

O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF nº 828 e a Campanha Despejo Zero

Karina Macedo Gomes Fernandes

Doutora e mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pós-doutorado na Universidade Nova de Lisboa (NOVA School of Law). Professora no Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). *E-mail:* karimfernandes@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1730-2702>.

Morgana Maisner

Graduanda de Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Bolsista de Iniciação Científica pelo Ecosistema nima. *E-mail:* morganamaisner@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0029-1111>.

Resumo: A litigância estratégica pode ser definida como um conjunto de instrumentos voltados à prevenção e à reparação de violações de direitos. Tais instrumentos têm como objetivo impulsionar mudanças em legislações, políticas públicas, práticas e conscientização pública, a fim de prevenir ou reparar violações de direitos. Este estudo investiga o papel exercido pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF nº 828) e pela Campanha Despejo Zero (CDZ) no que se refere ao direito à moradia no contexto da crise sanitária da Covid-19 no Brasil, como meios de litígio estratégico em direitos humanos. Para tanto, o problema de pesquisa questiona o papel desempenhado pela CDZ e pela ADPF nº 828 como meios de litigância estratégica em direitos humanos na defesa do direito à moradia. O trabalho se propõe a demonstrar que a atuação da litigância estratégica articulada com demandas sociais, por agir na busca pelo reconhecimento do direito à moradia, mostrou-se uma ferramenta eficaz, porquanto teve um impacto positivo em um grande número de pessoas. Por meio de revisão bibliográfica e sob o método dedutivo, pretende-se definir o que é o direito à moradia e como esse se relaciona com o direito à cidade, o que é a litigância estratégica em direitos humanos e seus meios de atuação, além de investigar o papel desempenhado pela Campanha Despejo Zero como meio da litigância estratégica em direitos humanos e seus resultados na referida ADPF.

Palavras-chave: Direito à moradia. Litigância estratégica em direitos humanos. Campanha Despejo Zero. Supremo Tribunal Federal.

Sumário: 1 Introdução – 2 O direito à moradia e a sua intrínseca relação com o direito à cidade – 3 Litigância estratégica em direitos humanos: a busca por mudanças estruturais e culturais – 4 A Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828: a proteção do direito à moradia na pandemia da Covid-19 – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

De acordo com relatório divulgado em 2021 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Brasil, embora possua instituições democráticas no âmbito dos direitos humanos, enfrenta desafios estruturais persistentes no combate à discriminação historicamente negligenciada. Esta discriminação exerce um impacto notável sobre grupos específicos, notadamente pessoas negras, mulheres, comunidades quilombolas, povos indígenas, camponeses, trabalhadores rurais, moradores de rua e habitantes de favelas e periferias.¹

A CIDH aponta que fatores como desigualdade na distribuição de renda e discriminação com base em raça, origem social, estereótipos relacionados a gênero, orientação sexual e idade têm, historicamente, contribuído para a exclusão sistemática desses grupos. Os efeitos dessa exclusão persistem até os dias atuais, deixando esses segmentos populacionais em uma condição contínua de extrema vulnerabilidade no país.²

Evidentemente, a disparidade de condições e de poderes desses grupos socialmente vulneráveis se traduz na falta de acesso aos recursos legais apropriados, o que resulta numa dificuldade do reconhecimento dos direitos destes indivíduos perante o Poder Judiciário.³ Dessa forma, é necessário que, para além de reforçar a premissa de que todos são iguais perante a lei, o Estado preveja mecanismos adequados para a viabilização do texto legal, agindo como um agente promotor das garantias e direitos sociais.⁴

E, se é verdade que, apesar de a defesa dos direitos humanos ser uma luta árdua, acompanhada de muitos percalços,⁵ é uma luta pela qual se deve lutar incansavelmente, o presente trabalho visa, sobretudo, contribuir diretamente com a produção científica sobre o tema. Dessa forma, para além dos seus objetivos gerais e específicos, o principal propósito deste trabalho é apoiar a luta pelos direitos humanos em âmbito nacional e internacional.

¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

³ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 108.

⁴ DORNELLES, João Ricardo W. *O que são direitos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 31.

⁵ Percalços que, não raro, incluem reações adversas de intolerância política e/ou social (OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 573).

Diante do exposto, o trabalho pretende responder qual o papel desempenhado pela litigância estratégica em direitos humanos na defesa do direito à moradia no contexto da Campanha Despejo Zero (CDZ) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF nº 828). Desse modo, o estudo reconhece a moradia da forma que ela é definida tanto na ordem jurídica internacional como no ordenamento jurídico brasileiro, como um meio para que se atinjam as condições básicas necessárias à existência digna da pessoa humana, e não um mero ativo financeiro em que apenas aqueles que possuem capital a têm assegurada.⁶

Portanto, este trabalho se justifica por investigar fenômenos como a litigância estratégica em direitos humanos e sua aplicabilidade, e a violação, por ação ou omissão, do direito à moradia. Mais especificamente, relaciona tais tópicos ao contexto de crise política e sanitária vivenciada no Brasil a partir de março de 2020, data em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracteriza o surto do SARS-CoV-2, o novo coronavírus, como pandemia (OPAS, 2023). O trabalho se propõe a demonstrar que a atuação da litigância estratégica articulada com demandas sociais, por agir na busca pelo reconhecimento do direito à moradia, mostrou-se uma ferramenta eficaz, porquanto teve um impacto positivo em muitas pessoas.

Como objetivos, pretende-se investigar o papel da litigância estratégica diante da atuação da Campanha Despejo Zero e da ADPF nº 828, que versa sobre a defesa do direito à moradia no Brasil. A partir deste objetivo geral, os objetivos específicos procuram definir o que é o direito à moradia e como esse se relaciona diretamente com o direito à cidade, o que é o litígio estratégico em direitos humanos e quais são seus objetivos, além de analisar a atuação da CDZ no contexto nacional, destacadamente por meio da ADPF nº 828.

O trabalho consiste em uma revisão bibliográfica, utilizando-se do método dedutivo, cujo fundamento reside na presunção da existência prévia da situação investigada, de forma que a “dedução presume a existência de um modelo ou representação prévio de uma situação [...] e examina quais as consequências que podem dele decorrer”.⁷ Dessa forma, este trabalho tem como objetos de estudo a litigância estratégica em direitos humanos enquanto ferramenta jurídica e social capaz de propor mudanças normativas pela mudança cultural, e o caso da Campanha Despejo Zero e da ADPF nº 828.

Em suma, o trabalho está estruturado em três partes: a primeira parte conceitua o direito à moradia e o relaciona com o direito à cidade; a segunda, além de

⁶ CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 62.

⁷ VENTURA, Deisy. Do direito ao método, do método ao direito. In: CERQUEIRA, Daniel Torres de; FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). *O ensino jurídico em debate*. Campinas: Millennium, 2007. p. 280.

conceituar o termo *litígio estratégico* ou *litigância estratégica em direitos humanos*, analisa sua importância no enfrentamento a violações de direitos humanos; e, por fim, a terceira parte trata a respeito da proteção do direito à moradia realizada pela Campanha Despejo Zero e pela ADPF nº 828, que atuaram como meios de litigância estratégica, no contexto da pandemia da Covid-19.

2 O direito à moradia e a sua intrínseca relação com o direito à cidade

Sob o *status* de direito fundamental, a moradia foi tardiamente reconhecida como direito pelo sistema jurídico brasileiro, por força da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que deu ao art. 6º da Constituição da República a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.⁸ É possível afirmar que o direito à moradia é fruto da atuação dos movimentos sociais⁹ e, apesar de a Constituição tratar a moradia como um direito social,¹⁰ prevalece no Brasil a lógica do capital, de modo que o direito à propriedade é predominante em relação aos demais direitos.¹¹ Dessa forma, o Estado privilegia a hegemonia da propriedade privada, e, conseqüentemente, fomenta diretamente a exclusão territorial e a segregação social¹² que permeiam a realidade brasileira.

O direito à moradia, para além de estar expressamente positivado na Constituição, é visto como pressuposto para a efetivação dos demais direitos estabelecidos em nosso sistema jurídico brasileiro atual, uma vez que tem relação estreita

⁸ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

⁹ CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 43.

¹⁰ A organização econômica da Constituição Federal, fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa e conforme os ditames da justiça social, tem como princípios basilares a propriedade privada, a função social da propriedade e a livre concorrência, estabelecidos respectivamente nos incs. II, III e IV do art. 170 do texto constitucional (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2024).

¹¹ FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá, em Porto Alegre*. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 214. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹² CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 40.

com a dignidade da pessoa humana. Entretanto, o conceito de moradia, segundo o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), não pode ser reduzido a um local com um teto e quatro paredes. Em verdade, a moradia deve ser vista e defendida como um local seguro para se viver e que esteja localizada em espaço com acesso a serviços públicos como escolas, postos de saúde e pontos de transporte.¹³

A despeito da obrigatoriedade estabelecida na Constituição e na lei no sentido de que a propriedade deverá atender à sua função social,¹⁴ tal condição revela-se insuficiente para resolver a questão dos reiterados conflitos fundiários¹⁵ que persistem na conjuntura social brasileira. Nesse sentido, o instituto da propriedade é imposto como alicerce do ordenamento jurídico brasileiro,¹⁶ propagando reiteradas violações de direitos.

Na realidade, o que se observa é que o direito à moradia foi profundamente afetado pelo uso crescente da habitação como um ativo financeiro, num movimento crescente de especulação do mercado de derivativos que leva ao “abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social”.¹⁷ Nessa medida, que tem a habitação como um meio de enriquecimento, como um mero valor de troca, “a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é

¹³ UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing* (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹⁴ Na Constituição, verifica-se a obrigatoriedade de se observar o cumprimento da função social da propriedade nos seguintes artigos: “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. [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade. [...] Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2024). Já no Código Civil, tal requisito aparece implicitamente no art. 1.276, que diz: “O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. §1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. §2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais” (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 2 jun. 2024).

¹⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022. p. 29.

¹⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022. p. 12.

¹⁷ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 32.

a expectativa de gerar mais valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado”.¹⁸ Assim, os debates jurídicos atuais se utilizam da lógica econômica para defender o direito à propriedade e, conseqüentemente, deixam o direito à moradia em segundo plano,¹⁹ a habitação é tida como mero alvo da especulação financeira²⁰ e, conseqüentemente, é idealizada como um ativo financeiro que tem a capacidade de tornar o Brasil um setor habitacional atraente para as finanças globais.²¹

O movimento de urbanização das cidades brasileiras ocorreu de maneira desordenada e segregatória, e, portanto, aprofundou a hierarquização social do espaço, e, o Estado, apesar de ter implementado instrumentos com o intuito de atenuar as desigualdades decorrentes desse processo, falhou em salvaguardar o direito à moradia em detrimento da mercantilização dos territórios. Isso leva ao cenário brasileiro atual, em que somente aqueles que possuem capacidade financeira têm acesso ao direito à moradia plena, conforme é definida pelos diplomas internacionais, de maneira que a habitação passa a ser ativo financeiro, desestabilizando a segurança jurídica da posse.²²

As reflexões diante do tema permitem concluir que o atual modelo de urbanização do Brasil é desigual por ter sido estabelecido diante da inércia estatal na adoção de políticas públicas de democratização do acesso à terra e à moradia.²³ Portanto, quando o direito à moradia é tomado pela lógica da financeirização, que transforma a moradia em consumo e a reverte para o capital,²⁴ é possível afirmar

¹⁸ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 32.

¹⁹ CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 43.

²⁰ FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional*. Entrevista concedida a João Vitor Santos. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>. Acesso em: 2 jun. 2024.

²¹ CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 44.

²² CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 52.

²³ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

²⁴ CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 62.

que o direito à moradia é assegurado efetivamente apenas a uma parte da população brasileira: quem de fato possui capacidade financeira.²⁵

A cidade contemporânea é caracterizada pela sua velocidade de circulação, com fluxos cada vez mais intensos e em ritmos cada vez mais acelerados de mercadorias, pessoas e capital, a cidade contemporânea subjuga seus territórios,²⁶ colocando a cidade e a moradia em segundo plano a fim de que seja priorizada a mercantilização dos territórios. Nesse sentido, o direito à cidade existe para serem asseguradas cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis,²⁷ de maneira que a cidade como habitação seja prioridade em relação à cidade-mercadoria.

O direito à moradia neste estudo é visto como um direito intrinsecamente ligado ao direito à cidade, enquanto a cidade atual é planejada e produzida como uma ferramenta para ativos financeiros, cujo objetivo é cumprir interesses econômicos e financeiros²⁸ e a moradia, muito apesar de ser consolidada como um direito fundamental, fica em segundo plano em prol do fomento à segregação socioespacial que adveio pelo sistema capitalista.²⁹

O direito à cidade, conforme Nelson Saule Júnior, é “o direito de habitar e produzir cidades e assentamentos humanos para serem justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis”.³⁰ Por outro lado, a cidade inserida no contexto contemporâneo tem como uma das suas principais características a velocidade da circulação de mercadorias, pessoas e capital em ritmo cada vez mais acelerado, rompendo e subjugando territórios.³¹

Inicialmente categorizado e conceituado por Henri Lefebvre em 1968,³² o direito à cidade se materializa historicamente nas lutas dos movimentos sociais que

²⁵ CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, 2022. p. 62.

²⁶ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 9.

²⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar emergente do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR *et al.* *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2019. p. 145-153.

²⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

²⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 99.

³⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar emergente do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR *et al.* *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2019. p. 145-153.

³¹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 9.

³² LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

pautam o usufruto comum das cidades, o acesso amplo ao espaço urbano. Dessa forma, o direito à cidade consagra uma plataforma de luta a partir de uma cidade que é uma projeção da sociedade sobre um espaço,³³ espaço em que se projeta o capital³⁴ e que, assim, constitui-se enquanto fenômeno social que tem na memória coletiva um componente substancial do seu significado político.³⁵ É assim que:

[...] Das funções essenciais de moradia e trabalho decorrem os demais usos da cidade: lugar de expressão religiosa, de associação coletiva, de desenvolvimento tecnológico, de realização da política em prol do bem comum, a cidade apresenta possibilidades infinitas de uso, expansão, circulação e combinação de territórios e pessoas.³⁶

É possível afirmar, assim, que o direito à cidade é um direito necessariamente coletivo, voltado à transformação da realidade dos usos da cidade, como um objetivo político que não se esgota na esfera jurídica, mas que se origina nos movimentos sociais e neles se renova.³⁷ Logo, como um direito coletivo, o direito à cidade precisa ser fortalecido por meio dos cidadãos, através da busca do seu reconhecimento como lema operacional e ideal político.³⁸

³³ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016. p. 66.

³⁴ A cidade é um interventor ativo na circulação do capital, na medida em que é o resultado da organização articulada entre os meios de produção e o Estado, e seus usos estão sempre em risco perante o Estado e o mercado, que atuam em lógicas complementares e que levam, necessariamente, a um cenário segregatório, na busca da consolidação da cidade oficial, que atrai investimentos por ser limpa e organizada, em detrimento à cidade real, produzida pela força de trabalho de quem está na base da pirâmide social brasileira e para quem os recursos da cidade se tornam cada vez mais escassos (FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá*, em Porto Alegre. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 162. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024).

³⁵ FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá*, em Porto Alegre. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 162. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

³⁶ FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá*, em Porto Alegre. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. p. 162. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

³⁷ HARVEY, David. *The right to the city*. 2003. Disponível em: <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

³⁸ HARVEY, David. *The right to the city*. 2003. Disponível em: <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Sob a perspectiva jurídica, o direito à cidade aparece no Título IV, Capítulo II, arts. 182³⁹ e 183⁴⁰ da Constituição da República, que, como resultado dos trabalhos da *emenda popular pela reforma urbana* na Assembleia Nacional Constituinte, prevê a política de desenvolvimento urbano no Brasil. Como normas de eficácia contida, ambos os artigos foram regulamentados pela Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade,⁴¹ que tem como premissas básicas os três princípios da política urbana: a) o direito à cidade e à cidadania, b) a gestão democrática da cidade; e c) a função social da cidade e da propriedade.⁴² Visando garantir que o interesse

³⁹ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. §3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. §4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2024).

⁴⁰ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. §3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2024).

⁴¹ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

⁴² “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; h) a exposição da população a riscos de desastres; [...] X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos

comunitário, o bem-estar coletivo, a moradia e as vidas dos cidadãos estejam acima da mercantilização dos territórios, dano colateral do sistema capitalista,⁴³ o direito à cidade foi criado, como visto, a partir de um conjunto de políticas urbanas e sociais com o intuito de proteger as cidades.⁴⁴

Verifica-se que, apesar de haver, atualmente, uma crescente movimentação de indivíduos com o desejo de concretizar e reivindicar o direito à cidade,⁴⁵ as políticas estabelecidas deixam a desejar no que diz respeito à proteção da cidade como meio social e cultural. Por outro lado, crescem quase que exponencialmente as políticas voltadas à proteção da mercantilização da propriedade, dando prioridade ao mercado imobiliário e à especulação financeira⁴⁶ e deixando de lado a proteção da cidade como meio social e cultural.

A justificativa apresentada para dar prioridade ao mercado imobiliário é de que há de se fomentar o turismo e atrair investidores internacionais à cidade, e, dessa forma, o poder público intensifica investimentos em áreas que já são valorizadas,

objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; [...] XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; [...]” (BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 2 jun. 2024).

⁴³ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 99.

⁴⁴ “O Brasil foi o primeiro país do mundo a positivar o direito à cidade, a partir da Emenda Popular pela Reforma Urbana, formulada por um conjunto de entidades e associações de classe, organizações não governamentais, associações civis, movimentos e grupos sociais reunidos em torno da pauta da reforma urbana, cujo resultado foi a participação na Assembleia Nacional Constituinte. Com a Emenda Popular Pela Reforma Urbana, houve a conquista da transposição da questão urbana no Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal. Foram apenas dois artigos (artigos 182 e 183) que deram a base constitucional da nova ordem jurídico-urbanística, mas o impacto político deste reconhecimento foi expressivo: a política urbana foi colocada pela primeira vez na história constitucional brasileira, revolucionando o paradigma civilista clássico do Código Civil de 1916, que até então correspondia à forma legal aplicável às questões inerentes aos processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil” (FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional*. Entrevista concedida a João Vitor Santos. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>. Acesso em: 2 jun. 2024).

⁴⁵ CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016. p. 186.

⁴⁶ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 59.

mas que favorecem ainda mais a especulação imobiliária e financeira.⁴⁷ Vainer propõe a denominação “cidade-mercadoria”, de forma que a cidade, produzida por governos comprometidos com a iniciativa privada e com a busca de lucros, é tida meramente como uma mercadoria a ser vendida.⁴⁸

Como parte do modo de produção capitalista, forma-se um mercado imobiliário voltado à produção de uma cidade-mercadoria, de forma que a cidade-real é excluída da perspectiva oficial e a cidade é pensada como um produto a ser vendido, deixando de ser acessível por quem efetivamente a produz, isto é, a classe trabalhadora.⁴⁹ Portanto, no modelo urbanista atual, a cidade é vista como empresa e isso significa que os urbanistas têm em mente construir uma cidade que atua sobretudo como agente econômico e que tomará decisões sempre tendo em mente o mercado econômico em detrimento do bem-estar das pessoas que ali vivem.⁵⁰

Dessa forma, o direito à cidade tem sua noção esvaziada quando em confronto com a realidade da produção de uma cidade-mercadoria,⁵¹ de maneira que a cidade, uma vez pensada como espaço social e político, é o espaço de realização e ascensão do capitalismo. É nesse sentido que o espaço urbano, que deveria ser um espaço onde relações sociais se desenvolvem, passa a ser prioritariamente concebido como uma instância ativa para dominação econômica.⁵²

Diante disso, a priorização dos governos ao setor privado e ao crescimento da cidade como uma mercadoria às empresas resulta, por exemplo, nas cidades vivenciando déficits habitacionais exorbitantes,⁵³ além de proporcionar um crescimento exponencial da população em situação de rua,⁵⁴ o que evidencia a agudização da segregação territorial.⁵⁵ Os valores dos imóveis sobem, de maneira que

⁴⁷ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 59.

⁴⁸ VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 75-104.

⁴⁹ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 124.

⁵⁰ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 192.

⁵¹ Ver ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

⁵² MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 168.

⁵³ FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Dados déficit habitacional: 2016 – 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

⁵⁴ 2020: ano de ficar em casa... sem casa? *Labcidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/2020-ano-de-ficar-em-casa-sem-casa/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

⁵⁵ 2020: ano de ficar em casa... sem casa? *Labcidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/2020-ano-de-ficar-em-casa-sem-casa/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

o que os valoriza são suas externalidades (saneamento básico, paisagem e serviços),⁵⁶ e aquelas pessoas que não detêm os recursos financeiros necessários a acompanhar essa escalada acabam por se instalar nas áreas que são rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas.⁵⁷

Dito isso, é inegável a relação intrínseca que o direito à moradia tem com o direito à cidade. A cidade é planejada na atualidade como uma ferramenta de ativos financeiros, cujo objetivo é cumprir interesses econômicos e financeiros,⁵⁸ e a moradia, consolidada como direito fundamental, fica em segundo plano em prol do fomento à segregação socioespacial que adveio pelo sistema capitalista.⁵⁹

Atualmente o crescimento das cidades está intrinsecamente ligado aos interesses do mercado financeiro imobiliário, e aqueles que não detêm o capital travam uma batalha contra o monopólio do mercado da propriedade privada, enquanto aqueles que detêm o poder reafirmam sua luta contra a função social da propriedade.⁶⁰ Assim, o atual modelo de urbanização, estabelecido diante da inércia estatal na adoção de políticas públicas de democratização do acesso à terra e à moradia no Brasil,⁶¹ é considerado desigual e provoca diretamente a falta de acesso à moradia.

3 Litigância estratégica em direitos humanos: a busca por mudanças estruturais e culturais

A partir da redemocratização dos países latino-americanos e com o intuito de consolidar suas lutas pela conquista de direitos, organizações da sociedade civil adotaram a litigância estratégica como uma de suas ferramentas de mobilização.⁶² A prática da litigância estratégica vem da América Latina e dos Estados Unidos,⁶³

⁵⁶ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 53.

⁵⁷ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 59.

⁵⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

⁵⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 99.

⁶⁰ COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006. p. 53.

⁶¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021. p. 100.

⁶² NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022. p. 3.

⁶³ Nesse sentido: DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018 e ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (A4ID). *Short Guide –Strategic Litigation and Its Role in Promoting and Protecting Human Rights* 3. 2012. Disponível em: <http://www.a4id.org/wp-content/uploads/2016/04/Strategic-Litigation-Short-Guide-2.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

de modo que é utilizada pelos ativistas como uma ferramenta poderosa para a mudança social,⁶⁴ combinada de outros mecanismos de *advocacy*.⁶⁵

O litígio estratégico é uma ferramenta que age como um método alternativo para exercer o direito e é constituído por estratégias de, sobretudo, organização, estruturação e discussões de questões sociais.⁶⁶ Nas palavras de Juliana Cesario Alvim Gomes,⁶⁷ “litígio estratégico em direitos humanos consiste na utilização de arenas de litigância de forma estratégica buscando um impacto que transcenda as partes do caso e contribua para os direitos humanos e a justiça social”. Portanto, o litígio estratégico tem a habilidade de conquistar mudanças de grande impacto, como alterações na legislação, nas políticas públicas e até mesmo na própria estrutura de governo ou Estado,⁶⁸ e, por isso, é considerado uma ferramenta importante para o uso do direito.

Recorrendo a casos emblemáticos e sobretudo escolhidos estrategicamente por grupos da sociedade organizada, a litigância estratégica provoca a atividade jurisdicional com o propósito de mudar a conjuntura social⁶⁹ e impactar a jurisdição em sua integralidade, aproveitando-se de um caso concreto para alcançar, além do Judiciário, demandas que são de interesse público. A prática comumente recebe outras denominações, sobretudo na literatura estadunidense, que desafiam a lógica tradicional da advocacia, focada na resolução de uma disputa; nesse sentido, as diversas características do litígio estratégico podem estar presentes nas nomenclaturas que recebe: litígio de interesse público (*public interest litigation*), litígio de ação social (*social action litigation*), que enfatizam o interesse público e a ação social, litígio de impacto (*impact litigation*) e litígio estrutural (*structural litigation*) podem se referir aos efeitos desejados, e advocacia em causa (*cause lawyering*) se refere à forma de advocacia pretendida, popular e transformadora.⁷⁰

⁶⁴ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 116.

⁶⁵ Como protestos, reformas legislativas, articulações da sociedade civil, *lobby* etc.

⁶⁶ SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

⁶⁷ GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019. p. 393.

⁶⁸ SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

⁶⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022.

⁷⁰ GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019. p. 393-394.

Os termos *litigância estratégica* ou *litígio estratégico* podem ser utilizados de forma intercambiável com outros termos, como a chamada *advocacy*⁷¹ ou o *litígio paradigmático*. A litigância estratégica, em uma conjuntura adequada, é capaz de produzir uma mudança estrutural que impactará positivamente inúmeras pessoas,⁷² de maneira que também é chamada de *litígio de impacto*, ora mencionado.

Para que o litígio estratégico em direitos humanos cumpra efetivamente o seu papel, é necessário que esteja acompanhado de outras ações que tendem a promover a reparação ou prevenção de direitos violados.⁷³ A exemplo disso, algumas ações que auxiliarão a atuação do litígio estratégico podem ser: a) ampla discussão da temática na agenda pública; e b) pressão sob os poderes constituídos pela necessidade de efetivação de certos direitos.⁷⁴

Os litígios estratégicos são, em regra, mais efetivos quando atuam como papel complementar na busca por reconhecimento e promoção de direitos, e quando são articulados com demandas sociais. Dessa forma, a litigância estratégica em direitos humanos pode ser identificada, muitas vezes, como um conjunto de instrumentos de prevenção e reparação de violações de direitos⁷⁵ que visa ao alcance de mudanças nas legislações, políticas públicas, práticas e a conscientização do público a fim de reparar ou prevenir direitos.⁷⁶

Portanto, Osório estabelece três requisitos para que o papel do litígio estratégico seja efetivamente cumprido: arcabouço legal abrangente, mudança nas atitudes judiciais visando tornar o Poder Judiciário mais progressista e, por fim, a revisão das regras processuais existentes.⁷⁷ É possível perceber, pois, que o litígio estratégico em direitos humanos está intrinsecamente entrelaçado com diversas ferramentas interdisciplinares no âmbito social e político, a fim de revelar situações de violações de direitos humanos e, posteriormente, repará-los.

Souza reconhece a litigância estratégica como uma utilização mais eficiente do sistema de justiça para a solução de litígios persistentes, objetivando a inquietação

⁷¹ OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

⁷² SCHOKMAN, Ben; CREASEY, Daniel; MOHEN, Patrick. *Short guide – Strategic litigation and its role in promoting and protecting human rights*. Advocates for International Development. Legal Guide, 2012. p. 3.

⁷³ SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

⁷⁴ SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 123.

⁷⁵ OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 577.

⁷⁶ OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

⁷⁷ OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

da sociedade, com potencial para desestabilizar e evidenciar condutas violadoras de direitos.⁷⁸ Dessa forma, reconhecida a litigância estratégica como uma utilização mais eficiente do sistema de justiça, as assimetrias proporcionadas pelos diferentes poderes sociais dos indivíduos em determinada demanda⁷⁹ podem ser solucionadas por meio da litigância estratégica.

O litígio estratégico em direitos humanos procura gerar ramificações para todo o arcabouço legal,⁸⁰ ou seja, é possível que um litígio estratégico seja bem-sucedido ainda que o caso concreto falhe no Poder Judiciário. Isso porque a litigância estratégica não busca tão somente a procedência final da ação, mas o empoderamento dos indivíduos e comunidades titulares de direitos, a conscientização da sociedade sobre a importância dos direitos violados, bem como pressão sobre as instâncias do Poder Público para mudarem de posicionamento sobre determinada temática.⁸¹

A demanda judicial nos casos de litigância estratégica é pensada e moldada a partir de uma série de ações das quais ela faz parte,⁸² mas não é exclusiva, porquanto o intuito principal deste modo de litigar é reverter um quadro de violações de direitos. Dessa forma, a partir de padrões legais progressivos, a litigância estratégica consegue moldar a opinião pública e reforçar a mobilização social.⁸³

Com relação aos procedimentos específicos, Duffy afirma que o litígio estratégico necessita ser utilizado em demandas nas quais os impactos consigam atingir além da pessoa ou da coletividade específica que está litigando.⁸⁴ A literatura no tema⁸⁵ estabelece, assim, quatro condições para se litigar estrategicamente, são elas: (1) a existência de marco legal; (2) a existência de autoridade judiciária que

⁷⁸ SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022. p. 125.

⁷⁹ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 109.

⁸⁰ OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 582.

⁸¹ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 109.

⁸² OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 574.

⁸³ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 114.

⁸⁴ DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 3.

⁸⁵ A exemplo: DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018, e HERSHKOFF, Hellen; HOLLANDER, David. *Rights into Action: public interest litigation in the United States*. In: MCCLYMONT, Mary; GOLUB, Stephen (Ed.). *Many Roads to Justice: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world*. Nova York: Ford Foundation, 2000. p. 89-125.

não esteja sujeita a interesses políticos e econômicos de determinados setores, e tenham consciência do seu papel na efetivação dos direitos humanos previstos no ordenamento jurídico; (3) a presença de advogados e advogadas capazes de promover a litigância estratégica; e (4) a existência de mecanismos de financiamento para iniciativas de litigância estratégica em direitos humanos, bem como de uma rede de organizações da sociedade civil, para que o uso da ferramenta seja possível e eficaz.⁸⁶

A primeira das condições leva em consideração o ordenamento jurídico do Estado, pois é necessário que tal Estado reconheça que o ato que se está litigando é uma violação de direitos humanos. A segunda condição pressupõe a existência de uma autoridade judiciária sem interesses políticos e econômicos e que tenha consciência do seu papel na efetivação dos direitos humanos, sendo condição indispensável para essa forma de litigar. A terceira condição exige a presença de advogados e advogadas capazes de promover a litigância estratégica, determina que os procuradores conheçam a legislação pertinente ao caso, possuam condições de escolher os melhores meios para estabelecer o litígio, e que sejam capazes de dialogar com a sociedade civil organizada. A quarta condição diz respeito ao financiamento da litigância estratégica em direitos humanos, uma vez que as pessoas atingidas pelas violações de direitos humanos em causa geralmente não estão em uma posição de arcar com todos os custos que um processo legal abrange.⁸⁷

A necessidade da existência destas quatro condições para avaliar a viabilidade de um litígio estratégico evidencia os obstáculos enfrentados por grupos vulneráveis para a defesa de direitos humanos.⁸⁸ É necessário que sejam considerados tais requisitos e que seja feita a reflexão sobre ir adiante com a litigância estratégica, pois experiências passadas ensinaram aos indivíduos e às comunidades litigantes que poderá haver perdas em virtude de sua vulnerabilidade social, como ameaças e posturas agressivas vindo de indivíduos que se posicionam contra a demanda.⁸⁹ Duffy sugere que tais experiências são desdobramentos do efeito *backlash*, que tem como características reações diversas, e, por muitas vezes intensas, de indivíduos

⁸⁶ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 118.

⁸⁷ DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 5.

⁸⁸ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 116.

⁸⁹ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 116.

que se posicionam contra o desenvolvimento social e/ou político.⁹⁰ Ainda, é importante ter em mente a diferença entre os custos judiciais e a institucionalização do acesso à justiça no Brasil e nos Estados Unidos, de maneira que a realidade do acesso ao sistema judiciário nos Estados Unidos é distinta da realidade brasileira de fácil acesso.⁹¹

O *backlash* tem a capacidade de ocasionar uma corrosão dos padrões legais e decisórios, além de ser capaz de se manifestar durante ou após um litígio estratégico, concretizado na forma de estresse ou frustração por possíveis expectativas geradas. Também pode se manifestar na forma de eventuais desvantagens proporcionadas pelo litígio, mesmo que estejam presentes as quatro condições acima referidas.⁹² Portanto, a litigância estratégica não deve ser vista como a solução de todos os problemas e sim como uma ferramenta importante, mas que depende invariavelmente do *modo* como será usada, do *momento* em que será usada e, ainda, por *quem* essa ferramenta será usada.⁹³

Duffy pondera que o litígio estratégico raramente fornece soluções integrais às violações de direitos, porém pode ser visto e utilizado como catalisador ou contribuidor para a alteração de leis, declarações políticas, rótulos, cobertura midiática, narrativas, atitudes e percepções.⁹⁴ Considerando sua utilização como um contribuidor e catalisador, a litigância estratégica em direitos humanos é capaz, portanto, de fortalecer culturalmente e socialmente movimentos e fortalecer sobretudo formas de resistência.

Os benefícios da litigância estratégica são muitos, como: atrair a atenção ao direito violado, enquadrar, catalisar e influenciar diretamente o debate político, reunir aliados à agenda temática e exercer pressão para alcançar soluções.⁹⁵ E, por ter objetivos que vão além da decisão judicial, o litígio tem probabilidade de atingir o seu propósito, seja por meio de esclarecimentos acerca da interpretação

⁹⁰ DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 5.

⁹¹ Sobre o tema, ver ARAUJO, Sílvia Maria Cortês Bonifácio de; BONIFÁCIO, Artur Cortez; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. Acesso à justiça nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise econômica comparativa entre a American rule e os honorários sucumbenciais. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, v. 12, n. 1, p. 117-141, 2018.

⁹² DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 5.

⁹³ DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018.

⁹⁴ DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 271.

⁹⁵ DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018. p. 266.

do direito para casos futuros ou seja pelo treinamento de juízes e advogados à linguagem de proteção dos direitos humanos.⁹⁶

Em suma, o litígio estratégico é capaz de sensibilizar a corte à temática proposta, seja educando juízes para a linguagem de determinado direito que esteja sendo violado, ou para adaptar respostas judiciais aos problemas apresentados, e, ainda, um caso considerado “perdido” no Poder Judiciário pode vir a ser um caso “ganho” em termos de tematização social.⁹⁷ Isso, porque uma resposta judicial negativa é capaz de gerar debates frutíferos a ponto de provocar ações futuras por parte do próprio Judiciário⁹⁸ ou de outras instituições.⁹⁹

4 A Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828: a proteção do direito à moradia na pandemia da Covid-19

A Campanha Despejo Zero (CDZ) é uma ação nacional, com apoio internacional, que tem como intuito criar práticas que suspendam despejos e remoções forçadas, como estratégias e táticas de comunicação, de monitoramento, de incidência política, de assessoria jurídica e de assistência local.¹⁰⁰ Para além da função social da propriedade, a CDZ está preocupada com a segurança da posse e a permanência das famílias que sofrem com despejos e remoções forçadas nos seus locais de moradia.¹⁰¹

Ocupações e acampamentos sem-terra são atualmente interpretados como resultado de ações criminosas, violentas e ilegais¹⁰² e, levando isso em consideração, a CDZ procura sensibilizar a população e as autoridades sobre o elevado déficit habitacional e os contextos das famílias que não possuem condições de moradia

⁹⁶ CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 367.

⁹⁷ CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 368.

⁹⁸ Como mudar a interpretação em casos futuros (CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 368).

⁹⁹ Nesse sentido, o Poder Legislativo poderia criar uma nova lei ou alterar e/ou complementar uma já existente (CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011. p. 368).

¹⁰⁰ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 16.

¹⁰¹ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

¹⁰² FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

digna.¹⁰³ Portanto, a CDZ possui estratégias de comunicação desenvolvidas com intuito de ampliar e disseminar o debate sobre o direito à moradia, fazendo menções a histórias de ocupações e das famílias ocupantes, fomentando reflexões críticas e denunciando a atual situação habitacional e política do Brasil.¹⁰⁴

Dito isso, é possível concluir que o principal objetivo da Campanha em trazer à tona a realidade vivida pelas pessoas ameaçadas de despejos ou remoções forçadas é possibilitar a esta parcela da população uma chance de mostrar a realidade da cidade real vivenciada, deslocando o debate das dívidas e das propriedades, para as vivências e sobrevivências dessas famílias que não têm suas garantias fundamentais asseguradas.

A Campanha foi lançada no dia 23.7.2020, por meio de um evento transmitido *on-line* pelo YouTube.¹⁰⁵ Tal ato, descrito como político-cultural, teve participantes como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FRNU), além de ter alcançado mais de 25 mil pessoas.¹⁰⁶ Ao todo, mais de 100 entidades da sociedade civil compõem a Campanha, em nível nacional e local, incluindo movimentos históricos.¹⁰⁷

A CDZ se organiza em diferentes escalas, com núcleos estaduais, regionais e locais presentes nas cinco regiões do país,¹⁰⁸ e, nos seus primeiros meses, foram organizadas *lives* de lançamento dos núcleos estaduais com o intuito de engajar movimentos e grupos locais, divulgando os objetivos da Despejo Zero e ampliando sua rede de apoiadores.¹⁰⁹ Como resultado disso, em julho de 2021, a Defensoria

¹⁰³ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

¹⁰⁴ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

¹⁰⁵ É possível ver a transmissão em TVPUC. Despejo Zero – Pela vida no campo e na cidade. *YouTube*, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D4-in1ebFvA>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹⁰⁶ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 18.

¹⁰⁷ Alguns deles são o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e o Movimento de Luta nos Bairros Favelas (MLB). Ainda, organizações da sociedade civil, coletivos, associações, defensorias públicas e redes nacionais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o BR Cidades também integram a Campanha (FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 16).

¹⁰⁸ A Campanha Despejo Zero conta com núcleos estaduais na Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará, Goiás e no Espírito Santo, além dos grupos regionais e locais da Baixada Santista/SP, Mogi das Cruzes, Ribeirão Preto e ABC Paulista (FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 18).

¹⁰⁹ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

Pública da União (DPU) firmou termo de adesão à Campanha. Na ocasião, a DPU lançou importante manual para atuação em casos envolvendo despejos.¹¹⁰

Também relativo à sua organização, a CDZ é dividida em grupos de trabalhos (GTs) nacionais, que atuam de forma a garantir a repercussão, troca de estratégias entre os núcleos e o fortalecimento da atuação local. Três dos seus GTs estão em operação de forma coordenada, são eles: monitoramento dos conflitos e casos de remoção; incidência política; e comunicação. O GT de monitoramento dos conflitos é responsável pelo levantamento de dados e atualização das informações da Campanha; o GT de incidência política atua na defesa direta nos casos e também possui um núcleo jurídico; e o GT de comunicação é o responsável por delinear as estratégias de pressão, mobilização e divulgação das ações da CDZ.

Aludida de que forma é estruturada sua articulação, a atuação da Campanha reverberou logo após dois meses de seu lançamento: a CDZ divulgou uma sistematização de dados sobre despejos e remoções nacionais, produzida pelo GT Monitoramento. As informações foram coletadas por meio de formulários *on-line* preenchidos por movimentos e entidades dos núcleos regionais, além de terem sido complementados pela base de dados do Observatório de Remoções e das Defensoria Pública estaduais. Os dados coletados denunciaram cerca de 30 casos de despejos e remoções coletivas durante a pandemia, no período de março a agosto de 2020, atingindo em média 6.373 famílias.¹¹¹

Ainda em 2020, a Campanha organizou um webinar internacional, que contou com o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, Balakrishnan Rajagopal, e com lideranças de movimentos sociais de diferentes países que lutam contra os despejos e remoções forçadas.¹¹² Além disso, em agosto do mesmo ano, a Campanha produziu e enviou um informe para a Relatoria da ONU denunciando a destruição de uma escola, a remoção de seis famílias e a ameaça de despejo de mais 450 famílias sem-terra, no acampamento Quilombo Campo Grande, em Campo do Meio, Minas Gerais.¹¹³ Como desdobramento da atuação ativa da Campanha, a Relatoria da ONU reconheceu que

¹¹⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Guia para atuação em demandas envolvendo despejo forçado durante a pandemia de Covid-19*. GT Moradia e Conflitos Fundiários. 2021. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia-para-atuacao-despejos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹¹¹ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 19.

¹¹² FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 20.

¹¹³ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 20.

despejos sem perspectiva de realocação conflitam diretamente com as medidas de contenção da pandemia da Covid-19.¹¹⁴

Em março de 2020, a disseminação do vírus da Covid-19 restou caracterizada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS).¹¹⁵ No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em fevereiro de 2020 e a primeira morte confirmada em março do mesmo ano,¹¹⁶ e, diante disso, a OMS estabeleceu o isolamento social como uma das principais medidas capazes de prevenir o vírus da SARS-CoV-2,¹¹⁷ o que levou o Conselho Nacional de Saúde a recomendar tal medida em todo o território brasileiro para controlar o vírus.

Entretanto, em 2021, após um ano de pandemia, foram apurados mais de 600 milhões de mortes provocadas pelo vírus no país. Além disso, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a pandemia, além de ter provocado inúmeras mortes, teve como um de seus efeitos colaterais um mercado de trabalho totalmente desigual.¹¹⁸

Com fundamento na Lei nº 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é uma das ações elencadas no rol das ações provenientes do controle concentrado de constitucionalidade que procura resolver atos normativos federais ou estaduais que violem diretamente os preceitos fundamentais da Constituição. Nesse sentido, foi proposta no dia 15.4.2021, por diversas entidades defensoras do direito à moradia e, sobretudo, dos direitos humanos, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 como um dos meios de ação prática adotados pela Campanha Despejo Zero.

A escolha pelo instrumento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) foi motivada pela violação dos preceitos fundamentais que garantem os direitos básicos à saúde e à moradia, e, conseqüentemente à vida. Ainda, a escolha leva em consideração que estes direitos são inter-relacionados

¹¹⁴ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

¹¹⁵ OMS declara pandemia de coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹¹⁶ MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR); CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE – CNS. *Recomendação nº 036, de 11 de maio de 2020*. Recomenda a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo (lockdown), nos municípios com ocorrência acelerada de novos casos de COVID-19 e com taxa de ocupação dos serviços atingido níveis críticos. 2020.

¹¹⁷ OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹¹⁸ DANOS da Covid-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade. *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_797490/lang-pt/index.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

no contexto da pandemia da Covid-19, de maneira que se torna ainda mais importante sua preservação para o combate ao vírus.¹¹⁹

O principal objetivo pretendido com a ADPF nº 828 era suspender os processos e medidas de remoção, desocupação, reintegração de posse e despejos enquanto perdurasse a pandemia provocada pelo vírus da SARS-CoV-2.¹²⁰ Dessa forma, na petição inicial da ADPF nº 828 se alega que, mesmo diante da situação caótica nos âmbitos econômicos e sociais provocada pelo vírus, o Poder Público foi conivente e omissivo a inúmeras remoções e despejos forçados de famílias que não obtiveram qualquer notificação prévia ou possibilidade de defesa administrativa ou judicial.¹²¹ Ainda, os dados levantados pela Campanha Despejo Zero foram apresentados, demonstrando que ao menos 9.159 famílias foram desabrigadas durante o estado de calamidade provocado pela pandemia do SARS-CoV-2.¹²² Ainda, os dados arrecadados e sistematizados pela CDZ, além das teses jurídicas desenvolvidas pelos advogados populares, defensores públicos e acadêmicos que compõem a rede de articulação da Campanha Despejo Zero, foram fundamentais para a proposição e eventual decisão favorável na ADPF nº 828.¹²³

O vírus da Covid-19 atinge de forma muito mais dura os grupos socialmente vulneráveis, que, além de viverem em condições extremamente precárias, vivem inseguros em relação à moradia, muitas vezes residindo em locais desprovidos de infraestrutura.¹²⁴ Dessa forma, considerando que a disseminação do vírus se dá especialmente por meio do contato, e sendo o isolamento social uma das medidas mais eficazes de prevenção em um cenário no qual ainda não havia recursos e tecnologias suficientes para prevenir e combater a propagação do vírus, como as vacinas, os despejos e remoções dessas pessoas durante o estado de calamidade pública provocado pelo vírus SARS-CoV-2 são reconhecidos como violações da dignidade da pessoa humana e, especialmente, do direito à moradia.

¹¹⁹ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 86; 101.

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹²³ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 101.

¹²⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022. p. 26.

A ADPF nº 828 teve admitido como *amicus curiae*,¹²⁵ entre outros, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), a Defensoria Pública da União (DPU); O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) e, ainda, a Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. A presença de tais institutos e entidades reflete a importância da questão tratada na ADPF nº 828, tendo em vista que o *amicus curiae* tem um papel bastante significativo no andamento processual, na medida em que propicia aos juízes elementos de juízo atualizados no que concerne aos direitos humanos.¹²⁶

A Campanha Despejo Zero considerou a intervenção dos amigos da corte como fundamental para o resultado obtido na ADPF nº 828, de forma que estes majoritariamente¹²⁷ se manifestaram a favor da concessão da medida cautelar, reforçando os pedidos e repercutindo as teses jurídicas desenvolvidas pela CDZ.¹²⁸

Os proponentes requereram que fosse deferida medida cautelar incidental na referida ADPF, sob a fundamentação de que o Brasil não cumpriu as garantias constitucionais relativas à saúde, educação, moradia, trabalho e alimentação durante a pandemia.¹²⁹ Sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o pedido cautelar foi parcialmente deferido em junho de 2021, suspendendo-se por seis meses a possibilidade de realização de despejos de pessoas vulneráveis sem a audiência da parte contrária¹³⁰ e, com relação às ocupações anteriores à pandemia, o Supremo Tribunal Federal decidiu que fossem igualmente suspensas pelo prazo

¹²⁵ *Amicus curiae* ou amigo da corte é um terceiro que, mediante pedido fundado, intervém em um processo que debate questões socialmente sensíveis. O *amicus curiae* pode auxiliar a Corte apresentando fatos ou opiniões que podem contribuir para a resolução do litígio (BAZÁN, Lucas. La importancia del amicus curiae en los procesos constitucionales. *Revista Jurídica de Derecho Público*, v. 3, p. 123-148, 2010. p. 125).

¹²⁶ Bazán ainda exemplifica: os *amicus curiae* conseguem auxiliar na questão interpretativa e na aplicação de tratados internacionais referentes à matéria tratada no caso em julgamento (BAZÁN, Lucas. La importancia del amicus curiae en los procesos constitucionales. *Revista Jurídica de Derecho Público*, v. 3, p. 123-148, 2010. p. 141).

¹²⁷ Dos 19 amigos da corte que apresentaram intervenção, apenas quatro deles se posicionaram contrariamente ao mérito e à medida cautelar pleiteada na ação constitucional; dos 15 restantes, todos confirmaram as teses jurídicas da Campanha Despejo Zero, sendo que oito citaram diretamente a Campanha Despejo Zero (FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 93).

¹²⁸ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 95.

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

de seis meses, a contar da decisão proferida, quaisquer medidas administrativas e judiciais que resultassem no desabrigo de pessoas vulneráveis.¹³¹

O Ministro Barroso, ao fundamentar sua decisão, indicou e ressaltou os dados trazidos na petição inicial, levantados e sistematizados pela Campanha Despejo Zero, e, ainda, apontou notícias de desocupações coletivas realizadas sem o devido suporte assistencial às populações, que já se encontravam em situação de vulnerabilidade.¹³² Muito importante destacar que, a despeito do recurso a notícias jornalísticas, é a atuação articulada da Campanha, por meio das estimativas e dos dados levantados pelos GTs, que dá sustento fático à decisão do ministro.¹³³

Quanto aos fundamentos jurídicos, o relator relaciona a pandemia da Covid-19 ao direito social à moradia, este relacionado à proteção da saúde, de maneira que a habitação é requisito essencial para que se tenha isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus, conforme recomendações das autoridades sanitárias internacionais.¹³⁴ Neste sentido, a decisão refere que os direitos de propriedade, assim como os direitos possessórios e fundiários, precisam ser repensados de forma que haja proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e da população em geral no contexto vivenciado.¹³⁵

Os dados da Campanha Despejo Zero foram utilizados por diversas vezes durante o transcurso da ADPF nº 828, primeiramente quando do peticionamento do feito pelas entidades e, a seguir, como fundamentação adotada pelo ministro relator na concessão parcial da medida cautelar incidental e em *todas* as prorrogações consecutivas.¹³⁶ Na última prorrogação concedida, o relator da ADPF nº 828 confirmou aquilo que é óbvio: as famílias que estavam na iminência das desocupações durante a pandemia da Covid-19 se encontravam justamente na parcela mais pobre da população brasileira. O Ministro Barroso ainda afirma que o perfil das

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹³² FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 98.

¹³³ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

¹³⁴ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ocupações mudou durante a pandemia da Covid-19, uma vez que era facilmente observável a existência de famílias inteiras em situação de desabrigo, sendo que nelas havia mulheres, crianças e idosos.¹³⁷

A cautelar incidental parcialmente deferida foi prorrogada três vezes, nos meses de dezembro de 2021, março e junho de 2022.¹³⁸ O Ministro Barroso, ao prorrogar a medida pela terceira vez, pediu que os legisladores deliberassem a respeito de como se desenvolveriam as relações possessórias após o fim do prazo de suspensão das desocupações coletivas e dos despejos liminares¹³⁹ e, em outubro de 2021, foi aprovada a Lei nº 14.216,¹⁴⁰ antecedida pelo projeto de lei também conhecido como “PL dos Despejos”.¹⁴¹ O projeto de lei foi inclusive objeto de veto integral do Ex-Presidente Jair Bolsonaro, não obstante o veto foi, posteriormente, derrubado pelo Congresso Nacional.¹⁴²

A Lei nº 14.216 aglutina diversos projetos de lei protocolados na Câmara dos Deputados entre março e abril de 2020 e, mesmo tendo sua tramitação em caráter emergencial, seu projeto tramitou mais de um ano até que ocorresse a promulgação. As oposições apareceram após a vitória inicial com a aprovação sem emendas do projeto na Câmara dos Deputados.¹⁴³ O *lobby* da bancada ruralista se articulou no Senado no sentido de aprovar uma emenda que excluísse as ocupações rurais

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

^{140A} referida lei estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18.10.1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias (BRASIL. *Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 2 jun. 2024).

¹⁴¹ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 115.

¹⁴² FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

¹⁴³ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

do âmbito do projeto de lei, o que de fato aconteceu e, posteriormente, também foi aprovado pela Câmara.¹⁴⁴

A mobilização popular e a articulação de mandatos do campo progressista foram decisivas na aprovação da lei. Nesse sentido, também merece destaque a atuação da CDZ, que, criada com o intuito de dar visibilidade à temática dos despejos e remoções, utilizou-se de estratégias de comunicação e mobilização para concretizar a aprovação urgente do projeto.¹⁴⁵

Por meio de mecanismos como sensibilização pública, advocacia e cooperação nacional e internacional, a CDZ destacou a urgente necessidade de se proteger o direito à moradia durante a pandemia da Covid-19.¹⁴⁶ Além disso, ao permitir que se ouvissem as famílias afetadas por despejos e remoções forçadas, bem como suas histórias, a CDZ foi capaz de mudar o enfoque do debate público, passando das questões relacionadas ao direito à propriedade para a priorização das vidas em jogo.

Em 31.10.2022, o prazo limite estabelecido na terceira prorrogação, o Ministro Barroso decidiu por não conceder nova prorrogação da medida.¹⁴⁷ Entretanto, determinou que fosse adotado um regime de transição a fim de que houvesse a retomada da execução das decisões suspensas.¹⁴⁸ Entre as condições estabelecidas pelo ministro, ficou estabelecido que haveria de se realizar audiências de mediação em caráter primordial, de maneira que as pessoas ameaçadas pudessem participar ativamente do processo, além de serem ouvidas. Além disso, o ministro determinou aos tribunais de justiça e aos tribunais regionais federais que criassem comissões especiais que versassem sobre os conflitos fundiários, a exemplo da

¹⁴⁴ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

¹⁴⁵ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 116.

¹⁴⁶ FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. p. 21.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Comissão de Regularização de Conflitos Fundiários instituída no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná¹⁴⁹ (TJPR).¹⁵⁰

Apenas no dia 2.12.2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Portaria nº 412, que “institui o Grupo de Trabalho para auxiliar no apoio institucional do Conselho Nacional de Justiça na consultoria e capacitação para implementação das Comissões de Conflitos Fundiários, na forma do julgado na ADPF nº 828”.¹⁵¹ A portaria tem como objetivo principal adotar uma consultoria técnica e fornecer uma capacitação aos tribunais de justiça, aos tribunais regionais federais e aos tribunais regionais do trabalho, com o intuito de se alcançar efetivamente o regime de transição estipulado na ADPF nº 828.

O CNJ, em abril de 2023, organizou o Seminário “Soluções Fundiárias: Perspectiva de Atuação do Judiciário no Regime de Transição Estabelecido na ADPF nº 828”, voltado a magistrados e servidores do Poder Judiciário, com o intuito de capacitá-los para o cumprimento do disposto na ADPF e auxiliá-los na implementação de suas comissões de conflitos fundiários. O seminário aconteceu presencialmente no auditório do CNJ e virtualmente pela Plataforma Cisco Webex, além de contar com a Presidente do CNJ na época, Ex-Ministra Rosa Weber.

Consequentemente, foi instituída a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul em maio, que realizará:

[...] sessões de mediação e conciliação previamente ao cumprimento de ordens de desocupação, as quais poderão contar com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública (nos locais onde estiver estruturada) e dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados e Municípios, assim como de eventuais órgãos que os integrantes da Comissão entenderem pertinentes a extensão do convite.¹⁵²

¹⁴⁹ A Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR foi criada em 2019, com os objetivos de evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração e desocupação, além de minimizar os efeitos das desocupações, principalmente no que diz respeito às pessoas em vulnerabilidade social. A Comissão, ainda, atua na busca de solução para tais conflitos por meio da mediação entre as partes (CCF – COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS. *Nota Técnica 01/2022*. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Politica_Agraria/NOTA_TECNICA_-_CCF.pdf. Acesso em: 2 jun. 2024).

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 412 de 02 de dezembro de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4854>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹⁵² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Publicado no Diário da Justiça ato instituindo a Comissão de Conflitos Fundiários. *Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/publicado-no-diario-da-justica-ato-instituindo-a-comissao-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Diante do exposto, é evidente que as situações e os desdobramentos narrados permearam a conjuntura social num todo, de forma que teve impacto direto nos mais diversos âmbitos, como no Poder Legislativo, no Poder Judiciário (com a determinação de criação de comissões de conflitos fundiários em tribunais regionais) e na sociedade civil. Portanto, é possível vislumbrar uma atuação positiva e articulada da litigância estratégica em defesa da moradia no contexto da ADPF nº 828 e da Campanha Despejo Zero.

A Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (FESDEP), a exemplo, promoveu o curso denominado “Curso Despejo Zero: Desafios para a Implantação da Decisão da ADPF nº 828: como realizar o direito social à moradia”,¹⁵³ que teve como principal intuito fomentar a disseminação de conteúdo interdisciplinar sobre a questão da moradia no Brasil, com ênfase em elementos técnico-jurídicos, além de abordar questões ambientais, urbanísticas e sociopolíticas. O curso teve a presença de membros da Campanha Despejo Zero, do Instituto Pólis, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outros.¹⁵⁴

A litigância estratégica no contexto da ADPF nº 828 e da CDZ desempenhou um papel crucial na proteção do direito à moradia durante a pandemia, quando foram suspensos temporariamente os despejos e as remoções forçadas. É possível afirmar que a ADPF nº 828 é uma expressão da CDZ, na medida em que a campanha é mencionada desde a petição inicial até as diversas decisões proferidas pelo Ministro Barroso durante o transcurso do processo.

Em suma, tanto os dados levantados quanto as informações compiladas pela CDZ foram fundamentais para que o quadro de violações de direitos fosse revertido por meio da ADPF nº 828, visto que houve a concessão das medidas cautelares requeridas pelos proponentes e, ainda, houve o estabelecimento de um regime de transição ao Poder Judiciário para lidar com as situações de remoções e despejos forçados. Portanto, é possível enxergar que a articulação da Campanha Despejo Zero com a sociedade civil teve como um de seus desdobramentos a ADPF nº 828, sendo tal contexto capaz de reverter um quadro de evidentes violações de direitos humanos no que se refere aos despejos e remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19.

¹⁵³ FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA/RS. Desafios para a implantação da decisão da ADPF 828: como realizar o direito social à moradia. *Fundação Escola Superior da Defensoria Pública/RS*, Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.fesdep.org.br/component/zoo/7569-desafios-para-implantacao-da-decisao-da-adpf-828-como-realizar-o-direito-social-a-moradia.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

¹⁵⁴ FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA/RS. Desafios para a implantação da decisão da ADPF 828: como realizar o direito social à moradia. *Fundação Escola Superior da Defensoria Pública/RS*, Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.fesdep.org.br/component/zoo/7569-desafios-para-implantacao-da-decisao-da-adpf-828-como-realizar-o-direito-social-a-moradia.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

5 Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo responder qual o papel desempenhado pela litigância estratégica em direitos humanos no contexto da ADPF nº 828 e da CDZ e na defesa do direito à moradia. Nesse sentido, foi realizada revisão bibliográfica acerca da litigância estratégica e da atuação da Campanha Despejo Zero na ADPF nº 828, com o intuito de examinar as funções exercidas pela litigância estratégica no contexto referido.

Em um primeiro momento, o estudo procurou definir o direito à moradia, objeto principal da ADPF nº 828, e concluiu que o direito à moradia é intrinsecamente ligado ao direito à cidade, de forma que, nos dias atuais, a cidade é planejada e produzida como uma ferramenta voltada a atrair ativos financeiros, e a moradia, muito apesar de ser positivada como um direito fundamental, fica em segundo plano, favorecendo a segregação socioespacial advinda do capitalismo. Após, o estudo conceituou os termos *litígio estratégico* e *litigância estratégica* como um conjunto de instrumentos voltados à prevenção e correção de violações de direitos que têm como objetivo impulsionar mudanças em legislações, políticas públicas, práticas e conscientização pública, a fim de prevenir ou reparar violações de direitos.

Posteriormente, procurou-se examinar a articulação da Campanha Despejo Zero conjuntamente com a ADPF nº 828, e se concluiu que os dados e levantamentos realizados pela campanha, além de terem sido fundamentais para a proposição da referida ADPF, foram utilizados como fundamento para as decisões judiciais expressas na ADPF, bem como para a definição de um regime de transição da ADPF, além de terem sido fundamentais para a discussão do direito à moradia no contexto da pandemia, e de terem influenciado os âmbitos legislativo e judiciário.

À vista disto, a Campanha Despejo Zero e a ADPF nº 828 compõem um contexto de litígio estratégico em direitos humanos, na medida em que, além da ação proposta e dos resultados judiciais obtidos, a ADPF utilizou-se de dados da CDZ e da articulação da sociedade civil para se direcionar à garantia efetiva do direito à moradia, notoriamente violado no contexto da pandemia da Covid-19.

Com ampla publicidade capaz de pressionar o Poder Público (gestores, parlamento e Judiciário), a Campanha Despejo Zero foi capaz de produzir mudanças relacionadas a direitos, como levantamentos de dados e sua posterior utilização na liminar concedida, a produção de projetos de lei e de políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia.

Verifica-se, então, que a ADPF nº 828, articulada em conjunto com a sociedade civil¹⁵⁵ por meio da Campanha Despejo Zero, apesar de não ter sido pensada como

¹⁵⁵ OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. p. 575.

um litígio estratégico inicialmente, possibilitou um contexto de litígio estratégico que desempenhou um importante papel de veículo de mudança social e cultural no que se refere à consagração e à salvaguarda do direito à moradia no contexto nacional da pandemia da Covid-19.

The role of strategic human rights litigation in achieving the right to housing in Brazil: ADPF 828 and Campanha Despejo Zero

Abstract: Strategic litigation can be defined as a range of instruments aimed at preventing and repairing human rights violations. These instruments aim to propose changes in legislation, public policies, practices, and public awareness, in order to prevent or repair human rights violations. This paper investigates the role played by the Brazilian Zero Eviction Campaign (CDZ, in the Portuguese acronym) and the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 (ADPF 828, a claim brought to the Brazilian Supreme Court), both referring to the right to housing in the context of the COVID-19 health crisis in Brazil, as examples of strategic litigation on human rights. The search problem questions the role played by CDZ and ADPF 828 as means of strategic litigation on human rights in defense of the right to housing. The paper aims to demonstrate that strategic litigation articulated with social demands, by acting in the quest for recognition of the right to housing, has proven to be an effective tool, as it has had a positive impact on many individuals. Through a literature review and using the deductive research method, we intended to define the right to housing and its relationship with the right to the city, to explore strategic litigation and its role, as well as to investigate the role played by the Zero Eviction Campaign as a means of strategic litigation and its results in the aforementioned ADPF.

Keywords: Right to housing. Strategic litigation on human rights. Zero Eviction Campaign. Brazilian Federal Supreme Court.

Referências

- 2020: ano de ficar em casa... sem casa? *Labcidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/2020-ano-de-ficar-em-casa-sem-casa/>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (A4ID). *Short Guide – Strategic Litigation and Its Role in Promoting and Protecting Human Rights* 3. 2012. Disponível em: <http://www.a4id.org/wp-content/uploads/2016/04/Strategic-Litigation-Short-Guide-2.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; LANFREDI, Eduarda Schilling. O direito à moradia digna: de direito fundamental à transformação em ativo financeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 85-104, 2021.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Ana Valéria. Fortalecer a sociedade civil significa também empoderá-la para a defesa de seus direitos. In: ARAÚJO, Ana Valéria *et al.* *Litigância estratégica em direitos humanos: experiências e reflexões*. São Paulo: Escola de Direito da FGV, 2016. p. 8-10.
- ARAUJO, Sylvia Maria Cortês Bonifácio de; BONIFÁCIO, Artur Cortez; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. Acesso à justiça nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise econômica comparativa entre a American rule e os honorários sucumbenciais. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, v. 12, n. 1, p. 117-141, 2018.

AZAMBUJA, Marcelo Andrade de; BRAGATO, Fernanda Frizzo. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante? *Empório do Direito*, São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidade-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BAZÁN, Lucas. La importancia del amicus curiae en los procesos constitucionales. *Revista Jurídica de Derecho Público*, v. 3, p. 123-148, 2010.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo. *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica* – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. n. 17. p. 107-119.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 412 de 02 de dezembro de 2022*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4854>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (PSol) e outros. Recorrido: União e outros. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n. 9, p. 6-21, 2008.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.

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

CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 593-629, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano de direitos humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, ano V, p. 363-378, 2011.

CCF – COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS. *Nota Técnica 01/2022*. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Politica_Agraria/NOTA_TECNICA_-_CCF.pdf. Acesso em: 2 jun. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

COSTA, Maria de Fátima Tardin. O cercamento jurídico da terra como necessidade da especulação imobiliária. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 52-70, 2006.

DANOS da Covid-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade. *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_797490/lang-pt/index.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Guia para atuação em demandas envolvendo despejo forçado durante a pandemia de Covid-19*. GT Moradia e Conflitos Fundiários. 2021. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia-para-atuacao-despejos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

DORNELLES, João Ricardo W. *O que são direitos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DUFFY, Helen. *Strategic human rights litigation: understanding and maximizing impact*. Oxford: Hart Publishing, 2018.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *Direito à cidade, colonialidade e território: a disputa pelo Cais Mauá*, em Porto Alegre. Orientadora: Fernanda Frizzo Bragato. 2019. 445 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2019. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9049>. Acesso em: 2 jun. 2024.

FERNANDES, Karina Macedo Gomes. *O capital financeiro é determinante na formação do déficit habitacional*. Entrevista concedida a João Vitor Santos. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/590575-o-capital-financeiro-e-determinante-na-formacao-do-deficit-habitacional-entrevista-especial-com-karina-macedo-fernandes>. Acesso em: 2 jun. 2024.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Dados déficit habitacional: 2016 – 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (Org.). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA/RS. Desafios para a implantação da decisão da ADPF 828: como realizar o direito social à moradia. *Fundação Escola Superior da Defensoria Pública/RS*, Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.fesdep.org.br/component/zoo/7569-desafios-para-a-implantacao-da-decisao-da-adpf-828-como-realizar-o-direito-social-a-moradia.html>. Acesso em: 2 jun. 2024.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019.

- GUIMARÃES, Livia Gil. *Direito das mulheres no Supremo Tribunal Federal: possibilidades de litígio estratégico?* 2009. 115f. Monografia (Graduação) – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2009.
- HARVEY, David. *Ciudades rebeldes – Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Tradução de Juanmari Madariaga. Madrid: Ediciones Akal, 2012.
- HARVEY, David. *The right to the city*. 2003. Disponível em: <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- HERSHKOFF, Hellen; HOLLANDER, David. Rights into Action: public interest litigation in the United States. In: MCCLYMONT, Mary; GOLUB, Stephen (Ed.). *Many Roads to Justice: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world*. Nova York: Ford Foundation, 2000. p. 89-125.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nefli, 2016.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, v. 27, n. 1, p. 1-12, 2022.
- OMS declara pandemia de coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. *Histórico da pandemia de Covid-19*. 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019.
- PARÁ. *Lei 9.212, de 14 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a suspensão durante a Pandemia da COVID-19, de ações de despejos, desocupações ou remoções forçadas em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam para moradia ou que tenham se tornado produtivos pelo trabalho individual ou familiar no Estado do Pará. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/19227>. Acesso em: 2 jun. 2024.
- QUINTANS, Mariana Trotta; SILVA, Rafaely de Lima Galossi da; SOBRINHO, Taiana Castro. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1897-1916, 2022.
- RIBEIRO, Gabrielle Carvalho. *Litigância estratégica em direitos sociais e a formação de decisões judiciais exequíveis no controle de políticas públicas*. 2017. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
- ROA, Monica; KLUGMAN, Barbara. Considering strategic litigation as an advocacy tool: a case study of the defence of reproductive rights in Colombia. *Reproductive Health Matters*, v. 22, n. 44, p. 31-41, 2014.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum pilar emergente do direito à cidade. *In: SOUSA JÚNIOR et al. O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2019. p. 145-153.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SCHOKMAN, Ben; CREASEY, Daniel; MOHEN, Patrick. *Short guide – Strategic litigation and its role in promoting and protecting human rights*. Advocates for International Development. Legal Guide, 2012.

SILVA, Monize Fonseca. O direito à moradia e a política pública habitacional no estudo de caso da ADPF 828. *Virtuajus*, v. 7, n. 12, p. 118-133, 2022.

SOUZA, Felipe Rodrigues de. O acesso à justiça pela via do litígio estratégico: enfrentando a litigiosidade habitual predatória. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 7, p. 109-131, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Publicado no Diário da Justiça ato instituindo a Comissão de Conflitos Fundiários. *Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/publicado-no-diario-da-justica-ato-instituindo-a-comissao-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

TVPUC. Despejo Zero – Pela vida no campo e na cidade. *YouTube*, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D4-in1ebFvA>. Acesso em: 2 jun. 2024.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)*. Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 2 jun. 2024.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 75-104.

VENTURA, Deisy. Do direito ao método, do método ao direito. *In: CERQUEIRA, Daniel Torres de; FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). O ensino jurídico em debate*. Campinas: Millennium, 2007. p. 257-292.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERNANDES, Karina Macedo Gomes; MAISNER, Morgana. O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF nº 828 e a Campanha Despejo Zero. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 33-66, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART02.RS
