



Heloísa Salles Camargo

**ATORES DA SOCIEDADE CIVIL E A LITIGÂNCIA PELA
MORADIA NA PANDEMIA: uma abordagem pela ADPF**

828

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob
orientação da Professora
Ana Luiza Gregorio Vidotti e
tutoria de Victoria Volpini
Ferreira Zago.**

SÃO PAULO

2022

À minha avó Alzira Luz, cujas lutas, força e ternura me geram admiração e saudades sem fim. Aos poucos vou descobrindo o quanto é presente, primário e vivo tudo que tem de você em mim.

AGRADECIMENTOS:

Essa pesquisa foi fruto de um trabalho inevitavelmente coletivo. Isso, não só por ter por centro as entrevistas concedidas por atores da ADPF 828, mas também pela grande influência, nesta monografia, de conversas, discussões e trocas que presenciei e por todo acolhimento, apoios – dos mais diversos! –, sugestões e orientações que tive a sorte de receber e que mostraram que o espaço acadêmico pode ser conjunto e plural – e em muito pode se beneficiar disso.

Agradeço à Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, aos seus professores e a seus coordenadores, os sempre presentes, cuidadosos e organizados Jolivê Alves, Mariana Vilela e Yasser Gabriel, por terem proporcionado que eu construísse uma base em pesquisa e que eu conhecesse pessoas maravilhosas com quem aprendi muito – e sei que continuarei a aprender. Agradeço, em especial, à Giovanna Guilhem, à Ilvania Barbosa e à Julia Rodrigues pelas conversas, cafezinhos, amizade e pela força de uma verdadeira rede de apoio nesse espaço. À Julia, agradeço, ainda, o incentivo em me inscrever para a EFp, pela poesia de seus conselhos e por atravessarmos juntas, desde 2020, o processo em que aprendemos a persistir nos caminhos que queremos - não sem, antes de tudo, aprender a entendê-los.

Fui privilegiada em ter uma orientação próxima e instigadora, de maneira que agradeço à Ana Vidotti, minha orientadora, e à Victoria Zago, minha tutora, pelo acompanhamento, ensinamentos e sugestões sempre necessários ao longo do processo de pesquisa. O que aprendi com vocês já me foi importante em vários outros momentos além desta pesquisa, e sei que em muito vou recorrer a esses aprendizados no futuro.

Sou sempre grata a Cecília Barreto e Clio Radomysler, que conheci no Núcleo Direito, Discriminação e Diversidade (DDD), por serem essas inspirações maravilhosas e me despertarem, direta e indiretamente, o interesse por pesquisar. E por falar em DDD, não poderia deixar de mencionar Daniel Biagio – a quem não tenho palavras pra agradecer pela ajuda decisiva nesta pesquisa –, e Mariana Mitiko – a quem admiro tanto. Não só vocês ajudaram a construir os fundamentos do caminho que tenho seguido na

minha graduação, como a presença, compreensão e amizade de vocês fizeram meu 2022 um ano, para além de possível, precioso.

Agradeço a todos os amigos que foram na minha banca – além dos já mencionados: Mariana Almeida, Gabriela Pereira, Beatriz de Paula, Maria Antônia Dezidério, Jacqueline Leite, Iahn Jorge e Gabriel Akira –, e diversos outros que seguraram minha mão nesse processo. Também agradeço ao inesgotável carinho de meus pais, Irisene Novais e Alceu Camargo, e de minha família, minhas referências de persistência, e que sempre acreditaram tanto em mim.

Por fim, estes agradecimentos se encerram com as pessoas mais centrais a esta monografia: seus entrevistados. Pude, por meio das entrevistas, conhecer pessoas abertas e cujas trajetórias me despertaram grande fascínio. Sou grata, em especial a Benedito Barbosa (Dito) e a André Maimoni, que, para além de conceder entrevistas, me incentivaram e estiveram sempre à disposição para me auxiliar em diferentes pontos deste trabalho. Também sou grata ao Dr. Jorge Marcos Souza e à querida e sempre prestativa Erica Meireles, pela indicação de entrevistados. Finalizo demonstrando meu respeito e gratidão a todos aqueles que continuam a construir e pensar a luta pela moradia em nosso país – especialmente em momentos em que a defesa a essa e outras reivindicações sociais se mostrava tão adversa.

RESUMO:

Esta pesquisa objetivou acessar e compreender a atuação e motivações da sociedade civil em torno da busca por efetivação do direito à moradia no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. A ação, requerida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2021, pretendeu a proteção dos direitos à moradia, à saúde, à vida e aos fundamentos da dignidade da pessoa humana e de construção de uma sociedade justa e solidária de grupos em situação de vulnerabilidade e ameaçados de despejo durante o contexto de estado de calamidade no qual consistiu a pandemia do coronavírus. Para acessar as visões e motivações das entidades presentes na ação sobre a litigância no Supremo Tribunal Federal (STF) envolvendo a luta por moradia a partir do contexto da ação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores ligados a elas. Com a análise das entrevistas, verificou-se um grande movimento de articulação pelos agentes em torno da ADPF 828, envolvendo o requerente, os *amici curiae* e entidades de participação não formalizada junto à ação – algumas delas de especial centralidade à ação. Essa articulação envolveu desde o debate e construção de estratégias e elaboração coletiva de petições, no campo jurídico, até a produção e circulação de dados, produções acadêmicas, mobilização midiática e política com o propósito de embasamento e sensibilização da pauta da garantia à moradia no Brasil.

Palavras-chave: Direito à moradia; ADPF 828; Supremo Tribunal Federal—STF; participação da sociedade civil; pandemia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURA	DESCRIÇÃO
AALST	Associação dos Amigos da Luta dos Sem-Teto
ABJD	Associação Brasileira de Juristas pela Democracia
Acesso Cidadania	Acesso Cidadania e Direitos Humanos
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
AMPRUF	Associação dos Moradores e Produtores Rurais Unidos do Ramal do Fumaça
APD	Associação de Advogadas e Advogados Públicos pela Democracia
Despejo Zero ou Campanha	Campanha Despejo Zero

CEDH	Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CDES	Centro de Direitos Econômicos e Sociais
Coletivo Transforma MP	Coletivo Transforma Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CPDH	Centro Popular de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
Executivo	Poder Executivo
FGV	Fundação Getulio Vargas
GAETS	Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores

Gaspar Garcia	Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
GT	Grupo de Trabalho
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Judiciário	Poder Judiciário
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MP	Ministério Público
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NAJUP Luiza Mahin	Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin (UFRJ)
OAB-RJ	Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro
OMS	Organização Mundial da Saúde

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PGR	Procurador Geral da República
PL	Projeto de Lei
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAP	Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares
EFp—SBDP	Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público
STF , Corte ou Supremo	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TJ-RJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJ-SP	Tribunal de Justiça de São Paulo

TRF-2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO	12
2. METODOLOGIA	16
2.1.Exploração jurisprudencial do contexto da ação	16
2.2.Objetivos, perguntas e hipóteses de pesquisa	19
2.3.Fundamentação teórica	24
2.4.Entrevista semiestruturada	25
3. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O DIREITO À MORADIA NO BRASIL	35
3.1.A luta pela moradia no Brasil	35
3.2.O tratamento normativo do direito à moradia no Brasil	38
3.3.O direito à moradia e a pandemia:	40
4. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828	45
4.1.A ADPF como controle de constitucionalidade	45
4.2.Resumo da ação	48
4.3.A figura do <i>amicus curiae</i>	54
4.4.Atores entrevistados	55
5. DESAFIOS DA LITIGÂNCIA NA ADPF 828: o Judiciário como “portas fechadas”	62
5.1.Ingresso com a ação:	63
5.2.Relações entre Poderes e litigância pelo direito à moradia	71
5.3.Visão dos atores sobre a relação entre Judiciário e direito à moradia	78
5.4.Dificuldades enfrentadas na ADPF 828	86
6. POSSIBILIDADES E MOBILIZAÇÕES NA ADPF 828: uma atuação pelas brechas	89
6.1.Articulações jurídicas em torno da ADPF 828	89
6.2.Mobilizações externas ao Judiciário	106
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	10

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXO A: LISTA DE REQUERENTES E AMICI CURIAE NA ADPF 828	135
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	137
APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA ADAPTADO PARA E-MAIL:	138
APÊNDICE C: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) 139	
APÊNDICE D: TRANSCRIÇÕES DAS ENTREVISTAS	143
APÊNDICE E: TABELA COM AS ENTIDADES FORMALMENTE PRESENTES NA ADPF 828	144

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetivou levantar as visões e motivações de agentes da sociedade civil presentes na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 (BRASIL, 2021) sobre a litigância no Supremo Tribunal Federal (STF) envolvendo a luta por moradia, a partir do contexto da ação. Por meio deste estudo, busquei entender quais foram as estratégias de mobilização da Corte pelos agentes atuantes na ADPF 828, observando em que medida foram ou não planejadas e como e com quais propósitos foram realizadas.

A escolha desse tema de investigação se deu, inicialmente, a partir de um interesse pessoal por áreas do Direito que se voltam ao estudo e à análise do direito à cidade e, mais especificamente, do acesso e garantia à moradia digna. Com o avanço da pandemia mundial do coronavírus¹² – declarada oficialmente em 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS) – e de seus efeitos econômicos e sociais, foi perceptível a todos, em especial àqueles que moram em grandes cidades, o número crescente de pessoas em situação de rua, chamando atenção a não rara presença de famílias inteiras nesta situação. A intensificação da problemática de garantia à habitação durante esse período causou o interesse de pesquisar como o Direito tem sido mobilizado e tem, ou não, possibilitado ferramentas para uma melhoria das condições do direito à moradia.

As dificuldades enfrentadas no acesso e garantia a moradias é uma problemática estrutural e histórica em nosso país, principalmente no que tange à centralidade do direito à propriedade no sistema capitalista. São afetados de maneira desproporcional grupos que fazem parte de minorias sociais, intensificando as opressões por elas sofridas. Nesse processo, o campo jurídico aparece como uma relevante ferramenta, seja cerceando o

¹ Conforme explicação do Ministério da Saúde, o coronavírus “é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019” (BRASIL, 2021).

² Nesta pesquisa, serão utilizados como sinônimos os termos: coronavírus e COVID-19 – por fazerem referência ao mesmo vírus. Também a expressão “pandemia”, de maneira solitária, será utilizada para se referir aos efeitos e ao fenômeno do aparecimento e disseminação da doença.

direito à propriedade, seja privilegiando-o em detrimento do direito à moradia.

A ADPF 828 – também chamada de ADPF dos Despejos –, foi protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 15 de abril de 2021 contra atos do Poder Públicos que resultassem em remoções, desocupações e despejos durante a pandemia. Esses atos se contrapunham a recomendações de órgãos de saúde, como a realizada pelo Conselho da Saúde, em 11 de maio de 2020³, que se manifestavam quanto à necessidade da permanência das pessoas em suas casas, de modo a evitar aglomerações e contatos sociais que pudessem ensejar no contágio do COVID-19. Partindo desse reconhecimento, a ação se manifestava a favor da proteção de direitos fundamentais lesados por esses atos, dentre eles o direito à moradia. Cabe ressaltar que a ADPF 828, volta-se principalmente para pessoas em situações de vulnerabilidade e em ocupações coletivas, embora cubra também outras situações.

Acompanhando as notícias e discussões sobre despejos que envolvem a ação alvo do estudo, percebi nela, de início, uma intensa atuação e envolvimento de agentes da sociedade civil. De efeito nacional e diretamente ligada com a questão do direito à moradia e sua relação com a pandemia, a ADPF 828 conta com uma interessante diversidade desses agentes, que atuam em seu âmbito enquanto requerente, *amici curiae*, ou mesmo enquanto participantes não formais – como foi mostrado posteriormente nesta pesquisa.

Assim, reconhecendo a importância histórica da mobilização da sociedade civil em torno da luta por moradia, enxerguei no STF, e posteriormente na ADPF 828, a possibilidade de somar os interesses supramencionados, pautados pela percepção da importância da temática do direito à moradia e da atuação dos movimentos sociais e entidades civis na luta por sua efetivação. Aliaram-se esses interesses à uma curiosidade sobre

³ CONSELHO NACIONAL DA SAÚDE. Recomendação nº 36, de 11 de maio de 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020>. Acesso em 24 de nov. 2022.

como esses temas teriam se relacionado no âmbito jurídico frente à pandemia.

Com base nesse reconhecimento e seguindo o entendimento de Flávia Piovesan e Julia Cunha Cruz (2021) de que a sociedade civil exerce papel fundamental na proteção de direitos, consolidei como central à pesquisa a importância do diálogo e da análise da relação entre ela e o direito. Nesta pesquisa, sociedade civil é entendida da mesma forma que quando pautada por Piovesan e Cruz (2021):

[...] de forma ampla, incluindo defensoras e defensores de direitos humanos, representantes de vítimas de violações, movimentos sociais, organizações não governamentais, jornalistas, instituições de educação e pesquisa, assim como qualquer outro vetor de organização em prol dos direitos humanos que independa de estruturas estatais.

Como foi trazido neste estudo, essa concepção não só é uma forma mais democrática de entender o conceito de sociedade civil por si só, como também representa bem a grande diversidade dos atores que compõem a ADPF 828.

Entendi que, para tratar da atuação desses agentes em uma ação como a ADPF 828, seria necessário, em um primeiro momento, algum embasamento sobre a pauta da moradia no Brasil. Por meio desse embasamento – longe de ser exaustivo – pude ter uma melhor e preliminar compreensão de onde esses agentes partiam e sobre qual cenário a ação se dava. Dediquei, portanto, o Capítulo 3 desta pesquisa, “Breve histórico sobre o direito à moradia no Brasil”, à uma contextualização da luta em torno da moradia no país, bem como de algumas importantes disposições em prol do direito à moradia em nosso ordenamento jurídico.

A partir de um maior contato com o contexto do direito à moradia no Brasil e com a ADPF 828, consolidei melhor as perguntas que objetivei que fossem respondidas pela presente pesquisa. Estas se encontram no Capítulo 2, “Metodologia”, que situa a ação objeto do estudo e os objetivos que o compunham. Em seguida, no Capítulo 4, “Arguição de Descumprimento da Arguição Fundamental 828”, há uma apresentação mais completa da ADPF 828, que introduz o instrumento a ADPF enquanto controle de constitucionalidade e da figura do *amicus curiae* em processos judiciais. A

partir da exploração desses elementos que circunscrevem e integram a ADPF 828, busquei construir um melhor entendimento sobre os temas e perspectivas que seriam trazidos pelos atores presentes na ação.

Para ter acesso às motivações, estratégias e noções das entidades atuantes na ADPF 828 sobre a relação do direito à moradia e o Judiciário, utilizei o método de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados treze atores participantes de entidades que atuaram em torno da ADPF 828, listados na tabela disposta no Capítulo 4, "d", "Atores entrevistados".

A partir de um entendimento do direito como ferramenta que deve se voltar aos interesses e necessidades de grupos marginalizados socialmente, entendo ser fundamental a compreensão de como se dá sua aplicação e mobilização por e a partir desses grupos. Dessa forma, procurei, por meio da presente investigação, acessar as perspectivas e estratégias mobilizadas pelas entidades atuantes na ADPF 828, objetivando uma compreensão de sua relação com o Judiciário e, em especial, com o STF quanto ao tema da moradia.

2. METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os caminhos metodológicos escolhidos e explorados para a construção da presente investigação. Para tanto, ele se divide em quatro partes. Na primeira, foi demonstrada a exploração jurisprudencial realizada ao começo da pesquisa com objetivo de uma maior compreensão do contexto jurídico em que a ADPF 828 se dá. A segunda parte apresentou os objetivos, as perguntas e as hipóteses que guiam este estudo. Em seguida, justifiquei a utilização de artigos e livros que possibilitaram um maior aprofundamento teórico de pontos e temáticas que envolviam e permeavam os objetivos, perguntas e hipóteses anteriormente postos. Por fim, a última parte se dedicou a fundamentar a escolha do método de entrevistas semiestruturadas que utilizei para responder aos questionamentos colocados no segundo tópico.

2.1. Exploração jurisprudencial do contexto da ação

A partir da escolha da investigação relativa à participação de agentes da sociedade civil na ADPF 828 como objeto deste estudo – conforme trabalhado no Capítulo 1, “Introdução” –, busquei, em um primeiro momento, obter um embasamento do contexto do envolvimento do STF com relação ao tema do direito à moradia, especialmente no momento da pandemia. Assim, ao pesquisar, no dia 12 de agosto de 2022, o termo “direito à moradia”, em acórdãos, no campo de pesquisa livre da página de pesquisa de jurisprudência do site do STF, obtive 70⁴ processos como resultado, tendo o mais antigo deles tido seu julgamento apenas em 1996.

Com o objetivo de filtrar, dentre essas ações, aquelas que foram apreciadas no contexto da pandemia, apliquei um recorte temporal tendo a data do dia 20 de março de 2020 como marco. Essa data foi escolhida por representar a publicação do Decreto Legislativo nº 6 (BRASIL, 2020), chamado de Decreto da Pandemia, que reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública no país decorrente da emergência do coronavírus. A escolha da data de publicação do decreto como recorte se deu por ser um

⁴ Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Busca: “direito à moradia”. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

momento que marcou a consideração da pandemia em ações judiciais, com o reconhecimento, em âmbito público e formalizado, da gravidade da situação, não ignorando, porém, que os efeitos desse acontecimento extrapolam os limites temporais de declarações oficiais.

Aplicado o filtro, foram mapeados, dentre os 70 processos inicialmente encontrados, 22 resultados⁵: AI 868318 AgR / SC; a ADPF 452 / SC; a RE 1269550 AgR / MG; a Pet 8422 AgR / SP; a RE 1242616 AgR-segundo / RS; a RE 305416 / RS; a RE 1265881 AgR / RJ; a ARE 1282510 AgR / SP; a RE 1277481 AgR / SP; a ARE 1276375 AgR / DF; a RE 695911 / SP; a RE 1292768 AgR / SP; a ADPF 742 MC / DF; a ADPF 588 / PB; a ADPF 828 TPI-Ref / DF; a ADPF 828 TPI-segunda-Ref / DF; a ADI 6432/RR; a Rcl 49987 AgR / MG; a RE 1174314 AgR / CE; a Rcl 50595 Rcon / SP; a RE 1307334 / SP e a Rcl 49997 AgR / AP.

Um segundo filtro foi aplicado às 21 ações achadas – dois dos 22 achados se referiam a uma mesma ação, a ADPF 828 –, relativo ao tipo da ação. Por ser o direito à moradia um direito constitucional, optei por buscar pelo meio processual pelo qual se preza pela garantia e tutela de direitos conforme a Constituição pelo STF, qual seja o controle concentrado de constitucionalidade, colocando as ações desse tipo como recorte dentre as achadas previamente. Assim, foram selecionadas para análise somente: a ADPF 452 / SC; ADPF 742 MC / DF; a ADPF 588 / PB; a ADPF 828 TPI-Ref / DF; a ADPF 828 TPI-segunda-Ref / DF; a ADI 6432/RR, 6 resultados relativos a 5 ações diferentes.

Por objetivar me voltar ao direito à moradia na pandemia a partir de uma perspectiva que pudesse enxergar a ameaça a esse direito por meio de situações e atuações não normativas, apliquei um terceiro filtro, selecionando apenas as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, dentre as ações encontradas: a ADPF 452 / SC; ADPF 742 MC / DF; a ADPF 588 / PB; a ADPF 828 TPI-Ref / DF; a ADPF 828 TPI-segunda-Ref / DF.

⁵ Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Filtro da data de julgamento: "de: 20/03/2020 até: -". Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

A partir de uma análise preliminar das ementas, decisões, partes e entidades atuantes em cada resultado, objetivando uma sistematização de um melhor entendimento das peculiaridades e aspectos mais importantes de cada ação, elaborei uma tabela com as seguintes colunas: “Menciona pandemia ou COVID-19 no acórdão ou decisão?”; “Há relação com o tema de direito à moradia? Ela é central?”; “Agentes atuantes na ação” e “Data de julgamento”, utilizando os resultados das duas primeiras para seleção das ações. Como resultado dessa sistematização, foram excluídas, de imediato, as ações ADPF 452/SC e a ADPF 588/PB, por conta da ausência, em suas ementas, de centralidade do tema da pandemia ou moradia em uma perspectiva mais estrita. Restaram, assim, apenas as ADPF 742 e a ADPF 828, que tratam da relação entre direito à moradia e pandemia nos moldes estabelecidos. Entretanto, ainda é possível observar que a ADPF 742, embora trate dessa relação, não a tem como foco único e principal, sendo seu pedido o de implementação de um Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19 nas Comunidades Quilombolas que não se restringe ao âmbito da moradia.

Em decorrência do entendimento da não centralidade do direito à moradia na ADPF 742 e tendo em consideração outras preocupações, como a da diferença temática do escopo de cada ação relativa à diversidade de temas que lhe são centrais; a grande quantidade de agentes com os quais tentaria estabelecer contato para realizar as entrevistas; e o tempo limitado no qual a pesquisa será elaborada, me decidi por limitar esta pesquisa à investigação dos acontecimentos e percepções relativas à ADPF 828.

A partir das escolhas e dos filtros utilizados no site do STF, a ADPF 828, portanto, aparece como única ação que se volta de maneira central ao direito à moradia, de uma perspectiva mais estrita⁶, durante a pandemia. A partir dessa pesquisa exploratória, portanto, enxerguei mais ainda na ADPF 828 uma ação cuja análise dos motivos de sua litigância e das formas de sua

⁶ Escolhi entender como sendo relativas ao direito à moradia, nesse momento de recorte de ações, aquelas ações que se voltassem estritamente à questão da moradia como acesso e garantia à habitação. Essa escolha foi feita para fins de recorte, ainda que reconheça, como será trazido mais à frente, que a moradia não envolve apenas a garantia de uma habitação. Exclui, assim, ações que tratavam, por exemplo, de acesso a serviços importantes à garantia de uma moradia digna, como é o caso de serviços de eletricidade.

construção pela sociedade civil poderia trazer alguns importantes pontos aos estudos sobre a litigância em moradia.

2.2. Objetivos, perguntas e hipóteses de pesquisa

A partir da escolha e do interesse na investigação das motivações de litigância dos atores da sociedade civil atuantes na ADPF 828, bem como de seus olhares para o Judiciário, e de uma familiarização inicial com seu contexto, surgiu como pergunta de pesquisa a seguinte:

Como as entidades sociais atuantes na ADPF 828 mobilizam e enxergam o papel do STF na luta por moradia? Oportunidade de mudança ou voz ao movimento?

Buscando responder a essa pergunta, percebi que novos questionamentos, subsidiários e complementares ao principal, seguiam-no. Para melhor compreender a relação dos atores atuantes na ADPF 828 com o STF, entendi que seria necessário conhecer quem eles são, como se deram suas atuações no contexto da ação, compreender se houve algum contato prévio dessas entidades com o STF ou com o Judiciário em geral, e qual suas visões sobre a situação da luta pelo direito à moradia no Brasil no momento atual e, em específico, no campo jurídico. Assim, levantei as seguintes subperguntas de pesquisa:

- a. Houve outras ações relacionadas ao direito de moradia levadas à análise do STF anteriormente em que as entidades tiveram algum tipo de participação?
- b. Qual tem sido a visão dos atores entrevistados com o Judiciário?
- c. A partir do desenrolar e dos resultados da ADPF 828, pode-se dizer que o STF é visto pelos atores entrevistados como um espaço propício para avanços na questão do direito à moradia? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

d. Aos olhos das entidades, quais têm sido seus maiores desafios de atuação frente à ação? E suas maiores vitórias?

e. Quais resultados são esperados pelas entidades com relação ao desenrolar e ao desfecho da ação?

f. A pandemia teve impacto ou influência na atuação das entidades com relação à ADPF 828?

g. Houve articulação entre os *amici curiae* e o requerente da ação em torno de algum propósito? Por quê? Se sim, como se deu essa articulação?

Ao início da pesquisa, havia a hipótese de que os agentes da sociedade civil participantes da ADPF 828 se movimentaram para atuar na ação por se preocuparem com o agravamento da efetivação do direito à moradia durante a pandemia. Também acreditava que a escolha de litigância no STF com relação ao pedido de suspensão de despejos durante esse cenário se dava a partir do reconhecimento da alta complexidade, grande impacto e repercussão da importância da garantia de moradia digna frente aos efeitos da pandemia.

Assim, entendia que as entidades atuantes na ADPF 828 reconheciam a relevância do tratamento da questão da suspensão dos despejos pelo STF justamente por sua repercussão nacional e midiática, atraindo debates e atenção à reivindicação. Segundo minhas hipóteses, os atores civis buscaram levar maior complexidade e alcance aos argumentos por ele mobilizados, procurando dar maior repercussão à ADPF 828 em favor de uma maior valorização do direito à moradia, especialmente em um reconhecido contexto de vulnerabilização social, como o reconhecido pela pandemia. Como já conseguia observar que, no momento inicial da pesquisa, os andamentos da ADPF 828 vinham contemplando, em algum grau, as demandas das entidades presentes na ação, imaginava que a Corte estivesse cumprindo, ao menos em parte, com as expectativas, conforme aqui hipotetizadas, daquelas.

Assim, procurei, por meio da pesquisa, ter acesso à percepção que esses agentes possuem do papel e atitude do STF quanto ao direito à

moradia. Também, verificar se tal percepção corresponde à imagem que essa Corte vem consagrando nos últimos anos, na visão de muitos, como uma arena favorável para a discussão e conquista da consolidação de direitos fundamentais e sociais. Ou ainda se corresponde a uma desconfiança com relação ao papel e mobilização do STF.

Nesse sentido, os resultados de pesquisa de Felipe Nartís (2015) na Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público (EFp — SBDP) nos apontam para a desconstrução dessa visão de atuação favorável do STF quanto à efetivação do direito à moradia. Assim como João Maurício Martins de Abreu (2011), Nartís (2015) demonstra que “as práticas predominantes dos órgãos jurisdicionais brasileiros tendem a esvaziar a efetividade da proteção que o ordenamento jurídico dedica ao Direito à Moradia”. Essa conclusão também se revela quanto às ações no STF abordadas na pesquisa de Nartís (2015), em que a efetividade do direito à moradia também foi negativamente impactada por conta da negação da atribuição de aplicabilidade imediata desse direito pela Corte.

O contato com esse achado de pesquisa contribuiu para o levantamento da hipótese de que as entidades não viam o STF como uma arena viável e favorável à luta pela moradia. Até por ter encontrado apenas uma ação que tratava da temática durante o contexto da pandemia e relativa a pauta que envolve o direito à moradia – ao menos de maneira expressa e alcançável pelos filtros utilizados pelo site de pesquisa jurisprudencial do STF –, como trazido no tópico anterior. Imaginava, portanto, que o objetivo de proposição da ação contemplasse mais expectativas com relação à ampliação da discussão sobre direito à moradia do que, propriamente, expectativas de mudança jurídica sobre ele. Assim, possuía a hipótese de que a atuação das entidades presentes na ADPF 828 não se tratava, necessariamente, ao menos em um primeiro momento de propositura da ação, de um movimento coordenado que pudesse configurar litígio estratégico, com expectativas de vitória quanto ao seu pedido.

Ao identificarem o Estado como perpetuador dos privilégios das elites, e o mundo jurídico como instância fundamental para esse propósito, muitos movimentos sociais e grupos de esquerda possuem desconfiança com o

Judiciário, afastando a litigância de seu plano de ações (OSORIO, 2019). Alguns elementos que costumam ser característicos do litígio, como a morosidade, os gastos e a incerteza que permeiam o processo, contribuem para a desmobilização jurídica desses grupos que, historicamente, têm buscado e preferido outras vias para alcançar seus objetivos (OSORIO, 2019).

Alguns exemplos de situações consideradas como litígio estratégico são encontradas em nosso passado, como na atuação de Luiz Gama, homem ex-escravizado que contribuiu, por meio de seu conhecimento jurídico e do ajuizamento de demandas, para que mais de quinhentos escravos fossem libertos no Brasil oitocentista (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2018). Entretanto, foi por volta da segunda metade do século XX, com a consolidação de direitos sociais após a Segunda Guerra Mundial, que firmou-se a prática do litígio estratégico dentre parcelas progressistas da sociedade civil, que passaram a enxergar a possibilidade de gerar impacto social positivo por meio de táticas estratégicas na via do litígio em causas coletivas (OSORIO, 2019).

Nesse contexto, o litígio estratégico aparece como uma via – embora não a única – de avanço para as causas de ativistas em pautas progressistas, como é o caso do combate à discriminação racial (MCCAN, 1994), visando reparações a violações de direitos sociais (OSORIO, 2019). Ao nos voltarmos à elaboração teórica sobre litígios estratégicos, é central a observação de como se dá a articulação entre agentes da sociedade civil envolvidos na litigância, entre estes e agentes externos ao litígio e, principalmente, como se dá a atuação e articulação com grupos alvos das violações dos direitos em tela (OSORIO, 2019). As mobilizações que envolvem essas articulações, e as estratégias em geral dessa forma de litigância – que envolve mobilização de recursos políticos, legais e materiais –, são essenciais para garantir a possibilidade de um maior equilíbrio entre os grupos envolvidos e as hierarquias institucionalizadas e a materialização dos objetivos almejados (MCCAN, 1994).

Ao definir o litígio estratégico, Leticia Marques Osório (2019) coloca-o como litígio de interesse público que possui envolvimento de graus superiores da hierarquia jurisdicional, como é o caso do STF, e com o objetivo de alteração legislativa, prática, de políticas públicas ou de conscientização do público por meio de decisões judiciais. Também pode ser um dos objetivos

da litigância estratégica, segundo Osorio (2019), a busca por uma forma de interpretação de um direito constitucional ou internacional que seja favorável à causa de pedir da ação. Já observamos, a partir desses exemplos, grande diversidade de objetivos que podem levar a essa opção de ação. Dessa forma:

Litígios que são estratégicos estão enraizados em um processo consciente de advogar por objetivos de transformação, e pelos meios para realizá-los, dos quais o litígio é frequentemente apenas um deles. É importante que esse processo envolva advogados e outros atores, considere o contexto político e social, adote uma visão ampla e utilize toda a gama de ferramentas disponível (OSORIO, 2019)

A autora (OSORIO, 2019) traz a importância de distinguirmos impacto de estratégia, nos atentando para o fato de que os impactos gerados por um litígio estratégico não se mostram em um único evento ou momento, nem podem ser inteiramente classificados como positivos ou negativos, devendo ser cuidadosamente apreciados em cada caso. É relevante nesse processo, por exemplo, a consideração de elementos externos às estratégias da litigância e sua influência nos efeitos observados.

No mais, Osorio (2019) elenca alguns outros elementos para que o litígio estratégico seja efetivo quanto a seus objetivos, dentre eles "(...) um arcabouço legal abrangente; uma mudança nas atitudes judiciais em direção a um judiciário mais progressista; a revisão das regras processuais existentes".

A averiguação de se houve ou não litigância estratégica na ADPF 828, passa, portanto, pela necessidade de nos voltarmos à litigância em si, aos agentes que a mobilizam e às características dessa mobilização. Para o acesso a esses elementos e constatação de que perspectivas podem, ou não, se formar na relação entre os agentes da sociedade civil participantes na ADPF 828 e o STF, foi essencial nos voltarmos a eles e às suas visões com centralidade.

A partir da produção feita mediante contato com os conhecimentos e perspectivas trazidas por esses agentes, novas análises e perguntas poderão ser formuladas com relação ao porquê dessa relação se dar da maneira constatada. Esses levantamentos e análises, por sua vez, podem contribuir em algum grau para a discussão referente à construção de novos caminhos

e possibilidades de atuação e tratamento da pauta da moradia pelo direito a partir das relações constatadas entre o Judiciário e, em especial, o STF, e as entidades civis que lutam por esse direito.

2.3. Fundamentação teórica

Para responder aos objetivos e perguntas levantados, busquei uma melhor compreensão teórica do contexto histórico que envolve o direito à moradia no Brasil, bem como do instrumento jurídico que seria centro desta pesquisa e de discussões e pontos recorrentes ao seu redor. Dessa forma, procurei literaturas que fornecessem embasamento para uma exploração mais proveitosa dos elementos que surgissem das entrevistas e que permitissem um maior entendimento da situação, de forma a auxiliar a própria criação do roteiro de entrevistas e suas conduções. Cabe ressaltar, portanto, que pretendi que essa fundamentação teórica fosse subsidiária ao foco deste estudo, que são as vozes e perspectivas obtidas pelos agentes entrevistados, não procurando esgotar as discussões envolvidas, ou aprofundá-las por demais.

Com esse objetivo, criei os capítulos 3 e 4: "Breve histórico sobre o direito à moradia no Brasil" e "Arguição de descumprimento de preceito fundamental 828", respectivamente. O primeiro se embasa em textos levantados de matérias das quais participei na faculdade e que tratavam da temática da moradia no país; de textos recomendados pela minha orientadora – relativos à repressão policial – e textos que encontrei no Google Acadêmico, após procurar as palavras-chave: "direito à moradia e pandemia" e "direito à moradia no Brasil", selecionados a partir de leitura de seus resumos e introduções.

Para o capítulo 4, me voltei principalmente a trabalhos que são referências ao tratarmos da ADPF enquanto um instrumento jurídico (BARROSO, 2012; MENDES, 2010), além de textos recomendados por minha tutora (RIBEIRO, 2017), e encontrados após busca no Google Acadêmico (NUNES, 2008). Os dois últimos também contribuíram para fundamentação do tópico 4.3, "A figura do *amicus curiae*".

O livro "STF e Partidos Políticos", de Daniel Bogéa (2021), também foi utilizado em alguns momentos do estudo, após ter sido introduzido em aula na EFp - SBDP, no segundo semestre de 2023. Reconheci a temática do livro – que trata sobre a litigância iniciada por partidos políticos no STF e sobre a relação de Poderes envolvendo essas atuações – como central ao contexto da ADPF 828, proposta pelo PSOL. Busquei trazer, dessa forma, alguns elementos, conceitos e discussões trazidas no livro, principalmente nos capítulos 5, "Desafios na litigância da ADPF 828: o Judiciário como 'portas fechadas'" e 6, "Possibilidades e mobilizações na ADPF 828: atuação pelas brechas", uma vez que percebi pontes possíveis entre temas tratados pelos entrevistados e aqueles discutidos no livro.

Para embasamento metodológico, me utilizei do capítulo "Como Devo Fazer Entrevistas" (RIBEIRO e VILAROUCA, 2019), presente no livro "Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses", recomendado em aulas da EFp-SBDP. Para pautar litígio estratégico, me embasei em alguns textos que achei no Google Acadêmico (OSORIO, 2019; MCCAN, 1994), após procurar as palavras-chaves "litígio estratégico" e um texto, referência na área, recomendado por minha orientadora (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2018).

Logo, por mais que a estratégia metodológica de entrevistas tenha sido aquela mobilizada de forma central nesta pesquisa, entendida como a mais adequada para desenvolver seus objetivos – como foi defendido no próximo tópico –, me utilizei também de outras metodologias e materiais para uma visão mais completa dos elementos essenciais da ADPF 828 no contexto dos objetivos e perguntas tracejados no tópico anterior.

2.4. Entrevista semiestruturada

Como demonstrado nos tópicos anteriores, esta pesquisa consiste em um estudo referente à visão e decorrente atuação de entidades da sociedade civil na ADPF 828 frente ao STF. Segundo Ribeiro e Vilarouca (2019, p. 255):

A entrevista deve ser utilizada como estratégia metodológica sempre que não se possua conhecimento prévio sobre um determinado tema ou quando se deseja conhecer determinada questão de maneira mais aprofundada, tanto do ponto de vista discursivo quanto em termos de padrões encontrados na população.

Assim, fiz uso da estratégia metodológica de entrevista para buscar construir informações quanto à relação entre atores da sociedade civil interessados na pauta de moradia e o STF, visto que este é um tema pouco explorado pela literatura vigente e cujas perspectivas, tendo em mente minha hipótese preliminar, parecem ter sofrido mudanças com a instauração da ADPF 828 no contexto da pandemia.

A metodologia de entrevista, por permitir acesso às subjetividades dos atores envolvidos na ação, foi de grande peso para responder à pergunta principal da pesquisa, que preconiza o olhar e a imagem que esses grupos apresentam sobre o STF e como suas ações no âmbito da ação refletem ou não esse olhar. As entidades que pretendem concretizar e garantir o direito à moradia, nesse cenário, são figuras e fontes essenciais para traçar os conhecimentos almejados. Atores entrevistados que por meio delas operavam revelaram com maior profundidade não só sua relação com o STF, mas o porquê dessa relação se revelar de tal maneira.

Nesse sentido, optei pela identificação dos entrevistados, quando consentida por eles, uma vez que essa abordagem pôde trazer importantes materiais para análises dos agentes e entidades entrevistados com base em suas próprias especificidades, percepções e atuação, centrais para a proposta deste estudo. Entretanto, a possibilidade do anonimato foi mantida para aqueles que preferissem não revelar suas identidades, de forma a preservar seu consentimento, privacidade e reputação, se fosse o caso, possibilidade que não chegou a ser utilizada.

Tendo em vista a centralidade dos entrevistados para a pesquisa, as entrevistas seguiram o formato semiestruturado, fornecendo espaço para que eles pudessem trazer informações que julgassem relevantes às questões postas. Estas foram construídas no roteiro de entrevistas – presente no APÊNDICE A e no APÊNDICE B – com o objetivo de guiar a conversa com o entrevistado em torno das perguntas que a pesquisa busca responder, mas sem limitá-los à delimitada resposta dessas perguntas.

Gravei as entrevistas com um gravador simples de celular ou com um gravador de áudio do computador. Prezando pelo conforto dos entrevistados

e pela ética do estudo, a gravação ocorreu somente após autorização prévia por cada entrevistado, assim como por autorização expressa ao começo de cada gravação. Também seus consentimentos foram formalizados e consolidados por meio de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) – presente no APÊNDICE C, ao final desta monografia –, produzido simultaneamente com o roteiro da entrevista, onde detalhei as condições sob as quais as entrevistas seriam realizadas.

As entrevistas foram realizadas no formato online, por meio de videochamadas⁷ em salas virtuais da plataforma Google Meets, cujo link foi antecipadamente enviado aos entrevistados. Elas ocorreram no período entre os dias 5 de setembro de 2022 e 4 de novembro de 2022, como pode ser constatado na tabela presente no Capítulo 4.4., e tiveram por duração entre 20 minutos e 1 hora e 20 minutos.

A seleção dos entrevistados envolveu um processo com várias etapas, havendo dificuldades até a consolidação dos atores a serem convidados para entrevistas. Ao começo da pesquisa, delimitei como recorte temporal para seleção das entidades atuantes na ADPF 828, enquanto requerente ou *amici curiae*, o dia 15 de agosto de 2022, não considerando entidades que foram admitidas como amigas da corte após essa data. Vi esse recorte como necessário em razão do ainda considerável número de atores da sociedade civil que pediam ingresso na ADPF à época, fixando-o com o objetivo de dar maior estabilidade à lista escolhida de entrevistados e tornar possível a realização das entrevistas dentro do tempo disponível para a produção desta monografia.

Inicialmente, selecionei como possíveis entrevistados as entidades que apareciam enquanto requerente ou *amicus curiae* na aba “partes” da

⁷ Um dos entrevistados pediu para que a entrevista ocorresse em formato diverso, a ser respondida por e-mail, por uma questão de acessibilidade. Do ponto de vista metodológico, esse modelo de resposta destoa das demais e representa certa perda no sentido da espontaneidade da resposta falada e simultânea, bem como das particularidades e componentes que envolvem a fala e o relato oral e audiovisual do entrevistado. Entretanto, por assim ter sido de vontade reafirmada do entrevistado, cuja participação foi de grande relevância para a pesquisa, realizei alterações no roteiro de entrevista para acomodar seu pedido. As alterações foram feitas visando facilitar o direcionamento das respostas assíncronas e as perguntas foram enviadas ao entrevistado por e-mail, conforme solicitado. O roteiro adaptado está disponibilizado no Apêndice B desta pesquisa.

página referente à ADPF 828, no site do STF⁸, por ser um local oficial em que eu poderia ter acesso mais organizado à informação de participação da sociedade civil na ação. Assim, selecionei as seguintes entidades para entrevista: o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); a Terra de Direitos; o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; o Partido dos Trabalhadores (PT); a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST); o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB); o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS); a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD); a Associação de Advogadas e Advogados Públicos para Democracia (APD); o Coletivo por um Ministério Público Transformador (Coletivo Transforma MP); a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás); a Acesso-Cidadania e Direitos Humanos; o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Luiza Cardoso Behrends; o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP Luiza Mahin) e a Ordem dos Advogados do Brasil—seção do estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ).

Entretanto, como mencionado há pouco, alguns eventos ao longo da realização das entrevistas e contatos com as entidades causaram a necessidade de alterar esse levantamento inicial. Conforme foram sendo entrevistados, alguns atores fizeram referência à participação, na ação, de outras entidades que não se encontravam dentre as arroladas, tendo, em alguns casos, indicando-as para serem entrevistadas.

Além disso, ao analisar – com o objetivo do conhecimento subsidiário dos andamentos da ação – os três Referendos em Tutela Provisória Incidental da ADPF 828 disponíveis, no dia 20 de setembro de 2022, na aba de “jurisprudência”, localizada na página da ação no site do STF⁹, me deparei com uma oscilação na identificação das partes entre com relação a aba “partes”, inicialmente consultada. Não só havia *amici curiae* listados em um

⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 18 de nov. 2022.

⁹ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20828%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 23 de nov. 2022.

Referendo e não listados em outros Referendos posteriores, como também havia categorizações diferentes e variantes quanto a algumas entidades, ora identificadas enquanto requerentes, ora enquanto *amici curiae*.

Algumas entidades listadas como participantes formais da ação – como requerentes ou *amici curiae* – em algumas peças não apresentavam deferimento de seus pedidos de ingresso enquanto amigos da corte na aba de “decisões” do site da ADPF 828 no STF nem constavam na petição inicial de ingresso da ação, assinada somente pelo PSOL. Esse foi o caso da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP), que aparece no Referendo em Tutela Provisória Incidental como requerente. Algo similar ocorre com relação ao Referendo Terceiro em Tutela Provisória Incidental¹⁰, datado de 08 de agosto de 2022, a entidade apontada como sendo sua única requerente, a Associação dos Moradores e Produtores Rurais Unidos do Ramal do Fumaça (AMPRUF), ainda não havia sido oficialmente admitida enquanto amiga da corte, fato que só teria se concretizado mais de um mês depois, em 15 de setembro de 2022, conforme verificado na aba de “decisões”, na página da ação no site do STF.

Prossigui, então, construindo uma tabela – presente em *link* no APÊNDICE D – com as entidades listadas enquanto requerentes e *amicus curiae* em cada decisão, verificando quais eram listadas por todas as decisões e quais variavam entre elas. Para ter certeza de quais agentes da sociedade civil realmente atuavam como requerentes ou amigas da corte, contatei, no dia 29 de setembro de 2022, o gabinete do Ministro Luís Roberto Barroso¹¹, relator da ADPF 828, explicando brevemente a situação e solicitando uma lista com os requerentes e *amici curiae* atuantes na ação. Também pedi que incluíssem a data de ingresso de cada uma das entidades na ADPF 828, tendo em mente a manutenção da data do dia 15 de agosto de 2022 como recorte temporal escolhido para seleção das entidades para entrevista.

Como resultado, o gabinete me enviou, no dia 4 de outubro de 2022, uma lista com as informações pedidas, autorizando sua publicidade para fins

¹⁰Disponível

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762774653>.

em: 23 de nov. 2022.

¹¹ O endereço de e-mail pelo qual eu obtive respostas foi: gabmlrb@stf.jus.br.

em:
Acesso

de pesquisa. As entidades presentes nessa lista – que se encontra no ANEXO A – enquanto requerente e *amici curiae* e dentro do recorte temporal inicialmente escolhido desta pesquisa, foram arroladas como entidades às quais busquei contatar para obter entrevistas, devido à maior confiabilidade de uma lista produzida pelo gabinete do ministro-relator da ADPF 828.

Dessa forma, foram levantadas, enquanto possíveis entrevistados para a pesquisa, atores das seguintes entidades: Terra de Direitos; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; PT; MTST; Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; IBDU; o Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH); Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba; GAETS; ABJD; (APD); Coletivo Transforma MP; Petrobrás; Núcleo de Amigos da Terra Brasil; NAJUP Luiza Mahin, junto com a Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ); Acesso Cidadania e Direitos Humanos; Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Núcleo de Amigos da Terra-Brasil; Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) e PSOL.

Com a lista enviada pelo gabinete do ministro Barroso, confirmei que somente o PSOL é requerente formalizado na ADPF 828 e que as outras 20 entidades presentes na lista são amigas da corte cujo pedido de ingresso na ação foi deferido dentro do recorte temporal estabelecido. Embora a lista coloque 2021 como sendo o ano de ingresso de todas as entidades, tal informação não batia com as datas de ingresso que constavam nas petições iniciais de ingresso como *amicus curiae* e/ou em decisões de ingresso dessas entidades, como pôde ser observado na aba “decisões” da página da ADPF 828 no site do STF. Verifiquei, assim, por meio da mencionada aba e das petições iniciais, que os seguintes atores ingressaram na ADPF 828 no dia 15 de setembro de 2022 – e não no dia 15 de setembro de 2021, como constatado na lista produzida pelo gabinete do ministro Barroso –, ficando, por isso, fora do recorte temporal escolhido: Município de São Paulo; Defensoria Pública da União (DPU); Sociedade Rural Brasileira (SRB); Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH); Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Instituto Alana; Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO).

Com relação ao levantamento inicial de atores da sociedade civil para a entrevista, a lista do gabinete do ministro Barroso apresenta as seguintes alterações: ela contém todas as entidades inicialmente levantadas, com exceção de Luiza Cardoso Behrend – que aparecia como única pessoa física supostamente atuante como amiga da corte. A lista trouxe o CDES, o Núcleo Amigos da Terra-Brasil e o CPDH como novas adições, que não constavam anteriormente na aba “partes” da página da ADPF 828 do site do STF. Cabe mencionar que o CDES se encontra presente – ainda que ora como requerente, ora como *amicus curiae* –, nos três Referendos em Tutela Provisória Incidental, assim como o Núcleo Amigos da Terra-Brasil, sempre identificado como amigo da corte. O CPDH, por sua vez, somente apareceu no primeiro Referendo em Tutela Provisória Incidental, identificado enquanto requerente, sendo relevante pontuar que o deferimento de seu ingresso como *amicus curiae* não constava na aba de “decisões” do site do STF no dia 4 de outubro de 2022, dia em que a lista foi enviada pelo gabinete do ministro Barroso.

Para além das entidades selecionadas com base na lista pedida pelo gabinete do ministro Luís Roberto Barroso, também arrolei a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) e a Associação dos Moradores e Produtores Rurais Unidos do Ramal da Fumaça (AMPRUF), em decorrência de seus aparecimentos nos Referendos em Tutela Provisória Incidental. Com essa adição, tive por objetivo entender como se deu a atuação dessas entidades na ação.

Uma vez melhor organizado o levantamento das entidades atuantes na ADPF 828 e sua forma de atuação formalizada, dentro do recorte temporal escolhido, realizei o convite para participação na pesquisa, enquanto entrevistados, a atores envolvidos na ADPF 828 no âmbito das entidades que ainda não haviam sido contatadas. Àquelas entidades que responderam meu e-mail, enviei um novo e-mail com o TCLE, em anexo.

Pelas dificuldades de contato por meio do e-mail institucional e outras formas mais públicas de contato, só consegui acesso a boa parte das entidades entrevistadas por meio da amostragem em bola de neve (VINUTO, 2014). Essa consiste em uma forma de amostra não probabilística que

permite melhor canal com grupos de difícil acesso, sendo um importante instrumento para maior alcance de entrevistados dentro do âmbito já delimitado de entidades a serem procuradas enquanto possíveis entrevistadas. A utilização do método permitiu, ainda, que eu tivesse contato com entidades que, ainda que não tenham aparecido no levantamento de entidades a serem convidadas a participar de entrevistas, tiveram importante atuação na ADPF 828, como foi o caso da Campanha Despejo Zero.

Ao todo, consegui entrevistar treze atores, relacionados a pelo menos quinze entidades presentes na ADPF 828. Dessas quinze, treze eram formalmente atuantes na ação enquanto *amici curiae* ou requerente e duas delas, a RENAP e a Campanha Despejo Zero, são importantes participantes na ADPF 828, ainda que não estejam formalmente em seu âmbito. Consegui, assim, dentro do tempo de pesquisa e do contato com as entidades arroladas, entrevistas com atores de catorze entidades das vinte e três arroladas, além de uma entrevista com um integrante da Campanha Despejo Zero.

Para que as entrevistas ocorressem de forma a melhor captar as motivações, subjetividades e atuação das entidades analisadas, me dediquei, em um primeiro momento, na elaboração de um roteiro de perguntas. O roteiro contém perguntas principais, mais amplas e gerais, aplicadas de modo generalizado a todos os entrevistados, contendo perguntas de caráter mais específico em seus subtópicos. Cada pergunta específica se relaciona com a principal na medida em que busca o esmiuçamento e direcionamento desta nos casos em que elementos considerados importantes para a pergunta não aparecessem nas respostas dos entrevistados.

Para a construção do roteiro de entrevista, me guiei, principalmente: (i) pelo conhecimento das decisões liminares ocorridas no âmbito da ADPF 828 até o momento de redação; (ii) e pela própria pergunta e subperguntas de pesquisa.

As perguntas do roteiro foram pensadas para que, após análise das respostas dos representantes de cada entidade entrevistada, fosse possível cruzar as informações retiradas das falas dos diferentes entrevistados de forma a responder à questão principal de pesquisa: "**Como as entidades sociais atuantes na ADPF 828 mobilizam e enxergam o papel do STF**

na luta por moradia? Oportunidade de mudança ou voz ao movimento?”, apontando se houve ou não litígio estratégico pela atuação dos atores envolvidos.

A versão do roteiro de perguntas presente no APÊNDICE B foi minimamente adaptada para a diversidade das situações de entrevistas que tive, liberalidade da forma semiestruturada de entrevistas.

A análise da petição inicial da ADPF 828 e das peças de *amici curiae* de cada entidade, de forma subsidiária, favoreceu um maior conhecimento sobre suas atuações, principalmente sobre os fatores e motivações expostos com relação ao ingresso na ação. Também possibilitou, como será demonstrado, averiguar articulações entre algumas entidades, que ingressaram como amigas da corte a partir de uma mesma petição.

A elaboração do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, por sua vez, foi construído a partir de modelos de alguns dos termos elaborados em pesquisas anteriores na SBDP, em especial os de Bianca Guimarães (2021), pesquisadora também orientada por Ana Luiza Gregório Vidotti, e de Alice Augusto (2022). Na elaboração do TCLE busquei explicar, de modo geral, no que consistia a presente pesquisa, a importância da identificação dos entrevistados, o respeito e a possibilidade da escolha de seu anonimato, a forma pela qual as entrevistas serão utilizadas no contexto da pesquisa.

Procurei transcrever cada entrevista nos dias que a seguiram, prezando por ser o mais fiel possível à fala dos entrevistados. Dessa forma, mantive vícios de linguagem, hesitações e repetições costumeiras à linguagem oral, de forma a fazer maior jus às intenções e sentidos denotados em suas narrativas. Uma vez finalizadas, me debrucei sobre as transcrições buscando encontrar e destacar, por meio de grifos e colocação de comentários no *word*, partes que dialogassem com as perguntas elaboradas no Capítulo 2, "Metodologia". Também procurei destacar elementos trazidos com ênfase nas falas dos entrevistados, bem como pontos que, embora fugissem do âmbito das indagações inicialmente postas à esta pesquisa, revelaram importantes informações a serem trazidas nela.

A partir desse processo, sistematizei as partes destacadas nas diferentes entrevistas em temas comuns, tecendo as diferentes visões e

informações obtidas pelos entrevistados na escrita dos capítulos 5, “Desafios na litigância da ADPF 828: o Judiciário como ‘portas fechadas’” e 6, “Possibilidades e mobilizações na ADPF 828: atuação pelas brechas”, na forma e estrutura em que se apresentam. Por fim, com essa análise, pude elaborar as conclusões desse estudo.

Antes disso, dois capítulos seguem ao presente: o capítulo 3, “Breve histórico sobre o direito à moradia no Brasil”, e o capítulo 4, “Arguição de descumprimento de preceito fundamental 828”. Estes capítulos tiveram por objetivo fornecer melhor contexto e embasamento à questão da moradia no Brasil, à ADPF 828 e às visões apresentadas pelas entidades nela envolvidas.

3. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Este capítulo traz uma contextualização, ainda que não muito aprofundada, sobre a questão da moradia no Brasil e de questões estruturais por trás de algumas problemáticas que a envolvem. Com esse propósito, o separei em três principais tópicos: o primeiro relativo à luta pela moradia no Brasil, o segundo mais específico ao tratamento normativo direcionado à garantia do direito à moradia e o terceiro voltado à situação deste direito durante a pandemia.

3.1. A luta pela moradia no Brasil

Este tópico objetivou apresentar uma breve perspectiva da questão da habitação em nosso país, reconhecendo que, no Brasil, a luta pela moradia é uma pauta antiga. A importância da moradia e a crítica às condições precárias de residência de grande parte dos brasileiros são focos de obras que, não por acaso, representam alguns dos maiores clássicos da nossa literatura, como é o caso de "Capitães da Areia", de Jorge Amado (1988), de "O Cortiço", de Aluísio Azevedo (1997), de "Vidas Secas", de Graciliano Ramos (1973), e de muitas outras.

A separação simbólica e material envolvendo as casas grandes e as senzalas, mais atual do que se costuma reconhecer, é uma das mais fortes figuras no imaginário brasileiro ao nos referirmos à nossa história, trazendo consigo a disparidade histórica de condições de habitação que aqui se projetam e produzem efeitos até hoje. Nessa separação, também vemos a negação histórica e perpetuada de corpos marginalizados ao acesso à moradia digna como parte de um projeto social que se sustenta e se reflete no espaço. Segundo Maria Nilza da Silva (2006, p. 21), com base no trabalho de Flávio Villaça (1999), esse projeto existe uma vez que: "[a] classe dominante produz uma geografia segundo seus interesses e através dela 'cerceia' as demais classes" e grupos sociais.

Podemos verificar isso ao nos voltar a importantes marcos normativos da propriedade na construção do Estado brasileiro. É um importante exemplo dessa categoria a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – a chamada Lei de Terras –, que instaurou um projeto de aquisição de propriedade e de

ocupação de espaços nacionais embasado na exclusão de grande parte da população ao momento: as pessoas negras (PRUDENTE, 2005). Ainda segundo a professora Eunice Prudente (2005, p. 35), essa legislação direcionava-se especialmente à população negra, mesmo “sem falar da questão racial ou da escravidão” explicitamente.

Problemáticas como medidas higienistas e dinâmicas e decisões geradoras de segregação socioespacial também reforçam o quanto questões que envolvem a moradia e outros direitos a ela atrelados – como segurança, investimentos em infraestruturas locais e mobilidade – são indissociáveis do reconhecimento da atuação de marcadores sociais da diferença, como o de raça, para sua análise. É o que nos ensina Maria Nilza dos Santos (2006, p. 58-9):

A localização dos negros na cidade de São Paulo não se deu de forma aleatória ou espontânea, visto que é o Estado que determina as divisões territoriais e as políticas públicas que serão implementadas e onde serão implementadas.

Ainda é notório o papel especial que a força policial teve e continua tendo na repressão de movimentos sociais e de atores que atuam em prol da mudança desse cenário de marginalização. Bretas e Rosemberg (2013) nos mostram que a constituição da polícia no Brasil, em um primeiro momento, se deu a partir das forças militares contra pessoas escravizadas, que não faziam parte da elite e/ou que compunham minorias sociais.

Segundo os autores, a atuação dessa força se deu sempre em consonância com os interesses das elites, ainda que não tendo forte relação com um poder central de imediato (BRETAS e ROSEMBERG, 2013, p. 168-9). Assim, dentre algumas das principais funções atribuídas à polícia, temos:

Controle da pobreza urbana — nesse momento o papel da polícia se afasta da tradição de Vítor Nunes, quase sempre deixando de lado a questão do mundo rural —, repressão a tentativas de organização e manifestação, mas também repressão a práticas culturais, festas, cultos, diversões, representando a polícia como agente produtor de uma modernidade pela força (BRETAS e ROSEMBERG, 2013, p. 165).

Com a consolidação do Estado brasileiro e de sua formação burguesa, a força policial foi se ordenando e organizando sua atuação repressiva, sem, contudo, haver mudanças significativas dos principais alvos dessa ação. A

repressão policial, portanto, é fator que aparece como uma peça fundamental na compreensão do Estado brasileiro (BRETAS e ROSEMBERG, 2013, p. 165) e da opressão aos movimentos sociais e à luta de resistência constituída por grupos minoritários.

Essa conjuntura de exclusão atuou de forma a consagrar uma obstrução estrutural do direito à cidade, à terra, à moradia e ao próprio direito de liberdade de expressão de suas reivindicações por movimentos sociais e grupos organizados. Mesmo ações governamentais que se propuseram a voltar seu olhar para o acesso à moradia, apresentando propostas de sua concretização, apresentaram, em boa parte, a continuidade da reprodução do cenário de exclusão e de restrição desses direitos. Até o século XXI, “[a] questão da moradia para as classes pobres foi alvo de ações higienistas, sobretudo por meio de projetos de urbanização com exclusão dos mais pobres e de propostas voltadas à construção de moradias populares” (SPINK et al., 2020, p.5).

Havendo cerceamento a um direito tão básico quanto o de moradia, descrita pela própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) como “asilo inviolável do sujeito” (art. 5º, XI), é de se frisar que a resistência a essa opressão se fez presente desde o surgimento das consequências desse projeto social de exclusão.

Ao reconstruir o clássico conceito de direito à cidade, Bianca Tavolari (2016) nos mostra que, mesmo antes de sua instauração na Academia pelo pensador Henri Lefebvre, na década de 1960, com seu livro *Droit de la Ville* (2009), os movimentos sociais urbanos já utilizavam o termo enquanto reivindicação e organização de suas lutas de forma ampla. Demonstra, assim, o protagonismo desses movimentos na pauta da moradia e no pensamento sobre o direito à cidade e outros direitos que o integram, como o direito à moradia. Na mesma linha, no Brasil, a presença de atores, entidades e movimentos sociais que promoveram e promovem a resistência e a luta pela moradia – sendo eles de diferentes atuações, diretrizes e composições –, são de grande centralidade ao tratarmos das conquistas e críticas ao direito à moradia e à cidade no país.

Segundo Tavolari (2016), principalmente a partir da ditadura militar, momento em que a discussão e a resistência por direitos sociais se faziam

urgentes, a luta pelo direito à cidade no Brasil passou a ter por objetivos, principalmente: “(...) padrões mínimos de vida e na ‘consciência’ formada a partir dessas reivindicações, que teria gerado demandas democráticas mais amplas” (TAVOLARI, 2016, p. 101). Foi nesse contexto que movimentos que se guiavam por essa pauta ganharam maior força no cenário nacional (GOMES, 2019), algo desde então intensificado pelo avanço neoliberal no campo político mundial.

A emergência dessa pauta permeia as mais diferentes áreas de saber. Isso ocorre, de acordo com Tavolari (2016), em razão de relações que unem diferentes intelectuais aos movimentos sociais que se pautavam pelo direito à cidade. Podemos considerar, portanto, as organizações sociais como ponto central para o desenvolvimento e articulação não só de atuações, mas de produções intelectuais relacionadas ao direito à cidade e aos direitos a ele inerentes.

Em um estudo que se propõe a trabalhar as perspectivas e relações de atores presentes em movimentos sociais urbanos e outras organizações da sociedade civil que atuam na reivindicação do direito à moradia, é essencial, portanto, o reconhecimento da centralidade de sua atuação e da importância de um diálogo do meio acadêmico com eles. Com um maior embasamento sobre a questão da moradia no Brasil – e da luta em torno dela –, é importante voltarmos nosso olhar para como a busca pela sua efetivação se encontra normatizada em nosso ordenamento jurídico.

3.2. O tratamento normativo do direito à moradia no Brasil

Nos voltando para as legislações que visam garantir o direito à moradia no Brasil, vemos que o reconhecimento desta enquanto um direito exigível é uma conquista recente no Brasil. Se deu, em um primeiro momento, a partir de nossa posição enquanto signatário de pactos internacionais de direitos humanos (SPINK et. al., 2020). O primeiro deles foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que, em 10 de outubro de 1948, foi promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU), da qual

o Brasil é país membro desde a sua fundação¹². A DUDH reconheceu, em seu art. 25, §1º, a habitação como um direito humano universal necessário ao estabelecimento de um padrão de vida adequado:

Todo ser humano tem direito 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 os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, p. 5, grifos meus)

Além de outros pactos internacionais dos quais o Brasil faz parte, ao nos voltarmos para o cenário nacional, o direito à moradia se encontra presente na Constituição Federal de 1988, quando ela coloca a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988) como sendo de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, inciso IX, BRASIL, 1988). A Constituição também dialoga com esse direito em seu art. 7º, inciso IV, quando lista a moradia enquanto uma das necessidades vitais básicas às quais o salário-mínimo deve ser capaz de atender, ao mesmo tempo em que coloca o salário assim condicionado como sendo um direito dos trabalhadores urbanos e rurais (BRASIL, 1988).

No ordenamento nacional, o direito à moradia passa a ser um direito fundamental social constitucionalmente garantido com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 26/2000 (SANTOS et. al., 2016), que confere a seguinte redação ao art. 6º da Constituição Federal:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, grifos meus).

No art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), também encontramos uma importante ferramenta para o resguardo do direito à

¹²Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/09/onu-surgiu-para-garantir-a-paz-e-seguranca-do-mundo#:~:text=O%20organismo%20foi%20fundado%20em,como%20pela%20maioria%20dos%20signat%C3%A1rios>. Acesso em 17 de nov. 2022.

moradia: se trata da função social da propriedade, presente em seu inciso XXIII. Este inciso enfatiza que o direito à propriedade não é pleno, condicionando-o às necessidades e interesses da sociedade, para além dos do proprietário. Os requisitos para o cumprimento dessa função social se encontram, no caso de propriedades rurais, nos artigos 184 a 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que impõem a reforma agrária em casos de descumprimento da função social. No caso de propriedades urbanas, seus requisitos são remetidos, pelo art. 182 da Constituição (BRASIL, 1988), aos Planos Diretores municipais.

Para além da Constituição, a pauta habitacional é traçada com maior detalhamento no Estatuto da Cidade, promulgado em julho de 2001 pela Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001). Tal legislação foi um marco para o direito à cidade como um todo, tendo estabelecido princípios e diretrizes para seu ordenamento e instaurado uma série de instrumentos que tratam da segurança da posse (SPINK et al., 2020).

A existência e a revisitação, reformulação e aplicação crítica dessas legislações são de máxima importância no Brasil, uma vez que aqui o acesso à moradia digna, como visto no tópico anterior, é perpassado por problemáticas estruturais.

Mais recentemente, o Congresso Nacional, em outubro de 2021, aprovou a Lei 14.216/21 (BRASIL, 2021), chamada de Lei do Despejo, que proibia desocupações e despejos no cenário pandêmico em que se instalava. Tal lei, entretanto, teve duração apenas até o final do mesmo ano, contando ainda com limitações ao não se aplicar da mesma forma ao cenário rural que ao urbano. A lei buscou responder às necessidades de delimitação de novo regime às situações de despejos na pandemia, que, como será trazido no próximo tópico, assumiram outras e mais ameaçadoras dimensões durante esse período.

3.3. O direito à moradia e a pandemia:

Ao tratar da ADPF 828 é essencial uma contextualização do cenário que envolve a questão da moradia ao momento de sua proposição. Assim

como outras pautas permeadas por desigualdades, a questão da habitação e moradia assumiu outros e mais profundos contornos durante a pandemia.

De um lado, a intensificação da crise econômica (MATTEI, 2020) e o aumento da inflação e do desemprego pelo cenário pandêmico ensejaram, dentre outros efeitos, em maiores dificuldades para o pagamento de aluguel – principalmente para camadas mais pobres –, e em um decorrente aumento de despejos. De outro, a crescente quantidade de pessoas sem moradia digna¹³ confrontava a necessidade de permanecer em casa para evitar o contágio do coronavírus, mais uma vez afetando desproporcionalmente e de maneira negativa as pessoas mais vulneráveis de nossa sociedade.

Conforme dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro¹⁴, referentes aos anos entre 2016 e 2019, temos um déficit de moradia estimado em cerca de 5.876.699. Cabe ressaltar que esse número é anterior à pandemia, momento em que houve intensificação de uma já existente crise econômica e aumento de 453% dos despejos ocorridos e de 901% de ameaças de despejo com relação ao início da pandemia (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022).

Nos primeiros dois anos de pandemia, tivemos um aumento de 31% da população de rua na cidade de São Paulo, contabilizando, em 2021, cerca de 31.884 pessoas¹⁵. Em todo o país, é estimado que a população em situação de rua tenha sofrido um aumento de 16% entre os meses de janeiro e maio de 2022¹⁶. Com esse cenário, cresce a população que passa a sofrer de níveis intensos de exclusão e negação de uma variedade de outros direitos, uma vez que:

¹³ BERTONI, Estêvão. A mudança no perfil da população em situação de rua no Brasil. NEXO jornal, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2022/01/24/A-mudan%C3%A7a-no-perfil-da-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-em-SP>. Acesso em: 24 mai. 2022.

¹⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Centro de Estatística e Informações. Cartilha déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha_dh_final. Acesso em 24 mai. 2022.

¹⁵ IBIDEM

¹⁶ FIGUEIREDO, Carolina. População em situação de rua no Brasil cresce 16% de dezembro a maio, diz pesquisa. CNN Brasil, São Paulo, 10 de jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/populacao-em-situacao-de-rua-no-brasil-cresce-16-de-dezembro-a-maio-diz-pesquisa/>. Acesso em: 17 de nov. 2022.

Não ter casa não significa apenas não poder permanecer fisicamente na cidade, mas não pertencer a seus laços sociais. Conseguir emprego ou usufruir da maioria dos serviços públicos tornam-se tarefas praticamente impossíveis sem endereço fixo, por exemplo. Com a negação do Direito à Moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado — e essa dimensão não é só individual, na medida em que determina quem pode fazer parte da cidade (TAVOLARI, 2016, p. 106).

É de se chamar atenção, nesse contexto, a ausência de políticas públicas pelo Poder Executivo durante a pandemia voltadas a esse contexto. Não só isso, mas políticas já existentes, como o Minha Casa Minha Vida – posteriormente renomeada pelo governo Bolsonaro como “Casa Verde e Amarela” – tiveram significativos cortes de verbas nesse período¹⁷.

Ao redor do mundo, muitos países se empenharam em garantir a permanência das pessoas em suas casas, buscando medidas como suspensão de despejos, moratória de hipotecas e fornecimento de abrigos provisórios durante a pandemia (ALVES et al., 2021, p. 2149). Reconheceram, assim, políticas que impedem despejos como relevantes para o controle do contágio do COVID-19.

A já mencionada Lei dos Despejos se dispôs a fazer o mesmo. Proposta em março de 2020, pelo deputado federal André Janones, do partido AVANTE, em coautoria com as deputadas federais do PT Natália Bonavides e Professora Rosa Neide (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022), só foi ser aprovada em outubro de 2021, após ter veto integral fornecido pelo Presidente Jair Bolsonaro¹⁸ derrubado pelo Congresso Nacional. Porém, a Lei 14.216/2021, tinha por prazo o mês dezembro de 2021, tendo, assim, a duração de poucos meses.

Diante da baixa cobertura temporal de uma atitude que visava mitigar a situação de vulnerabilidade da população frente às ameaças de despejos, remoções e desocupações, também é relevante trazer movimentações

¹⁷ Governo corta 98% dos recursos do orçamento para novo minha casa minha vida. UOL, São Paulo, 23 de abr. de 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/23/governo-corta-98-dos-recursos-do-orcamento-para-novo-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 24 de nov. de 2022.

¹⁸ Bolsonaro veta proposta que proibia despejos até o fim de 2021. Câmara Legislativa, 05 de ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/789907-bolsonaro-veta-proposta-que-proibia-despejos-ate-o-fim-de-2021/>. Acesso em 24 de nov. 2022.

recentes no Legislativo que representam ameaças ao direito à moradia. Esse é o caso da aprovação em 1 de junho de 2022, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei de número 4.188/2021 (BRASIL, 2021), que institui o Marco Legislativo das Garantias de Empréstimos, e que atualmente tramita no Senado. O Projeto de Lei ataca a impenhorabilidade do bem de família ao apresentar, em seu art. 14, proposta de alteração ao art. 3º, inciso V da Lei nº 8.009/90, que oferece as hipóteses de exceção da impenhorabilidade do imóvel de família.

O mencionado art. 14 do PL 4.188/2021 visa expandir as hipóteses de exceção da impenhorabilidade de bem de família ao acrescentar ao seu rol a execução judicial do imóvel de família em caso de não pagamento de dívidas, inclusive de terceiros, se esse bem constar como garantia da dívida. Este Projeto de Lei se apresenta enquanto afronta direta a direitos fundamentais como o direito à moradia e à dignidade humana, respectivamente constitucionalizados no art. 6 e art. 1º, inciso III da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os fragilizando em nome da redução de risco financeiros de credores.

Ao observarmos a crescente crise econômica e o grande endividamento das famílias brasileiras, que, em setembro de 2022, atingiu 80% das famílias que possuem renda mensal de até dez salários mínimos¹⁹, o Projeto de Lei representa grave ameaça a condições básicas de existência e moradia dessas famílias no contexto atual. Logo, em um cenário de intensificação de vulnerabilidades sociais, é necessário que o direito volte seu olhar crítico e construtivo, promova pesquisas e produções sobre direitos fundamentais, como o direito à moradia, buscando suas efetivações e melhorias às necessidades e reivindicações fáticas dos cidadãos brasileiros.

Com o aumento das ameaças de despejo, desocupações e remoções e de medidas que, se concretizadas, ameaçam o direito à moradia, podemos

¹⁹ JANONE, Lucas. Endividamento atinge 80% das famílias mais pobres em setembro, em recorde, diz CNC. CNN Brasil, Rio de Janeiro, 10 de out. 2022. Disponível em: [https://www.cnnbrasil.com.br/business/endividamento-atinge-80-das-familias-mais-pobres-em-setembro-um-recorde-diz-cnc/#:~:text=A%20sequir-Endividamento%20atinge%2080%25%20das%20fam%C3%ADlias%20mais%20pobres,setembro%2C%20um%20recorde%2C%20diz%20CNC&text=O%20%C3%ADndice%20de%20fam%C3%ADlias%20endividadas,Servi%C3%A7os%20e%20Turismo%20\(CNC\)](https://www.cnnbrasil.com.br/business/endividamento-atinge-80-das-familias-mais-pobres-em-setembro-um-recorde-diz-cnc/#:~:text=A%20sequir-Endividamento%20atinge%2080%25%20das%20fam%C3%ADlias%20mais%20pobres,setembro%2C%20um%20recorde%2C%20diz%20CNC&text=O%20%C3%ADndice%20de%20fam%C3%ADlias%20endividadas,Servi%C3%A7os%20e%20Turismo%20(CNC).). Acesso em: 17 de nov. 2022.

constatar falhas do Poder Público na proteção desse direito durante a pandemia – bem como de outros, como o do direito à saúde. Com a desinstitucionalização de políticas públicas (ALMEIDA e DOWBOR, 2019) voltadas à moradia e ausência de políticas novas pelo Executivo, promoção de despejos e remoções forçadas por este e pelo Judiciário e com a curta duração e limitações de legislações que buscassem promover a garantia do direito à moradia, dentre outros fatores, os grupos atuantes em torno da reivindicação desse direito articularam diferentes formas de atuação frente ao Poder Público, como será demonstrado nos próximos capítulos.

4. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828

Este capítulo foi idealizado frente à identificação da necessidade de um maior entendimento da ADPF 828 em si, com objetivo de melhor compreensão dos pontos e relatos trazidos pelos agentes da sociedade civil entrevistados para esta pesquisa. Para isso, ele se divide em 4 tópicos: “a ADPF como controle de constitucionalidade”, “resumo da ADPF 828”; “a figura do *amicus curiae*” e “atores entrevistados”.

4.1. A ADPF como controle de constitucionalidade

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma figura relativamente recente no Judiciário brasileiro, tendo surgido, em um primeiro momento, após a Constituição Federal de 1988. Com inspiração nos instrumentos internacionais do recurso constitucional alemão (*Verfassungsbeschwerde*) e do recurso de amparo espanhol (MENDES, 2010), encontra sua previsão constitucional no art. 102, § 1º (BRASIL, 1988) e sua regulamentação na Lei nº 9.882/1999 – conhecida como Lei da ADPF –, que a caracteriza como uma das formas de guarda da Constituição Federal.

Conforme colocado no art. 1º, caput da Lei nº 9.882/1999, a ADPF, a ser proposta somente perante o STF, deve ter “[...] por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Por Poder Público, pode-se entender os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, nos âmbitos federal, municipal e estadual (RIBEIRO, 2017). Ainda podem ser enquadradas nesse conceito, segundo o ministro Luís Roberto Barroso (2012, p. 559), atos de particulares que agem por delegação do Poder Público, de natureza privada ou pública.

A ADPF aparece como uma das ações de controle concentrado de constitucionalidade, que compõem a verificação da constitucionalidade de normas abstratas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quais sejam: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Segundo Gilmar Mendes (2010, p. 25), a ADPF:

[...] vem completar o sistema de controle de constitucionalidade de perfil relativamente concentrado no STF, uma vez que as questões até então não apreciadas no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade) poderão ser objeto de exame no âmbito do novo procedimento.

É importante, dessa forma, ressaltar o caráter subsidiário da ADPF, que atua na lacuna dos outros instrumentos normativos de controle concentrado de constitucionalidade (MENDES, 2010). Por conta dela, a ADPF deve ser utilizada quando não há outro meio de litigância sobre o objeto, algo que, para Gilmar Mendes (2010), deve ser interpretado de modo objetivo e não literal.

Embora tenham sido definidos como sendo “os direitos e as garantias individuais (art. 5º, dentre outros), os princípios protegidos pela cláusula pétrea do art, § 4º, os princípios sensíveis (art. 34, VI).” (RIBEIRO, 2017), no julgamento da ADPF 33-5 (BRASIL, 2005), o ministro Gilmar Mendes, relator na ação, afirmou que o entendimento de preceito fundamental deve se dar a partir de uma investigação de cada caso a partir da análise da petição inicial. Essa, deve seguir os requisitos estabelecidos pela Lei nº 9.882/1999, sendo eles:

Art. 3º [...] **I**—a indicação do preceito fundamental que se considera violado;

II—a indicação do ato questionado;

III—a prova da violação do preceito fundamental;

IV—o pedido, com suas especificações;

V—se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Ainda que a definição de preceito fundamental não tenha sido expressamente delimitada, sendo alvo de disputa doutrinária (MENDES, 2010) e atribuída majoritariamente à criação doutrinária e jurisprudencial do STF (NUNES, 2008), a ADPF é instrumento cada vez mais acionado. Observa-

se uma ampla possibilidade de situações nas quais a ADPF pode ser utilizada como instrumento, podendo ser proposta pelos mesmos agentes arrolados no art. 103 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conforme coloca o art. 2º da Lei 9.882/1999, sendo eles: o Presidente da república; as Mesas da Câmara e do Senado Federal; os Governadores do Distrito Federal; as Mesas das Assembleias Legislativas e a Mesa da Câmara Distrital; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da OAB; partido político com representação no Congresso Nacional; as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional.

Embora haja essa delimitação dos atores que possam ingressar com uma ADPF, a versão inicialmente aprovada pelo Congresso Nacional da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, admitia que qualquer cidadão ingressasse com uma ADPF. Porém, o Presidente do Executivo à época, vetou o dispositivo que dispunha sobre essa possibilidade, por conta da falta de disciplina ou limitação ao exercício do direito da propositura (MENDES, 2010, p. 16).

Ainda é interessante, pensando a questão da legitimidade da ADPF, que, segundo o ministro Luís Roberto Barroso (2012), na versão original da Lei 9.882/1.999, aprovada no Congresso, outra diferença constava no então Projeto de Lei da ADPF quanto à versão sancionada no Executivo: a dupla função institucional do instrumento. A primeira função seria de instrumento de governo, que consistia na discussão de questões sensíveis, envolvendo risco ou lesão a preceito fundamental ou relevante controvérsia constitucional – que foi mantida na lei, em seu art. 1º e parágrafo único, c/c o art. 2º, I (BRASIL, 1999) –, e a segunda a de instrumento de cidadania e de defesa dos direitos fundamentais, admitindo que qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público pudesse ingressar com uma arguição (BARROSO, 2012, p. 306).

Mesmo com essa restrição dos legitimados, a propositura da ADPF pelos cidadãos em geral não só se mostra recomendável como, por vezes, inevitável, como nos mostra Gilmar Mendes (2010, p. 16), uma vez que: "(...) a defesa de preceito fundamental confunde-se, em certa medida, com a própria proteção de direitos e garantias individuais". Nesse sentido, o ministro já apontava a possibilidade de os cidadãos procurarem o Procurador-Geral da

República (PGR), legitimado a propor ADPF, para que o fizesse em sua representação, fazendo a ressalva de que: “[e]ste [o Procurador-Geral da República] não está obrigado, porém, a encaminhar o pedido formulado” (MENDES, 2010).

Como observado ao longo da pesquisa, a questão dos agentes legitimados a proporem uma arguição é ainda alvo de controvérsias. Há demandas por parte de outros setores da sociedade, que não aqueles delimitados no art. 103, de serem proponentes de ADPFs frente ao STF, e a procura pelo PGR para a consolidação dessa demanda não apareceu como possibilidade desse ingresso na fala dos entrevistados.

4.2. Resumo da ação

Para melhor compreensão das perspectivas colocadas pelos entrevistados, torna-se necessária a contextualização da ADPF 828 e de seus principais aspectos. Assim, este tópico traz um breve resumo da ação, envolvendo sua proposição, seu pedido e as principais decisões nesse âmbito.

Em 15 de abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no STF — a ADPF 828. A petição inicial apresentava o pedido de concessão de medida cautelar contra os atos do Poder Público na efetivação de desocupações, despejos e reintegrações de posse no contexto da pandemia do coronavírus. A medida cautelar se pautava no pedido da suspensão imediata de todos os processos, procedimentos ou qualquer ato que visassem a expedição de medidas não só judiciais, mas também administrativas ou extrajudiciais, que resultassem em remoções, desocupações, reintegrações de posse e/ou despejos durante período em que houvesse efeitos da pandemia do coronavírus no país. Pedia também a suspensão dessas próprias medidas retrocitadas, quando existentes.

A petição inicial argumenta que essas medidas lesam preceitos fundamentais relativos não só ao direito à moradia (BRASIL, 1988, art. 6º e 23, inc. IX), mas também ao direito à saúde (BRASIL, 1988, art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e

art. 200); ao direito à vida (BRASIL, 1988, art. 5º, caput; art. 227 e art. 230); ao fundamento republicano de dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, art. 1º, inciso III); ao objetivo fundamental republicano de construção de uma sociedade justa e solidária (BRASIL, 1988, art. 3º, inciso I) (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022).

A partir desse entendimento, a petição inicial apresentou seus pedidos. O primeiro deles envolvia, de maneira ampla, que os governos Federal, estaduais e dos municípios se privasse dos atos que violassem, no contexto da pandemia do COVID-19 e de seus efeitos, o direito à moradia; o direito à cidade; o direito à educação; o direito à saúde e direitos referentes à crianças e adolescentes e que atentassem contra a saúde pública.

Para efetivação desse pedido, constavam outros, como o que envolvia a medida cautelar, objetivando a manutenção de famílias em suas moradias para o resguardo de sua saúde. Determinava-se, para isso, que fosse promovido um levantamento, por parte desses governos, de famílias que se encontrassem em ocupações, atentando-se para medidas que mitigassem problemáticas que atingissem crianças e adolescentes presentes nela. Também foi solicitado que fossem criados Planos Emergenciais de Moradias Populares provisórios, com estrutura sanitária e nos moldes do Estatuto da Cidade e sob controle do STF. Para além desses planos temporários, também foi solicitada a criação, em caráter permanente e em no máximo sessenta dias, de políticas públicas de moradias populares, sendo ressaltada tanto nessa quanto nos planos emergenciais, a necessidade da participação social nesses processos.

Outro pedido requereu que se respeitasse a Lei Federal 12.340/2010 (BRASIL, 2010) – com especial atenção a seu art. 3-B –, em áreas de risco (em que pudesse haver grandes deslizamentos, inundações bruscas ou outros acidentes geológicos ou hidrológicos semelhantes), nas quais não pudesse haver a suspensão da intervenção do Poder Público. A disposição não determinava somente o respeito ao procedimento estabelecido pela legislação citada, mas também que houvesse adição de cuidados necessários ao combate e à prevenção contra o coronavírus, garantindo medidas alternativas de moradia conforme legislação.

A ADPF 828 foi, então, atribuída à relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que atuou, em um primeiro momento, de forma a solicitar informações aos estados, à Advocacia-Geral da União (AGU) e parecer da Procuradoria Geral da República. Logo após o início da ação, agentes da sociedade civil se movimentaram com pedidos de ingresso como *amici curiae* na ação, sendo os primeiros amigos da corte admitidos pouco mais de um mês após o ingresso da ADPF 828²⁰.

Após decisão liminar, que acolheu parcialmente a medida cautelar em 4 de junho de 2021 pelo ministro Barroso, essa passou a ter prazo de seis meses — logo, passando a ser válida até dezembro de 2021. Com o vencimento do prazo previamente estabelecido, o PSOL, junto com outras entidades — presentes formal e informalmente na ADPF 828 — ofereceu novo pedido de medida cautelar, deferido pelo ministro relator e acolhido parcialmente pela maioria da Corte, em 9 de dezembro de 2021²¹, estendendo o prazo da suspensão de despejos e remoções para a data o dia 31 de março de 2022. Dessa forma, a medida cautelar incidental foi deferida, nos termos do voto do ministro Barroso, para:

(i) Determinar a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 31 de março de 2022; (ii) Fazer apelo ao legislador, a fim de que prorrogue a vigência dos prazos previstos na Lei nº 14.216/2021 (arts. 1º; 2º; 4º e 5º), tendo em vista o cenário atual da pandemia; e (iii) Caso não haja prorrogação até o período de recesso do Congresso Nacional, conceder parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 31 de março de 2022²²

Identificou-se, assim, a causa apresentada pela ADPF 828 como sendo “de extrema urgência ou perigo de lesão grave”, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999 (BRASIL, 1999), que, quando assim identificada,

²⁰ Conforme presente na aba “decisões”, da página do site do STF dedicada à ADPF 828: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em 23 de nov de 2022.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Referente em tutela provisória incidental. 9 de dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759100321>. Acesso em 23 de nov. 2022.

²² IDEM.

permite, pelo citado dispositivo, que o STF defira pedido de medida liminar em ADPFs, desde que assim decidido por maioria absoluta de seus membros.

Com essa decisão, possibilitou-se o ingresso com Reclamações por todo o país a fim de garantir seu cumprimento. Ainda que não restritas a decisões de ações de controle concentrado de constitucionalidade, ou mesmo a ações do STF (BRASIL, 2015, art. 988), as Reclamações permitem a manutenção e o respeito às decisões realizadas pelo STF em seu âmbito, como nos mostra o art. 102, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: **I**— processar e julgar, originariamente: **I**) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Dessa forma, pode-se, por meio delas, questionar decisões judiciais que estejam em desacordo com as proferidas na ADPF 828. A Reclamação, quando referente ao descumprimento de decisões do STF, é ajuizada diretamente ao STF e, se julgada procedente, invalida o ato judicial reclamado (art. 992, BRASIL, 2015). Logo, por meio dela, foi possível, durante a pandemia, garantir a efetividade da liminar concedida pelo ministro Barroso, garantindo a permanência de famílias em ocupações por todo o Brasil (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022; TAVOLARI et. al, 2021).

Na véspera do vencimento do novo prazo concedido à liminar, o ministro Luís Roberto Barroso prorrogou novamente, até o dia 22 de junho de 2022, a proibição de despejos afirmada em junho de 2021, decisão referendada pela corte em 07 de abril de 2022²³. Indeferida pelo ministro André Mendonça, a ratificação da medida cautelar incidental foi parcialmente deferida mais uma vez nos termos do voto do relator:

(i) Mantenho a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 30 de junho de 2022; (ii) Faço apelo ao legislador, a fim de que delibere sobre meios que possam minimizar os impactos

²³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Referendo segunda em tutela provisória incidental. 7 de abr. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760977162>. Acesso em: 23 de nov. de 2022.

habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação concedido; (iii) Concedo parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022²⁴

Como vemos, em sua manifestação, o ministro Barroso chamou atenção para o papel do Legislativo, ao qual acenou para que se movimentasse quanto às novas demandas insurgentes na pandemia quanto à políticas e garantias habitacionais. Afirmou, ainda, que seria a última prorrogação feita alegando que a questão habitacional no país não poderia ser resolvida no STF, mas sim por políticas públicas, e que não se vinculava tão mais fortemente com a questão sanitária.

Entretanto, Barroso voltou a prorrogar a proibição de despejos em 30 de junho de 2022 até o dia 31 de outubro do mesmo ano, logo após o dia reservado ao segundo turno das eleições presidenciais²⁵, dia 31 de outubro de 2022, tendo sido essa decisão ratificada pelo tribunal em 08 de agosto de 2022²⁶, com divergência, desta vez, dos ministros André Mendonça e Nunes Marques.

Por fim, o vencimento deste último prazo ocorreu no decorrer desta pesquisa. O ministro Barroso, no dia 31 de outubro de 2022²⁷, também deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar, porém, não manteve a suspensão de reintegrações de posse, desocupações e despejos que se davam até o momento. Em seu lugar, determinou a adoção de um regime de transição para que fosse retomada a execução das decisões suspensas pela ADPF 828. Sua decisão foi referendada pelo restante do Tribunal, em 02 de

²⁴ IDEM.

²⁵ D'AGOSTINO, Rosanne. Barroso prorroga a suspensão de despejos e desocupações até depois das eleições. G1 Globo, Brasília, 30 de jun. 2022 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/06/30/barroso-prorroga-suspensao-despejos-e-desocupacoes-ate-depois-das-eleicoes.ghtml>. Acesso em 23 de nov. 2022.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Referendo na terceira tutela provisória incidental. 8 de ago. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762774653>. Acesso em 23 de nov. 2022.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Quarta tutela provisória incidental. 31 de out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/1002-decisao-monocratica1.pdf>. Acesso em 23 de nov. 2022.

novembro de 2022, vencidos, parcialmente, os ministros André Mendonça e Nunes Marques.

A decisão inovou ao trazer a determinação da instalação imediata, em Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, de comissões de conflitos fundiários para apoio operacional aos juízes e elaboração de estratégia de retomada gradual e escalonada da execução das decisões suspensas pela ação. Também determinou que essas comissões realizassem inspeções judiciais e audiência de medição como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, estendendo essa etapa também para ordens cujos mandados já tenham sido expedidos. O ministro Barroso colocou a exigência, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021 (BRASIL, 2021) de que o Ministério Público, a Defensoria Pública e, nas situações necessárias, órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da área da União em que ocorra o litígio, se façam presentes nas mencionadas audiências.

Quanto às medidas administrativas que pudessem promover remoções coletivas de pessoas em situação de vulnerabilidade, o ministro Barroso colocou exigências de que essas sejam realizadas com ciência prévia e oitiva dos representantes dos grupos afetados, havendo um prazo mínimo razoável para desocupação pela população ocupante. Também foi colocada a garantia do encaminhamento da população em vulnerabilidade social para local com condições dignas ou abrigo público ou adoção de medidas eficazes para garantir o direito à moradia. Vedou, nesses casos, a separação de pessoas da mesma família.

Reconhecendo uma diferença na complexidade de situações que envolvem ocupações coletivas daquelas regidas por contratos de locação, o ministro Barroso autorizou a retomada legal para ações de despejo em casos de locações individuais sem aplicação de um regime de transição como o que se direciona para ocupações coletivas.

Elaborada essa contextualização da ADPF 828 e de seus principais andamentos até o momento, partimos para a apresentação de uma figura que foi essencial em sua construção: a dos amigos da corte.

4.3. A figura do *amicus curiae*

Para melhor compreensão do papel da maior parte dos atores entrevistados para esta pesquisa, este tópico se dedicou a uma breve introdução relativa à figura do *amicus curiae*.

O *amicus curiae*, também chamado de amigo da corte, é um instituto importado do *common law* que, até sua incorporação no novo Código de Processo Civil, em 2015, não havia encontrado previsão normativa expressa em terras brasileiras (RIBEIRO, 2017). Antes disso, como demonstra Guilherme Pinho Ribeiro (2017), era reconhecido em nosso ordenamento por meio de construções doutrinárias e interpretações da jurisprudência.

Ingressantes em uma ação judicial na posição de *amici curiae* são terceiros intervenientes, não constituindo, portanto, parte no litígio tratado. Segundo o art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), podem ser solicitados ou admitidos como amigos da corte pessoas naturais ou jurídicas e órgãos ou entidades especializadas, desde que contem com representatividade adequada. Sua entrada na ação é decisão irrecorrível do juiz ou do relator, de ofício, pelo requerimento das partes da ação ou de quem pretenda se manifestar. Devem ser consideradas, para tanto, a relevância da matéria, a especificidade do tema que é objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia (BRASIL, 2015, art. 138, *caput*). Nessa decisão, como demonstra o art. 138, § 2º do CPC (BRASIL, 2015), o juiz ou relator também deve definir os poderes dos *amici curiae*.

A figura do amigo da corte tem por “[...] objetivo pluralizar o debate constitucional, permitindo melhor participação social e garantindo, sobretudo, maior legitimidade às decisões dessa Corte” (NUNES, 2008). Sua participação em ações como a ADPF permitem o acesso da sociedade civil a debates constitucionais, contribuindo para o “[...] aprofundamento da nova visão do controle de constitucionalidade” (RIBEIRO, 2017), que possui maior conexão com a realidade fática.

Embora não se restrinja a essa forma de utilização, o ingresso enquanto *amicus curiae* é frequentemente mobilizado por agentes da sociedade civil que não se enquadram nos requisitos necessários para sua proposição. Por meio desse instituto, portanto, a possibilidade de participação

de atores interessados no assunto de uma ação pode ser assegurada por meios alternativos ao de sua proposição.

Na ADPF 828, a figura dos amigos da corte é de especial relevância, havendo mais de duas dezenas de entidades atuando na ação nessa posição. Como será demonstrado nos próximos capítulos, a atuação desses agentes teve importante impacto no decorrer da ação.

4.4. Atores entrevistados

Antes de apresentar as informações obtidas pelos relatos dos entrevistados, presentes no próximo capítulo, nos voltamos para a apresentação desses atores, que compõem as entidades atuantes na ADPF 828. Assim, este tópico busca introduzir um pouco de suas histórias de atuações, além da forma de sua participação, de modo geral, na construção da ação objeto deste estudo.

Como já trazido nos capítulos anteriores, há uma grande diversidade de entidades atuantes na ADPF 828. São movimentos sociais; partidos políticos; extensões universitárias; organizações de assessoria jurídica; entidades de advocacia popular; empresas estatais; entidades litigantes em conflitos fundiários; entidades defensoras de direitos humanos; grupos representantes da Defensoria Pública, do Ministério Público, de advogados públicos, e de demais carreiras jurídicas, dentre outras.

Buscou-se, para obtenção de uma resposta de melhor qualidade à pergunta de pesquisa, a construção de um quadro amplo, o mais completo e diversificado possível, com as atuações, visões e motivações dos agentes da sociedade civil na ação. Dessa forma, foram entrevistados 13 atores, relacionados a 15 entidades diferentes atuantes na ADPF 828. As transcrições das entrevistas se encontram disponíveis em links sobrepostos aos nomes dos atores, conforme dispostos na lista abaixo:

NOME	ENTIDADE
André Brandão Henriques Maimoni	Representante do Partido Socialismo e Liberdade, requerente na ADPF 828.

	<p>Advogado do PSOL nos Tribunais Superiores e tribunais eleitorais. Consultor jurídico com pós graduação em direito administrativo e constitucional. Sócio proprietário do Escritório de advocacia Maimoni Advogados Associados, em Brasília-DF. Presidente da Associação Cultural de Amigos de Taiwan no Brasil – ACAT – Brasília/DF. Membro Fundador do Instituto San Thiago Dantas de Estudos Jurídicos e Econômicos. Brasília/DF e do Instituto de Direito Partidário e Eleitoral – PLURIS, Brasília/DF. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais – OAB Seccional do Mato Grosso e da Comissão de Direito Eleitoral da OAB Seccional Distrito Federal.²⁸</p> <p>Foi indicado para a entrevista por Erica Meireles, militante do Partido Socialismo e Liberdade, e por Paulo Francisco Soares Freire, da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia</p> <p>Entrevista concedida no dia 19 de setembro de 2022.</p>
<p>Benedito Roberto Barbosa</p>	<p>Representante da Campanha Despejo Zero e do Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia, sendo este último <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Militante da Campanha Despejo Zero, Coordenador da Central de Movimentos Populares em São Paulo – CMP-SP, advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UNMM-SP. É membro do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU e mestre em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC e pesquisador do LABJUTA – Laboratório de Justiça Territorial – UFABC.²⁹</p>

²⁸ Informações obtidas a partir da fala do entrevistado ao momento de sua entrevista e adaptadas de Curriculum Vitae fornecido pelo entrevistado, em 25 de outubro de 2022.

²⁹ Informações obtidas a partir da fala do entrevistado ao momento de sua entrevista, de seu preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e pela descrição do

	<p>Foi indicado para a entrevista por Jacques Távora Alfonsin, da Acesso-Cidadania e Direitos Humanos e Juliana Avanci, do Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia, que foi indicada por Isabela Padrão, estudante da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e ex-estagiária da Gaspar Garcia.</p> <p>Entrevista concedida no dia 20 de setembro de 2022.</p>
<p>Cristiano Muller</p>	<p>Representante do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1996), doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento—pela Universidad Pablo de Olavide (2007) de Sevilha, Espanha, pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2010) e pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNICRUZ) (2019-2020). Atuou como consultor jurídico do Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos — COHRE (2007-2010), como Conselheiro no Conselho Nacional das Cidades(2008-2010) e como Conselheiro no Conselho Estadual de Direitos Humanos do estado do RS (2017-2020). Atualmente é advogado no Centro de Direitos Econômicos e Sociais.³⁰</p> <p>Foi indicado para a entrevista pelo entrevistado Jacques Távora Alfonsin, entrevistado pela Acesso Cidadania e Direitos Humanos.</p> <p>Entrevista concedida no dia 6 de outubro de 2022.</p>

entrevistado, de 2018, no site da Revista Crítica Urbana, disponível em: <https://criticaurbana.com/benedito-roberto-barbosa>. Acesso em: 16 de nov. 2022.

³⁰ Informações selecionadas da descrição da entrevistada na Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0156542322059628>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

<p>Fernando Rodolfo Mercês Moris</p>	<p>Entrevistado, em conjunto com Rafael Ramia Munerati, pelo Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Defensor Público atuante no Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Graduado na Faculdade de Direito de Marília, da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.³¹</p> <p>Entrevista concedida no dia 6 de setembro de 2022.</p>
<p>Gabriela Peixoto Ortega Pereira da Silva</p>	<p>Representante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP).</p> <p>Advogada popular, integrante da Rede Nacional de Advogadas Populares (RENAP), da Campanha Nacional Despejo Zero e da Rede BrCidades núcleo Baixada Santista.³²</p> <p>Foi indicada para a entrevista por Benedito Roberto Barbosa, integrante da Campanha Despejo Zero.</p> <p>Entrevista concedida no dia 11 de outubro de 2022.</p>
<p>Izadora Gama Brito</p>	<p>Representante do Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Advogada Popular, Compõe a Executiva Nacional da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), integra o Conselho Consultivo do escritório Washington Brazil Office, é Coordenadora Nacional do Movimento</p>

³¹ Informações obtidas a partir da fala do entrevistado ao momento de sua entrevista e de seu preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

³² Informações obtidas a partir da fala da entrevistada ao momento de sua entrevista e pela descrição da entrevistada enquanto autora no site jornalístico Outras Palavras, disponível em: <https://outraspalavras.net/author/ortegaemaziviero/>. Acesso em: 16 de nov. 2022.

	<p>dos Trabalhadores Sem Teto do Brasil (MTST), está atualmente como Secretária Nacional de Movimentos Sociais do PSOL, compõe no Congresso Nacional a Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, integra a Frente Internacional de Resistência Urbana (FRU), Foi Conselheira Seccional e Vice Presidente da Comissão de Direitos Sociais do Trabalho da OAB/SE entre os anos de 2019 a 2021, Integrou, como representante da OAB/SE o Grupo de Trabalho Interinstitucional da 20ª Região do TRT/SE (Getrin20) entre os anos de 2019 a 2021, também ajudou na construção de uma casa de acolhimento para LGBTQIAP+ em Aracaju (Casamor), onde foi por 3 anos Vice presidente³³.</p> <p>Foi indicada para a entrevista por Erica Meireles, militante do Partido Socialismo e Liberdade.</p> <p>Entrevista concedida em 20 de outubro de 2022.</p>
<p>Jacques Távora Alfonsin</p>	<p>Representante da Acesso Cidadania e Direitos Humanos, <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Assessor jurídico de movimentos populares, mestre em direito pela Unisinos e procurador do Estado do Rio Grande do Sul aposentado³⁴.</p> <p>Entrevista recebida no dia 22 de setembro de 2022, por e-mail.</p>
<p>Nadine Monteiro Borges</p>	<p>Representante da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB-RJ), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Advogada e Professora, Doutora e Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Autora do livro Damião Ximenes: Primeira Condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos.</p>

³³ Informações enviadas pela entrevistada, a pedido, em 19 de out. 2022.

³⁴ Informações enviadas pelo entrevistado, a pedido, em 19 de out. 2022.

	<p>Rio de Janeiro: Editora Revan (2009). Atualmente é Vice Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB RJ. Atua como assessora jurídica parlamentar na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (2021).³⁵</p> <p>Indicada pelo advogado Hugo Ottati, da OAB-RJ, que foi indicado pela entrevistada Viviane Hellman, do NAJUP Luiza Mahin.</p> <p>Entrevista concedida no dia 4 de novembro de 2022.</p>
<p>Natalia Farias Menelau de Almeida</p>	<p>Representante do Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Advogada Popular. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pernambuco. Mestranda do Programa Desenvolvimento Urbano-MDU da Universidade Federal de Pernambuco Pesquisadora do eixo direito à cidade no Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH). Membro da Comissão de Direito Urbanístico e de Advocacia Popular da OAB\PE. Componho as Brigadas Populares em Pernambuco.³⁶</p> <p>Foi indicada por André Maimoni, advogado do Partido Socialismo e Liberdade.</p> <p>Entrevista concedida no dia 14 de outubro de 2022.</p>
<p>Olimpio de Moraes Rocha</p>	<p>Representante do Centro Estadual de Direitos Humanos da Paraíba (CEDH), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Presidente do Centro Estadual de Direitos Humanos da Paraíba e filiado ao Partido Socialismo e Liberdade. Professor universitário e advogado popular. Advogado sócio da Olímpio</p>

³⁵ Informações selecionadas da descrição da entrevistada na Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5931946572812947>. Acesso em: 18 de nov. 2022.

³⁶ Informações enviadas pela entrevistada, a pedido, em 01 de nov. 2022.

	<p>Rocha Advocacia e Consultoria Jurídica³⁷.</p> <p>Entrevista concedida no dia 12 de setembro de 2022.</p>
<p>Paulo Francisco Soares Freire</p>	<p>Representante da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Advogado que assinou a petição de ingresso como <i>amicus curiae</i> da ABJD, Coletivo Transforma Ministério Público (Coletivo Transforma MP) e Advogadas e Advogados Públicos pela Democracia (APD).</p> <p>Graduado em direito pela Unesp-Franca; especialização pela UFJF e ENFF; mestre pela Unesp-Araraquara; advogado atuante no STF e integrante da ABJD.³⁸</p> <p>Foi indicado pelo advogado Jorge Marcos, do Partido dos Trabalhadores.</p> <p>Entrevista concedida no dia 5 de setembro de 2022.</p>
<p>Rafael Ramia Munerati</p>	<p>Entrevistado, em conjunto com Fernando Rodolfo Mercês Moris, pelo Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Graduado em Direito pela USP – Pós-graduado em Ciência Política pela UnB (DF) – Mestre em Direito pelo UniCEUB (DF) – Procurador do Estado de SP em atuação na PAJ de 1998 a 2006 – Defensor Público do Estado de SP a partir de 2006 – Em atuação perante os Tribunais Superiores em Brasília/DF desde 2008 – Vice-Presidente da APADEP (Associação Paulista de</p>

³⁷ Informações obtidas a partir da fala do entrevistado ao momento de sua entrevista e pelos conteúdos presentes na página reservada ao entrevistado do mecanismo de pesquisa “Escavador”, disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/7294421/olimpio-de-moraes-rocha>. Acesso em: 16 de nov. 2022.

³⁸ Informações enviadas pelo entrevistado, a pedido, em 18 de out. 2022.

	<p>Defensoras e Defensores Públicos) no biênio 2006-2008 – Secretário-Geral da ANADEP (Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos) – biênio 2008-2009 – Membro do GAETS (Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores).³⁹</p> <p>Entrevista concedida no dia 6 de setembro de 2022.</p>
<p>Viviane Carnevale Hellman</p>	<p>Representante do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Luiza Mahin (NAJUP Luiza Mahin), <i>amicus curiae</i> na ADPF 828.</p> <p>Educadora popular e estudante de direito na FND/UFRJ.⁴⁰</p> <p>Entrevista concedida no dia 22 de setembro de 2022.</p>

A partir dessa apresentação dos agentes entrevistados para esta pesquisa, partimos, nos seguintes capítulos, à exposição e análise de seus relatos e perspectivas sobre a litigância no direito à moradia por meio da experiência da ADPF 828.

5. DESAFIOS DA LITIGÂNCIA NA ADPF 828: o Judiciário como “portas fechadas”

Este capítulo apresenta as principais motivações e considerações dos atores entrevistados quanto ao ingresso da ADPF 828 e seu andamento. Mais especificamente, demonstra-se aquelas às quais eles julgam ser as principais dificuldades presentes na litigância relacionada a conflitos possessórios e fundiários envolvendo a questão da moradia e de sua visão sobre o Judiciário nessa matéria e, em especial, sobre a atuação do STF na ADPF 828.

Para tanto, o capítulo se divide em quatro partes: a primeira apresenta as reflexões e acontecimentos que levaram ao ingresso com a

³⁹ Informações enviadas pelo entrevistado, a pedido, em 25 de out. 2022.

⁴⁰ Informações enviadas pela entrevistada, a pedido, em 06 de out. 2022.

ADPF 828; a segunda trata das relações entre Poderes e a litigância pelo direito à moradia; a terceira direcionou maior atenção à visão dos atores sobre a relação entre Judiciário e direito à moradia e a quarta trouxe as dificuldades específicas ao contexto da ADPF 828.

5.1. Ingresso com a ação:

De início, pretende-se relatar o processo que levou à proposição da ADPF 828, conforme narrada pelos atores entrevistados. Esse processo já indica articulação entre agentes da sociedade civil de diferentes origens, revelando suas visões sobre o Judiciário e, em especial, sobre o Supremo Tribunal Federal em matéria de direito à moradia.

O requerente da ADPF 828, como já trazido, é o Partido Socialismo e Liberdade, um dos partidos de maior atuação no STF nos últimos anos (BOGÉA, 2021). Há, inclusive, um advogado contratado pela organização com o propósito específico de tocar suas litigâncias nesses tribunais: André Maimoni, que assinou a petição inicial da ADPF 828 e foi entrevistado para esta pesquisa, na condição de representante do PSOL. Ele atua como advogado do partido há cerca de 15 anos, e relatou que “[...] em razão de uma série de conjunturas dos últimos governos, especialmente do último governo da Dilma, governo Temer e do governo Bolsonaro” (Maimoni, 2022), o PSOL, enquanto partido de oposição, tem buscado intensificar sua atuação no STF.

Essa atuação, de acordo com André Maimoni, se dá a partir da exigência de resposta frente a demandas de entidades, quanto a diferentes assuntos, havendo uma espécie de “filtro” por parte do partido, que verifica a correspondência dessas demandas com suas estratégias e interesses políticos e partidários. O contato entre o PSOL e outras entidades, portanto, é algo comum ao partido ao ingressar com uma ação, pelo partido reconhecer, segundo André Maimoni, que temas importantes podem escapar das considerações do partido, mesmo estes tendo ideias e posicionamentos claros sobre os temas da litigância.

Nesse sentido, o entrevistado enfatiza a ligação do PSOL com o tema da moradia, indicando haver numerosos integrantes de entidades que lutam

e defendam essa pauta, sendo Guilherme Boulos, liderança do MTST, um exemplo disso. Para Maimoni (2022), esse "é um tema que não tem como [...] não estar na pauta de entidades ligadas aos direitos humanos".

André Maimoni (2022) conta que durante a pandemia, momento em que o partido participou de cerca de trinta ações no STF, o PSOL teve:

[...] que fazer uma atuação, não sozinha, mas também junto com outros partidos políticos, outras entidades, para tentar amenizar, ou barrar ou dificultar a retirada de direitos, a alteração de situações de uma gama imensa de pessoas.

Ao nos voltarmos para o processo de propositura da ADPF 828, Maimoni relata que com esta ação, proposta no contexto da pandemia, não foi diferente. Houve uma forte comunicação entre o PSOL, seu requerente, e outras entidades relacionadas à proteção de direitos sociais e à pauta da moradia, mesmo antes do ingresso formalizado da ação⁴¹.

Assim, a comunicação entre essas entidades, trazendo uma variedade de perspectivas sobre uma questão fundamental como a moradia, é apontada por André Maimoni como uma maneira importante de prevenir que a defesa do tema no STF não produza retrocessos, garantindo a construção de um caso forte e de possibilidades de vitórias junto ao tema.

Como o entrevistado relata, o PSOL ingressou com a ADPF 828 motivado pelo aumento da pobreza e da miserabilidade absoluta de parte considerável da população. O perigo causado por reintegrações de posse durante a pandemia, com comunidades inteiras sendo violentamente privadas de suas moradias em um período de alto contágio do coronavírus, também foi motivação para o ingresso do partido com a ação, algo sustentado como motivação por todos os demais entrevistados.

Izadora Brito, entrevistada representante do MTST, considera como importante a existência de uma ação que propusesse a manutenção de ocupações durante a pandemia, porque "a imensa maioria das pessoas que estavam nas ocupações não tinham para onde ir, não tinham casa de família

⁴¹ É importante ressaltar que muitos entrevistados (André Maimoni, Jacques Alfonsin e Paulo Freire) apontaram já haver, antes da articulação com o PSOL, debates em entidades de direitos humanos e movimentos populares por todo o país em torno da necessidade de defender judicialmente o direito à moradia durante a pandemia.

para ir [...] as pessoas iam para a rua, literalmente” (BRITO, 2022), em um cenário em que o número de contágio e mortes pelo coronavírus era crescente. Como a entrevistada nos conta, nas ocupações:

Estava acontecendo uma onda de auto-cuidado muito grande, então a gente tava conseguindo distribuir álcool gel, a gente tava conseguindo distribuir, é... cestas básicas e produzir alimentos nas ocupações. Então, as ocupações estavam sendo um lugar seguro para as pessoas – óbvio que, seguro nas condições possíveis, né? Não é possível dizer que barraco de lona é seguro. Mas eu tô querendo dizer que ali, minimamente, havia uma rede de apoio. (BRITO, 2022)

Ressalta-se, a partir desse cenário de crescente vulnerabilidade da população, a motivação que André Maimoni trouxe como sendo principal do PSOL para a proposição da ADPF 828: a ausência do Estado na questão da moradia. Como ele conta, com base em um boletim (FERREIRA et. al, 2021), a omissão do Estado quanto a demandas envolvendo o combate dos efeitos da pandemia não consistiria somente em omissões, mas em ações deliberadas favoráveis à disseminação do vírus.

Paulo Freire (2022), advogado que assina a peça de ingresso como *amicus curiae* da ABJD, APD e Coletivo Transforma MP, reforça essa visão ao mencionar que, durante a pandemia, houve uma intensificação do nível de precarização social causada não pela pandemia em si, mas pelo “[...] tratamento que foi dado pelas autoridades públicas”. Essa perspectiva crítica à ação do Poder Público também foi demonstrada por Benedito Barbosa (2022), representante da Campanha Despejo Zero e do Gaspar Garcia:

[...] a gente tinha uma expectativa, no início da pandemia, que haveria uma certa compreensão das autoridades em relação ao tratamento dos conflitos fundiários, mas não foi isso o que a gente assistiu. A gente assistiu o inverso. A gente viu nascer um recrudescimento da violência contra a família sem-teto.

Assim, se aliam à ausência de políticas públicas voltadas à proteção do direito à moradia em um momento de vulnerabilidade como o gerado pela pandemia com a existência de pedidos pelos governos, tanto federal, quanto alguns estaduais – como argumentou André Maimoni – na proposição de ações de reintegração de posse contra grande quantidade de famílias.

Também foi mencionado por Benedito Barbosa e por Paulo Freire que a ocorrência de um despejo muito violento em Brasília⁴², em 2021, acompanhado pelo PSOL, também teria sido fator que incentivou a proposição da ação. O despejo foi realizado sem garantir outro local para as pessoas despejadas nem medidas básicas sanitárias contra o contágio pela COVID-19 (BARBOSA, 2022).

Foi esse cenário que levou à criação da Campanha Despejo Zero⁴³ que, ainda que não tenha participado da ADPF 828 como requerente ou *amicus curiae*, também teve atuação de grande relevância no decorrer da ação. Benedito Barbosa contou que a organização é composta por mais de 175 movimentos sociais e de organizações da sociedade civil em torno da proteção de famílias cujas moradias se encontravam ameaçadas durante o período de pandemia.

A Campanha Despejo Zero, no Brasil, não surgiu somente no momento da pandemia, tendo sido articulada em solo nacional, no que Benedito Barbosa (2022) chama de “momentos mais críticos”, como é o caso do período da Copa Mundial de 2014. Assim, o entrevistado foi enfático ao afirmar que a organização da Campanha no país é fruto de muitas situações de luta e de resistência popular ao longo da história brasileira.

A presente edição da Campanha nasceu por meio de uma articulação dos movimentos populares que buscaram denunciar despejos na pandemia, segundo Benedito Barbosa, sendo uma retomada da campanha internacional “Zero Eviction”⁴⁴, que trabalha com a temática dos despejos. Esta, por sua vez, é articulada pela rede internacional *International Alliance of Inhabitants*⁴⁵, como trouxe o entrevistado, além de contar com o apoio da

⁴² O despejo mencionado trata-se do noticiado em seguida: STROPASOLAS, Pedro; TAWANE, Nayá GDF despeja 38 famílias em Brasília nesta segunda: “Crime humanitário”, diz advogada. Brasil de Fato, Brasília, 05 de abr. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/05/gdf-autoriza-despejo-de-38-familias-em-brasilia-crime-humanitario-diz-advogada>. Acesso em 23 de nov. 2022.

⁴³ Para mais informações sobre a Campanha Despejo Zero: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em 13 de nov. 2022.

⁴⁴ Para maiores informações sobre a Zero Eviction: <https://www.habitants.org/zero-evictions-campaign>. Acesso em: 13 de nov. 2022.

⁴⁵ Para maiores informações sobre a *International Alliance of Inhabitants*: <https://por.habitants.org/>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

*Habitat International Coalition*⁴⁶, da *Global Platform for the Right to the City*⁴⁷ e de outras redes globais, que têm acompanhado a situação dos despejos no Brasil e as mobilizações da Campanha.

A união de movimentos populares urbanos nacionais em torno da Campanha Despejo Zero é apontada por Benedito Barbosa como uma novidade importante frente à fragmentação⁴⁸ de movimentos urbanos, em contraposição com a maior união de movimentos da área rural. Assim, a articulação e contato das entidades atuantes na ADPF 828⁴⁹ com a Despejo Zero foi apontada como um importante fator de sucesso para a ação, por boa parte dos entrevistados, como será mostrado nos próximos tópicos.

Entretanto, mesmo com o diálogo e contato entre essas entidades e suas atuações em torno da luta contra os despejos, o nascimento da ADPF 828 é uma questão que parece ter dividido opiniões das entidades entrevistadas. Houve de início, por parte de algumas entidades, o receio de não ser aquele um momento propício de se ingressar com uma ação como a ADPF 828, por conta do governo e da composição do Supremo não estarem muito atentos ao tema de despejos (André Maimoni). Ao tratar do tema, Olímpio Rocha (2022), entrevistado pelo CEDH da Paraíba, diz lembrar ter havido questionamentos ao PSOL quanto ao ingresso com a ADPF 828, associando esse movimento com o ato de “mexer num vespeiro”.

Segundo André Maimoni, Cristiano Muller, entrevistado pelo CDES, e Paulo Freire, esse receio por parte das entidades viria pelo fato de que, se os resultados da ADPF 828 fossem negativos ao seu pedido, o objetivo da ação “sairia pela culatra”, constituindo um grave precedente negativo à luta pela moradia no Brasil.

⁴⁶ Para maiores informações sobre a *Habitat International Coalition*: <https://www.hic-net.org/>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

⁴⁷ Para mais informações sobre a *Global Platform for the Right to the City*: <https://www.right2city.org/>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

⁴⁸ O entrevistado fez questão de ressaltar que, com o uso da palavra “fragmentado”, não buscou fazer nenhum juízo de valor, apenas ressaltar o grande espectro de atuação e variedades de organizações que tratam da moradia no meio urbano.

⁴⁹ Para além de uma articulação, muitas das entidades entrevistadas pela presente pesquisa compõem a Campanha Despejo como seus integrantes. São elas: o CDES; o CPDH; a RENAP; o Gaspar Garcia e o NAJUP Luiza Mahin. Esse cenário foi constatado a partir de declarações pelos atores entrevistados e de consulta à lista de entidades integrantes, presente nas páginas 141-142 da Gramática Jurídica, produzida pela Campanha Despejo Zero, disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Gramatica-Juridica-compactado.pdf>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

Paulo Freire, nesse sentido, revelou que a avaliação da ABJD era de que, na pandemia, ainda que estivessem ocorrendo despejos, no geral, estavam ocorrendo “mais vitórias do que derrotas” (FREIRE, 2022), com a invocação da Recomendação nº 90⁵⁰, de 02 de março de 2021 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos tribunais, na suspensão de reintegrações de posses. Assim, segundo o entrevistado, a ABJD já vinha estudando a possibilidade de ingressar com uma ação como a ADPF 828, mas apresentava receio de reversão desse cenário frente a uma decisão negativa do STF.

Também Gabriela da Silva, representante da RENAP, reforçou isso ao indicar que o momento de ingresso da ADPF 828 “foi um momento tenso” na Campanha Despejo Zero, uma vez que esta não teria, naquele momento, grandes expectativas de ter conquistas em uma ação que tratasse do tema de despejo. Foi o relatado por Cristiano Muller, que revelou que a indagação sobre o ministro relator responsável por uma ação como a ADPF 828 também foi alvo de receios entre as entidades articuladas em torno da Campanha Despejo Zero.

Paulo Freire ainda comenta a consideração de um outro elemento jurídico nesse momento anterior ao ingresso da ADPF 828: o fato de que, após o ingresso de uma ação de controle concentrado, seu requerente não poderia desistir da ação – como tem sido entendido pelo STF com base no princípio da indisponibilidade do interesse público. Conforme posicionamento do ministro Marco Aurélio na decisão proferida na ADI 387-MC, rel. min. Celso de Mello:

O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle concentrado de constitucionalidade, impede a desistência da ação direta já ajuizada. O art. 169, § 1º, do RISTF-80, que veda ao PGR essa desistência, aplica-se, extensivamente, a todas as autoridades e órgãos legitimados pela Constituição de 1988 para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103). (ADI 387 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-3-1991, P, DJ de 11-10-1991)

⁵⁰ Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 20 de nov. de 2022.

Porém, como relatado por André Maimoni, o PSOL e o MTST viram, no contexto da pandemia, um momento propício para o ingresso com uma ação como a ADPF 828, tendo em mente a obtenção de uma maior sensibilização com relação à pauta por parte das entidades atuantes na ação, principalmente por seus gestores. Como conta Izadora Brito, os atores presentes na ação começaram a canalizar o sentimento de solidariedade que surgia com a pandemia, frente a fatores como as mortes causadas pelo coronavírus, as atuações do governo e a crise econômica, que se agravou. A contradição de um momento que recomendava às pessoas “ficarem em casa” para sua sobrevivência frente ao aumento dos despejos, também foi ressaltada por Cristiano Muller (2022).

Izadora Brito revelou que houve um momento decisivo para consolidar o entendimento de que uma ação, nos moldes da ADPF 828, poderia ser possível e favorável à questão da moradia durante a pandemia. Esse momento foi no começo de 2020, quando o Ministério Público de São Paulo acolheu representação oferecida por Guilherme Boulos, liderança do PSOL e MTST, pela deputada federal Luiza Erundina, também do PSOL, e pelo padre Júlio Lancellotti, coordenador da Pastoral do Povo de Rua. Essa representação recomendava a serviços de hospedaria a acolherem pessoas que se encontravam em situação de rua durante a pandemia⁵¹, algo considerado histórico e inesperado por Izadora Brito.

A entrevistada conta que a partir dessa resposta positiva por um órgão público considerado “ultraconservador” começou-se a pensar na possibilidade do ingresso de uma ação como a ADPF 828. Sobre o ingresso com a ADPF 828, Izadora Brito (2022) manifestou que:

Foi uma ação pensada originalmente pelo MTST – isso eu não tenho, [...] nenhuma preocupação em dizer isso: a ADPF [...] é um filho nosso. E aí, bom, sentamos com o jurídico do PSOL e: “você topam?”, “topamos!”. Fizemos a ação. É... então foi uma construção originalmente do PSOL e do MTST.

⁵¹ ASSUNÇÃO, Clara. **MP pede 8 mil vagas para pessoas em situação de rua em São Paulo. Covas oferece 500.** Rede Brasil Atual, 22 de mar. 2020. Cidadania. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/mp-8-mil-vagas-hoteis-moradores-rua-sao-paulo-covas-oferece-500/>. Acesso em: 13 de nov. 2022.

A participação do MTST na proposição da ação já se demonstra na petição inicial do PSOL, quando é mencionado, logo em seu início, que: “[a] presente ação responde a demanda e foi elaborada com a contribuição de entidades de defesa da moradia e de direitos humanos, em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto — MTST” (BRASIL, 2021). Assim, Izadora Brito (2022) conta que, ainda que a ação de proposição tenha sido conjunta dessas duas entidades, “[...] o autor da ação, pela questão da natureza jurídica, foi o PSOL”, o que nos permite reflexões quanto à questão da legitimidade de propositura de uma ADPF.

A participação do MTST como gestor da ação e a legitimidade do PSOL para uma ação como a ADPF 828 também são reconhecidas por outros entrevistados, como Benedito Barbosa e Paulo Freire. Este ressaltou que a “[...] maioria das entidades, amigas da corte, não tem legitimidade para ingressar com uma ação de controle concentrado. Elas não estão lá no rol do [artigo] 103 da Constituição” (FREIRE, 2022).

Após o ingresso da ADPF 828, outras entidades passaram a peticionar para participar dela como *amici curiae*. A Campanha Despejo Zero, nesse sentido, foi procurada pelo PSOL e MTST para auxiliar na organização da articulação e ingresso das entidades como amigas da corte (André Maimoni, Benedito Barbosa e Izadora Brito), mesmo aquelas que se mostraram inicialmente receosas com a proposição de ação semelhante. Nesse sentido, Paulo Freire (2022) conta que a ABJD foi informada pelo próprio PSOL do ingresso da ADPF 828, resolvendo ingressar na ação como amigo da corte de forma a “[...] evitar uma decisão negativa que pudesse reverter as vitórias que vinham sendo conquistadas”. No mesmo sentido, Cristiano Muller, ao narrar a reação do CDES ao saber do ingresso da ação, revela que a decisão da entidade sobre seu ingresso como amigo da corte se deu justamente pelo receio de qual resultado ela poderia gerar.

A proposição da ADPF 828, portanto, foi um momento de intenso debate, avaliação e balanço do cenário, gestada pelo MTST e o PSOL, ainda que somente o último seja requerente da ação em seu aspecto processual. O momento da pandemia e a percepção de uma possível maior sensibilização do Judiciário com relação a questões relacionadas ao direito à moradia,

portanto, foram apontadas como sendo fundamentais para a decisão de peticionar a ADPF 828, ainda que houvesse receios por parte das entidades que vieram, posteriormente, participar da ação.

Com o ingresso da ação, iniciou-se uma intensa organização e articulação em torno dela como forma de garantir melhores estratégias e evitar resultados negativos ao pedido da ação, relação que se encontra melhor aprofundada nos próximos tópicos.

5.2. Relações entre Poderes e litigância pelo direito à moradia

Este tópico pretende explorar as principais dificuldades trazidas pelos atores entrevistados na busca pela garantia do direito à moradia junto ao Judiciário, bem como o papel que atribuem ao Poder nessa pauta. Para melhor apresentar essas visões e dialogar com o cenário atual de litigância em temas de impacto social no STF, foi utilizado, de maneira subsidiária, reflexões do livro "STF e Partidos Políticos: decifrando a simbiose institucional", do jurista e cientista político Daniel Bogéa (2021). Com esses embasamentos, visei observar como as perspectivas trazidas pelos agentes e em diálogo com a obra de Bogéa (2021) se refletem na relação desses agentes com a ADPF 828.

Uma crítica que é frequentemente endereçada à ADPF dos Despejos, segundo parte dos entrevistados (André Maimoni, Benedito Barbosa, Izadora Brito e Paulo Freire), é a de que não seria atribuição do Judiciário tratar da efetivação do acesso e garantia à moradia nos moldes do objeto da ação. É o que assinalou o próprio ministro Barroso, como trazido anteriormente e como lembrado por Izadora Brito, Benedito Barbosa e Paulo Freire em suas falas. Segundo o ministro Barroso, o atendimento completo ao pedido da ação seria legislar, invadindo, assim, a competência do Legislativo e do Executivo. Esse entendimento que não é compartilhado com o MTST, segundo Izadora Brito, e por outros entrevistados, como André Maimoni e Paulo Freire.

Essa crítica feita à ADPF 828, entretanto, não se restringe a ela, se voltando também a uma série de ações de impacto social e relacionadas a políticas públicas que têm sido julgadas pelo Judiciário (OSORIO, 2019) e,

em especial, pelo STF, nas últimas décadas. A visão negativa sobre a atuação judiciária nessas questões se reflete em termos como “judicialização da política” e “ativismo político”, que compõem fortes linhas no âmbito acadêmico de estudos relativos à expansão da atuação do Judiciário no período pós-redemocratização, e que têm ganhado cada vez mais espaço no debate público (BOGÉA, 2021).

Segundo o pesquisador Daniel Bogéa (2021), parte predominante desses estudos costumam apontar, em sua análise, patologias no sistema democrático e na relação entre a divisão de Poderes, indicando vácuos por parte do Legislativo ou do Executivo, vistos como sendo as arenas políticas por excelência. Haveria assim, a ideia de uma usurpação de atribuição por parte do Supremo, visão que, dominante na Academia, é apontada pelo pesquisador como insuficiente para explicar o fenômeno da expansão do Judiciário em matérias consideradas políticas.

Para Bogéa (2021), portanto, o acesso às motivações dos litigantes nessas matérias são centrais para investigações adequadas desse fenômeno, mostrando que muitas podem ser as razões para essa litigância. Também é importante uma observação ao tratamento do tema litigado em outros Poderes, principalmente durante ou após a ocorrência da ação, podendo averiguar que efeitos essa litigância teria causado no Executivo e Legislativo (BOGÉA, 2021).

No âmbito das motivações que levaram à proposição da ADPF 828, a omissão do Executivo e do Legislativo durante a pandemia quanto à proteção do direito à moradia foi mencionada pelos entrevistados, sendo invocadas como justificativa da chamada “jurisprudência da crise” do STF, em busca da garantia de direitos fundamentais (FREIRE, 2022).

Contudo, ainda que trazendo essa motivação, foi ressaltado por parte considerável dos entrevistados o amplo arcabouço legislativo envolvendo o direito à moradia e a garantia de sua proteção no Brasil. Embora as atuais normas relativas à matéria não possam ser tidas como ideais ou suficientes às pautas que a luta por moradia reivindica enquanto necessárias, não devemos ignorar a diversidade de dispositivos legislativos que buscam assegurar e fortalecer, em algum nível, o direito à moradia. Tal cenário parece

reforçar as críticas feitas por Daniel Bogéa (2021) na situação da ADPF 828, ao menos quanto ao Legislativo, uma vez que não parece haver vácuo normativo significativo referente à defesa do direito à moradia. Foram ressaltadas, assim, outras motivações que levaram à proposição da ADPF 828.

Nesse sentido, critica-se a ausência e dificuldades na implementação desse mencionado arcabouço legislativo. Gabriela da Silva (2022), argumentou que:

[...] legislação que [...] garanta a moradia, a gente tem: a gente tem a Constituição, a gente tem o Estatuto da Cidade... é... enfim, a gente tem os planos diretores, a gente tem as normas de direitos, é... humanos internacionais. Então, a gente tem um arcabouço jurídico, né, que defenda [a moradia]. A gente só não consegue que o Judiciário realmente faça suas decisões levando em conta essa legislação.

Esse aspecto também é frisado por outros entrevistados (Cristiano Muller, Paulo Freire e Viviane Hellman), como Benedito Barbosa (2022), que afirma que o Brasil possui legislações “[...] extremamente avançadas associadas ao tema da garantia do direito à moradia, da regularização fundiária, proteção da posse... que são referência internacional [...]”. O entrevistado se complementa afirmando que, frente a esse cenário legislativo favorável, em certa medida, à defesa do direito à moradia, não faz sentido termos tribunais tão conservadores quanto à temática.

Paulo Freire, ao tratar desse tópico, trouxe a importância do art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988⁵² enquanto garantidor da realização da reforma agrária no Brasil. O entrevistado, enfatiza tanto a caracterização desse dispositivo enquanto parte da Cláusula Pétrea (artigo 60, §4º, Constituição Federal de 1988), quanto a sua não efetivação em nosso país.

Além disso, Paulo Freire e Cristiano Muller salientam o aspecto múltiplo da função social da propriedade, que não se restringe apenas ao

⁵² **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) **XXIII** - a propriedade atenderá a sua função social;

aspecto da produtividade, mas também ambiental e trabalhista, que costumam ser ainda mais desconsiderados na prática jurídica. Nesse sentido, Paulo Freire (2022) frisou as dificuldades da efetivação da parte social da Constituição Federal, que seria, desde sua promulgação, “mais uma promessa do que uma consolidação”, que tem se concretizado somente com lutas da sociedade civil organizada em torno da reivindicação de seus direitos sociais (Paulo Freire e Viviane Hellman).

Muitos dos entrevistados também alegaram um descaso do Judiciário com recomendações e resoluções que envolvem garantias ao direito à moradia, mas que não têm poder vinculativo. Um exemplo disso seria a Resolução nº 10⁵³, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que apareceu em parte considerável das entrevistas realizadas nesta pesquisa (André Maimoni, Benedito Barbosa, Cristiano Muller e Olímpio Rocha).

Essa Resolução buscava garantir alguns direitos em situações de despejos, como a asseguaração de uma audiência anterior à reintegração de posse. Como coloca Benedito Barbosa, essas audiências teriam o propósito de estabelecer diálogo e verificar condições e possibilidades da situação, tendo o objetivo de garantir o mínimo de condições para o acolhimento das pessoas que sofrem reintegrações de posses (art. 8º, BRASIL, 2018). Porém, segundo André Maimoni, os juízes não costumam se atentar a essa Resolução.

O cumprimento da Recomendação nº 90, do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021) também foi mencionado. Paulo Freire compartilhou que, em sua prática, a invocação dessa Recomendação nos tribunais gerou resultados positivos, enquanto Olímpio Rocha afirmou que seu cumprimento teve que ser exigido judicialmente na Paraíba.

Também, segundo André Maimoni, Fernando Moris – entrevistado pelo GAETS –, Olímpio Rocha e Paulo Freire, os tribunais costumam não prezar nem mesmo pela aplicação do artigo 565 do Código de Processo Civil

⁵³ Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em 20 de nov. 2022.

(CPC), de caráter vinculante. Esse dispositivo, existente desde 2015, pressupõe a designação de uma audiência prévia à concessão de liminar em questões possessórias, o que poderia favorecer resultados mais humanizados nessas situações. Para além disso, em seu §2º, o mencionado dispositivo coloca a necessidade da intimação da Defensoria Pública em casos em que uma das partes do litígio for beneficiária de gratuidade da justiça. Segundo Paulo Freire (2022), apesar dessas medidas estarem positivadas no CPC, seu cumprimento “[...] não entra nas entranhas do Poder Judiciário. Isso não acontece”.

Assim, ao observamos a existência de normas que buscam assegurar o direito à moradia, não se ignora que a matéria específica da ADPF 828 – a suspensão de despejos, desocupações e reintegrações de posse no contexto da pandemia – não tenha tido, após 2021, previsão legislativa vigente de objeto semelhante, como bem destaca a professora Bianca Tavorari (2022), em seu Twitter:

hoje a ADPF n. 828 é a única referência normativa para suspender despejos e remoções, já que o prazo previsto pela Lei n. 14.216/2021 já vence ([seu prazo] era [até] 31.12.2021) e o legislativo ainda não discutiu a prorrogação (tem requerimento da @natbonavides que ainda não foi posto em discussão).

Entretanto, deve-se ressaltar que, se efetivamente aplicadas pelo Judiciário, medidas legislativas e recomendações como as mencionadas acima, poderiam possibilitar uma melhor garantia do direito à moradia e diminuição da violência dos despejos. Ademais, também é relevante mencionar que esse atual vácuo legislativo, por si só, tem, em sua causa, complexa investigação, não representando a ausência de mobilização quanto à matéria no Congresso. Ao momento de escrita deste trabalho, por exemplo, há mobilização no Legislativo em torno de Projetos de Lei semelhantes à matéria da ADPF 828.

Benedito Barbosa relata a participação da Campanha Despejo Zero na proposição do PL 1.501/22⁵⁴, de autoria da Deputada Natália Bonavides.

⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.501**, de 06 de junho de 2022. Dispõe sobre os procedimentos de análise, decretação e efetivação de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que acarretem desocupação... Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em:

Esse Projeto de Lei, ao estabelecer parâmetros a serem seguidos pelo Poder Público em situações de despejos e desocupações, defende que pessoas em situação de vulnerabilidade não sejam despejadas. O Projeto de Lei, proposto em 06 de junho de 2022, se encontra desde o dia 20 de junho de 2022 parado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural⁵⁵. Viviane Hellman (2022), entrevistada pelo NAJUP Luiza Mahin, chama essa iniciativa legislativa de “Projeto de Lei do Despejo Zero”, ressaltando a participação da Campanha e de outras entidades em sua construção.

Segundo Benedito Barbosa, ainda, a Despejo Zero faz campanha em defesa deste e dos outros Projetos de Lei no Congresso que se encontram em tramitação tratando do tema dos despejos, mencionados por ele: o PL 1.718/22⁵⁶, de iniciativa do Senador Paulo Paim, do PT/RS e o PL 878/2022⁵⁷, do Deputado Orlando Silva, do PCdoB/SP.

Foram ressaltadas por alguns entrevistados dificuldades em tratar do tema da suspensão dos despejos no Congresso Nacional (Benedito Barbosa, Cristiano Muller e Paulo Freire). Uma dessas dificuldades envolve a forte presença de setores conservadores no Congresso que dificultam a tramitação de legislações relativas à garantia de direitos sociais e fundamentais (Benedito Barbosa e Paulo Freire). Para Benedito Barbosa, demandas sociais como a que é objeto da ADPF 828 deveriam estar no Legislativo, porém, a utilização do STF vem sendo vista como caminho para medidas e mobilizações em torno dessas temáticas.

A intervenção de setores conservadores do Congresso Nacional se mostra, em matéria de direito à moradia, no debate que envolveu a aprovação da Lei 14.216/21 no Senado Federal. Foi nesse momento em que,

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2112509. Acesso em: 17 de nov. 2022.

⁵⁵ Como verificado na tramitação disponível no site do Senado: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2326080>. Acesso em 20 de nov. de 2022.

⁵⁶ BRASIL. Senado. **Projeto de Lei nº 1.718, de 2022**. Altera a Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021, para prorrogar a suspensão da execução das ordens de despejo de locações.... Brasília: Senado, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153716>. Acesso em: 20 de nov. de 2022.

⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 878**, de 07 de abril de 2022. Altera os Artigos 1º, 2º e 4º Da Lei no. 14.216, de 07 de outubro de 2021, para estender a suspensão do cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2319530>. Acesso em: 20 de nov. de 2022.

com a atuação da Bancada Ruralista, retirou-se a previsão original legislativa de suspensão de despejos também nas áreas rurais, e não só nas urbanas (Benedito Barbosa, Cristiano Muller e Paulo Freire; CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022, p. 214). Sobre isso, Benedito Barbosa (2022) relata que:

[...] a gente viu lá como eles [a Bancada Ruralista] são muito articulados no Congresso Nacional para impedir o avanço das políticas públicas e promover Projetos de Lei que aumentam, vamos dizer assim, a retirada de direitos e a criminalização dos movimentos sociais.

Quanto às omissões do Executivo, Cristiano Muller (2022), declara que, na designação dos Poderes, há uma armadilha para o Poder Judiciário, uma vez que os conflitos possessórios são “jogados no colo” do Judiciário frente às omissões dos outros Poderes e, em específico, do Poder Executivo. Aponta, assim como André Maimoni e Benedito Barbosa, a falta de políticas públicas e de zelo com o patrimônio público pelo Poder Público e a falta de fiscalização do cuidado com esse patrimônio, chamando atenção para o fato de que “[...] muitos prédios que foram reintegrados, onde as famílias foram despejadas, hoje continuam abandonados” (MULLER, 2022).

Assim, ao observar como os outros Poderes – além do Judiciário – aparecem nas falas dos entrevistados, questão considerada importante por Bogéa (2021), vemos que foram relatadas omissões no âmbito do Legislativo e do Executivo. Essas omissões, porém, não são incontroversas, além de não aparecerem como sendo únicas ou simplificadas motivações à litigância em busca da garantia do direito à moradia.

Como introduzido no tópico anterior, foram enfatizadas omissões no âmbito do Executivo quanto à garantia de acesso e permanência dignos à moradia durante a pandemia – e mesmo ações governamentais que contribuíram para a intensificação da ameaça desse direito. Quanto ao Legislativo – reconhecido como arena ideal para tratamento da problemática da moradia –, foi ressaltada na fala dos entrevistados uma considerável quantidade de legislações que buscam a garantia do direito à moradia, ainda que tenha sido apontada uma omissão normativa atual relativa à temática específica que constitui o pedido da ADPF 828. Ainda no âmbito deste Poder, foram levantadas dificuldades de tramitação de propostas que buscam

favorecer o direito à moradia neste Poder na mesma linha em que apresentaram problemas, no Judiciário, quanto à sua efetivação.

O sistema judiciário, assim, aparece na visão dos entrevistados como via alternativa e simultânea ao Legislativo para reivindicação desse direito. Ao mesmo tempo em que é visto como ator omissor ou não cumpridor, de modo geral, de legislações, resoluções e recomendações favoráveis ao direito à moradia. Frente ao Executivo, de mesma forma, o Judiciário aparece como omissor na fiscalização do cuidado daquele com a função social da propriedade, além de ser tido como possível impulsionador de medidas que visem à mitigação dos danos causados ao direito à moradia.

5.3. Visão dos atores sobre a relação entre Judiciário e direito à moradia

Nos últimos tópicos, os agentes entrevistados, em sua maioria, atribuíram à própria estrutura e características do Judiciário brasileiro a causa da existência de obstáculos ao objetivo de consolidação do direito à moradia nesse Poder. Foram explorados motivos do receio relativo à proposição de uma ação com pedido de suspensão de despejos, relatado por parte das entidades atuantes na ADPF 828. Muitos desses aspectos se mostram, como veremos, na experiência desses atores na litigância nesse tema e na consequente visão que eles possuem sobre o Judiciário.

Como visto no tópico anterior, a omissão dos tribunais na invocação e aplicação adequada de normas, recomendações e resoluções que contribuem para a garantia do direito à moradia foi apontado como um importante desafio na litigância relativa a esse direito. Nesse sentido, este tópico objetivou destacar pontos e elaborações trazidas pelos entrevistados que tenham relação com as dificuldades de implementação, efetivação e da mobilização do Judiciário quanto ao tema do direito social da moradia.

Ao trazer uma visão compartilhada no MTST sobre o Judiciário, Izadora Brito nos revelou que o movimento não havia procurado litigar no STF até a ADPF 828, tendo sido esta, portanto, a primeira ação da organização no Supremo. Segundo a entrevistada, o MTST não possuía, até

o contexto de propositura dessa ação, boas expectativas do Judiciário, não o vendo como uma arena favorável à sua luta:

O Judiciário é um dos Poderes que estão a serviço de um... da manutenção desse status de desigualdade, enfim, de um modo geral, [...] é um dos alicerces dessa estrutura de manutenção de exploração, né?, do capitalismo. Então, [...] não temos uma relação de muita confiança com o sistema judicial brasileiro (BRITO, 2022).

Quando uma questão de moradia é levada ao âmbito judicial, por meio de uma ação de reintegração de posse, por exemplo, Izadora Brito afirma que geralmente ela não é ganha na justiça, mas sim por uma pressão política junto ao Executivo. Reforça, assim que "o Judiciário é portas fechadas pra gente" (BRITO, 2022), algo semelhante ao colocado por Nadine Borges (2022), entrevistada pela OAB-RJ, que critica que muitas vezes: "[...] o Poder Judiciário, ele fecha as portas [...] ele não recebe, ele não despacha, ele se encastela", e por Viviane Hellman (2022), que afirma que: "o Judiciário, em geral, nunca está do nosso lado".

Izadora Brito e Paulo Freire ressaltam, ainda, a problemática da criminalização dos movimentos sociais, indicando que esse processo também se encontra presente no Judiciário (Izadora Brito). É essa criminalização, por exemplo, que obsta o MTST de ter Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), uma vez que a existência deste pode ser utilizada como recurso para dissolução judicial do movimento (SILVA, 2020). Sem CNPJ, os movimentos sociais não são atingidos por denúncias, processos ou cobranças judiciais que podem pretender torná-lo ilegal⁵⁸, sendo a ausência do cadastro, portanto, uma forma de proteção encontrada pelos movimentos contra sua criminalização.

Esse cenário pode ser visto também na fala do advogado José Batista Afonso, da Comissão Pastoral da Terra, sobre esta, em entrevista à Folha de São Paulo⁵⁹, em 2009: "a característica do movimento é não ter personalidade jurídica, como o movimento garimpeiro ou ruralista. As críticas

⁵⁸ SEQUEIRA, Claudio Dantas. **MST diz que não precisa de CNPJ para fazer reforma agrária.** FOLHA, 18 de jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/01/491380-mst-diz-que-nao-precisa-de-cnpj-para-fazer-reforma-agraria.shtml>. Acesso em: 20 de nov. de 2022.

⁵⁹ IDEM.

[à não institucionalização do movimento] são parte de um processo de perseguição da direita".

Segundo Gabriela da Silva, a ausência de CNPJ é um impasse não só no ingresso com ações, mas também em outras instâncias da atuação judicial, como no ingresso de uma entidade como *amicus curiae*. A entrevistada relata que a ausência do cadastro pode ser utilizada como argumento para indeferimento desse ingresso. No caso da RENAP, que não possui CNPJ, teria sido esse um motivo para a inadmissão de sua petição de ingresso enquanto amiga da corte na ADPF 828, conforme relatado pela entrevistada.

A RENAP está se organizando para recorrer contra a decisão de indeferimento de seu ingresso como amigo da corte na ADPF 828 – não disponibilizada publicamente no site do STF – buscando demonstrar que, mesmo não possuindo formalização, possui atuação nacional, requisito formal para o ingresso como *amicus curiae* (Gabriela da Silva). Apesar disso, o indeferimento não impediu que a organização participasse da ação, o que fez integrando a Campanha Despejo Zero, se organizando e se articulando com outras entidades atuantes na ADPF 828 – que o fazem de maneira formalizada, enquanto *amici curiae* ou requerente, ou não formalizada.

Cabe a menção, aqui, de algumas outras entidades que, ainda que não tenham ingressado formalmente na ação, por motivos não plenamente explorados nas entrevistas, possuem importante participação nela. Esse seria o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), segundo Izadora Brito e Olímpio Rocha. O Movimento teria comparecido, inclusive, em uma audiência *online*, em outubro de 2022, com o gabinete da presidência do STF, junto a outras entidades da sociedade civil (Izadora Brito).

Vemos que há, portanto, um desincentivo à litigância por entidades que não possuem CNPJ – principalmente no ingresso com ações, mas também, como trazido pela experiência da RENAP, como *amicus curiae*. Esse desincentivo é ainda maior com relação a movimentos sociais, uma vez que a obtenção do CNPJ, fator considerado para o ingresso com ou em uma ação, é obstaculizado diante da possibilidade de criminalização desses movimentos,

sendo essa criminalização, como trazido também do Capítulo 3.1, “A luta pelo direito à moradia no Brasil”, histórica.

Nessa toada, o forte aspecto priorizador do direito à propriedade em detrimento de outros direitos do sistema jurídico foi apontado por Natália de Almeida, Paulo Freire e Gabriela da Silva como um entrave que permeia todo o Judiciário na pauta de conflitos fundiários. Os dois últimos entrevistados avaliam que, no sistema judiciário brasileiro, o direito à propriedade é visto como algo inabalável, quase divino, contrariando a inexistência fática de hierarquia entre direitos fundamentais (Nadine Borges e Paulo Freire). Viviane Hellman (2022) trouxe visão semelhante ao mencionar que o Judiciário busca “a defesa da propriedade acima de tudo”. Paulo Freire (2022) condenou esse tratamento do direito à propriedade, afirmando que: “[a] propriedade a partir da Constituição de 88 deixa de ser em uma relação entre o proprietário e a coisa, ela tem uma função que interessa a toda a sociedade”, devendo ser vista como algo que não deveria ser livremente explorada.

Para os entrevistados, não só há uma supervalorização do direito à propriedade em detrimento do direito à moradia, como o Judiciário ainda teria tratamento inadequado ao se voltar a este. Isso se dá, segundo trazido pelos entrevistados, não só por uma tendência do Judiciário em dar menor importância a este direito frente a outros direitos fundamentais (como o direito à educação e à saúde) (Nadine Borges), como também por vê-lo isolado de outros direitos ou mesmo como um direito voltado somente à garantia de uma residência.

É o que sustenta Viviane Hellman, que coloca pontos como o pertencimento e a estruturação da vida dos ocupantes como questões que o Judiciário não se atenta com a centralidade necessária. André Maimoni também se refere a esse tema ao ressaltar ocupações que possuem anos de existência e que se apresentam enquanto referência de vida para seus moradores, sendo os despejos e remoções realizadas, como aponta Nadine Borges, uma interrupção das conquistas de vida dessas pessoas. Foi levantada, a partir desse entendimento, a importância do reconhecimento dos efeitos psicológicos dos despejos pelos ocupantes (Benedito Barbosa e

Nadine Borges). Benedito Barbosa e Nadine Borges afirmam que as situações de violência e a própria violência de perder suas casas gera traumas e problemáticas psicológicas aos atingidos.

Nesse sentido, Nadine Borges informa que faz parte da atuação da Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ o encaminhamento de algumas famílias alvo de despejos para atendimentos na área de saúde mental. Com relação a outras ações voltadas aos efeitos psicológicos de conflitos possessórios, Benedito Barbosa relatou que tem participado de reuniões com a Faculdade de Psicologia da USP, com a participação também da Defensoria Pública, sobre a possibilidade de realização de um estudo sobre os impactos traumáticos causados por despejos, especialmente em crianças.

A atuação do Estado em matéria de conflitos possessórios, para além da omissão em políticas públicas favoráveis ao direito à moradia, se dá por meio de atuações permeadas por violência, algo que é reconhecido e foi trazido, de alguma forma, na fala de grande parte dos entrevistados (André Maimoni, Benedito Barbosa, Cristiano Muller, Izadora Borges, Nadine Borges, Olímpio Rocha e Viviane Hellman). Como ressaltado por André Maimoni (2022):

Então, como é que o Estado entra nisso [despejos e remoções], nesse tema? Ele entra dando porrada, pela polícia. Ele entra com a força de uma medida liminar, de um juiz que nem... que nem sabe aonde é o lugar que ele está falando para as pessoas saírem, né?, muitas vezes — não são todos, não, mas a boa parte delas é essa.

A gravidade da situação envolvendo despejos, portanto, não envolve apenas a perda da moradia e referências às pessoas atingidas, mas impactos à sua integridade física e mental em decorrência da violência frequentemente exercida pelo Poder Público nessas situações. Dessa maneira, Nadine Borges enfatiza a necessidade de uma atuação rápida e urgente em situações de despejo.

Envolvendo os componentes e profissionais que atuam no sistema judiciário brasileiro, outro desafio apontado na litigância sobre o direito à moradia se deve ao seu conservadorismo, conforme Gabriela da Silva (2022):

[...] a gente tem um Judiciário que não é nosso, da classe trabalhadora, né? Ele é um Judiciário, é um... é um homem branco, hétero, cis, rico... então... que muitas vezes nunca pisou numa comunidade, não sabe as mazelas do que é você ter que viver numa ocupação, num cortiço, numa palafita... Então, é muito complicado, às vezes, a gente sensibilizar um juiz, um promotor.

Benedito Barbosa revela que a Campanha Despejo Zero protocolou, ao início de suas atividades, alguns ofícios junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo solicitando reuniões e buscando alguma atuação deste em prol da suspensão dos despejos no período da pandemia. Porém, como relatado pelo entrevistado “[...] o Tribunal de Justiça de São Paulo tem sido, e foi, muito insensível, no início da pandemia, especialmente” (BARBOSA, 2022). Foi ressaltado, portanto, algo que também foi trazido na mídia⁶⁰: que o Judiciário do estado de São Paulo foi o que mais descumpriu as decisões liminares da ADPF 828 ao longo da vigência desta.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, Benedito Barbosa ainda ressaltou medidas do governo Bolsonaro que buscaram garantir um perfil mais conservador à Corte^{61 62}. Segundo ele, frente ao reconhecimento de uma postura, em algum grau, progressista por parte do STF no tocante a algumas pautas sociais, de políticas públicas e dos costumes, Bolsonaro se empenhou em mudar esse cenário, tendo indicado, para tanto, os ministros André Mendonça e Kassio Nunes Marques, de perfis mais conservadores.

Viviane Hellman também reconhece a atuação do STF, principalmente no âmbito da ADPF 828, como comprometida com a garantia de direitos sociais. Entretanto, ressaltou que essa atuação se dá limitada ao âmbito do direito burguês, entendendo que seria somente nas “brechas” do Judiciário

⁶⁰ GOMES, Rodrigo. **Justiça de São Paulo é a que menos cumpre decisão do STF sobre despejos na pandemia**. Rede Brasil Atual, 05 de fev. 2022. Cidadania. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/justica-de-sao-paulo-e-a-que-menos-cumpre-decisao-do-stf-sobre-despejos-na-pandemia/>. Acesso em: 18 de nov. 2022.

⁶¹ SOUZA, Renato. **Bolsonaro aposta em conservador no STF para agradar o eleitorado**. Correio Braziliense, 03 de abr. 2021. Governo. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/04/4915877-bolsonaro-aposta-em-conservador-no-stf-para-agradar-o-eleitorado.html>. Acesso em: 16 de fev. 2023.

⁶² **Bolsonaro defende Mendonça no STF para ‘pedir vistas e ficar sentado’ sobre temas incômodos aos conservadores**. Globo, 26 de out. 2021. Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/10/26/bolsonaro-defende-mendonca-no-stf-para-pedir-vistas-e-ficar-sentado-sobre-temas-incomodos-aos-conservadores.ghtml>. Acesso em: 16 de fev. 2023.

que as vitórias no contexto da luta pela moradia seriam possíveis, como considera ser o caso da ADPF 828.

Cabe trazer que Benedito Barbosa (2022), ainda que reconhecendo um perfil progressista do STF quanto a pautas sociais, argumentou que isso não se reflete de maneira generalizada em sua atuação, uma vez que:

[...] em relação aos quilombolas, em relação às terras indígenas, em relação... Nós estamos discutindo aí, vendo, também... o Supremo ainda está adversando, vamo(s) dizer assim, com dificuldade de colocar em votação a questão do Marco Temporal das terras indígenas.

Assim, foi defendida, por parte dos entrevistados, a necessidade de sensibilizar os juízes e integrantes do Judiciário em torno da pauta da moradia. A falta de sensibilidade do Judiciário com esse tema se mostra na sua própria configuração, como pela ausência de varas especializadas na matéria do direito à moradia (André Maimoni e Viviane Hellman). Não há, assim, um local no sistema jurídico com a profissionalização necessária para receber as demandas relacionadas à moradia de maneira concentrada e adequada. Nesse sentido, Viviane Hellman informa haver uma mobilização do NAJUP Luiza Mahin no Rio de Janeiro junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) e ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região com jurisdição no Rio de Janeiro (TRF-2) com o objetivo da criação de uma câmara específica para litígio coletivo em casos de conflitos fundiários, com maior destaque para a possibilidade de mediação adequada desses conflitos.

Também foi relatada a dificuldade de pautas relacionadas ao direito à moradia de subir de instâncias jurídicas e de encontrar uma instância com mais sensibilidade, sendo esse um processo moroso, de duração de meses ou anos (André Maimoni).

Podemos identificar, portanto, que a ausência de varas que tratem do tema da moradia aliadas à dificuldade enfrentada por ações que envolvem essa matéria em subir de instâncias intensifica a morosidade no tratamento dessas ações. A morosidade em um tema tão urgente e que, frequentemente, envolve tanta violência, como é o caso da garantia da moradia, é de grande impacto negativo na vida de ocupantes e pessoas que correm risco de perder suas casas, como ressaltado por Nadine Borges.

Quanto à dificuldade de subir de instâncias, Paulo Freire identifica também outros fatores que contribuem para essa problemática. O entrevistado caracteriza os filtros da admissão de Recurso Extraordinário, tanto nos tribunais de origem quanto no STF, como bastante defensivos em matéria de conflitos fundiários. Isso porque, ações que envolvem problemáticas relativas à propriedade geralmente são entendidas como matéria infraconstitucional (Paulo Freire).

Essa fala vai ao encontro de outras de entrevistados que, como Cristiano Muller e Gabriela da Silva, destacam o caráter civilista do tratamento em conflitos fundiários, os quais, mesmo tendo tratamento constitucional, são tratados por juízes predominantemente a partir do Código Civil (Cristiano Muller). Por conta disso, Cristiano Muller (2022) constata uma dificuldade de tratar o tema de despejo com os juízes, “[...] porque eles diziam que isso tinha a ver com as leis de locação e não tinha nada a ver com as comunidades que nós estávamos defendendo, que aquilo ali era uma remoção...”.

Dessa forma, segundo Paulo Freire, quando essas ações conseguem subir de instâncias, são direcionadas, em geral, para o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em detrimento do STF, por aquele ser um tribunal da legislação infraconstitucional. A partir disso, observamos que litigâncias relacionadas à propriedade, portanto, não costumam ser vistas como temas constitucionais e que extrapolam os interesses das partes do processo. Outro fator que contribuiria para a dificuldade de ações envolvendo conflitos possessórios chegarem ao STF seria, de acordo com Paulo Freire, sua rápida perda de objeto frente ao rápido cumprimento das ordens de despejo, em contraposição com a morosidade dessas ações no avançar de instâncias (André Maimoni).

Com base nesse cenário, podemos observar que a promoção dos despejos pelo Judiciário se dá com uma série de medidas contrárias às vítimas, pela própria configuração do Judiciário. Além disso, como trouxe Cristiano Muller, não há nas decisões judiciais a oitiva das comunidades atingidas, assistência judiciária, intimação da Defensoria Pública, inspeção na

área alvo do conflito pelo juízo, nem tentativa de conciliação adequada entre as partes ou alternativa habitacional (MULLER, 2022).

Para além disso, como ressaltado por parte dos entrevistados, o Judiciário é apenas um dos âmbitos da luta pela moradia. É o que trouxe Gabriela da Silva (2022):

[...] a luta jurídica, ela é um braço da luta pela moradia. Ela tem que ser... ter outras estratégias. E eu acho que a advocacia jurídica, ela faz essa costura, né?, do jurídico, do político, do social, eu... eu entendo assim, e das pessoas que eu convivo mais na RENAP, a gente atua dessa maneira.

Vemos, portanto, uma visão predominantemente negativa pelos atores do Judiciário quanto à pauta da moradia. Apesar das conquistas obtidas pela ADPF 828, apresentadas como tal pelos próprios entrevistados no próximo capítulo, "Possibilidades e mobilizações na ADPF 828", e para além das dificuldades apresentadas no tópico anterior sobre o contexto de ingresso da ação, algumas dificuldades específicas ao seu andamento foram relatadas, como foi explorado no tópico seguinte.

5.4. Dificuldades enfrentadas na ADPF 828

Para além do cenário trabalhado no tópico anterior, que abarca problemáticas identificadas como gerais na litigância envolvendo o direito à moradia, puderam ser identificadas, nas falas dos entrevistados, dificuldades específicas à ADPF 828.

Uma dessas dificuldades é a de sua construção coletiva e articulada. A grande diversidade de entidades e pessoas atuantes na ação foi apontada por André Maimoni e Gabriela da Silva como algo que, apesar de extremamente positivo e necessário à ação, teria se mostrado, em alguns momentos, complexo, de difícil organização e coordenação, o que seria uma dificuldade generalizada de trabalhos coletivos (Gabriela da Silva).

Os diferentes alinhamentos políticos e estratégicos defendidos por cada entidade seriam fatores que intensificam essa situação. É um exemplo disso, em grau mais amplo, o fato de algumas entidades na ação serem mais alinhadas ao PT e outras ao PSOL, os dois partidos atuantes na ADPF 828,

como comentado por alguns atores no âmbito da ADPF 828, como Izadora Brito, o que dificulta, por vezes, o andamento fluido da ação.

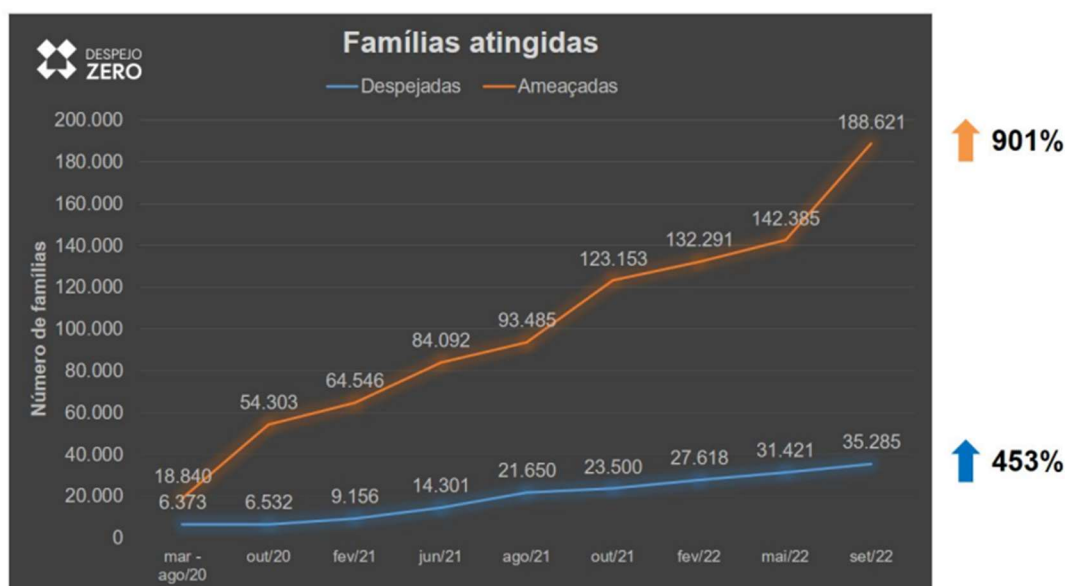
Segundo Izadora Brito, atuações conjuntas em torno da ADPF 828 exigem grande esforço de diálogo em decorrência de dificuldades na obtenção de um alinhamento único e constante, que gera a necessidade de consulta com todas as entidades e lideranças frente a uma movimentação no processo. Essas dificuldades, conjugadas a outros fatores, impactariam, segundo a entrevistada, no tempo “[...] que os protocolos e que as decisões demoram a impactar. E também no processo das reuniões, às vezes. Pra ter um quórum alto, tem que... é um esforço sobre-humano [...]” (BRITO, 2022).

Outra dificuldade apontada foi relacionada ao momento em que a grande maioria das entrevistas ocorreram. Após a concessão de três liminares favoráveis ao pedido da ação, alguns entrevistados (Benedito Barbosa, Cristiano Muller, Izadora Brito e Olímpio Rocha) revelaram preocupação quanto à possibilidade da não prorrogação das suspensões de despejos com o vencimento da terceira liminar, no dia 31 de outubro de 2022⁶³. De acordo com André Maimoni, havia, naquele momento, um reconhecimento da dificuldade em convencer o Supremo da continuidade da pandemia. Sendo a data do prazo de vencimento da liminar coincidente com a do segundo turno das eleições para Presidente do Executivo, foi expresso por alguns entrevistados (Benedito Barbosa e Viviane Hellman), expectativas também relativas à vitória do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, o que favoreceria o cenário das lutas pela moradia.

Izadora Brito salienta que o número de pessoas que correm risco de perder suas moradias é ainda maior ao momento do vencimento da terceira liminar, publicada dia 30 de junho de 2022 pelo ministro Barroso e referendada pelo restante da Corte em 08 de agosto de 2022, que no momento das anteriores, algo sustentado pelo gráfico produzido pela Campanha Despejo Zero (2022), abaixo:

Gráfico 1- Aumento do número de famílias atingidas por despejos

⁶³ Ressalta-se que quase todas as entrevistas, com exceção da realizada com a representante da OAB-RJ – realizada no dia 4 de novembro de 2022 – ocorreram antes do dia 31 de outubro de 2022.



Fonte: Campanha Despejo Zero (2022, p. 7)

Segundo dados da Campanha Despejo Zero (2022), em outubro de 2022, eram quase 900.000 pessoas atingidas por despejos. Esse número é composto por “[...] pessoas ameaçadas de despejo, pessoas que já foram despejadas, e pessoas que já passaram por uma ameaça, mas o despejo encontra-se suspenso” (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022, p. 9). Dentro os atingidos, a Despejo Zero (2022) ressalta que quase dois terços são pessoas negras, cerca de 540.000 são mulheres, mais de 150.000 crianças e mais de 150.000 idosos, chamando atenção para diferentes impactos de remoções e em grupos com diferentes marcadores sociais.

Assim, Izadora Brito – que concedeu sua entrevista para a pesquisa treze dias antes do vencimento da citada decisão liminar –, afirmou que o próximo pedido de prorrogação já estava finalizado. Como estratégia, foi mencionado por ela que, ao momento da entrevista, as entidades haviam agendado audiência com o gabinete da presidência do STF, com a ministra Rosa Weber e outros ministros.

Dentre os desafios mais específicos ao contexto de atuação da ADPF 828, portanto, apresentam-se a dificuldade, em alguns momentos, de alinhamento estratégico entre as diferentes entidades atuantes em torno da ação; o receio de não renovação de sua liminar pelo ministro Barroso e com

a não eleição de Lula. Como será demonstrado no próximo capítulo, “Possibilidades e mobilização na ADPF 828”, outros desafios se deram também fora da esfera imediata da judicialização da ação, como no campo midiático. Entretanto, serão majoritariamente explorados nele possibilidades, conquistas e estratégias trazidas pelos agentes entrevistados na litigância da ADPF 828.

6. POSSIBILIDADES E MOBILIZAÇÕES NA ADPF 828: uma atuação pelas brechas

A partir do contexto em que a ADPF 828 se deu, explorada ao longo deste trabalho, e dos desafios expressos no último capítulo, este capítulo traz, a partir das percepções dos atores entrevistados, suas motivações, expectativas e avaliações com relação ao Judiciário a partir dos resultados e efeitos obtidos pela ADPF 828 até o momento.

Conforme previamente desenvolvido, o Judiciário é visto pelos atores como uma esfera de atuação necessária em favor do direito à moradia por ser um importante agente na ameaça contra esse direito. Neste capítulo, não só essa visão será desenvolvida, com base nos olhares dos entrevistados, como serão trazidas estratégias de suas atuações, além de outras possibilidades de atuação, junto ao Judiciário e externas a ele, envolvendo a litigância relacionada à despejos.

6.1. Articulações jurídicas em torno da ADPF 828

Frente a uma visão predominantemente negativa da atuação do Judiciário em conflitos possessórios e do reconhecimento da importância de fortalecer uma ação como a ADPF 828 em um momento de pandemia, agentes da sociedade civil criaram diferentes estratégias de mobilização em torno do Judiciário e de outros campos sociais em favor do direito à moradia.

A utilização da ADPF como ferramenta de litigância em pautas de demandas sociais foi apontada por alguns dos participantes da pesquisa (Benedito Barbosa e Paulo Freire) como uma possibilidade favorável à manutenção de direitos sociais nos últimos anos. A ADPF costuma ser bastante criticada por ser um meio pelo qual o Judiciário adentra “[...] temas

que, para alguns, seriam do Legislativo e do Executivo, e não do Judiciário [...]” (FREIRE, 2022). Porém, Paulo Freire enfatizou que a atuação do STF frente a ADPF é sempre diante de uma provocação, não podendo atuar de ofício em sua proposição e ficando restrito ao pedido da ação, de proposição externa, fato reforçado por Olímpio Rocha.

Para Benedito Barbosa, frente, principalmente, aos ataques à democracia, cortes e regressões na promoção das políticas públicas e programas sociais e à política de teto de gastos, que dificulta a ampliação de recursos, “[...] a ADPF foi o recurso dos movimentos sociais, das entidades de direitos humanos, na pandemia”. É curioso nos voltarmos a essa fala ao retomarmos que, no mais das vezes – como trazido no capítulo 4.1., “A ADPF como controle de constitucionalidade”, movimentos sociais e entidades de direitos humanos não encontram respaldo nos requisitos colocados para legitimação em proposição desse tipo normativo.

Essa contradição parece aproximar a ADPF 828, bem como muitas outras recentemente presentes no STF, de um fenômeno classificado como ações do tipo “barriga aluguel”, em que a legitimidade ativa de um partido é emprestada como espécie de veículo para teses de terceiros” (BOGÉA, 2021, p. 157). Essas ações são gestadas de modos variados – e não previstos em legislação – encontrados por agentes sem essa legitimidade para fazerem ecoar suas demandas no Supremo (BOGÉA, 2021). Entretanto, segundo Bogéa (2021), um elemento que caracteriza esse tipo de ação é o desalinhamento do pedido da ação com as bases, perfil e valores do agente propositor. Essa característica afasta a ADPF 828 dessa categoria, uma vez a pauta do direito à moradia já vem sendo tratada e defendida no PSOL, propositor formal da ação, que atuou em conjunto com o MTST na criação de seu pedido.

Retomando a atuação de entidades e movimentos sociais no meio jurídico, Benedito Barbosa (2022) trouxe que:

[...] os movimentos sociais, as entidades buscaram, viram no Supremo, uma única alternativa para que a gente pudesse minimamente proteger a sociedade, os grupos vulneráveis em relação às ameaças e os ataques que eles sofreram nesse período, e o Supremo respondeu em algumas situações, respondeu parcialmente em outras, ou ainda não deu resposta em algumas. Então foi... a gente tem conseguido. Mas foi uma

frente mesmo de mobilização dos movimentos sociais usar ADPF, a arguição sobre o descumprimento de direito fundamental.

Complementando sua fala, o entrevistado a exemplifica com ações como a ADPF das Favelas (ADPF 635), a ADPF 976, relativa à violação de direitos das pessoas em situação de rua, a ADPF 742, relativa à implementação de medidas emergenciais de mitigação dos impactos da COVID-19 em territórios quilombolas) e a ADPF 831, relativa ao teto de gastos, apontando-as como eficazes na proteção dos direitos que buscam garantir. Alguns dos atores entrevistados, ao mencionar ações anteriores à ADPF 828 no STF, nas quais buscaram participar, mencionam outras ADPFs, como a 769, relativa à reforma agrária (Viviane Hellman).

Benedito Barbosa associa o movimento de aumento da litigância por meio da ADPF às dificuldades de tramitação de pautas e demandas sociais no Congresso Nacional, pontuadas previamente, no capítulo anterior. Segundo ele, isso ocorreria principalmente considerando uma inconstância na gestão pública e ausência de controle social, com a extinção de conselhos de participação pelo governo Bolsonaro⁶⁴, que obstam a participação da sociedade civil e o controle social das políticas públicas.

Frente a isso, para Benedito Barbosa (2022), foi fundamental a procura, pelos movimentos sociais, do STF e de órgãos como o CNDH e o CNJ para garantir um mínimo de participação social e abrigo de suas demandas. Essa visão é compartilhada por Cristiano Muller, que afirma que o STF e o CNJ são locais extremamente estratégicos para tratar de conflitos possessórios no Judiciário, uma vez que atuariam como balizas que favorecem a homogeneização do tratamento jurídico do tema ao orientar os tribunais pelo país em como proceder quanto à matéria.

Assim, a proposição de ADPFs é vista como estratégia permite que a sociedade civil atue no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, sendo uma maneira pela qual ela pode “[...] dialogar com

⁶⁴ MOTTA, Cláudia. **Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas.** Rede Brasil Atual, 12 de abril de 2019. Política. <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/>. Acesso em: 13 de nov. de 2022.

o Supremo Tribunal Federal sobre a adequação de atos do Poder Público com a Constituição Federal, porque senão ficaria um debate apenas entre os Poderes, e não da sociedade em si [...]” (FREIRE, 2022).

Com a utilização da ADPF como ferramenta para ingresso do pedido de suspensão de despejos na pandemia, restam as dificuldades da sensibilização do Judiciário. Segundo André Maimoni (2022), o Judiciário “ainda tem uma importância fundamental em matéria da moradia, porque, infelizmente, ela é uma questão de polícia, é uma questão de juiz [...] de liminar, de mandar sair na porrada, esse tipo de coisa”.

Frente à visão negativa com relação ao Judiciário em matéria da garantia da moradia, Natália de Almeida (2022), entrevistada pelo CPDH, relata que a entidade busca, em sua atuação, fazer com que o “processo jurídico não seja frio, né? Não seja só uma letra morta, mas que a gente também consiga incorporar os olhares e, enfim, as... os corpos que estão nos territórios”. Objetivo semelhante foi trazido por Nadine Borges, que comenta ser intenção da Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ “[t]ransmitir a realidade daquilo que a gente está vendo, pisando no chão, onde as pessoas estão sofrendo essas agressões e essas violações, assim”.

A incorporação desses olhares e uma maior aproximação do processo com a realidade é apontada por muitos entrevistados como possível e favorável a partir da capilaridade decorrente do próprio histórico de atuações das entidades participantes na ADPF 828 (Fernando Moris, Nadine Borges, Natalia de Almeida, Rafael Munerati). Para tanto, entidades como o GAETS buscam trazer dados, estatísticas, fotos, depoimentos e meios de comprovação do que os assistidos passam para além das páginas do processo (Fernando Moris e Rafael Munerati).

Essa sensibilização dos tribunais pela entidade, segundo Rafael Munerati, tem sido reconhecida pelos próprios Ministros. Com isso, no contexto da ADPF 828 e sobre o direito à moradia, Fernando Moris diz que:

[...] nós acabamos, assim, como que... tirando o “véu da ignorância” desse debate para que as pessoas, para que os atores do sistema de justiça vissem além... para além do problema meramente de propriedade, [vissem] que é um problema social, é um problema da propriedade, da função

social da propriedade, um problema do zoneamento urbano, não é?

A maior sensibilização do debate social e jurídico em torno da temática do direito à moradia e da suspensão de despejos proporcionado pela ADPF 828 foi identificado por Fernando Moris e por todos os outros entrevistados, em maior ou menor grau, como um importante efeito de sua existência. O empenho em torno desse objetivo, trazendo elementos e relatos da realidade envolvendo o objeto da ADPF 828, possibilita, como defenderam Fernando Moris e Rafael Munerati, a diminuição da distância entre a população diretamente atingida pela sua decisão – a população hipervulnerável – e a ação.

Outra importante possibilidade de litigância trazida a partir da experiência da ADPF 828 foi mencionada por todos os atores entrevistados para esta pesquisa: o caráter coletivo e articulado da construção da ADPF 828 por entidades da sociedade civil. Essa atuação coletiva envolveu desde organizações admitidas formalmente no âmbito da ação – como requerente ou amigas da corte –, até aquelas cuja atuação não foi admitida formalmente pelo Tribunal – por falta de pedido de ingresso como *amicus curiae* ou indeferimento do mesmo –, como é o caso, respectivamente, da Campanha Despejo Zero e da RENAP⁶⁵.

Para André Maimoni, houve grande dinamicidade e rapidez nas mudanças do cenário brasileiro desde o começo da pandemia, sendo de extrema importância, por isso, a atuação conjunta do PSOL, dos *amici curiae* e de outras entidades que não atuam de maneira formalizada na ADPF 828 e “[...] que mesmo não estando assinando as petições, têm dialogado, têm conversado, têm apoiado, é... divulgando, ajudando a construir a petição”.

A existência de petições de ingresso como *amici curiae* conjuntas entre mais de uma entidade também demonstra articulação dos agentes da

⁶⁵ Assim, é de se ressaltar que, embora, segundo a lista fornecida pelo Gabinete do ministro Barroso, no dia 04 de outubro de 2022, houvesse 28 entidades atuantes na ação, André Maimoni, advogado do PSOL, mencionou, em entrevista fornecida no dia 19 de setembro de 2022, haver quase 40 entidades ligadas à ação. Ressalta-se ainda que algumas das entidades atuantes na ADPF 828, como o GAETS e a Campanha Despejo Zero, consistem na representação ou articulação de outras entidades – o GAETS representa 27 Defensorias Públicas e a Campanha articula quase duas centenas de entidades.

sociedade civil em torno da ADPF 828 mesmo antes de um ingresso formal na ação enquanto amigos da corte. É o que Nadine Borges apelida de “dobradinha”, ao se referir à petição de ingresso conjunta da OAB-RJ com o NAJUP Luiza Mahin. Cristiano Muller declara ter sido esse o caso do CDES, que elaborou conjuntamente sua petição de ingresso com as entidades Amigos da Terra Brasil, com a Acesso Cidadania e Direitos Humanos e com o Movimento Nacional de Direitos Humanos, o MNDH.

Também é o caso da ABJD, da APD e do Coletivo Transforma MP, que ingressaram conjuntamente, com petição de ingresso assinada por Paulo Freire; do MTST e da Associação Amigos da Luta dos Sem-Teto; da Terra de Direitos e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. É importante ressaltar, portanto, que, dentre os atores entrevistados para esta pesquisa, mais da metade representam entidades que ingressaram na ADPF 828 por meio de petições de ingresso conjuntas (Benedito Barbosa, Cristiano Muller, Izadora Brito, Jacques Alfonsin, Nadine Borges, Paulo Freire e Viviane Hellman).

Frente à diversidade das entidades atuantes enquanto *amici curiae*, Benedito Barbosa, Paulo Freire e Viviane Hellman também chamam a atenção para a existência de amigos da corte do setor ruralista no âmbito da ADPF 828, que atuam contra uma decisão favorável à suspensão de despejo. Segundo Viviane Hellman, o ingresso desses *amici curiae* teria sido motivação para o engajamento de outras entidades que lutam pela garantia do direito à moradia em também ingressar como amigas da corte na ação.

Alguns dos entrevistados, como Paulo Freire (2022), trouxeram a existência de um “fórum de articulações” – também chamado de “grupo de articulação” (ROCHA, 2022) – entre as entidades atuantes em prol da suspensão dos despejos pela ADPF 828, onde essas conversam, debatem e tracejam estratégias quanto aos próximos passos a serem realizados. Natália de Almeida, explica que, para a articulação com outras entidades atuantes na ADPF 828, são realizadas reuniões periódicas de avaliação e análise de conjuntura de forma online, para facilitar a participação de pessoas por todo o país, onde debatem-se estratégias e argumentos a serem utilizados. A partir daí, segundo a entrevistada e André Maimoni, este inicia um esqueleto

da peça a ser introduzida na ação, que é complementado com contribuições das outras entidades atuantes na ADPF 828. O entrevistado ressaltou que as últimas três petições da ação foram realizadas nesse formato, com o auxílio de um banco de peças modelos compartilhado pela Campanha Despejo Zero (Gabriela da Silva), havendo nomeação de um relator responsável pela revisão de cada peça (Natália de Almeida).

Entretanto, mesmo mencionando as dificuldades desse trabalho coletivo, trazidas no capítulo anterior, Gabriela da Silva e André Maimoni ressaltam a relevância de haver essa atuação conjunta, por permitir que todos os envolvidos participem e tenham voz na ação para além de suas petições de ingresso de *amici curiae* – quando esta existe –, trazendo suas perspectivas também para momentos processuais como as petições de renovação da liminar.

No âmbito das estratégias, Rafael Munerati (2022) revela que as discussões entre as entidades envolviam também a divisão dos “[...] temas a serem abordados no julgamento, decidindo até as falas que serão feitas durante as sustentações orais, combinando o que vai ser escrito em cada um dos memoriais que vão ser apresentados”, algo reforçado por Viviane Hellman.

A articulação com outras entidades atuantes em uma ação, para além do caso da ADPF 828, foi relatada como sendo um costume por algumas entidades entrevistadas, como é o caso do GAETS e do PSOL. Os entrevistados do GAETS, inclusive, expressaram já terem feito um pedido de habilitação em outra ação cujo PSOL é requerente: a ADPF 976 (BRASIL, 2022), mencionada anteriormente. Assim, vemos que as entidades atuantes na ADPF 828 não só dialogam dentro desta ação no campo jurídico, como há atuação conjunta desses atores em outras ações além da ADPF dos Despejos.

É interessante apontar que a ADPF 976, ainda que não envolva direta e estritamente o direito à moradia, como aponta Maimoni em sua entrevista – e ainda que não tenha aparecido na pesquisa jurisprudencial realizada no site do STF, nos moldes colocados no capítulo de metodologia desta pesquisa (capítulo 2) –, é bastante relacionada a essa temática, uma vez que a demanda e a necessidade por moradia são de grande relevância para a

população em situação de rua. Assim, é compreensível o fato dela ter sido trazida por diversos entrevistados (André Maimoni, Benedito Barbosa, Fernando Moris, Paulo Freire, Rafael Munerati) que, por vezes, também atuam na ADPF 976, de alguma maneira.

Quando questionado sobre a atuação conjunta do PSOL com outras entidades para o acionamento de Tribunais Superiores, André Maimoni relatou que tem experienciado esse tipo de atuação com muito orgulho e prazer. Os entrevistados, em sua totalidade, consideraram a atuação coletiva em torno da ADPF 828 como bastante positiva, de modo geral. Segundo Natália de Almeida, essa construção favorece a incorporação de múltiplos olhares e territórios, além de ampliar a incidência e a visibilidade da ação, algo também ressaltado por Nadine Borges. Considero interessante trazer ainda que essa forma de atuação coletiva, em rede, é apontada por Natália de Almeida como sendo característica da atuação e organização de movimentos sociais.

Além disso, é interessante notar que muitos atores integram, ao mesmo tempo, mais de uma das entidades atuantes na ADPF 828, o que demonstra a proximidade desses atores fora do contexto desta ação. Esse é o caso de Izadora Brito, que compõe o MTST e a ABJD; de Guilherme Boulos – como mencionado por André Maimoni em sua entrevista –, que integra o MTST e o PSOL, de Paulo Freire, que integra a ABJD e a RENAP e de Olímpio Rocha, que integra o CEDH e o PSOL. Além disso, a grande maioria dos entrevistados, além de comporem as entidades que representavam nas entrevistas, integravam também o âmbito de organização da Campanha Despejo Zero, uma vez que esta foi um importante elemento articulador das entidades em torno da ADPF 828.

O acolhimento e companheirismo entre os participantes das entidades envolvidas na ADPF 828 também foram mencionados por alguns entrevistados como sendo um aspecto positivo da articulação entre diversos atores em uma ação. Natália de Almeida e Izadora Brito reforçaram o entendimento de que a luta é realizada por “várias mãos” (ALMEIDA, 2022). André Maimoni também enfatizou a importância desse apoio, uma vez que a construção conjunta da ação contribui para a comunicação entre as

entidades, algo de difícil ocorrência usual. Em torno da ADPF 828, essas diferentes entidades puderam encontrar objetivos em comum (André Maimoni e Izadora Brito), entendendo a importância de centrar seus esforços na construção de uma luta coletiva envolvendo suas visões e a garantia da moradia, especialmente em momentos políticos reacionários, sem grandes divergências ou disputas de mobilização (Izadora Brito).

Destaca-se, nesse sentido, o foco inicial direcionado pela ação e pelas manifestações da sociedade civil em torno do atrelamento do direito à moradia ao direito à saúde, no contexto da pandemia, tendo sido um grande fator nas decisões positivas ao pedido da ADPF 828 pelo ministro Barroso (Benedito Barbosa e Paulo Freire). Benedito Barbosa chama atenção para o fato de que as decisões positivas do ministro Barroso se basearam com grande peso no cenário da pandemia, a partir da defesa do direito à saúde. O entrevistado atribui isso à articulação – que avalia como bastante positiva – com organizações ligadas à saúde, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde, da ABRASCO e da Fiocruz, para juntar informações em torno dos impactos da pandemia.

Paulo Freire (2022) avalia que, ainda que no começo da ADPF 828 as decisões estivessem restritas ao direito à saúde, foram aparecendo, no caminhar da ação, outras preocupações por parte do STF associadas a questões como a fome e outros direitos sociais, como o direito à moradia. Segundo o entrevistado, esse cenário seria devido à atuação da diversidade de entidades presentes na ação: “[...] há um leque de visões ali que ajuda o Supremo a enxergar essa controvérsia jurídica constitucional, sob o aspecto mais amplo e democrático possível” (FREIRE, 2022).

Ainda, contra o civilismo e olhar frio característico do Judiciário – relatado no capítulo 5.3., “Visão dos atores sobre a relação entre Judiciário e direito à moradia” –, Gabriela da Silva informou que coletivos de advocacia popular buscam trazer fortemente, em sua prática, um embasamento em direitos humanos. Cristiano Muller contou que o CDES também busca apresentar normas de direitos humanos e do direito internacional relacionadas à conflitos fundiários, nos tribunais. Buscam, assim, contrapor

o embasamento nos códigos, que, como a entrevistada ressalta, reproduzem a lógica focada na propriedade do sistema jurídico prioriza (Gabriela Silva).

Identificando o Judiciário como principal promotor de despejos, Cristiano Muller considerou a atuação neste campo como estratégica, indicando ser importante a busca por vias alternativas a ele, como o fortalecimento de medidas de mediação de conflitos em questões possessórias (Cristiano Muller, Nadine Borges e Viviane Hellman). O entrevistado e Nadine Borges enfatizaram que a importância da mediação de conflitos se dá por tirar o foco de decisões judiciais que, no geral, têm como resultado despejos, para um ambiente em que, além do juiz, podem fazer parte da decisão final ambas as partes do conflito, seus advogados, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a Prefeitura, o governo do estado e até o Incra.

Cristiano Muller argumentou pela necessidade do desenvolvimento de uma cultura contra despejos, baseado no fortalecimento de mediação de conflitos. Para ele, o Judiciário deve fazer isso buscando focar seu olhar para um conflito possessório por meio de uma averiguação das especificidades de cada situação, de quanto tempo o imóvel objeto do conflito está sem uso pelo proprietário, da vulnerabilidade dos envolvidos. Nadine Borges (2022) também defende a importância de uma atuação conjunta e integrada não só entre todo o sistema de justiça, mas também entre Poderes, em questões envolvendo despejos e remoções, buscando a mitigação da violência envolvida nesses conflitos.

Para além dessas possibilidades apontadas pelas entidades, foi destacada como uma importante vitória conquistada pela ADPF 828 o olhar favorável pelo STF, pela primeira vez, à população chamada de “hipervulnerável”, feito trazido com centralidade por André Maimoni, por Rafael Munerati e Fernando Moris.

De acordo com André Maimoni, o conceito jurídico de “hipervulnerável” foi utilizado no STF, possivelmente pela primeira vez no âmbito da ADPF 828 – nas petições das entidades atuantes da ação, nas manifestações dos *amici curiae*, nas decisões do ministro Barroso e de outros ministros. Segundo ele, esse conceito tem sido mobilizado buscando firmar

garantias básicas de direitos a essa população, composta por milhões de pessoas, sendo a busca por ampliação de seus direitos um dos fatores que têm motivado a continuidade da ação, que lhe permitiu alguma garantia jurídica. André Maimoni ressaltou que essa população tem ampliado de maneira significativa durante o governo Bolsonaro, bem como as problemáticas envolvendo moradia.

Por sua vez, Izadora Brito (2022) também se referiu a essa conquista como uma importante vitória da ADPF 828, uma vez que destaca o fato da ação ter se ocupado da proteção à uma parcela “[...] da população que é absolutamente invisibilizada, né?, criminalizada”. No mesmo ensejo, Fernando Moris (2022), comentou que, com a sua maior projeção no contexto da litigância relacionada à moradia, outros vieses também vêm à tona: “o viés penal, o viés da tutela da saúde pública, mas principalmente por quê? Porque a gente acaba desnudando essa questão e dando voz a esse tipo de demanda, principalmente nas Cortes Superiores.”.

Dessa forma, alguns entrevistados (André Maimoni, Cristiano Muller, Jacques Alfonsin, Paulo Freire) ressaltaram o maior reconhecimento do entrelaçamento entre direitos fundamentais – e da necessidade de pensarmos o direito à moradia junto a outros direitos sociais. Ademais, foi suscitada por parte de entrevistados – como foi o caso de André Maimoni, de Benedito Barbosa, de Cristiano Muller, de Nadine Borges e de Viviane Hellman –, a importância de se considerar marcadores sociais da diferença dentro dos grupos que têm sofrido com os despejos e remoções. Houve certo destaque, trazido por esses entrevistados, para um recorte etário, por meio da presença de crianças e idosos afetados pelos despejos. Também foi ressaltado o recorte de gênero na fala de André Maimoni, que apontou as mulheres como o grupo mais atingido por despejos, além do recorte de pessoas com deficiência ou com algum tipo de dificuldade de locomoção (Nadine Borges).

A partir do reconhecimento de uma visão majoritariamente negativa dos litigantes quanto ao Judiciário, em matéria de moradia, uma das visões mais compartilhadas nas entrevistas foi relativa à surpresa dos entrevistados frente aos resultados positivos ao pedido da ADPF 828. As estratégias que buscaram a sensibilização da Corte pelas entidades atuantes na ação,

parecem ter surtido efeitos consideráveis, sendo interessante, nesse sentido, que o adjetivo mais utilizado pelos entrevistados para descrever o ministro Barroso foi “sensível” com relação à pauta, no caminhar da ação.

A concessão da primeira liminar à ADPF 828, em 21 de junho de 2021, foi motivo de grande surpresa para muitas entidades acostumadas a ver com desconfiança o Judiciário brasileiro, como o MTST (Izadora Brito). A última prorrogação da liminar, em 30 de junho de 2022, gerou especial surpresa dentre os atores entrevistados por conta do arrefecimento da pandemia ao longo de 2022. Essa atuação provocou elogios ao ministro Barroso por muitos dos atores pela prorrogação da suspensão dos despejos tendo em vista os efeitos sociais do coronavírus, ainda que houvesse a expectativa por alguns agentes de que a liminar fosse prorrogada até dezembro de 2022, e não só até outubro deste ano, como conta Viviane Hellman.

O acesso e contato com os ministros e, em especial, com o ministro Barroso⁶⁶, foi apontado como algo positivo por boa parte dos entrevistados e entrevistadas (Gabriela da Silva, Natália de Almeida, Olímpio Rocha). Nesse sentido, Natália de Almeida destaca que esse espaço de diálogo com o ministro Barroso foi, também, uma conquista da pressão e comunicação dos movimentos envolvidos na ADPF 828. Gabriela da Silva (2022), revela que, para audiências com o ministro Barroso foi eleita uma comissão pela Campanha Despejo Zero, frisando que “[...] ele sempre recebeu a Campanha Despejo Zero”.

Avaliação semelhante foi feita por André Maimoni, que ressaltou a importância da atuação do STF – em especial nas pessoas do ministro Luís Roberto Barroso, enquanto relator da ADPF 828, e do ministro Luiz Fux, enquanto Presidente do Tribunal – no cuidado do tema relativo à moradia. Também o ministro Gilmar Mendes teria, em despacho com as entidades, demonstrado preocupação com a situação social da questão da moradia (Izadora Brito). Outros ministros, portanto, também se mostraram com olhar mais humanizado para a pauta da moradia.

⁶⁶ Mas não só, uma vez que também foram relatados por Izadora Brito, reuniões com os Ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber.

Podemos dizer que houve, assim, uma expressiva mudança de visão sobre o STF, antes tido como inalcançável e pouco sensível à pauta do direito à moradia, por parte dos entrevistados devido à maior abertura em recebê-la, por meio da ADPF 828, e ao impacto positivo de suas decisões no contexto desta ação, projetando expectativas positivas por parte de muitas delas quanto aos seus resultados. Isso é ressaltado por Gabriela da Silva, que afirma que os atores sociais na ADPF 828 ficaram impactados positivamente com o STF e com os efeitos possibilitados pelas decisões da ação no dia a dia.

Entretanto, alguns entrevistados destacaram críticas à atuação do ministro Luís Roberto Barroso. Benedito Barbosa afirma que, apesar de haver mais vitórias que derrotas no âmbito da ADPF 828, com o avanço da ação as derrotas vêm aumentando, se refletindo nas ações do ministro Barroso, o que afirma também ter gerado surpresa. Para Benedito Barbosa, foi emblemática a reação de Barroso a um embargo de declaração feito pelas entidades em uma Reclamação, uma vez que o ministro não teria atendido às próprias condicionantes que ele propôs. Segundo o entrevistado, há contradições nas: “[...] próprias decisões das Reclamações, também, do Supremo Tribunal Federal” (BARBOSA, 2022).

Benedito Barbosa chamou atenção para o fato de que a liminar concedida pelo ministro Barroso⁶⁷ engloba uma separação entre as ocupações já existentes antes do Decreto da Pandemia – que seriam diretamente suspensas – e as ocupações que aconteceram após esse decreto – que deveriam passar por uma análise –, algo criticado por Viviane Hellman. Nesse último caso, segundo a decisão, o Estado deveria oferecer alguma forma de alternativa habitacional ou abrigo digno, porém o que Benedito Barbosa criticou foi o fato de que Barroso em nenhum momento procurou delimitar características, requisitos ou maiores detalhes para esse abrigo. O entrevistado informou que, mesmo depois da Campanha Despejo Zero ter pedido por diversas vezes para o ministro Barroso esclarecer melhor esse ponto, ele não o fez.

⁶⁷Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-suspende-meses-desocupacoes-areas.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2022.

Outros fatores também foram apontados pelos entrevistados como possíveis influenciadores para as decisões, em alguma medida, favoráveis pelo STF com relação aos pedidos da ADPF 828. Izadora Brito, por exemplo, revelou ter a impressão de que outro importante ponto pode ser levado em consideração na avaliação dos posicionamentos favoráveis do STF quanto ao direito à moradia, para além da sensibilização da Corte quanto ao tema. Esse ponto seria uma certa apreensão do Supremo com o fervor social de mobilizações de rua em massa em torno da temática dos despejos e dos impactos que essa situação poderia gerar no momento político atual ao contexto (BRITO, 2022).

Para a entrevistada, a partir dessa percepção, algo que teria influência nos posicionamentos do Supremo quanto à ação, até o momento, teria sido a busca por evitar instabilidades políticas, eleitorais, sociais e de violência. Nesse sentido, Izadora Brito (2022) chamou atenção para o fato de que, nos últimos três anos, houve um aumento de quase 500% no acesso de armas pela sociedade civil⁶⁸. Tendo em mente o cenário de instabilidade relativo à crise econômica no país e às dificuldades do acesso à moradia, o maior acesso às armas também poderia ser levado em conta enquanto sendo uma preocupação do Supremo, de acordo com a entrevistada.

André Maimoni e Paulo Freire também chamaram atenção para a importância de demonstrar a necessidade de o STF e o Estado voltarem sua atenção para a questão dos despejos e da moradia, indicando, caso não o fizessem, as consequências negativas para o sistema público e para a população. Os entrevistados ressaltam que fez parte da atuação em torno da ADPF 828 demonstrar que, se o STF não atendesse o pedido da ADPF 828, haveria um grande aumento de pessoas em situação de rua, ampliando a miserabilidade e o inchaço de sistemas como o da assistência social, da saúde e da segurança pública, o que também foi reforçado por Paulo Freire. Nadine Borges comentou ter sido uma estratégia da Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ em conflitos fundiários, durante a pandemia, demonstrar aos

⁶⁸ **Registro de armas pessoais dispara quase 500% sob governo Bolsonaro.** 29 de jun. 2022. Disponível em: <https://tv.estadao.com.br/cidades,registro-de-armas-pessoais-dispara-quase-500-sob-governo-bolsonaro,1255732>. Acesso em: 14 de nov. 2022.

tribunais que os despejos e remoções também colocam os próprios agentes públicos atuantes na situação de risco.

Assim, o reconhecimento de uma atuação preventiva do Supremo, motivada por fatores como um resguardo do sistema de propriedade, da própria Corte, de agentes públicos e do funcionamento do sistema público como um todo foram levantados como fatores importantes para a análise da postura do STF frente à ADPF 828. Ainda que os motivos e estratégias associados à sensibilização da Corte quanto ao tema da moradia variem entre os entrevistados, os efeitos positivos da ADPF 828 se fizeram sentir em ações acompanhadas pelos atores entrevistados.

Essa foi, aliás, uma questão apresentada como motivação por alguns dos atores entrevistados em atuarem na ADPF 828: contando com decisões favoráveis pelo STF, as entidades que possuíam ou acompanhavam ações de reintegração de posse, ou situações, de modo geral, que envolvessem despejos e remoções, poderiam utilizar essas decisões a seu favor nessas situações, e, em especial, nos tribunais (Benedito Barbosa, Gabriela da Silva, Izadora Brito, Nadine Borges, Olímpio Rocha e Viviane Hellman). É o que demonstra Rafael Munerati (2022), afirmando que a decisão consolidada pelo STF quanto à ADPF 828 “[...] vai servir de subsídio para que as Defensorias... depois todas as Defensorias que fazem parte do GAETS, utilizem essa decisão nos seus casos individuais. Então, aí você desce a pirâmide novamente [...]”.

Assim, como trouxe André Maimoni, a ADPF 828 trouxe a vantagem das Reclamações, instrumento apresentado no capítulo 4.2., “Resumo da ação”, havendo centenas delas – majoritariamente coletivas –, o que tem permitido a manutenção de ocupações pelo Brasil, visão positiva também compartilhada por Paulo Freire. Ainda, segundo Olímpio Rocha, a colaboração entre as entidades atuantes na ADPF 828 extrapolava o âmbito imediato do andamento da ação, se dando pelo relato, entre si, de casos em que juízes não cumpriam com as decisões liminares da ADPF 828 de suspensão dos despejos, auxiliando no compartilhamento de modelo de petições.

Quanto à utilização das Reclamações, Gabriela da Silva (2022) avalia que: “[a] gente conseguiu suspender muitos despejos, muitas reintegrações de posse, *não todas...* é verdade, né? [...] Na ponta, assim, quando você

chega na comunidade, a ADPF teve impacto nas pessoas, sim”. André Maimoni e Paulo Freire também comentam a questão de juízes que, mesmo com a ADPF 828, fugiram de sua aplicação em casos que julgavam relacionados à temática dos despejos. Segundo André Maimoni, a grande maioria dos juízes cumpriram a liminar da ADPF 828, porém, ainda assim, houve o desrespeito da decisão por alguns, principalmente daqueles no estado de São Paulo. Esse desrespeito era justificado pelos juízes a partir da interpretação de que a liminar não era cabível nos casos em que os despejos não eram suspensos (André Maimoni) – ou seja, nos casos em que a ADPF 828 excepciona a suspensão de despejos –, demonstrando, assim, que o não cumprimento da decisão liminar não se deu, de modo geral, pelo desconhecimento da ação, mas por uma via interpretativa deliberada. Nesses casos, o entrevistado afirma que, quando direcionadas as Reclamações para o STF, os ministros, na maioria dos casos, mantiveram a aplicação da liminar da ADPF 828.

Nesse sentido, Cristiano Muller (2022) considera a atuação das entidades – principalmente das Defensorias Públicas e das assessorias populares – na proposição de Reclamações ao STF como uma “peleia diária” na busca pelo cumprimento da ADPF 828.

Com a não prorrogação da suspensão de despejos, desocupações e remoções na decisão do ministro Barroso, no dia 31 de outubro de 2022, uma questão que divide opiniões entre os atores⁶⁹ é o regime de transição então instaurado. Também chamado de “fase de transição” ou “condicionantes de transição”, o regime consiste na retomada de ações, suspensas pela ação que resultem em desocupações, remoções e reintegrações de posse, tendo por propósito a mitigação da violência dessas situações, como trazido no capítulo 4.2., “Resumo da ADPF 828”.

Nadine Borges afirma que a instalação das comissões de conflitos fundiários pelo regime de transição é algo na qual a Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ pretende estar bastante presente e atenta. Para ela,

⁶⁹ Cabe trazer que a maioria das entrevistas foi realizada em período anterior à decisão do ministro Barroso do dia 31 de outubro de 2022, que estabeleceu com maior foco o regime de transição, após não prorrogar a suspensão dos despejos, desocupações e remoções. A exceção foi Nadine Borges, entrevistada pouco após a decisão monocrática ser referendada pela Corte.

uma das medidas mais importantes da decisão foi a imposição de um prazo razoável para as pessoas se organizarem em situações de remoção e desocupação. Isso porque, uma das táticas organizadas pelo Estado nessas situações seria a de sua realização sem aviso prévio e por vezes até na madrugada, gerando desespero entre as famílias ocupantes.

De acordo com André Maimoni, esse regime foi proposto pelo PSOL tendo no horizonte o momento em que não fosse mais possível o convencimento do STF da necessidade de manter a suspensão de desocupações. Contudo, ainda que seja portador de importantes avanços para a diminuição da violência de conflitos possessórios no Judiciário, há um caráter contraditório na própria existência do regime de transição (Benedito Barbosa, Izadora Brito e Nadine Borges). A avaliação dos atores que constroem a ADPF 828, em grande parte é de que “[...] não é possível falar em despejo humanizado. [...] é água e óleo, assim, incompatível, um despejo ser humanizado” (BRITO, 2022).

Visão semelhante é trazida por Benedito Barbosa (2022), que comenta que a fase de transição está “[...] muito longe de estabelecer, de fato, um conjunto de condicionantes para suspender... para garantir que o cumprimento de ordem de reintegração de posse respeite minimamente os direitos humanos”. O entrevistado conta que a Campanha Despejo Zero tem protestado contra essa fase de transição, uma vez que não existiria algo como despejo humanizado: “despejo é despejo” (BARBOSA, 2022).

Como vimos, a ADPF 828 contribuiu para um maior debate social e jurídico em torno do tema de despejos, ocupações e direito à moradia. Com a ação, foi possível garantir a efetivação de uma determinação favorável ao direito à moradia por todo o país, com o ingresso de Reclamações. Por meio da atuação das entidades, houve uma sensibilização dos ministros atuantes na ação – principalmente do ministro Barroso – e, assim, da Corte como um todo. Essa sensibilização teria contribuído para decisões favoráveis ao direito à moradia na ADPF 828, sendo apontados como fatores, também, a preocupação do STF com o cenário de instabilidade política e possibilidade de impactos negativos ao sistema público em caso de decisão contrária ao pedido.

Há, assim, uma avaliação majoritariamente positiva da atuação do STF e dos resultados conquistados pela articulação em torno da ADPF 828, o que não os exime das críticas dos entrevistados.

6.2. Mobilizações externas ao Judiciário

Apesar de apoiarem e atuarem na ADPF 828, muitos entrevistados ressaltaram a importância de outras atuações, para além do âmbito judicial, na luta pela moradia. Como mencionou André Maimoni (2022), “todo mundo achava que tinha que fazer alguma coisa como... é... não exatamente no Supremo, mas, assim, todo mundo estava fazendo muito”.

Dessa forma, pelo presente tópico busquei trazer as diferentes estratégias mobilizadas pelos atores entrevistados em prol da ADPF 828 fora do âmbito jurídico. Também procurei demonstrar que essas estratégias se deram de modo articulado e conjunto às atuações jurídicas em torno da ação.

Um importante campo de mobilização externa ao Judiciário que conta com a atuação das entidades que participam da ADPF 828 é o Legislativo, como já trazido no capítulo 5.2., “Relações entre Poderes e litigância pelo direito à moradia”. A mobilização com relação à temática dos despejos em torno da proposição e tramitação de Projetos de Lei no Legislativo se deu, não só, mas também como parte da articulação das entidades atuantes na ADPF 828 (Benedito Barbosa e Izadora Brito).

Outra via de mobilização mencionada como importante foi a produção de dados como a que foi realizada pela Campanha Despejo Zero, mencionada por André Maimoni e Izadora Brito. Para eles, essa produção é algo fundamental à matéria da moradia, tendo importantes impactos, inclusive, no Judiciário, onde foi relevante para embasamento da ADPF 828 e para um bom acolhimento seu pelo Supremo. Isso foi demonstrado, segundo Paulo Freire, pelo fato de que o ministro Barroso, em suas decisões, utilizou os dados produzidos pela Campanha. Estes também foram importantes embasamentos na petição inicial da ADPF 828 (BRASIL, 2022), em conjunto com teses jurídicas elaboradas pela Campanha Despejo Zero (2022).

Para Paulo Freire (2022), a produção de dados como os produzidos pela Despejo Zero são de grande relevância uma vez que “o próprio Estado

não tem muito interesse em divulgar esses dados, o Poder Público não tem interesse. Então, a própria sociedade que produz essas informações e essas informações chegaram ao Supremo Tribunal Federal”. Nesse sentido, o grupo de mapeamento dos despejos, da Campanha Despejo Zero, foi tão relevante quanto inovador, uma vez que, segundo Benedito Barbosa, não há uma tradição dessa forma de produção no Brasil, no contexto urbano.

Dessa forma, a Campanha desenvolveu a prática de mapeamento no contexto do despejo urbano, algo que foi feito a partir da organização de outro grupo que tem feito algo similar: o Observatório de Remoções da FAU-USP⁷⁰. Segundo Benedito Barbosa (2022), a experiência do Observatório “[...] serviu para que a gente pudesse também estabelecer uma agenda de mapeamentos sobre conflitos [...]”. Esse processo tem sido feito com importante colaboração de observatórios, laboratórios e grupos de pesquisa e universitários de diversos estados (Benedito Barbosa).

A metodologia do mapeamento, como comenta o entrevistado, é realizada por uma raspagem trimestral de denúncias, pedidos e informações trazidas à Campanha em suas redes sociais. Para uma maior centralização desse processo, há, no site da Campanha, um campo, intitulado de “denuncie um conflito”⁷¹, onde há um Google Formulário por onde podem ser realizadas as denúncias e formações importantes no tocante à despejos e remoções. De acordo com Benedito Barbosa, o mapeamento é feito de maneira colaborativa, não havendo grandes rigores científicos, por não ser esse seu propósito, mas estando próximo da realidade.

Assim, o entrevistado comenta que, por mais que escapem informações importantes, o trabalho de articulação e comunicação com movimentos sociais dos diferentes estados que o mapeamento envolve é de extrema importância. Como relata Benedito Barbosa, a Campanha montou uma capilaridade nacional de contato com diversos movimentos sociais. Por meio desse contato, há uma orientação, pela Despejo Zero para as entidades com as quais ela se articula, quanto ao envio de informações relativas a

⁷⁰ Para mais informações, acessar o site do Observatório de Remoções: <http://www.labcidade.fau.usp.br/observatorio-de-remocoas/>. Acesso em 14 de nov. 2022

⁷¹ Essa aba se encontra disponível no seguinte link: <https://mapa.despejzero.org.br/formulario/>. Acesso em 14 de nov. 2022.

conflitos fundiários para as redes da Campanha, buscando fazer isso de maneira simples e acessível a todos.

O entrevistado ainda ressaltou que o fato de terem conseguido algumas importantes vitórias no campo dos despejos, durante a pandemia, contribuiu para um aumento na credibilidade da Campanha Despejo Zero, o que favoreceu a mobilização em torno da alimentação do banco de informações que é utilizado para construção dos mapeamentos.

Muitos entrevistados também trouxeram o âmbito acadêmico como importante arena de mobilização para consolidação da luta pela moradia no momento atual (André Maimoni, Benedito Barbosa, Cristiano Muller e Paulo Freire). Benedito Barbosa, ao longo de sua entrevista, mencionou várias pesquisas realizadas na alçada da ADPF 828, como a Nota Técnica elaborada pelo Insper (TAVOLARI et. al., 2021), mapeando e mostrando o impacto e desdobramentos das Reclamações realizadas com base na ação, também mencionada por Cristiano Muller.

Izadora Brito, por sua vez, trouxe a importância de estudos que envolvam a militância frente ao desconhecimento relativo a movimentos sociais de muitas pessoas que defendem sua criminalização. Isso porque, esses estudos têm:

[...] impacto direto na redução da criminalização das lutas, sabe? Então, ter alguém que estude e que fale dos movimentos sociais nos espaços que historicamente não abrem espaço pra... pra militância, é... tem um efeito muito positivo, assim. É preciso que as faculdades, que as universidades, tenham uma visão crítica sobre as lutas, não é?, e que isso seja um tema do dia a dia, né? E não só pela leitura fria da lei. (BRITO, 2022)

Jacques Alfonsin argumentou pela importância de uma mudança nos programas e metodologias do ensino jurídico, que já têm demonstrado influência jurisprudencial favorável de direitos fundamentais, em especial em litigâncias que envolvem a temática da função social da propriedade. Também foi identificada como influência para um impacto jurisprudencial, pelo entrevistado, uma desmistificação do normativismo do Direito, por meio de interpretações jurídicas de práticas como: o Direito Achado na Rua, o Direito Insurgente, Positivismo de Combate e o Direito Prefigurativo.

É relevante chamar atenção para a mobilização realizada pelo MTST em suas ocupações – algo que foi resguardado pela ADPF 828 durante a pandemia, mas que já existia desde antes da ação (Izadora Brito). Essas ocupações buscam pressionar politicamente o Estado a se voltar para o déficit habitacional, reivindicando moradia para os ocupantes (Izadora Brito) e denunciando a não realização da reforma agrária (Paulo Freire).

A atuação do MTST na criação de cozinhas coletivas, creches, hortas, cursos de informação e coletivos de mulheres e de juventude (Izadora Brito) ajuda a consolidar a noção de que o direito à moradia não pode ser visto de maneira isolada, desconexa de outros direitos. Ademais, a existência desses âmbitos tem impacto real na população, contribuindo para disseminação de informações e aprendizado sobre sua atuação e sobre direitos, além de contribuir para melhorias das condições de vida não só de seus ocupantes, mas daqueles que se utilizam desses serviços e formações.

As mobilizações externas ao Judiciário, nesse sentido, não cessaram com o ingresso da ação. Paulo Freire relatou a atuação das famílias ocupantes, que se mobilizaram de forma a escrever cartas ao STF e ao ministro Barroso e organizaram abaixo-assinados. Segundo ele: “houve uma série de articulações protagonizadas pelas próprias famílias que vão muito além da questão jurídica, que vão muito além do trabalho ali do processo em si, do peticionamento, das audiências...” (FREIRE, 2022). As cartas direcionadas ao STF escritas por famílias ocupantes de acampamentos rurais, junto ao MST, ou urbanos também foram mencionadas em outras fontes além da entrevista, como no site oficial do MST⁷² – onde uma das cartas está disponível – e no jornal Brasil de Fato, produzidos pela instituição Terra de Direitos, que atuou formalmente como amiga da corte na ADPF 828⁷³.

A organização de manifestações em torno da temática dos despejos também foi uma via de mobilização. De acordo com Izadora Brito, ao

⁷² **Carta de acampada ao STF ressalta a necessidade de prorrogar medida contra despejos.** MST, 18 de mar. 2022. Notícias. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/03/18/carta-de-acampada-ao-stf-ressalta-a-necessidade-de-prorrogar-medida-contr-despejos/>. Acesso em 16 de fev. 2023.

⁷³ **Por que a decisão do STF é um marco na luta pelo direito à terra e à moradia.** Brasil de Fato, 01 de abr. 2022. Coluna Terra de Direitos. 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 16 de fev. 2023.

momento de sua entrevista havia uma mobilização das redes sociais para um ato unificado, no dia 26 de outubro de 2022⁷⁴, próximo ao vencimento da terceira liminar da ADPF 828, para pressão política.

Benedito Barbosa comentou sobre a importância de manifestações políticas ligadas e em resposta ao Judiciário e suas atitudes. Os movimentos sociais têm feito maior pressão política e social ao Judiciário nos últimos anos, contrapondo um receio:

[...] de fazer manifestação na porta do Tribunal de Justiça ou de fórum. Mas, ultimamente, tem sido comum mobilizações de sem-teto na porta de tribunal, na porta dos fóruns [...] pelos movimentos sociais pressionando o Judiciário a ter que tomar medidas mais efetivas em torno da situação dos conflitos, e menos desfavorável às nossas comunidades [...] (BARBOSA, 2022)

O entrevistado frisou a importância da articulação da Campanha Despejo Zero no âmbito internacional, por meio de um coletivo com representantes do CNDH, de universidades, do programa Relatores Nacionais em Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA)⁷⁵ – um programa nacional de relatorias na América Latina para denúncias de violações de direitos humanos.

Em território nacional, a Campanha realiza missões em algumas cidades e estados em que há grandes situações de conflito, atuando de modo a elaborar recomendações às autoridades e visando dar maior visibilidade às situações e fortalecer articulações locais (Benedito Barbosa). Segundo Benedito Barbosa, com essa atuação houve mobilização da imprensa local e da sociedade, favorecendo ainda a mobilização da própria Campanha.

Outro âmbito de mobilização externa ao Judiciário foi o da mídia. Quando questionados quanto à sua avaliação sobre a mobilização midiática em torno da ADPF 828, os entrevistados apresentaram uma variedade de opiniões e de facetas que essa temática envolve.

⁷⁴ MONCAU, Gabriela. **Ato reúne milhares de pessoas em SP para evitar despejos em massa em novembro**. Brasil de Fato, São Paulo, 26 de out. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/10/26/ato-reune-milhares-de-pessoas-em-sp-para-evitar-despejos-em-massa-em-novembro>. Acesso em 16 de fev. 2023.

⁷⁵ Para saber mais sobre o programa, acesse: <https://www.plataformadh.org.br/>. Acesso em: 16 de fev. 2023.

Jacques Alfonsin (2022) vê a mídia de modo dual no relativo à ADPF 828, uma vez que haveria representações midiáticas “[...] sérias, baseadas em fatos, ciência e ética”, ao mesmo tempo em que muitos veículos optam pela defesa em primeiro plano de direitos patrimoniais e da garantia dos despejos. Por sua vez, André Maimoni considera que, quando houve o ingresso da ação, a cobertura midiática da ADPF foi bastante desfavorável, portando uma visão equivocada da questão, com a propagação da ideia de que ninguém mais pagaria aluguel, por exemplo (André Maimoni e Paulo Freire).

Izadora Brito considera que, frente às conquistas ADPF 828, houve um apagamento, por parte da grande mídia, algo que também se demonstra em outros temas relativos ao direito à cidade e à luta dos movimentos sociais e das camadas populares. Benedito Barbosa também julga que a situação dos conflitos fundiários, no Brasil, é bastante invisibilizada, em decorrência da invisibilização e da criminalização da pobreza no Brasil. Nesse contexto, o entrevistado ressaltou a importância de uma articulação midiática voltada a dar mais voz ao movimento.

Envolvendo essa articulação, foram relatados entraves em impactar e sensibilizar as pessoas na questão do direito à moradia, algo dificultado ainda mais por essa atuação, inicialmente desfavorável, da mídia contra a ADPF 828. Haveria, por parte da população, uma resistência a essa temática por uma maior defesa do direito à propriedade, por desinformação ou por uma visão distorcida da ADPF 828 e do que ela envolve (André Maimoni, Fernando Moris e Rafael Munerati).

Rafael Munerati afirma que essas visões precisam ser combatidas com informação, devendo haver uma explicação de que a decisão da ADPF 828 não envolve uma permissão deliberada à entrada de pessoas nas casas das pessoas – apreensão que o entrevistado relatou já ter ouvido. Para ele, é importante a atuação da mídia na explicação do que são as ocupações afetadas pela decisão, de que as áreas ocupadas não são a residência de seus proprietários ou locatários.

O entendimento de que a ação extinguiria o pagamento de aluguéis, também alimentou o medo de parte da população cuja renda depende do

recebimento destes valores, como tratam André Maimoni e Paulo Freire. Porém, tal visão reflete uma imagem distorcida das primeiras decisões relativas à ADPF 828 uma vez que, ainda que a ação abranja essa situação em determinados casos, ela não tem a relação locatícia como foco, que possui, inclusive, uma série de regulamentações específicas a ela elaboradas no decorrer da pandemia, como enfatiza André Maimoni. A ADPF 828 se volta às ocupações coletivas, principalmente em grandes propriedades (Paulo Freire), sendo que a decisão liminar está preocupada com um público específico, a população hipervulnerável (André Maimoni).

Olímpio Rocha enxerga a mídia como reprodutora da lógica de criminalização das pessoas que ocupam propriedades, focando na defesa da propriedade em detrimento da problemática da vulnerabilidade da situação dessas pessoas. Assim, a própria escolha da utilização de expressões como “invasão” no lugar de “ocupação” reproduziria essa lógica (Olímpio Rocha). Segundo o entrevistado, essa representação midiática envolve outra pauta: a democratização da comunicação, que, enquanto concessão pública, deveria, de forma garantida, fornecer informações corretas sobre as situações tratadas.

Ainda que a resistência da população quanto a uma sensibilização relativa ao tema de conflitos fundiários se mantenha, em parte, e que a mídia tenha sido apontada como um dos fatores para isso, foi relatada uma mudança na representação da ADPF 828 no decorrer da ação. Essa mudança foi expressamente atribuída, por parte dos entrevistados (André Maimoni, Benedito Barbosa, Gabriela da Silva e Nadine Borges), como fruto da atuação conjunta das entidades atuantes no âmbito da ADPF dos Despejos e, em especial, como consequência dos esforços e organização da Campanha Despejo Zero.

Segundo André Maimoni, com a atuação dessas entidades, as mídias – tanto a tradicional quanto as mais especializadas e voltadas aos direitos humanos –, passaram a apresentar um entendimento de que sem a liminar da ADPF 828 haveria um número muito maior de pessoas em situação de rua e mesmo um êxodo rural. Gabriela da Silva e Cristiano Muller ainda relatam

a sensibilização de mídias locais para a pauta da moradia, no contexto da ADPF 828, para além das mídias tradicionais e alternativas.

A Despejo Zero, como já trazido, tem uma frente de atuação voltada à comunicação, com um grupo de trabalho que se ocupa em mobilizar principalmente as redes sociais e mídias alternativas. Assim, Benedito Barbosa trouxe, em sua entrevista, que, nos momentos próximos de haver alguma votação na ADPF 828, as entidades participantes da ação, junto à Campanha Despejo Zero, organizavam ações como o “tuitaço”⁷⁶. Segundo ele, essa movimentação, contrariando o que muitos pensam, tem muita influência, atualmente, em momentos críticos de mobilização.

O entrevistado contou que a Campanha tem procurado levar informações também para a mídia mais corporativa e tradicional, como a TV Globo e a Folha de São Paulo, buscando “furar abolha” (BARBOSA, 2022) das mídias alternativas. Ele diz perceber um movimento da própria parte desses jornais em buscar as informações da Campanha.

Em março, próximo ao vencimento da segunda prorrogação estabelecida no âmbito da ação, agentes envolvidos diretamente na temática ou não, ajudaram a subir uma hashtag ligada à ADPF 828 no Twitter, “#DespejoZero”, conseguindo que atingisse os *trending topics*⁷⁷ por meio do tuitaço. Esse feito foi comentado no programa Encontro com Fátima Bernardes⁷⁸, situação mencionada por Natália de Almeida e por Benedito Barbosa e que exemplifica bem o alcance da ADPF 828 tanto em redes sociais quanto em programas de televisão de grande audiência. Segundo Benedito Barbosa, ao comentarem, no programa, sobre o tema que havia alcançado

⁷⁶ De acordo com o Greenpeace, o tuitaço “[...] é uma chuva de mensagens, também conhecidas como tweets, sobre um assunto no Twitter”. Para saber mais, acessar o seguinte link:

https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Campanhas/Desmatamento_Zero/toolkit/pdf/Como_fazer_um_twitaco.pdf. Acesso em 14 nov. 2022.

⁷⁷ Também chamado de “assuntos do momento”, os *trending topics* “são determinados por um algoritmo e, por padrão, são personalizados com base em quem [o usuário] segue, em seus interesses e em sua localização. Esse algoritmo identifica os tópicos populares da atualidade, em vez de tópicos que já foram populares por algum tempo ou diariamente”. Texto retirado de: <https://help.twitter.com/pt/using-twitter/twitter-trending-faqs>. Acesso em 20 de nov. 2022.

⁷⁸ Para saber mais sobre o programa Encontro com Fátima Bernardes, acesse seu site: <https://gshow.globo.com/programas/encontro-com-fatima-bernardes/>. Acesso em: 23 de jan, 2023.

os *trending topics* no Twitter, a apresentadora perguntou aos presentes o que era a Despejo Zero, sendo-lhe explicado, em rede nacional, não só o que era e o que defendia a Campanha, como o contexto de votação da liminar na ADPF 828 (Benedito Barbosa).

O espaço que a ADPF 828 ganhou na mídia é considerado, pelos entrevistados, como um importante acontecimento, uma vez que permite uma ampliação da discussão sobre moradia (Gabriela da Silva e Paulo Freire) que, mesmo sendo tão essencial quanto outros direitos – como saúde e educação – é frequentemente relegada a segundo plano no debate público (Gabriela da Silva).

A repercussão midiática teria, ao caminhar da ação, passado a se atentar não só para a ADPF 828, mas para questões como déficits relacionados à habitação, à alimentação, à implementação da reforma agrária, à questão sanitária e de saneamento básico, dentre outros direitos constitucionais (Paulo Freire). Segundo Paulo Freire (2022):

[...] o que parecia ser um conflito de proprietários e não proprietários adquire uma dimensão que no nosso entendimento é a dimensão correta, porque você trabalha nos vários direitos envolvidos, nos vários aspectos envolvidos nessa questão e não reduzi-la a um conflito entre um proprietário e quinhentos mil não proprietários.

Foi sustentado por parte considerável dos entrevistados que um dos destaques da mobilização jurídica em torno da ADPF 828 teria sido a disseminação do entendimento da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos fundamentais (André Maimoni, Cristiano Muller, Jacques Alfonsin e Paulo Freire). Para Jacques Alfonsin (2022):

Ficou agora mais do que provado não haver jeito, seja no meio urbano, seja no meio rural, de as políticas públicas e a função social da propriedade respeitarem e garantirem os direitos humanos de forma estanque, uns separados dos outros, pois todos dizem respeito diretamente a própria vida das pessoas.

Nesse sentido, a pandemia foi levantada como um fator de impacto na maior sensibilização para a relevância de uma moradia digna também no cenário midiático (André Maimoni, Gabriela da Silva, Izadora Brito, Natália de Almeida, Paulo Freire, Viviane Hellman). Segundo Gabriela da Silva, com a

pandemia, ressaltou-se a importância da moradia, tomando centro, ainda, a acentuação da crise econômica e de um aumento das ocupações irregulares e dos despejos. Viviane Hellman ainda apontou para o fato de haver um “novo perfil” de pessoas em situação de rua – pessoas que ficaram desempregadas durante a pandemia –, perfil que pode ter contribuído para maior sensibilização, em sua avaliação, da população. Dessa forma, esse “momento político de desespero” (Natália de Almeida), segundo Gabriela da Silva, possibilitou pautar a legitimidade das ocupações na mídia.

Mais que isso, como argumentou Cristiano Muller, a mobilização midiática possibilitou a humanização das pessoas e famílias que residem nas ocupações. Ainda que o entrevistado avalie que o tema dos despejos e do direito à moradia poderia ser mais noticiado, teria havido, em sua concepção, uma mudança positiva na representação das ocupações nesse cenário:

[...] o que que sempre se fez? Se tratou como invasão.[...] começam a falar de ocupação. [...] começam a fazer reportagem mostrando que dentro dessa ocupação tem gente lá dentro [risadas]. Por incrível que pareça, a gente tem que ainda mostrar isso: tem pessoas humanas lá dentro. Famílias que vivem lá dentro. Crianças que brincam lá dentro. (MULLER, 2022)

Essa mudança na representatividade seria especialmente importante, uma vez que a desumanização tornaria aceitável um tratamento desumanizado às pessoas que a sofrem, havendo a naturalização da violação de seus direitos, portanto, e da violência frequentemente presentes nas remoções (MULLER, 2022). Nesse sentido, Cristiano Muller considera positivas a maior visibilidade dada a exemplos positivos dessas ocupações, como oficinas, o trabalho coletivo que as sustentam e as cozinhas comunitárias.

Entretanto, ainda em seus momentos mais favoráveis à ADPF 828, para André Maimoni, a mídia manteve-se crítica quanto à competência do STF em atuar na matéria da ADPF 828, alegando que essa competência deveria ser do Legislativo e/ou do Executivo. Também teria perdurado a narrativa de que a ação tinha a intenção de suspender todos os aluguéis (André Maimoni). O entrevistado comenta que nos momentos próximos ao de sua entrevista, houve um retorno a uma cobertura mais negativa da ADPF

828. Para ele, os jornais mais tradicionais foram um exemplo disso, atuando de forma ou a ocultar informações e andamentos da ação, ou cobrindo de maneira negativa a continuidade da existência da ação.

As mobilizações realizadas além do âmbito estritamente judicial em torno da ADPF 828, ocorrentes com maior peso em momentos próximos ao vencimento das decisões liminares (Benedito Barbosa, Cristiano Muller e Izadora Brito), permitiram um amplo debate social sobre o tema. Segundo Cristiano Muller, essas mobilizações também tiveram impacto no STF, tendo aberto "canais com o Poder Judiciário" (MULLER, 2022), sensibilizando-o. Também proporcionou, de modo geral, embora não absoluto, maiores e mais favoráveis debates sociais com relação à temática dos despejos e do direito à moradia.

Esse cenário não se deu somente pela amplitude do alcance das mídias e dos meios – como o Acadêmico – que foram mobilizados sobre essa questão, mas também, como alega a maioria dos entrevistados, por uma maior sensibilização da população e do Judiciário pelo cenário pandêmico e pelo teor das informações e debates que alcançavam à população. Esse teor, carregado do caráter didático e informativo que envolveu a articulação das entidades atuantes na ADPF dos Despejos, se deu nas mais diversas mídias possibilitando um maior e mais qualificado alcance desses debates.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se estruturou a partir da pergunta: **“como as entidades sociais atuantes na ADPF 828 mobilizam e enxergam o papel do STF na luta por moradia? Oportunidade de mudança ou voz ao movimento?”**.

De início, com base nas conclusões de João Maurício Martins de Abreu (2011) e Felipe Nartís (2015), relativos à atuação majoritariamente desfavorável da esfera jurídica quanto ao direito à moradia, havia hipotetizado que as entidades presentes na ADPF 828 não viam o STF como uma arena viável e favorável à efetivação desse direito. Assim, acreditava que objetivavam, com o ingresso da ação, principalmente ampliar o debate social e jurídico em torno da garantia do direito à moradia, mais do que ter seu pedido plenamente atendido pela Corte. Com base nessas hipóteses, criei outras duas: (i) não haveria uma articulação inicial em torno da propositura da ação, por conta da visão negativa que os litigantes teriam sobre o STF e (ii) a partir dos resultados relativamente favoráveis ao pedido à ação, no decorrer desta, os atores presentes na ADPF 828 teriam passado a ver o STF mais positivamente.

Para responder à pergunta de pesquisa, foram entrevistados treze atores integrantes de entidades que atuaram na ADPF 828 visando acesso às motivações, mobilizações e perspectivas que possuíam e possuem frente a ela e seus impactos. As entrevistas, realizadas a partir de um roteiro semi-estruturado com base na pergunta e subperguntas de pesquisa – presentes no Capítulo 2, “Metodologia” –, foram gravadas para posterior transcrição. Com as transcrições elaboradas, iniciei o processo de codificação, que consistiu em suas leituras analíticas e destaque dos principais pontos abordados pelos atores e possíveis respostas às perguntas do estudo. Esses trechos destacados foram sistematizados em temas comuns, contribuindo para o cruzamento dos dados obtidos com as entrevistas, o que permitiu a escrita nos capítulos 5, “Desafios na litigância da ADPF 828: o Judiciário como ‘portas fechadas’” e 6, “Possibilidades e mobilizações na ADPF 828: atuação pelas brechas”,

Os entrevistados pela pesquisa, em sua maioria, estavam, de alguma forma, envolvidos na luta pelo direito à moradia no STF. Por outro lado, foi relatada uma dificuldade firmada pela estrutura do Judiciário de avançar instâncias com ações relativas a conflitos que envolvem propriedade, por serem tidos como pertencentes ao campo do direito civil e, portanto, ao âmbito infraconstitucional, dificultando a chegada dessas ações ao STF.

Mesmo quando há um reconhecimento do direito constitucional à moradia pelo Judiciário, os entrevistados criticaram haver uma visão restrita e isolada deste frente a outros direitos sociais. Argumentam, assim, pela importância de um tratamento judicial a partir de uma perspectiva da interdependência dos direitos sociais, uma vez que todos remeteriam ao direito à dignidade humana. Além disso, enxergam como necessária uma visão ampla do direito à moradia, considerando fatores como pertencimento dos moradores ao local ocupado e o bem-estar de sua saúde mental.

Irrompe também o reconhecimento de que os despejos e remoções promovidos, em sua maioria, judicialmente, afetam negativa e desproporcionalmente grupos portadores de diferentes marcadores sociais da diferença, contribuindo para a intensificação da vulnerabilidade de minorias sociais nesse contexto. Frente a essa observação, apontamos para a necessidade da consideração e combate desses efeitos discriminatórios pelo sistema de justiça, aliado a outros Poderes.

Como inicialmente hipotetizado, a visão dos atores entrevistados se mostrou predominantemente negativa quanto ao STF e ao Judiciário como um todo. Este foi identificado, de maneira geral, como um importante agente na promoção dos despejos e remoções, diante do apontamento de uma atuação majoritariamente civilista. Reforçou-se, assim, a constatação de Abreu (2011) e Nartis (2015) de que os tribunais tendem a esvaziar a efetividade de proteções ao direito à moradia presentes em nosso ordenamento jurídico.

Por outro lado, os resultados obtidos com as entrevistas contrariam, em parte, a hipótese inicialmente formulada de que não teria havido uma coordenação entre as entidades no processo de ingresso da ação. Isso porque, como trazido pelos entrevistados, além de discussões que já vinham

ocorrendo ao começo da pandemia entre agentes que prezavam pelo direito à moradia, houve debates e consultas prévias pelo MTST e PSOL, propositores da ADPF 828, com essas entidades. Esse contato ao momento da proposição foi prezado justamente pelo receio de tratar da pauta do direito à moradia no STF e obter um precedente negativo a ele. Buscou-se assim, trazer o máximo de perspectivas de grupos que defendem esse direito para a construção de um pedido e teses jurídicas fortes para a ação. Tal debate foi marcado por uma divergência de opiniões, tendo boa parte das entidades manifestado receio quanto ao ingresso de uma ação como a ADPF 828 no STF. Esse receio foi apontado como uma motivação importante de algumas das entidades em ingressar na ação, após ela já ter sido proposta pelo MTST e PSOL.

O ingresso da ação se deu frente ao reconhecimento e exploração da contradição da ocorrência de despejos e remoções em ocupações em um contexto em que a recomendação da OMS era permanecer em suas casas, buscando a suspensão de despejos e remoções por todo o país e da violência deles decorrentes. Os entrevistados indicaram a pandemia como cenário que possibilitou uma maior sensibilização e amplificação da pauta dos despejos no âmbito jurídico, midiático e social, algo identificado como importante para a conquista das vitórias ao direito à moradia na ADPF 828.

O Judiciário foi identificado pelos entrevistados, de modo geral, como parte de um sistema que busca a manutenção de desigualdades, ainda que o STF tenha, nos últimos anos, se consagrado como órgão de importante e progressista atuação em algumas matérias de direito social. Essa avaliação contribui como fator para o fato de que, até a ADPF 828, o MTST – um dos maiores movimentos relacionados à luta pela moradia no Brasil – não ter buscado litigar na Corte.

Outro obstáculo à litigância pelo direito à moradia seria relativo aos requisitos de ingresso de ADPFs, que exigem que uma entidade possua CNPJ para propor uma ação. Frente à criminalização dos movimentos sociais, foi relatado que a obtenção do cadastro é fator de risco para a existência dessas organizações, que podem ser dissolvidas judicialmente caso o possuam.

Nesse sentido, com a ausência do CNPJ, o MTST não poderia ingressar com uma ação como a ADPF 828, mesmo tendo sido identificado, pelas

entrevistas, como o agente que a propôs em um primeiro momento ao PSOL, sendo o partido não só legitimado para tanto, como um importante litigante no STF nos últimos anos (BOGÉA, 2021). Esse aspecto da gestação da ADPF 828 parece somá-la, a um primeiro olhar, ao fenômeno cada vez mais frequente que Bogéa (2021) descreve como ações do tipo “barriga de aluguel”, em que a legitimidade de proposição de ações de controle concentrados de constitucionalidade são “emprestadas” a um agente que não a detém. Porém, uma diferença essencial é constatada entre a experiência da ação que afastam a aplicabilidade do conceito: a presença ativa e alinhada do PSOL no decorrer da ação, tendo o partido importante aproximação com o tema da defesa do direito à moradia. Houve assim, uma atuação conjunta entre os propositores formal e informal da ação.

A ausência do CNPJ também seria usada como argumento para indeferimento da possibilidade de atuar junto ao Judiciário na posição de *amicus curiae* – o que teria resultado no indeferimento da petição de ingresso da RENAP enquanto amiga da corte na ADPF 828.

Aponta-se, dessa forma, para a participação, na ADPF 828, de entidades que não ingressaram nela formalmente, por diversos motivos. Esses seriam os casos da Campanha Despejo Zero e da RENAP, dentre os agentes entrevistados, que tiveram intensa e relevante atuação na ADPF dos Despejos, ainda que não sendo seus requerentes ou amigos da corte. Participaram, dessa forma, da articulação que envolveu diversas entidades – presentes de forma formalizada ou não na ADPF 828 – atuantes na pauta da luta pela moradia e direitos sociais.

Essa articulação, como compartilhada pelos entrevistados, se deu tanto no âmbito imediato da ADPF 828, por meio de escrita conjunta de petições de liminares e da discussão de estratégias e argumentos a serem mobilizados, quanto fora dele. Houve apoio, entre os agentes da sociedade civil, na produção de Reclamações, buscando a efetivação das decisões da ação por todo o Brasil, e na esfera da comunicação e produção de dados envolvendo a realidade dos despejos, movimentos organizados, principalmente, pela Campanha Despejo Zero. A articulação também ocorreu por meio de mobilizações políticas, com a participação de pessoas

diretamente atingidas pelos despejos, e com a proposição de Projetos de Lei envolvendo temas semelhantes ao pedido da ADPF 828.

O caráter coletivo, diversificado para arenas além e estratégico das articulações das entidades presentes na ADPF 828 e dos próprios atingidos pelas suas decisões, é característico (MCCAN, 1994) do litígio estratégico. A partir desse achado de pesquisa, da constatação de que a ação se deu no STF – arena de elevada hierarquia jurisdicional –, da identificação do direito à moradia como um direito social de interesse público, da busca – revelada pelos entrevistados – de uma forma de interpretação verdadeiramente constitucional e interligada desse com outros direitos sociais e de uma maior conscientização pública para o debate sobre moradia, podemos considerar a ADPF 828 como uma forma de litígio estratégico (MCCAN, 1994; OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2018; OSORIO, 2019).

Quanto a visão dos atores da ADPF 828 sobre a mobilização do Legislativo em favor da causa de pedir da ação, foram ressaltadas as dificuldades que proposições que envolvam conflitos possessórios e fundiários em prol do direito à moradia encontram em sua tramitação. Foi apontada como motivo, para tanto, a articulação de setores conservadores no Congresso Nacional e, em especial, da bancada ruralista. O STF, assim, aparece como outra via de atuação, alternativa à legislativa, em que agentes da sociedade civil possam buscar garantias e a efetivação do direito à moradia.

Invoco, aqui, uma aparente contradição apresentada pela busca da via judicial por agentes que enxergam majoritariamente como esvaziadora da efetivação de instrumentos de nosso ordenamento jurídico que visam garantir o direito à moradia. Porém, como relatado pelos atores entrevistados, eles buscam acionar o Judiciário justamente por essa visão, a partir do reconhecimento da importância de mobilizar e sensibilizar uma arena que é central na reprodução de impactos negativos ao direito à moradia.

O empenho e o propósito de participação ativa de entidades não formalizadas na ADPF 828, enquanto requerentes ou *amicus curiae*, demonstram o reconhecimento, por elas, da necessidade de uma participação

junto ao Judiciário. Esse reconhecimento vai ao encontro da tese elaborada por Bogéa (2021), de que, frente ao entendimento de que o Judiciário não pode ser visto como insulado do ambiente político, a sociedade civil vem buscando também atuar nessa arena. Essas novas formas remetem à pretensão original do Projeto de Lei que levou à criação da Lei 9.882/1999 (BRASIL, 1999), que possibilitava que qualquer cidadão fosse apto a propor ADPFs.

Os atores, de modo geral, atribuem suas mobilizações coletivas como fatores centrais na sensibilização social e jurídica em torno do propósito de suspensão dos despejos e legitimidade das ocupações. Essa articulação foi apontada como positiva ao próprio processo judicial, uma vez que a diversidade do perfil das entidades atuantes na ADPF 828 proporcionou acesso à uma visão complexa e mais completa dos temas que envolvem o direito à moradia, a necessidade de sua garantia, bem como críticas a como esse direito vem sendo tratado no Judiciário.

Assim, a existência da ADPF 828 e das decisões, em seu âmbito, favoráveis à suspensão dos despejos e à diminuição das violências que eles carregam, não necessariamente indica uma usurpação, pelo Judiciário, das atribuições de outros Poderes. Observamos que ele é tratado como apenas uma das múltiplas arenas mobilizadas pelos agentes que lutam pela moradia, que possuem diferentes estratégias e atuações simultâneas à existência da ação junto ao Executivo e ao Legislativo, e junto ao debate popular e arena social, que também os permeia – sendo esse tratamento da ação outra característica de um litígio estratégico.

Cenários de atuação do STF em temas considerados políticos, por envolverem a consolidação de políticas públicas, por exemplo, podem vistos, segundo Bogéa (2021), enquanto parte de uma interação complementar entre os Poderes. Frente a isso, incentivo que novas investigações sejam feitas e busquem analisar a relação entre os Poderes em ações com ampla participação da sociedade civil e alcance social e político, como a ADPF 828. Partindo de um entendimento da importância da colaboração e atuação conjunta dos três Poderes na garantia e efetivação de melhores condições de

moradia, é importante, ainda, voltarmos nosso olhar para as respostas dadas por eles às mobilizações organizadas em torno dessa demanda.

De modo geral, vemos que o STF, com decisões recentes favoráveis ao direito à moradia, passa a ser visto de maneira mais positiva pelos entrevistados, ao menos no contexto específico da ADPF 828. Nesse sentido, é importante nos atentarmos para os próximos passos dados pela Corte – uma vez que a ação em pauta ainda não foi julgada em definitivo –, principalmente a partir da última decisão – de 31 de outubro de 2022 –, que consolidou e determinou condições para que o regime de transição se implementasse. Não só o STF, mas voltamos nosso olhar com curiosidade para como o sistema jurídico como um todo receberá esse regime de transição, resultado da ADPF 828, e como se comunicará – ou não – com o Legislativo e com o Executivo em temas relativos ao direito à moradia.

A partir desta pesquisa, pude verificar as proporções da centralidade do impulsionamento da sociedade civil na ADPF 828, tanto em aspectos de mobilização jurídica – bastante coletiva –, quanto políticas, acadêmicas, midiáticas e sociais. Me surpreendi com o impacto não apenas social e político relatado da mobilização externa ao Judiciário, mas também jurídico, uma vez que, como nos contou Benedito Barbosa, houve situações em que o ministro Barroso fazia menção aos dados da Campanha Despejo Zero.

Na mesma linha, foi interessante observar o papel central da Despejo Zero sobre a ADPF 828, contribuindo para o maior debate em torno dela, ao mesmo tempo em que seu envolvimento com a ação foi fundamental em seu próprio crescimento e alcance enquanto organização. A Campanha foi essencial na articulação das outras entidades atuantes na ação, mesmo sem ingresso formal na ADPF 828.

Apesar da importância da participação dos agentes da sociedade civil na ADPF 828, percebi, durante a pesquisa, disparidades na categorização e indicação da presença desses agentes no site do STF e nas peças da ação – conforme relatadas no Capítulo 2.3, “Entrevista semiestruturada” e apresentadas na tabela disposta no APÊNDICE E. Essas disparidades resultaram em dificuldades no levantamento adequado das entidades atuantes na ADPF 828, tornando necessário o contato com o gabinete do

ministro relator para que esse processo ocorresse de maneira confiável. Vejo, aqui, a necessidade de maior transparência e confiança na disponibilidade, no site do STF, de informações tão importantes quanto aquelas relativas aos agentes da sociedade civil participantes de um processo.

Por fim, observar as estratégias e movimentações de entidades para além do que se encontra nas peças e organizações processuais de uma ação mostrou-se um importante caminho para a própria análise de conquistas e falhas ou dificuldades de uma ação. A partir dessas observações, verifiquei diferentes e inovadoras formas de participação da população no STF, para além das previstas normativamente e decididas pela Corte. Também demonstrou diferentes e potenciais modos de mobilizar o Judiciário, conforme apresentados nesta pesquisa.

Uma via de reflexão frente a esse achado remete ao significado, para o Poder Judiciário, da busca pela sociedade civil de novas formas de participação nessa arena, bem como dos impactos dessa procura por diferentes grupos e agentes. Nesse sentido, considero serem relevantes estudos sobre os impactos institucionais e sociais dessas formas de participação no Judiciário, que, a partir do caso tratado neste estudo, se mostraram favoráveis para uma melhor proteção do direito à moradia.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **Revista Direito GV**, n. 14, p. 391-416, jul./dez. 2011.

ALFONSIN, Jacques Távora. **Entrevista realizada com Jacques Távora Alfonsin**. São Paulo, 2022. Entrevista.

ALMEIDA, Debora Rezende de; DOWBOR, Monika. **Para além das fronteiras da especialização: pontes analítico-teóricas entre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contextos de mudança**, 2019

ALMEIDA, Natália Farias Menelau de. **Entrevista realizada com Natália Farias Menelau de Almeida**. São Paulo, 2022. Entrevista.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Rev. Direito Práx.** Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2147-2173, Julho, 2021. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662021000302147&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 mai. 2022. Epub Oct 29, 2021.

AMADO, Jorge. **Capitães da Areia**. 92ª edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 1988.

AUGUSTO, Alice Maria Gallian. **A Estratégia de Atuação das Centrais Sindicais e o STF: uma análise a partir do controle de constitucionalidade da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017)**. São Paulo. Escola de Formação Pública. Manaus. 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/2021/03/22/a-estrategia-de-atuacao-das-centrais-sindicais-e-o-stf-uma-analise-a-partir-do-controle-de-constitucionalidade-da-reforma-trabalhista-lei-no-13-467-2017/>. Acesso em: 17 de nov. 2022.

AZEVEDO, Aluísio Tancredo Gonçalves de. **O Cortiço**. São Paulo: Klick Editora, 1997.

BARBOSA, Benedito Roberto. **Entrevista realizada com Benedito Roberto Barbosa**. São Paulo, 2022. Entrevista.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOGÉA, Daniel. **Partidos políticos e STF: decifrando a simbiose institucional**. Curitiba: Appris, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto-lei nº 6**, de 20 de março de 2020. Reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 12 de agosto de 2022.

_____. **Lei nº 12.340**, de 01 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da união aos órgãos e entidades dos estados, distrito federal e municípios... Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2023.

_____. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 22 nov. 2022.

_____. **Lei n. 9.882**, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 21 de nov. 2022.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 24 de nov. 2022.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015.

_____. **Lei n. 14.216**, de 7 de outubro de 2022. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 out. 1999. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.216-de-7-de-outubro-de-2021-351591984>. Acesso em: 22 de nov. 2022.

_____. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?**: Saiba quais são as características gerais da doença causada pelo novo coronavírus, a Covid-19. 08 de abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 24 de nov. 2022.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos).

_____. Senado. **Projeto de Lei nº 4.188**, de 26 de novembro de 2021. Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias e dá outras providências. Brasília: Senado, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2112509. Acesso em: 17 de nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 33-5 Pará**. Arguente: governador do estado do Pará. Intimado: UNIÃO. Arguido: Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará—IDESP. Pará, 07 dez. 2005. Portal do STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=389426&pgI=1&pgF=50>. Acesso em: 24 de nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. **Petição inicial do “Partido Socialismo e Liberdade”**, 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755594651&prcID=6155697#>. Acesso em: 17 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828**. Requerente: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Intimado: UNIÃO. Relator: MIN. ROBERTO BARROSO. Distrito Federal, 15 abr. 2021. Portal do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 15 de maio de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976**. Requerente: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Intimado: UNIÃO. Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES. Distrito Federal, 2022. Portal do STF.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 387-MC/RO**, Relator: Ministro Celso de Mello. Plenário, DJ 11.10.1991.

BORGES, Nadine Monteiro. **Entrevista realizada com Nadine Monteiro Borges**. São Paulo, 2022. Entrevista.

BRETAS, Marcos Luis; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173.

BRITO, Izadora Gama. **Entrevista realizada com Izadora Gama Brito**. São Paulo, 2022. Entrevista.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Balanco dos dados até setembro de 2022**. Outubro, 2022 Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%CC%A7o-Despejo-Zero--outubro-2022.pdf>. Acesso em: 17 de nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 10**. Publicada em: 17 de out. 2018. Disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 20 de nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 90**. Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Publicada em: 02 mar. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2022.

FERREIRA, André Bastos; ROSA, Alexia Viana da; FARIAS, Alexsander Silva; VALENTIM, Giovanna Dutra Silva; HERZOG, Lucas Bertola. **Direitos na Pandemia: Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à COVID-19 no Brasil**. Boletim n. 10. Conectas, 2021. <https://www.conectas.org/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10/>. Acesso em: 17 de nov. de 2022.

FREIRE, Paulo Francisco Soares. **Entrevista realizada com Paulo Francisco Soares Freire**. São Paulo, 2022. Entrevista.

GOMES, Luiz Augusto de Oliveira. Luta por Moradia e Contra a Precarização da Vida: conversa com o MTST. In: **Trabalho Necessário**, V. 17, nº 34, set-dez (2019).

GUIMARÃES, Bianca Azevedo. **As Estratégias dos Atores nas Ações Climáticas de Omissão da União Frente ao Supremo Tribunal Federal**. Escola de Formação Pública. Manaus. 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/as-estrategias-dos-atores-nas-acoes-climaticas-de-omissao-da-uniao-frente-ao-supremo-tribunal-federal/>.

Acesso em: 17 de nov. 2022.

HELLMAN, Viviane Carnevale. **Entrevista realizada com Viviane Carnevale Hellman**. São Paulo, 2022. Entrevista.

LEFEBVRE, Henri. **Le Droit à la ville**. 3. ed. Paris: Anthropos/Economica, 2009.

MAIMONI, André Henriques Brandão. **Entrevista realizada com André Henriques Brandão Maimoni**. São Paulo, 2022. Entrevista.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 40, nº 4, pp. 647-668, outubro-dezembro/2020.

McCANN, Michael. **Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Revista Jurídica Virtual**, 2010.

MORIS, Fernando Rodolfo Mercês; MUNERATI, Rafael Ramia. **Entrevista realizada com Fernando Rodolfo Mercês Moris e Rafael Ramia Munerati**. São Paulo, 2022. Entrevista.

MULLER, Cristiano. **Entrevista realizada com Cristiano Muller**. São Paulo, 2022. Entrevista.

NARTIS, Felipe. **Apontamentos sobre o Direito à Moradia na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2015. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/apontamentos-sobre-o-direito-a-moradia-na-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal/>>. Acesso em: 08/08/2022.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **A Participação do Amicus Curiae no Procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF**. Revista DPU, Nº 20. Mar-Abr de 2008.

Open Society Foundations. **Strategic Litigation Impacts: Insights from Global Experience**. OSF, New York: 2018. Disponível em: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/fd7809e2-bd2b-4f5b-964f-522c7c70e747/strategic-litigation-impacts-insights-20181023.pdf>. Acesso em: 17 de fev. 2023.

Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 de novembro de 2021.

OSORIO, Leticia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019 p. 571-592. Mar. 2019.

PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. **Curso de Direitos Humanos: sistema interamericano**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. Em busca das raízes das nossas desigualdades sociais. **Augusto Guzzo Revista Acadêmica**, São Paulo, n. 7, p. 34-43, oct. 2005. ISSN 2316-3852. Disponível em: <http://www.fics.edu.br/index.php/augusto_guzzo/article/view/50>. Acesso em: 24 mai. 2022.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. São Paulo, Martins, 1973.

RIBEIRO; Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro; VILAROUCA. Márcio Grijó. Como Devo Fazer Entrevistas. In: MAFEI, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2ª edição—São Paulo: Saraiva, 2019.

RIBEIRO, Guilherme Pino. **Amicus Curiae e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): O aprimoramento da legitimidade democrática e plural das decisões**. Tese (Mestrado em Direito). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Estadual Paulista. Franca, 2017. 185 f.

ROCHA, Olimpio de Moraes. **Entrevista realizada com Olimpio de Moraes Rocha**. São Paulo, 2022. Entrevista.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosangela Marina. Direito à Moradia: um direito social em construção no Brasil—a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **IPEA—planejamento e políticas públicas—ppp**, n. 46, jan./jun. 2016.

SILVA, Gabriela Peixoto Ortega Pereira da. **Entrevista realizada com Gabriela Peixoto Ortega Pereira da Silva**. São Paulo, 2022. Entrevista.

SILVA, Simone da Conceição. **Judicialização da política e movimentos populares: estudo de caso sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem**

Teto—MTST. 2020. Disponível em: <https://www.sinteseeventos.com/site/iassc/GT2/GT2-02-Simone.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2022.

SILVA, Maria Nilza da. As cidades, o espaço e as relações sociais. In: _____ . **Nem para todos é a cidade: segregação urbana e racial em São Paulo**. Fundação Cultural Palmares: Brasília, 2006. p. 47-80.

SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luiza Assis; SILVA, Simone Borges da. O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, 2020, p. 1-14.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, 2016, v. 35, n. 1

_____. **hoje a ADPF n. 828 é a única referência normativa para suspender despejos e remoções, já que o prazo previsto pela Lei n. 14.216/2021 já vencia (era 31.12.2021) [...]**. 1 de fev. 2022. Twitter: @biancatavolari. Disponível em: <https://twitter.com/biancatavolari/status/1488546071856959494>. Acesso em: 16 de nov. 2022.

TAVOLARI, Bianca; ALVES, Saylon; NISIDA, Vitor. **Nota Técnica Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828**. Insper, Núcleo de Questões Urbanas. 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/12/Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimento_de_Preceito_Fundamental_n_828.pdf. Acesso em: 22 de nov. 2022.

VILLAÇA, Flávio. **Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira**. In: SOUZA, Maria Adélia e outros. **Metrópole e globalização**. São Paulo: CEDESP, 1999.

VINUTO, Juliana. **A Amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate aberto.** 2014

ANEXO A: LISTA DE REQUERENTES E AMICI CURIAE NA ADPF 828

Amici curiae:

1. Terra de Direitos—data de ingresso: 18/05/2021
2. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos—data de ingresso: 18/05/2021
3. Partido dos Trabalhadores—PT—data de ingresso: 18/05/2021
4. Movimento dos Trabalhadores Sem Teto—MTST data de ingresso: 18/05/2021
5. Associação Amigos da Luta dos Sem Teto—data de ingresso: 18/05/2021
6. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico—IBDU—data de ingresso: 18/05/2021
7. Centro Popular de Direitos Humanos—CPDH—data de ingresso: 18/05/2021
8. Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba—data de ingresso: 18/05/2021
9. Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores—GAETS—data de ingresso: 18/05/2021.
10. Associação Brasileira de Juristas pela Democracia—data de ingresso: 18/05/2021
11. Associação das Advogadas e Advogados Públicos para Democracia—APD—data de ingresso: 18/05/2021
12. Coletivo por um Ministério Público Transformador—data de ingresso: 18/05/2021
13. Petróleo Brasileiro S/A—Petrobrás—data de ingresso: 03/06/2021
14. Núcleo de Amigos da Terra Brasil—data de ingresso: 03/06/2021
15. Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin—junto com a Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Rio de Janeiro—OAB/RJ—data de ingresso: 03/06/2021
16. Município de São Paulo—data de ingresso: 15/09/2021
17. Defensoria Pública da União—DPU—data de ingresso: 15/09/2021
18. Sociedade Rural Brasileira—SRB—data de ingresso: 15/09/2021
19. Conselho Nacional dos Direitos Humanos—CNDH—data de ingresso: 15/09/2021

20. Associação Brasileira de Saúde Coletiva—ABRASCO—data de ingresso: 15/09/2021
21. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil—CNA—data de ingresso: 15/09/2021
22. Instituto Alana—data de ingresso: 15/09/2021
23. EDUCAFRO—Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes—data de ingresso: 15/09/2021
24. Acesso Cidadania e Direitos Humanos—data de ingresso: 03/06/2021
25. Movimento Nacional de Direitos Humanos—MNDH—data de ingresso: 03/06/2021
26. Núcleo de Amigos da Terra-Brasil—data de ingresso: 03/06/2021
27. Centro de Direitos Econômicos e Sociais—CDES—data de ingresso: 03/06/2021

Requerentes:

1. Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL)

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Você poderia nos contar um pouco de sua trajetória na luta por direitos sociais?
2. E qual a história de sua entidade com a luta por direitos sociais?
3. Como se dá a atuação da entidade no Judiciário e, mais especificamente, no STF, com relação à temática do direito à moradia?
 - a. [se houver ações] Como se deram os resultados dessas ações?
 - b. [se não houver ações] Por que vocês não utilizam o Judiciário? [ou se não houver ações relacionadas ao direito à moradia] Por que não costumam litigar junto a esse tema?
4. Como você entende o papel do Judiciário na luta pelo direito à moradia?
 - a. Quais são as vantagens e desvantagens da mobilização dos tribunais e, em especial, do STF, nesse tema?
5. Mais especificamente sobre a ADPF 828, como se deu (e ainda se dá) a atuação de sua entidade?
 - a. Houve e/ou há diálogo da entidade com o PSOL, requerente da ação, e/ou com outras entidades presentes na ação?
 - b. O que motivou sua entidade a ingressar na ADPF 828?
 - c. Como a pandemia influenciou a atuação da entidade?
6. Como você enxerga a atuação do STF na ADPF 828 até esse momento? Quais os resultados esperados pela sua entidade para a ADPF 828?
7. Como o senhor considera a mobilização jurídica e midiática em torno da ADPF 828?
8. Por fim, estou buscando entrevistar o máximo de pessoas atuantes nas entidades participantes na ADPF 828. Você poderia recomendar pessoas com as quais você tenha maior contato e/ou meios pelos quais eu possa contatá-las com maior facilidade, por favor?

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA ADAPTADO PARA E-MAIL:

1. O senhor poderia nos contar um pouco de sua trajetória, e também da Acesso-Cidadania e Direitos Humanos, na luta por direitos sociais?
2. Como se dá a atuação da Acesso-Cidadania e Direitos Humanos no Judiciário e, mais especificamente, no STF, com relação à temática do direito à moradia?
3. Como o senhor entende o papel do Judiciário na luta pelo direito à moradia? Quais são as vantagens e desvantagens da mobilização do Judiciário e, em especial, do STF, nesse tema?
4. Mais especificamente sobre a ADPF 828, como se deu (e ainda se dá) a atuação da Acesso-Cidadania e Direitos Humanos? Houve e/ou há diálogo da entidade com o PSOL, requerente da ação, e/ou com outras entidades presentes no polo ativo?
5. Como o senhor enxerga a atuação do STF na ADPF 828 até esse momento? Quais são os resultados esperados pela Acesso-Cidadania e Direitos Humanos para a ação?
6. Como o senhor considera a mobilização jurídica e midiática em torno da ADPF 828?
7. Por fim, estou buscando entrevistar o máximo de pessoas atuantes nas entidades do polo ativo da ADPF 828. O senhor poderia recomendar pessoas com as quais você tenha maior contato e/ou meios pelos quais eu possa contatá-las com maior facilidade, por favor?

APÊNDICE C: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)



PROJETO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA ESCOLA DE FORMAÇÃO PÚBLICA SBDP—TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Entrevistada(o): _____

__, representante da

_____.

Instituição de Pesquisa e Pesquisadora: A pesquisa que engloba esta entrevista é realizada no centro de pesquisa ESCOLA DE FORMAÇÃO PÚBLICA da SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – SBDP, que é um programa anual para estudantes de direito de diferentes faculdades que busca formar lideranças jurídicas para a inovação no mundo público (mais informações sobre a instituição de pesquisa podem ser obtidas no site: <http://sbdp.org.br>). A entrevista será conduzida pela aluna-pesquisadora desta mesma instituição, e estudante de graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Heloísa Salles Camargo, sob orientação de Ana Luiza Gregorio Vidotti, com a tutoria de Victoria Volpini Ferreira Zago e coordenação de Mariana Villela, Yasser Gabriel e Jolivê Rocha.

Projeto de Pesquisa: O objetivo desta pesquisa de Iniciação Científica é entender como tem se dado a atuação de entidades da sociedade civil presentes na ADPF 828, a partir de como elas enxergam o STF na luta por moradia. A obtenção dessas percepções e entendimentos se dará por meio de entrevistas semiestruturadas.

Finalidade e uso da entrevista: Pelo objetivo da pesquisa estar muito relacionado às visões, atuações e percepções das entidades atuantes na ADPF 828, a entrevista semiestruturada será o meio pelo qual buscarei ter acesso a essas visões. Dessa forma, a realização de entrevistas desses atores é central para a pesquisa que a pesquisadora propõe. O conteúdo delas extraído será utilizado somente e estritamente para fins acadêmicos, como é o caso da elaboração da pesquisa, que deverá ser publicada no site da instituição, de seus relatórios, de artigos acadêmicos e livros derivados do trabalho principal.

Participação na entrevista: A(o) entrevistada(o) foi convidada(o) para participar, por meio de uma entrevista realizada pelo Zoom, por outra plataforma ou de forma presencial – conforme for de preferência da entrevistada(o) – para o desenvolvimento de Iniciação Científica no âmbito da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público. A entrevista será de aproximadamente 40 (quarenta) minutos e sua participação nesta pesquisa consistirá em responder às perguntas conduzidas pela entrevistadora, que partem de um roteiro semiestruturado previamente elaborado, conforme os objetivos de pesquisa apresentados.

A autorização da entrevista incluirá, salvo se excepcionado expressamente pela(o) entrevistada(o), a permissão para gravação dos recursos audiovisuais. Concluída a entrevista, caso haja autorização para tal, a entrevistadora pretende disponibilizar sua transcrição para consulta.

Por fim, ressalta-se que a participação nesse estudo é voluntária por parte da(o) entrevistada(o), que pode não aceitar participar ou desistir da entrevista. Você também tem o direito de recusar-se a responder a qualquer uma das perguntas formuladas.

Confidencialidade: A pesquisa tem como objetivo geral manter a identificação e transcrição integral das entidades entrevistadas, em

decorrência de suas finalidades, aqui já apresentadas. Entretanto, a fim de assegurar a privacidade da entrevistada, os dados obtidos por meio desta pesquisa não serão identificados caso haja manifestação expressa, de sua parte, para tal, mantendo o anonimato ou uma pseudo-identificação.

Se houver qualquer aspecto desta pesquisa ou de sua participação que esteja obscuro ou queira relatar algum problema relacionado à pesquisa, por favor, entre em contato com Heloísa Salles Camargo: celular (11) 99905-6004; e-mail helo.salles.camargo@gmail.com ou helosalles@usp.br ou Ana Luiza Vidotti (orientadora da pesquisa): celular (11) 94120-1507; e-mail: anavidotti@gmail.com. Por meio desses canais, a(o) entrevistada(o) poderá esclarecer quaisquer dúvidas relativas aos seus direitos como participante da pesquisa em questão.

Por meio deste instrumento de duas vias, asseguro que os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, em conformidade ao quanto assinalado abaixo:

- Autorizo a gravação da(s) entrevista(s)
- Não exijo anonimato
- Exijo anonimato

Uma cópia preenchida e assinada deste formulário de consentimento ficará em seu poder.

Consentimento:

Eu _____, fui informada(o) dos objetivos da pesquisa supramencionada e declaro meu consentimento em participar dela. (Cidade e Estado) _____, ____ de _____ de 20__.

Assinatura da(o) participante: _____

Assinatura da(o) pesquisador(a): _____

APÊNDICE D: TRANSCRIÇÕES DAS ENTREVISTAS

As transcrições das entrevistas realizadas para esta pesquisa se encontram disponíveis [nesta pasta](#) (*link* sobreposto às palavras “nesta pasta”).

APÊNDICE E: TABELA COM AS ENTIDADES FORMALMENTE PRESENTES NA ADPF 828

Com base nas dificuldades relatadas no capítulo 2.3., “Entrevista semiestruturada”, em 27 de setembro de 2022, elaborei uma tabela com as entidades listadas enquanto requerentes e *amicus curiae* nas três decisões referendadas até aquele momento, na aba de “partes” da página da ADPF 828 no site do STF e na lista enviada pelo gabinete do ministro Luís Roberto Barroso. A tabela foi feita com o objetivo de verificar quais eram os agentes listados nesses locais, quais variavam entre elas, tendo a lista do gabinete como referencial.

Utilizei diferentes cores nas cédulas em que os nomes dos agentes se encontram presentes, tendo o propósito de mostrar visualmente a oscilação de sua presença e das diferentes categorizações (ora apareciam como *amicus curiae*, ora como requerentes, ora como intimados) relativas a elas. A legenda que traduz o significado de cada cor se encontra presente na localização “G1” e “H1-4” do *Google Sheet*.

A tabela encontra-se disponível [neste link](#) (*link* sobreposto às palavras “neste link”).