

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE DOUTORADO

Flávia Roberta de Gusmão Oliveira

**O MOVIMENTO DE PROTESTO POR MORADIA NO BRASIL:
observando comunicações sistêmicas**

Recife
2024

FLÁVIA ROBERTA DE GUSMÃO OLIVEIRA

**O MOVIMENTO DE PROTESTO POR MORADIA NO BRASIL:
observando comunicações sistêmicas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para aquisição do grau de doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Allain
Teixeira

Co-Orientador: Prof. Dr. Artur
Stamford da Silva

Recife
2024

O48m

Oliveira, Flávia Roberta de Gusmão.

O movimento de protesto por moradia no Brasil :
observando comunicações sistêmicas / Flávia Roberta
de Gusmão Oliveira, 2024.

220 f. : il.

Orientador: João Paulo Allain Teixeira.

Coorientador: Artur Stamford da Silva.

Tese (Doutorado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito.
Doutorado em Direito, 2024.

1. Direitos fundamentais. 2. Direito à moradia.
3. Política habitacional - Brasil. 4. Movimentos de protesto.
I. Título.

CDU 342.7

Luciana Vidal - CRB-4/1338

FLÁVIA ROBERTA DE GUSMÃO OLIVEIRA

**O MOVIMENTO DE PROTESTO POR MORADIA NO BRASIL:
observando comunicações sistêmicas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para aquisição do grau de doutora em Direito.

Aprovado em: 23/09/2024

COMISSÃO EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



JOAO PAULO FERNANDES DE SOUZA ALLAIN TE
Data: 17/12/2024 07:51:40-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. João Paulo Allain (UNICAP)
Orientador

Documento assinado digitalmente



ARTUR STAMFORD DA SILVA
Data: 28/11/2024 18:52:17-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Artur Stamford da Silva (UFPE)

Co-orientador

Documento assinado digitalmente



GLAUCO SALOMAO LEITE
Data: 09/12/2024 08:46:11-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.

Avaliador Interno

Documento assinado digitalmente



GUSTAVO FERREIRA SANTOS
Data: 09/12/2024 09:45:28-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos (UNICAP)

Avaliador Interno

Prof. Dr. Luciano Nascimento (UEPB/UEPB)

Avaliador Externo

Anahi Verónica Josefina
Urquiza Gómez
10.283.827-0
28/11/2024 - 13:47



**UNIVERSIDAD
DE CHILE**

ESTE DOCUMENTO CONTIENE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA
<https://ceropapel.uchile.cl/validacion/verificador>
CV: r95hybho3m1faddkchb3mci5h

Profa. Dra. Anahí Verónica Josefina Urquiza Gómez (UCh)
Avaliadora Externa

Dedico este trabalho a todos/todas que não têm acesso a uma moradia digna, convivendo com falta de condições sanitárias, amontoados em pequenos espaços e distantes dos equipamentos públicos.

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui já representa um motivo imenso de gratidão a tantas pessoas que ajudaram a concretizar esse sonho de concluir o doutorado.

Começo agradecendo a Deus, que me sustentou e inspirou a continuar, mesmo quando o caminho estava escuro e a vontade de retroceder era grande, mas sinto que Ele segurou em minha mão e caminhou comigo. Obrigada Pai por tudo, sem Ti não sou nada.

Agradeço também a minha mãe, Vera, sem dúvida minha maior incentivadora, sempre disponível a me ajudar com meus afazeres, quando eu precisava parar tudo e focar unicamente em escrever.

Sou grata a meu pai, Evandi, que desde cedo me ensinou o valor da dedicação ao trabalho e também sempre procurou me ajudar a continuar e torceu muito por mim.

Gratidão ao meu marido, Gilliard, pela paciência em tantos momentos em que a minha dedicação era completa a minha pesquisa e aos meus estudos e foi (e ainda é) meu suporte e meu companheiro de vida.

Agradeço ainda aos meus irmãos. Ana, minha melhor amiga, confidente e conselheira, obrigada por interceder por mim; e Flávio, que mesmo distante, sempre torceu por mim.

Agradeço a meu enteado, Guilherme (Guigui) e as minhas filhas, Giovana e Melissa (Gigi e Mel) que são a alegria da nossa casa e tantas vezes precisaram ajudar para que eu conseguisse assistir aula, pesquisar e escrever.

Sou grata ainda a outros familiares, meus tios/tias e primos/primas que também torceram por essa conquista.

Agradeço ao meu orientador, João Paulo Allain, pelo incentivo à pesquisa e pela indicação de fontes de estudo e ao meu co-orientador, Artur Stamford, por me auxiliar e me conduzir durante todo processo.

Gratidão a todos amigos do Pequeno Grupo que participo em minha igreja, onde pude desabafar, quando não via uma luz no fim do túnel e que intercederam por mim, me animaram e fizeram o possível para me ajudar e também ao grupo “Mães de joelhos”, que minha mãe faz parte, que também intercedeu por mim.

Sou grata também a todos colegas e professores do doutorado, que ajudaram na consolidação do meu aprendizado, sem contar o apoio dos funcionários da secretaria

que sempre foram disponíveis para resolver os problemas que tive, Cleyton, Paulo, Fabiana e Sérgio.

Agradeço ainda aos colegas de trabalho e aos chefes que ao longo desses anos sempre se dispuseram a ajustar minha escala para que eu pudesse conciliar os estudos com o trabalho.

Muito obrigada a todos!!!!

Comer ou pagar o aluguel tornou-se o grande dilema da população empobrecida (...) Morar, trabalhar, comer e viver com dignidade tornou-se um privilégio no Brasil.

Lucas Scatolini

RESUMO

O movimento de protesto por moradia, em particular aquelas relacionadas à Campanha Despejo Zero, foi objeto de análise desta pesquisa, que se inicia com a apresentação das categorias da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Para observar as comunicações que deram lugar à referida campanha, foram coletadas, na internet, manifestações políticas e jurídicas sobre o objeto da pesquisa. As comunicações políticas foram coletadas em notícias que versavam a respeito do assunto, bem como em proposições legislativas pertinentes, coletadas em sites das assembleias legislativas de todos os estados brasileiros, bem como da câmara legislativa do Distrito Federal (DF), além do site do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O universo amostral foram os debates em torno dos projetos de lei sobre o tema nos estados e no DF e o Projeto de Lei 827/2020, que foi aprovado e se tornou a Lei nº 14.216/2021. Os documentos analisados foram relatórios, pareceres, atas, propostas de emendas, veto, debates temáticos, todos disponíveis de forma escrita e em vídeos. As comunicações jurídicas foram os documentos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Ao focar nas organizações que reivindicam melhores condições de habitabilidade, foi identificado que o cenário excludente do *déficit* habitacional brasileiro é caracterizado pela periferização das classes pobres, a especulação imobiliária e a falta de uma política habitacional inclusiva. A Campanha Despejo Zero, organizada durante o período da pandemia da coronavírus, utilizou dispositivos jurídicos para suspender ações de despejos das ocupações irregulares, viabilizando que pessoas, no período da pandemia, fossem despejadas. A orientação do “fique em casa”, como meio de evitar o contágio da Covid-19, foi argumento central. A análise dos dados se pautou pela metodologia circular reflexiva, a qual permitiu um afastamento do viés epistemológico da linearidade causal, permitindo, com o recurso da teoria da diferenciação, selecionar o lado marcado e não marcado das comunicações objeto da pesquisa. Diante disso, foi observado o acirramento das comunicações relacionadas à luta por moradia, no contexto da pandemia do coronavírus, a partir da atuação dos movimentos sociais, em particular com a atuação da Campanha Despejo Zero. Os movimentos de luta por moradia foram tratados como movimentos de protesto, no sentido luhmanniano, portanto, como sistema social autônomo e autopoietico. Como sistema social, ele vive a interpenetração com os demais sistemas sociais, o que nos levou a focar nas repercussões entre o movimento de protesto por moradia e os sistemas político e jurídico. Com a pesquisa, observamos que a recursividade das comunicações conduziu ao delineamento de um sentido de direito à moradia mais amplo e alinhado com a perspectiva da função social da propriedade, que fora reconhecida desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas que muitas vezes é questionada em nome da segurança jurídica e do direito à propriedade. Tal mudança no sentido pode ser observada no âmbito político, a partir da aprovação de leis sobre o assunto em diversos estados e no DF, além da aprovação da lei federal 14.216/2021, já no âmbito do direito as decisões em torno da ADPF nº 828 também demonstraram repercussões dos movimentos de protesto de moradia na construção do direito. Observamos ainda que essa mudança de sentido não ficou restrita ao período da pandemia, a partir daí foram observados desdobramentos sobre o tema, como a necessidade de humanização dos despejos que enfatizamos em nossa pesquisa.

Palavras-chaves: Movimentos de protesto. Direito à Moradia. Recursividade. Políticas habitacionais.

RESUMEN

El movimiento de protesta por la vivienda, en particular los relacionados con la Campaña Deseo Cero, fue objeto de análisis en esta investigación, que comienza con la presentación de las categorías de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Para observar las comunicaciones que dieron origen a la referida campaña, se recolectaron en internet pronunciamientos políticos y jurídicos sobre el objeto de la investigación. Las comunicaciones políticas fueron recopiladas de noticias que trataron el tema, así como de propuestas legislativas relevantes, recopiladas de los sitios web de las asambleas legislativas de todos los estados brasileños, así como de la cámara legislativa del Distrito Federal (DF), además del Senado. Sitio web Federal y de la Cámara de Diputados. El universo muestral fueron los debates en torno a los proyectos de ley sobre el tema en los estados y el DF y el Proyecto de Ley 827/2020, que fue aprobado y se convirtió en Ley N° 14.216/2021. Los documentos analizados fueron informes, dictámenes, actas, propuestas de modificación, vetos, debates temáticos, todos disponibles en forma escrita y en videos. Las comunicaciones judiciales fueron los documentos de la Acción por Incumplimiento de Preceptos Fundamentales (ADPF) n° 828, juzgada por el Supremo Tribunal Federal. Al centrarse en las organizaciones que exigen mejores condiciones de vivienda, se identificó que el escenario excluyente del déficit habitacional brasileño se caracteriza por la periferización de las clases pobres, la especulación inmobiliaria y la falta de una política habitacional inclusiva. La Campaña Cero Desalojos, organizada durante el período de la pandemia de coronavirus, utilizó dispositivos legales para suspender las acciones de desalojo de ocupaciones irregulares, haciendo posible que las personas fueran desalojadas durante el período de la pandemia. La recomendación de “quedarse en casa”, como medio para evitar el contagio de Covid-19, fue un argumento central. El análisis de los datos fue guiado por la metodología reflexiva circular, que permitió alejarse del sesgo epistemológico de la linealidad causal, permitiendo, utilizando la teoría de la diferenciación, seleccionar el lado marcado y no marcado de las comunicaciones objeto de la investigación. Ante esto, se observó una intensificación de las comunicaciones relacionadas con la lucha por la vivienda, en el contexto de la pandemia de coronavirus, debido al accionar de los movimientos sociales, en particular con las acciones de la Campaña Cero Desalojos. Los movimientos de lucha por la vivienda fueron tratados como movimientos de protesta, en el sentido luhmanniano, por tanto, como un sistema social autónomo y autopoietico. Como sistema social, experimenta una interpenetración con otros sistemas sociales, lo que nos llevó a centrarnos en las repercusiones entre el movimiento de protesta por la vivienda y los sistemas político y legal. Con la investigación, observamos que la recurrencia de las comunicaciones condujo a la delineación de un sentido más amplio del derecho a la vivienda y alineado con la perspectiva de la función social de la propiedad, que había sido reconocida desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988, pero que es a menudo cuestionados en nombre de la seguridad jurídica y del derecho a la propiedad. Tal cambio de significado se puede observar en el ámbito político, con la aprobación de leyes sobre la materia en varios estados y en el Distrito Federal, además de la aprobación de la ley federal 14.216/2021, y en el ámbito jurídico las decisiones en torno a La ADPF n° 828 también demostró las repercusiones de los movimientos de protesta por la vivienda en la construcción del derecho. También observamos que este cambio de significado no se limitó al período de la pandemia, ya que entonces se observaron novedades en el tema, como la necesidad de humanizar los desalojos que enfatizamos en nuestra investigación.

Palabras clave: Movimientos de protesta. Derecho a la Vivienda. Recursión. Políticas de vivienda.

ABSTRACT

The protest movement for housing, in particular those related to the Zero Desire Campaign, was the object of analysis in this research, which begins with the presentation of the categories of Niklas Luhmann's systems theory. To observe the communications that gave rise to the aforementioned campaign, political and legal statements about the object of the research were collected on the internet. Political communications were collected from news that dealt with the subject, as well as relevant legislative proposals, collected from websites of the legislative assemblies of all Brazilian states, as well as the legislative chamber of the Federal District (DF), in addition to the Senate website Federal and the Chamber of Deputies. The sample universe was the debates around the bills on the topic in the states and the DF and Bill 827/2020, which was approved and became Law No. 14.216/2021. The documents analyzed were reports, opinions, minutes, proposed amendments, vetoes, thematic debates, all available in written form and in videos. The legal communications were the documents of Action for Non-Compliance with Fundamental Precepts (ADPF) No. 828, judged by the Federal Supreme Court. By focusing on organizations that demand better housing conditions, it was identified that the exclusionary scenario of the Brazilian housing deficit is characterized by the peripheralization of the poor classes, real estate speculation and the lack of an inclusive housing policy. The Zero Eviction Campaign, organized during the coronavirus pandemic period, used legal devices to suspend eviction actions from irregular occupations, making it possible for people to be evicted during the pandemic period. The "stay at home" guidance, as a means of avoiding Covid-19 contagion, was a central argument. Data analysis was guided by the circular reflective methodology, which allowed a departure from the epistemological bias of causal linearity, allowing, using the theory of differentiation, to select the marked and unmarked side of the communications object of the research. In view of this, an intensification of communications related to the fight for housing was observed, in the context of the coronavirus pandemic, due to the actions of social movements, in particular with the actions of the Zero Evictions Campaign. The housing struggle movements were treated as protest movements, in the Luhmannian sense, therefore, as an autonomous and autopoietic social system. As a social system, it experiences interpenetration with other social systems, which led us to focus on the repercussions between the housing protest movement and the political and legal systems. With the research, we observed that the recursion of communications led to the delineation of a broader sense of the right to housing and aligned with the perspective of the social function of property, which had been recognized since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, but which is often questioned in name of legal security and the right to property. Such a change in meaning can be observed in the political sphere, with the approval of laws on the subject in several states and in the Federal District, in addition to the approval of federal law 14.216/2021, and in the legal sphere the decisions surrounding ADPF n° 828 also demonstrated the repercussions of housing protest movements on the construction of law. We also observed that this change in meaning was not restricted to the pandemic period, since then developments on the topic were observed, such as the need to humanize evictions that we emphasized in our research.

Keywords: Protest movements. Right to Housing. Recursion. Housing policies.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figura 01	Gravura “Mãos desenhando” Escher	33
Figura 02	Esquema Sociedade proposto por Luhmann	40
Figura 03	Resumo esquemático da definição de Movimentos Sociais de Touraine	52
Figura 04	Ato do MTST contra a violência durante as reintegrações de posse, realizado em São Paulo	92
Figura 05	Imagem de protesto da Campanha Despejo Zero	103
Figura 06	Desocupação realizada no município de Porto Alegre	104
Figura 07	Meme sobre a liminar do STF	152
Figura 08	Encontro Paraisópolis e Morumbi	169
Quadro 01	Características principais dos paradigmas (velho e novo) dos movimentos sociais	59
Quadro 02	Núcleos estaduais regionais e locais da Campanha Despejo Zero	105
Quadro 03	Diferença entre as ementas dos projetos de lei do estado de São Paulo	111
Quadro 04	Relação dos projetos de lei apensados ao PL 827/2020	122
Quadro 05	Resumo das emendas apresentadas perante a mesa do Senado Federal ao PL 827/2020	128
Quadro 06	Comparativo APDF 828-MC e a Lei 14216/2021	148
Gráfico 01	Composição do <i>déficit</i> habitacional segundo regiões geográficas - Brasil – 2019	82
Gráfico 02	Evolução do valor concedido nos financiamentos em habitação, saneamento e infraestrutura, de 1995 até 2018, relacionado ao FGTS	96

LISTA DE SIGLAS

Organização Mundial da Saúde	OMS
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	CNPQ
Organização das Nações Unidas	ONU
Conselho Nacional de Justiça	CNJ
Organizações não governamentais	ONG's
Teoria de Mobilização de Recursos	TMR
Declaração Universal dos Direitos Humanos	DUDH
Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais	PIDESC
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	SNHIS
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FNHIS
Constituição Federal de 1988	CF/88
Fundação Casa Popular	FCP
Conselho Federal de Habitação	CFH
Plano Nacional de Habitação	PNH
Banco Nacional de Habitação	BNH
Serviço Federal de Habitação e Urbanismo	SERFHAU
Sistema Financeiro de Habitação	SFH
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo	SBPE
Movimento contra os Loteamentos Clandestinos	MLC
Movimento dos Trabalhadores Sem Teto	MTST
Frente de Luta por Moradia	FLM
Imposto Predial e Territorial Urbano	IPTU
Movimento Nacional de Luta por Moradia	MNLM

União dos Movimentos de Moradia	UMM
União Nacional por Moradia Popular	UNMP
Movimento de Luta nos bairros, vilas e favelas	MLB
Fundo de Garantia por tempo de serviço	FGTS
Programa Minha casa, minha vida	PMCMV
Programa de Aceleração do Crescimento	PAC
Programa Casa Verde Amarela	PCVA
Conselho das Cidades	ConCidades
Supremo Tribunal Federal	STF
Rio Grande do Sul	RS
Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental	ADPF
Projeto de Lei	PL
Distrito Federal	DF
Partido Comunista do Brasil	PCdoB
Partido dos Trabalhadores	PT
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB
Assembleia legislativa paulista	ALESP
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo	Secovi-SP
Partido Socialismo e Liberdade	PSOL
Partido Socialista Brasileiro	PSB
Assembleia Legislativa da Bahia	ALBA
Assembleia Legislativa do Estado do Piauí	ALEPI
Partido Popular Socialista	PPS
Assembleia Legislativa do Espírito Santo	ALES
Procuradoria Geral do Estado	PGE
Assembleia Legislativa de Minas Gerais	ALMG

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	Alerj
Partido Social Cristão	PSC
Associação de Magistrados do Rio de Janeiro	AMAERJ
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	TJRJ
Superior Tribunal de Justiça	STJ
Departamento de Assessoramento Legislativo	DAL
Partido Progressistas	PP
Movimento Democrático Brasileiro	MDB
Partido Republicano pela Ordem Social	PROS
Partido Democrático Trabalhista	PDT
Partido Liberal	PL
Índice Nacional de Preços ao Consumidor	IPCA
Índice Geral de Preços ao Mercado	IGPM
Partido Republicanos	PR
Roraima	RR
Rio de Janeiro	RJ
Espírito Santo	ES
Mato Grosso	MT
Amapá	AP
Partido Social Democrático	PSD
Rio Grande do Norte	RN
Conselho Nacional de Saúde	CNS
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA
Conselho Nacional de Direitos Humanos	CNDH
Associação Matogrossense dos Produtores de Algodão	AMPA
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	CNA
Federação da Agricultura e Pecuária do estado do Amazonas	FACA

Democratas	DEM
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico	IBDU
Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras familiares	CONTAG
Regimento Interno da Câmara dos Deputados	RICD
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	TRF2
Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores	GAETS
Movimento Nacional de Direitos Humanos	MNDH
Associação Brasileira de Saúde Coletiva	ABRASCO
Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes	EDUCAFRO
Código Penal Brasileiro	CPB
Ação Direta de Inconstitucionalidade	ADI

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
I CATEGORIAS DA TEORIA DOS SISTEMAS	26
II MOVIMENTOS SOCIAIS: ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS	46
2.1 A dificuldade de definição e delimitação do conceito de Movimentos Sociais	46
2.2 Construção da visão sobre Movimentos Sociais ao longo do tempo	55
2.2.1 Os movimentos sociais clássicos: período das reivindicações trabalhistas	57
2.2.2 Novas visões dos movimentos sociais: a partir da ampliação das demandas de lutas sociais	58
2.2.3 O cenário dos Novos Movimentos Sociais	62
2.2.4 Um olhar para os movimentos sociais na América Latina	64
III A LUTA POR MORADIA E SEUS MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS	78
3.1 A moradia digna no cenário brasileiro: precarização da habitação e especulação imobiliária	78
3.2 Delineamento histórico da repercussão dos movimentos sociais de luta por moradia nas políticas habitacionais no Brasil	85
IV PERCURSO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DA COMUNICABILIDADE A RESPEITO DO MOVIMENTO DE PROTESTO POR MORADIA	100
V O ACIRRAMENTO DAS COMUNICAÇÕES RELACIONADAS À LUTA POR MORADIA, NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS	110
5.1 As comunicações no âmbito legislativo estadual.....	111
5.2 Comunicações no âmbito do legislativo nacional	122
5.3 Comunicações no âmbito do Judiciário	142
VI ANÁLISE SISTÊMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MORADIA	154
6.1 Os movimentos sociais de luta por moradia, enquanto movimentos de protestos, conforme a Teoria dos Sistemas.....	154
6.2 A interpenetração entre os movimentos de protestos por moradia e os demais sistemas sociais	166
6.3 Recursividade, sentido e mudança: um olhar para as repercussões do movimento de protesto por moradia nos sistemas político e jurídico	171
6.4 Lei e jurisprudência na construção do que é direito: debatendo as comunicações de luta por moradia no judiciário	184
REFERÊNCIAS.....	208
APÊNDICE 01	215

APÊNDICE 2.....	218
ANEXO 01 – ORGANIZAÇÕES QUE APOIAM A SUSPENSÃO DOS DESPEJOS NA PANDEMIA	219

INTRODUÇÃO

Em uma casa construída com duas paredes de alvenaria e divisórias de madeirite coberta com poucas telhas, Vera Lúcia vive ali com seus dois filhos, uma menina de 9 anos e um garoto de 8. O espaço, de aproximadamente 4m², abriga uma pequena lavanderia, um banheiro e um ambiente que é utilizado como sala, quarto e cozinha. Não há espaço para nenhuma cama. Para dormir, os moradores utilizam dois colchonetes que toda noite são acomodados no chão esburacado da casa. “O maior problema aqui a noite são os ratos. Enquanto nós dormimos, podemos sentir eles passando por cima de nós. Isso acontece todo dia. Nós temos que conviver com isso” (depoimento de Vera).

O relato acima foi descrito em uma notícia escrita por Igor Truz para o Jornal do Campus da Universidade de São Paulo, publicada em agosto de 2015, quando foi entrevistada a senhora Vera Lúcia, moradora do bairro Divinéia, em São Bernardo do Campo, em São Paulo.

A realidade vivida por ela é compartilhada com milhares de brasileiros/ras que também não têm acesso a condições mínimas de moradia.

A desigualdade social faz parte da realidade em nosso país e é responsável por excluir as pessoas menos abastadas do acesso a oportunidades e direitos, um dos efeitos mais significativos desse contexto é justamente a falta de acesso a uma moradia digna.

Não podemos esquecer que “a moradia é uma condição material necessária à dignidade da pessoa humana, trata-se, portanto, de um direito social que proporciona ao indivíduo integração social e desenvolvimento de suas capacidades” (LIMA, 2020, p.5).

Contudo, o déficit habitacional brasileiro é bastante expressivo, uma vez que a renda média da classe trabalhadora é ínfima, aliado a isso há a especulação imobiliária que encarece sobremaneira o valor dos imóveis, principalmente nas grandes metrópoles brasileiras.

Ainda de acordo com Lima (2020), a falta de acesso à moradia no Brasil está diretamente ligada à incompatibilidade entre o valor da moradia e a capacidade financeira das pessoas, em especial, as mais pobres. O custo alto da moradia nas cidades, força as pessoas de baixa renda a se deslocarem para áreas distantes, acarretando a periferização e a precarização da moradia social.

Daí porque tem sido cada vez mais relevante e necessária a organização de grupos que lutam por moradia digna para todos/todas brasileiros/ras. Neste cenário,

surgiram os movimentos de luta por moradia, que reivindicam por melhores condições de habitação para essas pessoas.

Em 2020, a disseminação da Covid-19, em diversos países do mundo, obrigou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a decretar a pandemia mundial do Coronavírus, trazendo como principais recomendações o isolamento social, o uso de máscaras faciais e a higienização frequente, principalmente das mãos.

Tal realidade asseverou ainda mais as dificuldades decorrentes da falta de acesso a uma habitação adequada, em razão do agravamento da crise econômica, bem como devido ao fato dessas pessoas que residem em locais sem infraestrutura ficarem mais expostas a problemas de saúde. Neste cenário, em julho de 2020, surgiu a Campanha Nacional Despejo Zero, falaremos um pouco mais sobre ela mais adiante.

Convém lembrar, que os movimentos sociais possuem um papel fundamental para a construção dos direitos humanos das pessoas socialmente discriminadas, na medida em que permitem que elas possam exigir o respeito aos seus direitos de forma organizada e coletiva. É o que pode ser verificado no caso dos movimentos sociais por moradia digna, no qual as pessoas se organizam para reivindicar melhores condições de habitação.

Em contrapartida, é possível observar uma estigmatização de tais movimentos, persistindo na sociedade uma visão negativa de quem faz parte deles e ousa questionar o *status quo* vigente.

É possível observar esta visão negativa por alguns setores sociais que os consideram como invasores, desordeiros, sendo vistos como uma ameaça ao direito de propriedade privada.

Partindo dessa perspectiva, o presente projeto estabeleceu a seguinte temática de pesquisa: A construção do sentido do direito à moradia nas comunicações relacionadas ao movimento de protesto por moradia no Brasil, a partir dos debates em torno da Campanha Despejo Zero.

O direito à moradia adequada é reconhecido como direito fundamental pela Constituição, assim como está garantido por normas internacionais de direitos humanos, cabendo ao Estado garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma habitação adequada.

No Brasil, essa ainda é uma realidade muito distante, há muitas pessoas sem acesso à moradia, como também é expressiva a quantidade de indivíduos que residem em locais sem infraestrutura adequada.

Diante disso, surgiram no Brasil movimentos sociais que passaram a reivindicar uma atuação estatal mais incisiva, no que se refere a garantir o acesso à moradia digna a todos/todas, exigindo uma atuação positiva com o intuito de dar maior eficácia ao direito fundamental da moradia.

Analisando do ponto de vista sistêmico, especificamente o que foi desenvolvido por Niklas Luhmann, partimos da hipótese de que os movimentos sociais representam a tentativa de comunicabilidade dos setores sociais excluídos e a estigmatização deles representa um reforço na marginalização desses grupos.

Diante disso, estabelecemos o seguinte problema de pesquisa: De que forma tem sido construído o sentido do direito à moradia, envolvendo elementos políticos e jurídicos nas comunicações relacionadas ao movimento de protesto por moradia no Brasil, a partir dos debates em torno da Campanha Despejo Zero.

Partindo deste problema foi definido o seguinte objetivo geral: Analisar como tem sido construído o sentido do direito à moradia, envolvendo elementos políticos e jurídicos nas comunicações relacionadas ao movimento de protesto por moradia no Brasil, a partir dos debates em torno da Campanha Despejo Zero.

Para consecução do referido objetivo geral, delineamos os seguintes objetivos específicos: i) Apresentar aspectos conceituais relevantes a respeito da teoria sistêmica; ii) Descrever os aspectos conceituais e históricos do direito à moradia, enfatizando os movimentos sociais de luta por moradia; iii) Definir os movimentos de luta por moradia como movimento de protesto, com base na Teoria dos Sistemas; (iv) debater as comunicações dos movimentos de luta por moradia no Legislativo e no Judiciário, a partir das discussões em torno da Campanha Despejo Zero.

A opção pela teoria social de Luhmann decorre das categorias de análise que ela contém, as quais viabilizam pesquisar as comunicações dos movimentos sociais considerando suas condições sociais, o definindo enquanto movimento de protesto, que corresponde a sistema social independente, aliado a sua capacidade de irritar os demais sistemas sociais.

Para isso, questionamos a construção do sentido do direito à moradia desde elementos do sistema político e jurídico. É o que pesquisamos ao observar as

comunicações dos movimentos de luta por moradia no Brasil. Por questão de viabilizar a pesquisa, delimitamos o universo da pesquisa à Campanha Despejo Zero.

Sintetizando podemos afirmar que nosso estudo analisará como são construídas as comunicações sobre os movimentos sociais de luta por moradia, no sentido luhmanniano.

Foi realizado um levantamento no Diretório de grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), utilizando como critério de busca a palavra “moradia”. Encontramos 70 registros de grupos de pesquisa que investigam sobre a temática.

Posteriormente, optamos por restringir um pouco mais o critério de busca, filtrando entre os grupos inicialmente encontrados, aqueles que fossem relacionados à área de conhecimento das ciências sociais aplicadas e dentro desta, de forma mais específica à área do Direito.

Dentre tais grupos não foram localizados estudos que façam essa aproximação entre a teoria luhmanniana e os movimentos sociais de luta por moradia, o que demonstra a relevância da pesquisa, do ponto de vista acadêmico.

Socialmente a pesquisa tem lugar pela atualidade da temática e porque o debate proposto propiciará um olhar sistêmico sobre a realidade dos movimentos sociais, em particular os que se dedicam à luta por moradia digna.

Ressalta-se que a Campanha Despejo Zero foi responsável por suscitar a discussão sobre moradia digna no Brasil, desde 2020, sendo o tema discutido no legislativo de diversos estados.

Além disso, o tema foi amplamente abordado no Congresso Nacional a partir do debate em torno do Projeto de Lei 827/2020, que ensejou na criação da Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021, com abrangência nacional. Tal norma está relacionada com suspensão dos despejos, durante o período da pandemia do Coronavírus.

O debate sobre o assunto foi amplo e bastante polarizado, entre as pessoas favoráveis e contrárias às reivindicações dos movimentos sociais por moradia, em nossa pesquisa analisamos o sentido do direito à moradia, obtido nas comunicações surgidas a partir desta controvérsia.

Nossa pesquisa objetivou analisar como tem sido construído o sentido do direito à moradia, envolvendo elementos políticos e jurídicos nas comunicações relacionadas

ao movimento de protesto por moradia no Brasil, a partir dos debates em torno da Campanha Despejo Zero.

Metodologicamente, nossa análise partirá da perspectiva da epistemologia da cibernética, a qual busca transformar um sistema aberto, linear e infinito, em um sistema fechado e pautado na circularidade causal (Foerster, 2003).

Pesquisas têm aplicado a metodologia circular reflexiva por considerar que essa escolha metodológica evita conclusões superficiais e auxilia o observador a considerar questões afastadas pela causalidade porque o afasta de dicotomias como método indutivo ou dedutivo, prescrição ou descrição e análise quantitativa ou qualitativa (Stamford da Silva, 2000). Esse afastamento viabiliza considerar as comunicações presentes na pesquisa distante da perspectiva fundamentalista. Esse não normativismo e antifundamentalismo (Stamford da Silva, 2021, p.43; 128) é central para nossa pesquisa, tendo em vista que pesquisamos as comunicações do movimento por moradia.

Em outra oportunidade este autor define a metodologia circular como o processo em que há a entrada de novas informações, através da abertura cognitiva do sistema autorreferente, ele esclarece que:

Na teoria dos sistemas autorreferentes, a estrutura fornece os meios para se detectarem os comportamentos capazes de conexão (relação entre as informações do sistema e as do ambiente ou de outros sistemas), por isso os sistemas permanecem sensíveis às exigências específicas das situações objetivas e, portanto, mostram-se capazes de ampliar ou reduzir, a qualquer momento, o âmbito do conhecimento que conduz à escolha de como agir, do comportamento (Stamford da Silva, 2000, p.71).

Desta forma, a adoção da metodologia circular no presente estudo sobre as comunicações do movimento de protesto por moradia permitirá que possamos compreender o papel que ele desempenha enquanto sistema social autônomo e como ele se relaciona com os demais sistemas sociais, especialmente o político e o jurídico.

Convém destacar que a adoção da metodologia circular está alinhada com o giro epistemológico, pautado na comunicação. Tal giro ganhou relevância a partir da segunda fase da cibernética, quando foi abandonada a ideia do comunicar como mera transmissão de informações, passando a entendê-la como formação de sentido, a partir da retroalimentação dos sistemas com o ambiente (heterorreferência) e com si próprio (autorreferência) (Stamford da Silva, 2021).

Além disso, é importante enfatizar que o giro comunicacional parte da ideia de incompletude e do reconhecimento do ponto cego cognitivo que é peculiar à tradição do

conhecimento tradicional que está associado à objetividade, ou seja, cria-se uma ilusão de busca por objetividade que é intangível, porque todo conhecimento é construído a partir de um observador, que sempre terá uma visão limitada do todo, devido a suas experiências próprias.

Neste sentido, Foerster (2003) propõe uma “cibernética da cibernética”, na qual o observador reconhece as lacunas decorrentes de sua observação e analisa o sistema estipulando seu propósito, o que nos permitiria “observar o nosso observar”.

Desta forma, em nosso estudo, desde já reconhecemos as limitações da nossa observação, partindo da nossa subjetividade, enquanto observadora, contudo, a partir desse reconhecimento, esperamos compreender nosso objeto de forma ampla, o visualizando como uma forma de dois lados, sabendo que há um lado marcado que está sendo observado, mas que também há outro não marcado que não conseguimos ter acesso, falaremos melhor sobre isso na primeira seção deste trabalho.

Utilizando essa perspectiva no estudo das comunicações do movimento de protesto por moradia, nos faz perceber que tais comunicações não são herméticas, bem como não são estanques, na verdade elas estão inseridas em uma realidade social, que deve ser vista como um objeto que está em constante movimento. Desta forma:

O que temos é impossibilidade de precisão, impossibilidade de se estabelecer uma definição definitiva, uma definição essencialista. Há, mesmo assim, uma calculabilidade comunicacional, afinal, no caso da comunicação humana, ela é possível justamente porque somos capazes de adequar, moldar, equacionar, compreender informações (Stamford da Silva, 2021, p. 117).

Ou seja, apesar de identificarmos a impossibilidade da precisão, podemos contar com uma calculabilidade comunicacional que caracteriza o sentido de algo nos sistemas sociais. Podemos exemplificar, com o estudo das comunicações sobre a moradia, decorrentes da sanção de uma lei sobre o assunto, a interpretação e aplicabilidade de tal norma vai sendo construída, ao longo do tempo, a partir da forma como a sociedade a utiliza, entretanto, isso não impede que possamos estudá-la.

As comunicações que estudamos foram selecionadas, a partir da utilização das seguintes técnicas de coleta de dados: a pesquisa bibliográfica e a documental. A primeira é definida como aquela que:

(...) se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (Severino, 2007, p.122).

Ainda com relação ao levantamento bibliográfico Leite (2008) ressalta que esse é o “método por excelência” das ciências jurídicas, apesar de que ele não esgota outras possibilidades metodológicas. Neste sentido, serão utilizados: livros, trabalhos acadêmicos e artigos científicos que versem sobre a temática ora proposta.

Já o segundo tipo de pesquisa, a documental, abrange os documentos em sentido amplo.

Buscamos encontrar documentos como: notícias veiculadas em jornais e/ou revistas eletrônicas, julgados relacionados aos movimentos sociais de luta por moradia, legislações (em sentido amplo) que debateram sobre o assunto, em específico, aquelas envolvidas com a Campanha Despejo Zero.

Para tanto, inicialmente optamos por utilizar o site de busca da Google, utilizando as seguintes palavras-chaves: “movimentos sociais”, “moradia” e “notícias”, a fim de buscarmos notícias que versavam sobre o tema.

As notícias localizadas foram organizadas de acordo com as entidades que as tenham elaborado: páginas de veículos de comunicação, páginas governamentais e páginas de entidades representativas.

Além disso, foi realizado um levantamento das leis que estavam direta (ou indiretamente) relacionadas ao movimento de protesto por moradia, sendo dada uma atenção especial aos debates sobre a campanha Despejo Zero criada com o objetivo de suspender os despejos, durante a pandemia da Covid-19.

Neste sentido, fizemos um levantamento nos sites das Assembleias legislativas estaduais do Brasil, buscando verificar como o tema foi debatido, no âmbito dos estados.

Além disso, demos especial atenção às comunicações ocorridas durante o debate sobre o Projeto de Lei 827/2020, que ensejou na criação da Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021, relacionada à suspensão dos despejos, com abrangência nacional.

Também comentamos sobre outros documentos que versam sobre o assunto como Relatório especial sobre moradia da Organização das Nações Unidas (ONU) e, no âmbito judicial, a Recomendação nº 90, de 02 de março de 2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual recomendou aos órgãos do Poder Judiciário, a adoção de cautela quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

Os dados levantados foram analisados com base na teoria sistêmica, optamos por tal teoria porque ela permite o observador analisar os dados como comunicações. É que na teoria da sociedade como sistema de comunicação de Niklas Luhmann, comunicação é um fenômeno eminentemente humano, portanto, desenvolvido pela evolução da vida em sociedade (Luhmann, 2007[1997], p. 40).

Neste sentido, comunicação é a célula da sociedade, o que implica considerar que uma pesquisa social lida com comunicações, não com personalidade, idiosincrasia, com intencionalidade, com a psique do ser humano, mas com aquilo que o ser humano comunica. Desta forma, buscamos compreender as comunicações em torno do debate sobre o movimento de protesto por moradia, observando os elementos políticos e jurídicos presentes nas referidas comunicações.

Para tanto, nossa tese foi estruturada em seis seções, a saber: (i) Categorias da teoria dos sistemas; (ii) Movimentos sociais: aspectos conceituais e históricos; (iii) A luta por moradia e seus movimentos reivindicatórios; (iv) Percurso metodológico para análise da comunicabilidade a respeito do movimento de protesto por moradia; (v) O acirramento das comunicações relacionadas à luta por moradia, no contexto da pandemia do coronavírus; e, (vi) Análise sistêmica das comunicações sobre o direito à moradia no âmbito dos debates sobre a suspensão das ações de despejo

Na primeira seção foram descritas as principais categorias da teoria dos sistemas, evidenciando o papel das comunicações nos sistemas sociais e a relevância que possuem para sociedade, sob a perspectiva do pensamento sistêmico.

Posteriormente, foi apresentado um panorama da construção da visão conceitual dos movimentos sociais, ao longo do tempo, destacando como as mudanças na sociedade repercutiram na caracterização de tais movimentos, bem como na visão teórica que eles possuíam na sociologia.

A terceira seção aborda especificamente os movimentos de luta por moradia, explicando a problemática da questão habitacional no Brasil e como a organização de movimentos sociais que reivindicam melhores condições habitacionais tornou-se uma necessidade em nosso país.

Em seguida, na quarta seção apresentamos o percurso metodológico construído para analisar a comunicabilidade a respeito dos movimentos de luta por moradia, expondo as comunicações obtidas sobre o assunto, obtidas por meio da pesquisa

realizada no site de buscar Google, que nos permitiu elaborar uma planilha com as notícias veiculadas sobre o assunto.

Ainda nesta seção apresentamos também o levantamento das leis que direta (ou indiretamente) estejam relacionadas ao movimento de luta por moradia, em especial, aquelas elaboradas no ensejo da pandemia da Covid-19 e também apresentamos as vertentes de estudo que utilizamos para analisar os dados obtidos em nossa pesquisa, a partir das categorias analíticas associadas à teoria dos sistemas.

A quinta seção fizemos uma descrição dos corpora da pesquisa, detalhando os dados obtidos durante o percurso metodológico.

Por fim, Na sexta seção correlacionamos as comunicações obtidas no levantamento de dados empreendido em nosso estudo, o qual fora apresentado na seção anterior. Sendo tais comunicações analisadas com base no pensamento sistêmico, em particular com os estudos de Niklas Luhmann.

I CATEGORIAS DA TEORIA DOS SISTEMAS

Nesta seção apresentamos as categorias principais da teoria sistêmica de Niklas Luhmann destacando aquelas que serão importantes para nosso estudo.

Inicialmente convém esclarecer que a opção pela teoria sistêmica se deve a ela aportar contribuições por lidar com a influência da cibernética à Teoria Geral dos Sistemas, o que viabiliza observações sobre as comunicações do movimento de protesto por moradia no Brasil a partir da teoria sistêmica desenvolvida por Luhmann, não normativas nem moralistas.

Importante frisar a universalidade da teoria: “a Teoria Geral dos Sistemas Sociais levanta a pretensão de compreender a totalidade do campo de objeto da sociologia e, nesse sentido, de ser uma teoria sociológica universal” (Luhmann, 2016 [1984], /p.32). Saliente-se que universalidade não se confunde com exatidão, com validade única, havendo, portanto, a necessidade (não contingente) da abordagem de si mesma.

Uma das dificuldades do desenvolvimento desta pesquisa é que Luhmann publicou ao todo 377 artigos e 60 livros (Stamford da Silva, 2016; 2018). Somado a essa vasta criação literária, podemos ainda destacar que ele aborda diversos ramos do conhecimento humano com base na teoria dos sistemas.

Essa dificuldade se amplia porque, como toda teoria, esta não está isenta de críticas e questionamentos, porém o estilo de redação de Luhmann exige um ir e vir na leitura e reflexões desafiador, ao ponto de os primeiros contatos serem instigantes, demandando uma atitude de persistência, exigindo do leitor um exercício cognitivo de pensar além do normativismo e fundamentalismo comuns em pesquisas.

Contudo, é um aporte teórico crítico e inovador por oferecer elementos para se observar a sociedade como comunicação. É que a terminologia não é bem explicada, a circularidade expositiva leva a uma leitura que, em muitas ocasiões se duvida se estamos compreendendo. Inclusive, ele interrompe uma discussão informando que será melhor discutida adiante e muitas vezes fez uso de conceitos de outras áreas do conhecimento dando nova roupagem para sua teoria sociológica.

Tudo isso, dificulta a compreensão do aporte teórico luhmanniano, apesar disso, é inegável a relevância de seus estudos no cenário sociológico, a diversidade de temáticas que a teoria permite, indica sua importância para os estudos sociológicos. Na

verdade “não é exagero afirmar, com efeito, que Luhmann é um dos pensadores sociais mais proeminentes da segunda metade do século XX e o sociólogo alemão mais importante, desde Weber” (Costa; Coelho, 2017, p. 597).

Sintetizando a obra de Luhmann e sua importância para as Ciências Sociais, José Manuel Santos afirma que:

Nascido em 1927 em Lüneburg, Niklas Luhmann produziu, a partir de meados dos anos 60 até à sua morte, em 1998, uma obra que, pela sua dimensão, pluralidade temática e, sobretudo, colossal ambição teórica, se tornou uma referência incontornável muito para além das fronteiras académicas habituais da sociologia. O intuito do sociólogo de Bielefeld,[...], não se limitou à elaboração de uma teoria social capaz de tornar visíveis, caracterizar e explicar os aspectos centrais da sociedade moderna e da cultura da modernidade (Santos, 2005, p.08).

Podemos concluir que o pensamento luhmanniano é complexo, contudo é inegável a importância dele no âmbito das ciências sociais, pois sua teoria conseguiu caracterizar e explicar aspectos relevantes da sociedade moderna.

Sergio Pignuoli Ocampo (2014) divide os estudos de luhmannianos em três fases, a primeira corresponde ao período de 1964 a 1984, quando o sociólogo alemão publica diversos artigos e livros como os sucessivos volumes de “Iluminismo sociológico” ou a obra “Legitimação pelo procedimento” entre outros. Ainda conforme o autor, este período é marcado pelo fato de Luhmann ter adotado em seus estudos teorias da ação e a teoria funcional cibernética dos sistemas.

Já a segunda fase é iniciada com a publicação do livro “Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral”, em 1984 perdurando até 1990, conforme Pignuoli Ocampo. Para ele, este momento foi caracterizado:

(...) por la asunción de las teorías de la comunicación y de sistemas autorreferenciales autopoieticos clausurados en la operación. El punto de inflexión es la publicación de Sistemas sociales, en el que apareció el concepto de sistema social comunicativamente clausurado (Pignuoli Ocampo, 2014, p. 168).

Ou seja, nesta segunda fase, ele enfoca seus estudos no uso das teorias da comunicação e na ideia de autopoeise dos sistemas autorreferenciais fechados, podemos destacar as seguintes obras publicadas por Luhmann neste período “*Die Wirtschaft der Gesellschaft*” (Economia da sociedade), em 1988, e *Die Wissenschaft der Gesellschaft* (A ciência da sociedade), em 1990.

Já a terceira fase inicia-se em 1990 e perdura até 1997, podemos destacar neste período o livro “*Das Recht der Gesellschaft*” (O Direito da Sociedade), em 1993, e *Die Kunst der Gesellschaft* (A arte da Sociedade), em 1995.

Segundo Pignuoli Ocampo (2014, p. 168), esta fase “(...) se caracteriza por profundizar el vínculo epistemológico y metodológico con las teorías de la forma de Spencer Brown y de los observing systems de Von Foerster. El punto de inflexión es la publicación de La ciencia de la sociedad”.

Houve ainda a publicação da obra “*Die Gesellschaft der Gesellschaft*”, traduzida para o português como “A Sociedade da Sociedade”, em 1997, que representou a consolidação da teoria sistêmica luhmanniana.

A intenção de Luhmann era discorrer sobre os diversos sistemas sociais, contudo, após tomar conhecimento de um problema de saúde, ele antecipou a elaboração e a publicação do livro “A Sociedade da Sociedade”. Pouco tempo após a publicação deste livro Luhmann morre.

Após seu falecimento, são publicadas ainda as seguintes obras póstumas: *Die Politik der Gesellschaft* (A Política da sociedade), *Die Religion der Gesellschaft* (A religião da sociedade) e *Das Erziehungssystem der Gesellschaft* (Educação da Sociedade), as quais foram organizadas, a partir dos escritos do sociólogo alemão.

Stamford da Silva (2018) apresenta uma periodização diferente, ele afirma que:

No primeiro período estariam as publicações datadas de 1963 a 1966, quando o autor se dedica à teoria das organizações, quando seu foco está em temas de administração. O segundo período (1976 a 1981), ainda que Luhmann tenha publicado sobre diversos assuntos, a identidade de suas reflexões está no pensamento sociológico, é quando são publicados vários livros. No terceiro período, Luhmann desenvolve sua teoria da sociedade. Com início em 1981, ocorre em 1984 a publicação do livro *Soziale Systeme*.

Tal divisão nos parece mais apropriada porque, apesar de Luhmann continuar dedicando-se a estudos sociológicos, nesta última fase seu enfoque está em explicar sua teoria autopoietica da sociedade clausurada, organizada em sistemas sociais e possuindo a comunicação como elemento central, sendo o livro “Sistemas sociais” o seu ponto de partida e as demais obras desdobramentos desta teoria.

Concordamos que agrupar os estudos dedicados à compreensão da teoria dos sistemas sociais é a melhor forma de periodizar os estudos do sociólogo alemão.

A obra de Luhmann é influenciada por diversos autores. É importante conhecê-los e discorrer um pouco sobre como cada um deles exerceu tal influência.

Luhmann, por muitos anos, esteve longe da vida acadêmica, ele era funcionário público, ele iniciou a carreira acadêmica na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, onde realizou seu estágio de doutoramento.

Neste período ele teve como professor, Talcott Parsons, o qual estudava o estrutural-funcionalismo, ampliando a perspectiva estruturalista que predominava nas Ciências Sociais, a partir do reconhecimento da função social.

Luhmann inverte a concepção parsoniana, propondo um funcionalismo estrutural. Ele acreditava que,

(...) la teoría del sistema general de la acción de Parsons presenta dificultades al definir los sistemas por su mantenimiento de límites considerando, al mismo tiempo, que la sociedad es el sistema social continente. El estructural-funcionalismo de Parsons sostiene que todo sistema debe satisfacer cuatro funciones básicas que son sus prerequisites. La sola existencia de un sistema cualquiera implica haber satisfecho estos prerequisites. No hay cabida, entonces, para preguntar por la función que cumple la formación de sistema (Stamford da Silva; Rodríguez, 2015, p.18).

Como pode ser visto, Parsons enfatiza as funções básicas que funcionam como pré-requisitos dos sistemas, enquanto que Luhmann prioriza a formação dos sistemas, para este, a sociedade deve ser vista como sistemas comunicacionais, tendo tais sistemas funções sociais comunicativas, que têm por objetivo reduzir a complexidade destes sistemas. Mais adiante, comentaremos melhor sobre as comunicações nos sistemas sociais complexos, para que posteriormente possamos analisar em particular as que estão relacionadas ao movimento de protesto por moradia, que representa um tipo peculiar de sistema social.

Neste período, destaca-se também o embate teórico travado entre Luhmann e Jürgen Habermas materializado por meio do livro “*Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung*” (Teoria da sociedade ou tecnologia social. O que resulta da pesquisa sistêmica?). Desse debate se pode afirmar que:

(...) a partir do debate com Habermas, Luhmann ingressou definitivamente na cena alemã da teoria sociológica. Contrapondo-se ao jovem representante da teoria crítica da Escola de Frankfurt, Luhmann argumentava que o comprometimento moral com a emancipação prejudicava a elaboração de um diagnóstico correto da sociedade, o qual deveria ser obtido por uma teoria de sistemas funcionais (Bachur, 2020, p.79).

Outro autor importante na construção do pensamento luhmanniano foi Spencer Brown¹, utilizando a ideia de lógica das formas deste autor, para a construção do conceito de diferença daquele.

Para Brown (1972 [1969]) a “*distinction is perfect continence*”, ele explica que devemos considerar como a ideia de distinção e a ideia de indicação, não sendo possível que uma indicação seja realizada, sem que haja uma distinção também. Configurando, portanto, a forma de distinção.

Esse pensamento de Spencer Brown influenciou o delineamento do conceito de diferenciação utilizado por Luhmann, que reconhece que a distinção é perfeita e apresenta uma forma de dois lados – o marcado e o não marcado – não sendo possível olhar para apenas um, esquecendo o outro.

Outro conceito de Luhmann associado ao pensamento de Brown é de limite, os quais “não são concebíveis sem um ‘do outro lado’; eles pressupõem, portanto, a realidade de um além e a possibilidade de ultrapassagem” (Luhmann, 2016 [1984], p.47), ou seja, quando reconhecemos a existência do limite, sabemos que há algo para além dele, que está fora deste limite, o que está intrinsecamente ligado à compreensão de que sempre que visualizarmos um lado de um dado, precisaremos considerar que há outro que não está sendo visualizado (dicotomia marcado/não marcado).

O sociólogo alemão esclarece ainda que os limites têm uma dupla função nos sistemas, eles ao mesmo tempo representam separação e ligação e são justamente eles que exercem o papel de requisito na diferenciação dos sistemas.

Utilizaremos esse debate para analisarmos as especificidades do movimento de protesto por moradia, enquanto sistema social autopoietico e a relação dele com os demais sistemas sociais, enfocando no jurídico e no político.

No campo da psicologia, Luhmann utiliza a dicotomia meio/forma desenvolvida por Fritz Heider, a adaptando para definir a distinção ambiente/sistema desenvolvida em sua teoria dos sistemas, a qual define a diferenciação sistêmica. Como também adapta o pensamento de Heider, para caracterizar a distinção elemento/relação, relacionada à complexidade sistêmica. Ou seja, da mesma forma que o sistema se distingue do ambiente, no seu âmbito interno haverá a distinção elemento/relação.

¹ O pensamento de Spencer Brown é desenvolvido no seu livro “*Laws of form*”, publicado originalmente em 1969, sendo voltado para os estudos da matemática.

Luhmann (2016[1984]) explica que apesar de semelhantes é preciso distinguir essas distinções, pois elas possibilitam duas formas diferentes de perceber a decomposição de um sistema. Um delas tem o objetivo de formar subsistemas, enquanto que a outra decompõe o sistema em elementos e relações. Ele utiliza uma metáfora de uma casa em que a diferenciação sistêmica, advinda da distinção ambiente/sistema seria os cômodos de uma casa, já a distinção elementos/relação é comparada com os tijolos, vigas, pregos e outros materiais que fazem parte desta casa.

Ele ressalta que ambas estão interligadas, então o aumento da diferenciação ou a mudança de formas de diferenciação, provocariam o aumento da complexidade sistêmica.

Luhmann utiliza ainda a epistemologia construtivista, associada às noções de observador e observação de segunda ordem descritas por Heinz von Foerster. O próprio Luhmann explica como tal teoria é utilizada por ele:

Sobre o conceito do sistema observante, a teoria dos sistemas explora o acesso a uma epistemologia construtivista considerada em termos muito gerais. Nessa epistemologia, não devem ser entendidos apenas sistemas especialistas em cognição, mas sistemas de todo tipo, que estabeleçam observações autoproduzidas a fim de regular sua relação com o ambiente – para o qual ela não tem acesso direto mediante suas operações –, tampouco sistemas como religião, arte, economia, política e mesmo o direito. A associação de construções tão distintas e policontextuais tem de ser produzida por uma teoria de observação de segunda ordem (Luhmann, 2016 [1993], p.21)

A teoria de observador de segunda ordem de Foerster está centrada na ideia de que a realidade é construída, a partir da posição que este observador ocupa, além disso, ao mesmo tempo em que ele observa algo, ele também interfere no processo, não sendo possível termos o observador apartado do seu objeto de estudo.

Para este autor, a observação de segunda ordem ampara a cibernética de segunda ordem, ele diz:

A partir disso, parece claro que a cibernética social deve ser uma cibernética de segunda ordem – uma cibernética da cibernética – para que o observador que entra no sistema será autorizado a estipular seu próprio propósito: ele é Autônomo. Se não o fizermos, outra pessoa determinará um propósito para nós² (Foerster, 2003, p.286).

Luhmann utiliza esse pensamento de Foerster partindo da ideia de que os sistemas observam, sendo tal observação consistente em selecionar e distinguir o que é

² Tradução nossa.

relevante para o sistema, por meio da recursividade, que gera redundância, que será melhor abordada mais adiante.

A teoria da incompletude de Kurt Gödel também influenciou o pensamento de Luhmann, havendo sido incorporado na forma de analisar a sociedade, a partir da adoção da perspectiva de godelização do conhecimento.

Tal teoria criticava o viés epistemológico da causalidade, até então preponderante nos estudos desenvolvidos pelas ciências sociais, caracterizado pela linearidade e pelo uso de dicotomias.

Era proposta em sua substituição a utilização da perspectiva da circularidade reflexiva, a qual afirma que as dicotomias geravam paradoxos, paralisando a epistemologia, sendo necessário, portanto, a desparadoxização das ciências e uma quebra da linearidade, possibilitando que o objeto de pesquisa fosse estudado em sua completude.

Podemos afirmar que a circularidade reflexiva:

(...) não se ocupa com o início nem o fim, com a origem nem o futuro, o que não implica ignorar a historicidade na formação dos valores da sociedade humana, mas sim que acata a ideia de “a sociedade não estar organizada através de resultados causais (outputs como inputs) nem na forma de resultados de operações matemáticas, mas sim reflexivamente; ou seja, mediante a aplicação da comunicação à comunicação (Stamford da Silva, 2016, p.30).

Há uma mudança de paradigma, antes era privilegiado a busca para entender o que é um determinado objeto e agora a preocupação maior é saber como é possível que tal objeto exista.

Esta circularidade é vista no pensamento luhmanniano a partir do conceito de autorreferência. Segundo o sociólogo alemão:

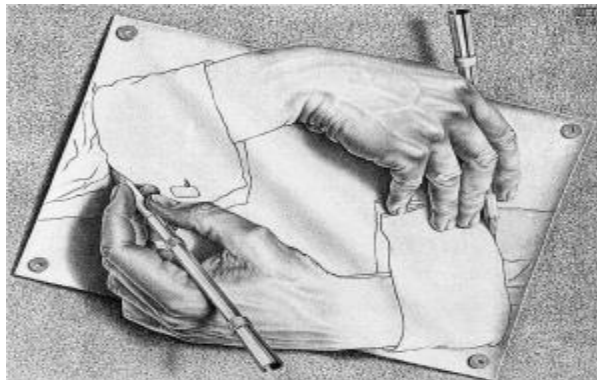
Pode-se designar um sistema como autorreferencial, quando ele mesmo constitui, como unidades funcionais, os elementos dos quais ele se constitui e faz percorrer em todas as relações entre esses elementos uma referência a essa autoconstituição, de modo, portanto, a reproduzir continuamente a autoconstituição (Luhmann, 2016 [1984], p. 53).

A autorreferência consiste, portanto, neste voltar-se para si mesmo que os sistemas sociais fazem, na medida em que eles constituem os elementos que os integram, os quais, ao mesmo tempo, formam esses sistemas.

A gravura “Mãos desenhando”, desenhada pelo pintor holandês Escher, em 1948 demonstra essa autorreferência. Feita em perspectiva, ao observá-la há uma ilusão de

ótica e, concomitantemente, que vemos a mão desenhada, vemos outra desenhando e vice-versa. Vejamos a gravura:

Figura 01 - Gravura “Mãos desenhando” - Escher



Fonte: Escher, 1948.

Além dessa gravura, Escher³ foi responsável por diversas outras ilustrações, as quais ficaram conhecidas como “desenhos impossíveis”, porque eram elaboradas em uma perspectiva não convencional, com padrões geométricos e espaços impossíveis, o que permitiria diferentes interpretações sobre o que estava desenhado, as quais variavam de acordo com cada observador que visualizassem as gravuras.

Escher levava o espectador a refletir no questionamento: “O que eu percebo é realmente o que parece ser?” O espectador precisava olhar mais de uma vez para uma imagem feita pelo desenhista, para poder conferir melhor aquilo que viu, graças ao uso de sua imaginação lúdica e da geometria.

Daí porque ele ter sido bastante referenciado pelos autores da cibernética, podemos fazer um paralelo com os teoremas descritos por Foester (2003), o primeiro baseado na teoria da autopoiese de Humberto Maturana, que diz: “Qualquer coisa dita é dita por um observador” e o segundo teorema é proposto pelo próprio Foester e diz: “Qualquer coisa dita é dita a um observador”.

Segundo Foester (2003), esses teoremas, aparentemente simples, permitem que seja estabelecida uma conexão não trivial entre três conceitos, conforme veremos.

A partir do primeiro teorema “Qualquer coisa dita é dita por um observador”, depreende-se o primeiro conceito que consiste em reconhecer que o observador é capaz de fazer descrições.

³ É possível conhecer um pouco melhor a obra de Escher no catálogo “O mundo mágico de Escher”, publicado pelo Centro Cultural Banco do Brasil, com a curadoria de Pieter Tjabbes (2010/2011).

O segundo conceito representa a linguagem que é utilizada pelo observador, ainda conforme este autor, por meio dela é estabelecido o terceiro conceito, o qual compreende que a relação entre dois observadores constitui o núcleo elementar de uma sociedade, que eles formam a partir do uso da língua, através da comunicação.

Retomando a gravura de Escher percebemos que a compreensão das mãos desenhando poderá suscitar percepções diferentes de acordo com a observação do espectador, bem como diferentes espectadores farão descrições diferentes do significado do desenho.

Tal perspectiva alinha-se com perspectiva da cibernética que amparada na teoria da observação aponta que o nosso ponto cego cognitivo está na ilusão da objetividade (peculiar à tradição cognitiva ocidental), a qual acredita que é possível alcançar um conhecimento preciso, hermeticamente delimitado de forma objetiva.

Para cibernética esta ilusão precisa ser superada, sendo necessário reconhecer que todo conhecimento é construído a partir do olhar singular e subjetivo do observador.

Na teoria sistêmica, a analogia das mãos representa a sociedade que é constituída por comunicação e, ao mesmo tempo, observa a suas próprias comunicações, e desta observação dependerá sua autodescrição. Como enfatiza Torres Nafarrate (1999, p.48). *“La sociedad es lo que ella es capaz de decirse que es”*.

Essa compreensão da teoria da autorreferência será muito importante em nosso estudo, uma vez que estudaremos o movimento de protesto por moradia compreendendo que eles são construídos a partir da relação com possuem com o corpo social, ao mesmo tempo em que ele modifica a sociedade, eles também são modificados por ela.

Já a ideia de observação de segunda ordem será fundamental nessa pesquisa, pois permitirá compreender que as comunicações sobre os movimentos de luta por moradia são constituídas a partir do olhar de cada observador, havendo diferentes perspectivas sobre o tema, como também sabendo que cada observador nunca conseguirá ter uma visão integral do assunto, sempre haverá um lado não marcado que não permitirá que o objeto seja visto em sua integralidade.

Outra teoria utilizada na construção da teoria luhmanniana adveio da neurobiologia, havendo sido desenvolvida por Humberto Maturana (este já mencionado anteriormente, quando abordamos a teoria da observação) e a Francisco Varela, a qual é centrada no conceito de autopoiese.

O uso da teoria biológica para caracterização dos sistemas sociais autopoieticos “(...) *fue el ojo de la gran tormenta que desató Sistemas sociales a partir de 1984. La tesis de que hay sistemas sociales y que estos son autopoieticos provocó un autentico revuelo en el campo, tal vez uno de los últimos de la sociología a escala global*” (Pignuoli Ocampo, 2014, p. 182-183). Ou seja, a compreensão da sociedade, a partir da ideia de autopoiese foi fundamental para o delineamento da teoria dos sistemas.

Para compreender o uso da autopoiese na sociologia é importante resgatar o seu entendimento no sentido biológico. Neste sentido, podemos que ela entende que apenas o próprio organismo é capaz de saber o que ele precisa e o que ele elimina, permitindo sua evolução.

Maturana e Varela (2003) explicam isso afirmando que há muitas correntes teóricas que questionam a ideia de Seleção Natural, de Charles Darwin, a qual predominou por muito tempo na biologia. Tais autores, por sua vez, questionam o pensamento darwinista afirmando que é preciso associar a evolução a um fenômeno em que os seres vivos se adaptam progressivamente ao ambiente, otimizando a exploração dele, eles dizem:

Lo que nosotros proponemos aquí es que la evolución ocurre como un fenómeno de deriva estructural bajo continua selección filogenética en el que no hay progreso ni optimización del uso del ambiente, sino sólo conservación de la adaptación y autopoiesis, en un proceso en que organismo y ambiente permanecen en un continuo acoplamiento estructural (Maturana; Varela, 2003 [1984], p. 76).

Para eles, portanto, a evolução representa como a coerência interna de um grupo de seres vivos compensará uma perturbação determinada. Eles exemplificam com uma situação hipotética em que haja uma mudança drástica de temperatura na Terra e apenas os organismos que tenham capacidade de sobreviver neste novo cenário térmico, poderão manter sua filogenia interrompida. Entretanto, eles destacam que essa compensação de temperatura poderá ser feita de diferentes formas como: o crescimento de peles grossas, trocas de taxas metabólicas, migrações geográficas massivas etc. (Maturana; Varela, 2003).

Eles explicam ainda que essas mudanças não correspondem apenas a aspectos ambientais, mas na deriva, que se configura o encontro operacional e independente, propiciado pelo acoplamento estrutural existente entre o organismo e o meio.

A evolução, portanto, pode ser compreendida como uma deriva natural, produto da invariância da autopoiese e da adaptação. A autopoiese, conforme destacamos

anteriormente, representa a ideia de que o organismo sabe do que precisa para sobreviver, bem como o que deve eliminar, já a adaptação está associada ao ambiente, a forma como tal organismo irá se adaptar (ou não) ao meio em que está inserido.

Luhmann adaptou conceitos importantes desse pensamento para a sociologia. A autopoiese, no pensamento luhmanniano, ocorre a partir da reprodução autorreferencial existente nos sistemas clausurados, com base na comunicação, propiciando a evolução nas sociedades complexas.

Torres Nafarrate (1999, p.45) explica:

La teoría de la evolución de Luhmann describe y explica el hecho de que un sistema, clausurado en su operación, puede cambiar sus estructuras sólo mediante sus propias estructuras. La evolución de la sociedad significa evolución de la comunicación. Los cambios estructurales de tipo evolutivo se describen como base en la distinción entre mecanismos de variación y mecanismos de selección de las variaciones.

A reprodução autopoietica ocorre nos sistemas autorreferenciais, a partir do estabelecimento da comunicação. Em nosso estudo abordaremos a autopoiese a partir do estudo de como as comunicações relacionadas aos movimentos sociais de luta por moradia permitiram que os sistemas autorreferenciais pudessem dar um novo sentido para as ocupações realizadas por algumas organizações na busca pela garantia da reforma urbana e por uma habitação adequada para todos/todas, antes tais ocupações eram vistas como invasões e as comunicações advindas desses movimentos e da sociedade têm delineado novos sentidos para essa realidade.

Podemos citar ainda outros aportes teóricos que influenciaram Niklas Luhmann, como:

(...) a teoria geral de sistemas para as noções de abertura e fechamento operacional (Ludwig von Bertalanffy); a cibernética para as noções de auto-referência operativa (por exemplo, Norbert Wiener e Ross W. Ashby); teorias da comunicação de diferentes matizes (Gregory Bateson, C. E. Shannon e W. Weaver) (Bachur, 2020, p.79).

Convém ressaltar que Luhmann (...) en el curso del tiempo, acoge conceptos de la teoría de Parsons, de la cibernética, de la lógica formal, de la biología, etc., pero dándoles una definición coherente con su propia arquitectura teórica (Stamford da Silva; Rodríguez, 2015, p. 18). Ou seja, ele utilizou diversos conceitos, inclusive de outras áreas do conhecimento diversas da sociologia, contudo, foram feitas adaptações para que eles fossem utilizados na análise da sociedade moderna.

Torres Nafarrate (1999, p. 39-40) adverte que: *“El resultado de esta mezcla de presencias ha sido una composición teórica muy peculiar que se condensa en la fórmula: la comunicación (por tanto, la sociedad) es un sistema”*. Reconhecendo a comunicação como o elemento central da teoria dos sistemas desenvolvida por Luhmann.

Daí porque, a partir da delimitação do nosso tema de estudo, os movimentos sociais de luta por moradia no Brasil, termos optado, por analisar as comunicações em torno deste assunto.

A comunicação é, por tanto o elemento sobre o qual está constituída a sociedade, sendo tal pensamento sido reverberado inúmeras vezes ao longo da obra luhmanniana.

Essa comunicação é estabelecida, a partir da construção do sentido na sociedade, enquanto sistema social. Este sentido, por sua vez, deve ser visto como uma constante atualização de possibilidade, na verdade:

(...) o sentido só pode ser sentido como diferença entre o presentemente atual e o horizonte de possibilidades, toda atualização sempre conduz também a uma virtualização das possibilidades passíveis de conexão e processamento. A instabilidade do sentido reside na insustentabilidade de seu núcleo de atualidade; a capacidade de restabelecimento é dada pelo fato de que tudo o que é atual somente tem sentido num horizonte com indicações de possibilidades (Luhmann, 2016[1987], p. 87).

Neste estudo, abordaremos a construção do sentido sobre a luta por moradia, decorrente da atuação dos movimentos sociais. Veremos as comunicações sobre tal assunto, em particular aquelas decorrentes da campanha Despejo Zero, envolvendo elementos políticos e jurídicos.

Essa construção do sentido, na perspectiva luhmanniana está diretamente associada com a recursividade da comunicação e como ele é importante para o estabelecimento do primado da diferenciação funcional, na medida em que a partir dela é possível estabelecer os grupos incluídos/excluídos, conforme veremos mais adiante.

Ele afirma, contudo, que a comunicação não deve ser reduzida à “metáfora da transmissão”, a qual está baseada na ideia de que o ato de comunicar ocorre quando o emissor transmite uma mensagem para o receptor.

Para ele, essa visão da comunicação é demasiadamente ontológica, pois ela sugere que o emissor transfere algo para o receptor, seria mais apropriado compreender a comunicação, como processo seletivo, a partir de três seleções e não duas, como preconizado nesta metáfora. Luhmann (2016[1984], p.164) explica que: “Não se trata

apenas de emissão e recepção com respectiva atenção seletiva; ocorre, antes, que a própria seletividade da informação é um aspecto do processo comunicativo, porque apenas em relação a ela a atenção seletiva pode ser ativada”.

Portanto, a comunicação, na teoria sistêmica luhmanniana deve ser compreendida, a partir da síntese de três seleções, no texto original, em alemão, tais seleções seriam: *Information, Mitteilung e Verstehen*. Desses termos, *Mitteilung* é o que conta com maior dificuldade para ser traduzido.

Em italiano⁴ tais seleções são traduzidas por: *dall'informazione, dall'atto del comunicare e dalla comprensione*; na versão em inglês⁵, por: *information, utterance, and understanding*; na versão em espanhol⁶ (bastante utilizada no Brasil, haja vista a tradução em português ser recente), as seleções são traduzidas por: *unidad de información, acto de comunicar (o dar a conocer) y acto de entender*. Já na versão em português⁷, por: unidade de informação, participação e compreensão.

Outros autores optaram por traduzir esses termos de outras formas, vejamos alguns exemplos:

(...) informação (enunciado), expressão (partilhar, dar-a-conhecer, ato de participar da comunicação) e compreensão (entendimento, mudança do estado não comunicativo ao comunicativo) (Stamford da Silva, 2021).

(...) *la comunicación emerge como síntesis de tres selecciones: Información / Emisión (Mitteilung) / Comprensión (Verstehen)* ((Pignuoli Ocampo, 2013, p. 59).

Nossa proposição é que não se trata de haver ou buscar uma tradução precisa para esses termos, o importante é compreender o sentido que eles têm para a teoria, pois assim, poderemos compreender a ideia de comunicação de Luhmann.

Ou seja, vamos partir da compreensão de que a comunicação é uma operação complexa, a qual se inicia com a seleção da informação. Para Luhmann,

Uma informação se realiza sempre que uma ocorrência seletiva (do tipo externo ou interno) possa atuar seletivamente no sistema, quer dizer, possa selecionar os estados do sistema. Isso pressupõe a capacidade de orientação por diferença (simultânea ou sucessivamente), que, por sua vez, parece estar

⁴ A versão italiana foi traduzida por Alberto Febbrajo, que traduziu o prefácio, a introdução e os capítulos 2 e 8 e por Reinhard Schmidt, que traduziu os capítulos 1, 3-7, 9-12.

⁵ A tradução para língua inglesa foi feita por John Bcdnarz, Jr., juntamente com Dirk Baecker.

⁶ A tradução espanhola foi escrita por Silvia Pappe e Brunhilde Erker, sob a coordenação de Javier Torres Nafarrate.

⁷ A tradução para o português foi realizada por Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova, sendo o texto revisado por este último.

associada a um modo autorreferencial de operação do sistema (Luhmann, 2016[1984], p.61).

Essa ocorrência seletiva representa uma irritação no âmbito dos sistemas sociais, ocasionada por algo novo que surja, propiciando o processo de comunicação seja iniciado.

Informação representa o tema da comunicação, que seria aquilo que queremos expressar (Pignuoli Ocampo, 2013). Tal informação será processada por um determinado emissor (*alter*), o qual selecionará um fazer no mundo, que seria a Emissão (*Mitteilung*), a qual pode ocorrer de diferentes formas, como por meio de gestos, língua escrita, falada, ou decodificada por meio de símbolos. Tal emissão será observada pelo receptor (*ego*), que seria a pessoa a quem ela é dirigida.

A comunicação é, portanto, mutualista, não podendo ser reduzida a uma perspectiva unilateral da emissão, pois ela requer que *ego* possa atuar na compreensão (*verstehen*) e consiga distinguir entre o fazer do emissor que foi dirigido a ele por meio da emissão (*Mitteilung*) e como será realizada sua decodificação da informação.

Portanto, haverá comunicação apenas quando o *ego* consiga “atuar na compreensão”. Luhmann (2016 [1984], p. 167) explica: “O fato de a compreensão ser um aspecto indispensável da realização da comunicação tem amplo alcance significativo para o entendimento global da comunicação. Disso resulta que a comunicação somente é possível como processo autorreferencial”.

É importante ressaltar que a comunicação não significa acordo comunicativo, ou seja, a comunicação haverá sido estabelecida, mesmo quando houver dissenso entre aqueles que se comunicam. Isso significa que a comunicação estará estabelecida, mesmo quando não haja concordância entre as pessoas que se comunicam, a respeito do conteúdo do que está sendo comunicado.

Ainda conforme Luhmann (2016 [1984]), Isso significa que quando uma ação comunicativa for seguida de outra, será verificado se a comunicação anterior foi compreendida, a cada comunicação individual deverá ser assegurada recursivamente nas diversas possibilidades e controles de entendimento de um contexto conectivo das comunicações seguintes, caso isso não aconteça, nenhuma das comunicações se realizaria “ela é elemento somente como elemento de um processo, não importa o quão mínimo e efêmero este seja”.

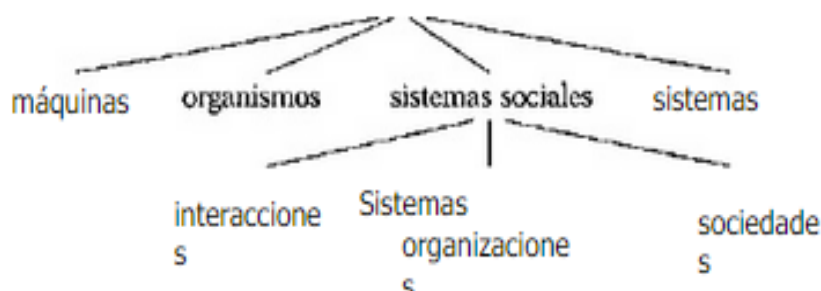
Aqui é retomada a ideia da circularidade, haja vista que quando a unidade operativa de uma comunicação é enclausurada, esta somente poderá ser aceita ou rejeitada, a partir de uma relação com o estabelecimento de uma nova comunicação, que faça referência a anterior. A recursividade entre essas comunicações gerará um limite de sentido, o qual propiciará o surgimento de uma diferenciação do sistema social (Pignuoli Ocampo, 2013).

Todo esse processo proporciona a evolução. Mais adiante, aprofundaremos melhor esse debate sobre reprodução autopoiética, a partir da análise das irritações relacionadas aos movimentos sociais de luta por moradia.

O estudo da comunicação é importante na teoria sistêmica, porque para Luhmann ela representa o fundamento dos sistemas sociais, assim como a consciência o é para os sistemas psíquicos.

É preciso, no entanto, identificar como podem ser compreendidos os sistemas, para tanto apresentamos o esquema a seguir proposto por Luhmann:

Figura 02 - Esquema Sociedade proposto por Luhmann



Fonte: Luhmann, 1998 [1984], p.27

E ele completa afirmando que: *“En general, se puede hablar de sistema cuando se tiene ante los ojos características tales que, si se suprimieran, pondrían en cuestión el carácter de objeto de dicho”* (Luhmann, 1998 [1984], p.27). Conforme veremos, Luhmann muda esse entendimento, após o desenvolvimento de seus estudos, acrescentando os movimentos de protestos como sistemas sociais.

Ainda conforme o autor, a teoria dos sistemas não fixa as características essenciais, sem exceção, em todos os sistemas sociais, entretanto, formula uma linguagem que introduz problemas e soluções, a qual, por sua vez, nos faz compreender

que podem existir distintas respostas funcionalmente equivalentes a problemas determinados.

A teoria social luhmanniana, portanto, estrutura a sociedade moderna em sistemas sociais autopoieticos, nos quais a comunicação representa o elemento central. Podemos, portanto falar de sistemas sociais:

(...) siempre y cuando las acciones de varias personas se relacionen entre sí de manera significativa y, gracias a su interrelación, se puedan diferenciar de un entorno. Apenas tiene lugar la comunicación entre las personas, sin importar qué efímero o prolongado sea este evento, surgen los sistemas. En efecto, éstos se constituyen a través de procesos de autoselección. Tanto su formación como su conservación requieren una reducción de la complejidad. Si partimos de esta tesis, afirma Luhmann, encontramos allí una “regla” para la formación de “tipos” particulares de sistemas sociales. De tal suerte, los sistemas pueden formarse de diferentes modos dependiendo de las condiciones de cómo se desarrolla el proceso de autoselección y demarcación de límites (Saavedra, 2012, p.34).

A sociedade em si corresponde ao sistema social com maior abrangência, havendo ainda os sistemas sociais, considerados como “parciais” ou subsistemas, que são: o cultural, o político, o jurídico, o científico, o religioso, entre outros.

Mais adiante veremos que em estudos posteriores, Luhmann reconhece a existência de sistemas sociais ortogonais, dentre os quais temos o movimento de protesto e defenderemos a tese da caracterização do movimento de luta por moradia como um tipo desse movimento de protesto.

Convém lembrar que:

Na linguagem de Luhmann, os sistemas sociais se caracterizam por serem funcionalmente diferenciados, ou seja, por deterem unidade que diferencia o sistema de seu entorno, bem como o sistema dos demais sistemas da sociedade, pois são ambiente integrante do entorno do sistema de referência na comunicação (Stamford da Silva, 2016, p. 100-101).

Os sistemas sociais caracterizam-se por serem funcionalmente diferenciados possuindo, portanto, uma unidade que os tornam singulares, diferentes do seu entorno, bem como dos outros sistemas. Essa unidade é constituída pela binariedade (retomando a ideia de forma dos dois lados de Spencer Brown, conforme já explicamos anteriormente). A esse respeito podemos dizer que:

Essa unidade é uma forma de dois lados por se constituir de um sentido positivo e um negativo= código binário de referência (*Binären Code*). A unidade do sistema da arte, pois, é o código binário de referência belo/feio (*schön/hässlich*) ou cultura/contracultura (*Kunst/Nichtkunst*); da ciência, verdadeiro/falso (*wahr/unwahr*); do direito, lícito/ilícito (*Recht/Unrecht*); da economia, propriedade/não propriedade (*Eigentum/ Nichteigentum*); da educação, titulação/não titulação (para Luhmann não há um código específico para educação, o código dependerá do programa, porém tomamos titulação

como opção geral); da política, governo/oposição (*Regierung/Opposition*); da religião, fé/não fé (*Glauben/Unglauben*); da moral, bem/mal (*gut/schlecht*) (Stamford da Silva, 2016, p. 100-101).

De acordo com a teoria luhmanniana, tais sistemas não podem ser caracterizados por um fechamento causal, representado pelo isolamento, deve recorrer à ideia de um sistema operativamente fechados, uma vez que:

(...) eles se fiam em sua própria rede de operações e, nesse sentido, reproduzem-se. Usando uma formulação algo menos rígida, seria possível dizer que o sistema tem de pressupor sua própria existência a fim de poder exercer sua reprodução por meio de outras operações no curso do tempo, ou, em outras palavras, o sistema produz suas operações ao remontar suas outras operações e recorrer a elas, só assim pode determinar o que pertence ao sistema e o que pertence ao ambiente (Luhmann, 2016 [1993], p.59).

Ou seja, a parte dos sistemas sociais serem fechados, eles não são clausurados, eles sofrem influência do ambiente e dos outros sistemas, na mesma medida em que eles também exercem influência. Ele explica: “cada alteração de um sistema é alteração do ambiente de outros sistemas; cada aumento de complexidade numa posição aumenta a complexidade do ambiente para os outros sistemas” (Luhmann, 2016 [1993], p. 203).

Em nossa pesquisa, buscamos analisar as comunicações do movimento de protesto por moradia em relação aos demais sistemas sociais, a partir do momento em que a mobilização reivindicativa desenvolvida por eles tem por objetivo provocar irritações que provoquem uma nova forma de agir em determinados sistemas sociais.

As comunicações produzidas a partir dos movimentos sociais, portanto, provocarão ruídos e até mesmo irritações nos demais sistemas, os quais sendo operativamente fechados poderão suscitar novas comunicações, que podem causar mudanças na produção de sentido, a partir das reivindicações desses grupos.

Para compreendermos melhor como isso acontece convém lembrar que a comunicação, representa o elemento central desses sistemas sociais. Desta forma, com base nas seleções que compõem o agir comunicativo (unidade de informação, participação e compreensão) será possível a sensibilização do sistema, conforme aponta Luhmann:

Uma das prestações mais importantes da comunicação é a sensibilização do sistema perante acasos, perturbações e todo tipo de *noise*. Com auxílio da comunicação é possível tornar compreensível o inesperado, o importuno, o frustrante. (...) mediante a comunicação o sistema fundamenta e aumenta sua sensibilidade e por meio da sensibilidade duradoura e irritabilidade se expõe à evolução (Luhmann, 2016 [1984], p.198).

A partir da evolução, decorrente do agir comunicativo, poderá ser formada a redundância, que ocorrerá quando o mesmo saber estiver multiplamente presente.

Na próxima seção, comentaremos um pouco sobre a evolução do sentido de movimentos sociais que ocorreu a partir do desenvolvimento de novas interpretações teóricas sobre o assunto.

Há o risco, entretanto, da comunicação produzir diferença. Além disso, é importante destacar que a possibilidade de comunicar dentro dos sistemas sociais é limitada pelo paradigma da diferenciação funcional, a partir da dicotomia inclusão/exclusão. Sendo considerados como incluídos aqueles que podem se comunicar e excluídos aqueles que não podem.

Aldo Mascareño (2011), contudo, descreve que em algumas situações serão possíveis intervenções no âmbito dos sistemas e dos seus entornos, delineadas a partir de estratégias de intervenções, ele esclarece que:

La intervención es principalmente estratégica y temática, pero nunca efecto de una causa, nunca directo resultado del exterior, pues los resultados dependen siempre —no en última, sino que en toda instancia— del sistema. Será él quien reconozca comunicaciones relevantes, él quien la procese, él quien genere resonancia y él quien extraiga de todo ello las consecuencias necesarias, en caso que lo haga. Por esto, la intervención es reconocible bajo el marco de la orientación, y más aún, como auto-orientación, como aquello que nos indica la fuerza de una guía y a la vez la contingencia de una selección, la ironía de pretender provocar un cambio que se sabe depende únicamente del que cambia (Mascareño, 2011, p. 04).

Tais estratégias de intervenção, portanto, dependerão da existência de comunicações relevantes, que seriam advindas de quem é incluído socialmente, no sentido luhmanniano.

No caso específico dos países latino-americanos, sabe-se que eles representam a modernidade periférica, na medida em que prepondera neles a desestrutura que segrega as pessoas de forma abissal entre incluídos e excluídos. Demonstrando a realidade da desigualdade social, vivenciada nessas localidades.

Convém ressaltar que a desigualdade social, na visão contemporânea, não pode estar atrelada exclusivamente aos aspectos econômicos. Segundo Scott (2005, p.15): “A igualdade é um princípio absoluto e uma prática historicamente contingente. Não é a ausência ou eliminação da diferença, mas sim o reconhecimento da diferença e a decisão de ignorá-la ou de levá-la em consideração”.

Inclusive, do ponto de vista sistêmico, a desigualdade está associada com o acesso aos sistemas sociais, isso significa que o indivíduo é incluído na medida em que sua comunicação com os sistemas é efetivada satisfatoriamente, já o excluído não, portanto não terá condições iguais ao incluído.

É importante ressaltar que a dicotomia inclusão/exclusão foi um dos pontos da teoria luhmanniana revisitado, ao longo dos anos.

Ribeiro (2013) aponta que dois motivos foram importantes para que Luhmann ampliasse sua visão sobre o assunto, o primeiro diz respeito às críticas ao conceito luhmanniano de diferenciação funcional, tecidas por Marcelo Neves e o segundo foi quando o sociólogo alemão tem a oportunidade de visitar favelas brasileiras e observar “além da descrição” a realidade das comunidades pobres latino-americanas, diante disso, em estudos posteriores, Luhmann passa a reconhecer de forma mais incisiva a assimetria da sociedade mundial, assimilando a ideia de integração social.

Marcelo Neves (1994) aponta que há uma separação entre os grupos que são “subintegrados” correspondente a enorme massa de excluídos que não conseguem acesso aos sistemas sociais; e, há também os “sobreintegrados” representados pelos grupos privilegiados. Ele aborda ainda a ideia de corrupção sistêmica, que seria generalizada e não apenas pontual, permitindo que os aspectos políticos e econômicos interfiram no sistema jurídico.

Segundo ele: “As relações excludentes de subintegração e sobreintegração na sociedade, especialmente no sistema jurídico, impedem a construção de uma esfera pública pluralista formada de cidadãos como indivíduos integrados igualitariamente, do ponto de vista jurídico, na sociedade” (Neves, 1996, p.324).

Já Aldo Mascareño (2014) é mais abrangente, ele subdivide a inclusão-exclusão nas seguintes categorias: *autoinclusión/autoexclusión*, *inclusión por riesgo/exclusión por peligro*, *inclusión compensatória*, *inclusión em la exclusión* e *subinclusión*.

Ou seja, a dicotomia inclusão-exclusão determina que serão incluídos, aqueles que possam se comunicar dentro desses sistemas. Consequentemente, a desigualdade social será caracterizada quando a exclusão preponderar sobre a inclusão.

Diante disso, percebemos os movimentos sociais como propostas de estratégias de intervenção, no sentido em que correspondem a um esforço para o estabelecimento de novas formas comunicacionais, que os grupos protestantes desejam fomentar de acordo com suas reivindicações específicas.

Desta feita, é importante que uma investigação sociológica dedique-se a investigar de que forma tais comunicações são estabelecidas no meio social, não se preocupando com aspectos relacionados à psique humana e sim focando no que ele comunica como trabalha o autor ao lidar com os quatro obstáculos epistemológicos presentes na concepção de sociedade que bloqueiam o conhecimento sociológico: “1) que a sociedade está constituída por seres humanos concretos e relações entre eles; 2) que, por consequência, a sociedade se estabelece, ou pelos menos se integra, através do consenso dos seres humanos, da concordância de suas opiniões e da complementariedade de seus objetivos; 3) que as sociedades são unidade regionais, territorialmente delimitadas, pela qual Brasil é uma sociedade distinta da Tailândia; os Estados Unidos são uma sociedade distinta dos que até pouco tempo se chamou União Soviética, e também Uruguai é uma sociedade distinta de Paraguai; 4) e que, por tanto, as sociedades podem ser observadas desde o exterior como grupos de seres humanos ou como territórios⁸ (Luhmann, 2007[1997], p. 11-16).

Chamamos atenção para que não se trata de transmissão de informação, mas sim que a comunicação, por ser composta pela realização simultânea de três seleções (informação, partilha e compreensão), conforme visto antes, requer diferenciação, ou seja, para que uma comunicação tenha lugar é preciso diferenciar o tema em comunicação dos demais temas da infinitude de tematizações possíveis na sociedade (Luhmann, 2007[1997], p. 41; 48-51; Stamford da Silva, 2021, p. 37). Com isso, justificamos recorrer à teoria dos sistemas porque ela nos permitirá analisar as comunicações sobre moradia observando os elementos políticos e jurídicos presentes nas referidas comunicações.

⁸ (1) Que la sociedad esta constituida por hombres concretos y por relaciones entre seres humanos.

(2) Que, por consiguiente, la sociedad se establece —o por lo menos se integra— a traves del consenso de los seres humanos, de la concordancia de sus opiniones y de la complementariedad de sus objetivos.

(3) Que las sociedades son unidades regionales, territorialmente delimitadas, por lo cual Brasil es una sociedad distinta de Tailandia; los Estados Unidos son una sociedad distinta de lo que hasta hace poco se llamo Union Sovietica, y tambien Uruguay es una sociedad distinta de Paraguay.

(4) Y que, por tanto, las sociedades pueden observarse desde el exterior como grupos de seres humanos o como territorios.

II MOVIMENTOS SOCIAIS: ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS

Nesta seção propomos um estudo sobre a teoria dos movimentos sociais. Iniciamos abordando seu aspecto conceitual, partindo do reconhecimento da dificuldade de estabelecer tal definição, mas apresentando algumas características básicas que podem ser identificadas neles.

Em seguida, centramos nossa atenção na apresentação das mudanças na construção teórica do tema ao longo do tempo, demonstrando como o contexto sócio-histórico foi relevante para desenvolver a visão sobre os movimentos sociais, pelos estudos acadêmicos produzidos sobre eles.

Podemos comparar essa construção teórica com a gravura de Escher “Mãos desenhando”, já mencionada anteriormente, refletindo como a prática dos movimentos sociais foi responsável por ir construindo a reflexão teórica a respeito deles, possibilitando que a autorreferência fosse exercitada epistemologicamente.

Ressalta-se que também foi enfatizado o viés sócio-histórico de tais movimentos na América Latina, procurando demonstrar as idiosincrasias apresentadas na localidade, em relação aos estudos sobre tais movimentos desenvolvidos na Europa e nos Estados Unidos.

2.1 A dificuldade de definição e delimitação do conceito de Movimentos Sociais

Quando escutamos a expressão “movimentos sociais” temos uma noção do que ela significa, baseada em nosso senso comum, contudo conceitua-la sociologicamente não é uma tarefa fácil, pelo contrário. Neste sentido podemos afirmar que:

Apesar do número razoável de estudos específicos sobre a problemática dos movimentos sociais, não podemos afirmar que existam teorias bastante elaboradas a seu respeito. Parte dessa lacuna é dada pela multiplicidade de interpretações e enfoques sobre o que são movimentos sociais (Gohn, 2000, p.11).

Ou seja, a definição do que seriam tais movimentos é algo complexo, pois há uma série de peculiaridades que demandam atenção e cautela na realização dessa atividade.

Antes, porém de iniciarmos esta empreitada, convém destacar que Alain Touraine (2006), sociólogo francês, que se dedicou aos estudos sobre movimentos sociais, já alertava que propor uma análise sobre estes movimentos, delineando sua

definição, suas características e as diversas interpretações que podem ser dadas a eles, via de regra, seria algo muito mais pernicioso do que útil.

Segundo ele, duas críticas principais a essa proposição mereciam ser destacadas. A primeira consiste na ideia de que os movimentos sociais não seriam uma categoria propriamente analítica, estariam mais próximos da ideia de uma categoria de natureza histórica, ou seja, a análise deles deveria ser vista como algo do passado, inerente à sociedade industrial, não sendo mais pertinente o debate em torno dessa temática na contemporaneidade.

Ainda conforme o autor, a segunda crítica enfatiza que nossa sociedade atual deve ser analisada de maneira globalizada ou mundializada, sendo irrelevante, portanto, o debate levantado por movimentos sociais, em locais delimitados territorial e politicamente. Tal debate só faria sentido se estivermos diante de grupos sociais reivindicatórios que possuíssem expressão a nível mundial, não merecendo atenção dos estudos acadêmicos as análises geograficamente restritas a territórios específicos.

Mario Diani⁹ (2015) também aponta para algumas críticas na tarefa de definir as características que delimitam esse tipo de organização contestatória, para ele a tentativa de realizar tal tarefa seria suspeita.

Ainda, conforme este autor, tal pensamento baseado na suspeição é compartilhado por dois grupos de estudiosos sobre o tema.

De um lado há os teóricos que compreendem que esta conceituação representaria abordar a temática dos movimentos sociais de forma intelectualizada e opressiva (inclusive politicamente), para exemplificarmos podemos citar Cox e Fominaya (2013) como defensores de tal posicionamento.

Do outro lado, haveria também os doutrinadores, que também não consideram produtora dispende tempo na conceituação desses grupos sociais contestatórios, devido às inúmeras formas específicas que os referidos grupos podem assumir, ou seja, como seria possível conceitua-los diante da heterogeneidade que possuem e das inúmeras facetas que podem caracterizá-los, compartilham dessa visão Snow *et al* (2004).

Apesar de reconhecer a fundamentação das críticas que apontam, tanto Touraine (2006), quanto Diani (2015) consideram necessário este debate conceitual e este último

⁹ O autor debateu a conceituação dos movimentos sociais em seu artigo “*The concept of social movement*”, em 1995 e vinte anos depois decidiu revisitar o debate sobre tal conceituação em outro artigo intitulado “*Revisando el concepto de movimiento social*”.

adota uma perspectiva mais estruturalista e aponta a importância da conceituação no intento de teorização sobre determinadas temáticas.

Já aquele destaca que, apesar dos estudos dos movimentos sociais terem sido mais marcantes e amplamente desenvolvidos no período da sociedade industrial, tal debate ainda possui significância e utilidade, na sociedade atual, desde que nele sejam introduzidos novos elementos analíticos na proposta de estudo destes movimentos.

Ainda a respeito da dificuldade na definição dos movimentos sociais, podemos refletir que:

(...) la primera indagación sobre las significaciones y los contenidos que este concepto ha despertado nos confronta con la constatación de que el mismo reviste, en gran medida por la naturaleza conflictiva de la práctica social a la refiere, un carácter polisémico. Esta indeterminación resulta, por lo menos, de una doble cuestión: de las confrontaciones teóricas que despierta, por un lado, y de los diferentes contextos sociohistóricos que inspiran su uso, por el otro (Seoane *et al*, 2011, p.171).

A primeira questão de acordo com os autores diz respeito à polissemia conceitual que caracteriza a visão sociológica dos movimentos sociais, a qual parte da pluralidade de interpretações a respeito de tal conceito no âmbito das ciências sociais, as quais foram estruturadas em uma arena teórica conflituosa, com base na confrontação entre uma perspectiva semântica conservadora de um lado e o pensamento crítico do outro.

O reconhecimento dessa pluralidade de interpretações está alinhado com a perspectiva da teoria da observação, ou seja, em que o entendimento do objeto de estudo será sempre limitado pela visão de quem observa. Desta forma, os diferentes sentidos dos movimentos sociais são/foram construídos a partir da forma como as comunicações sobre o assunto possibilitaram irritações nos sistemas sociais com os quais eles se relacionam.

Inclusive estas diferentes interpretações estão atreladas justamente pelos diversos contextos sócio-históricos que influenciaram a análise dos movimentos contestatórios, a partir da realidade concreta na qual eles estavam inseridos.

A esse respeito os autores acrescentam ainda que:

(...) el concepto de movimiento social no sólo se inscribe en un contexto histórico específico sino que también nos conduce, lejos de toda visión homogeneizante, a dar cuenta de um identidad y organización compleja – y mucha veces contradictoria – que tanto se delimita y constituye en el terreno de la conflictividad como que encierra también tensiones y luchas en su interior; y que refiere a diferentes planos de la práctica social, como a formas

organizativas y métodos de lucha, programáticas y horizontes de cambio (Seoane *et al*, 2011. p.183).

Mais adiante abordaremos melhor a visão sistêmica sobre os movimentos sociais, a partir do caso em particular daqueles que lutam por moradia, os identificando como um movimento de protesto no sentido luhmanniano.

Veremos também como as comunicações sobre os movimentos sociais provocam ruídos/irritações nos sistemas sociais, por enquanto, convém ressaltar que para elaborarmos a conceituação dos movimentos sociais é necessário observar o contexto histórico específico em que os mesmos estejam inseridos, além disso, é fundamental também que possamos nos afastar de uma visão homogeneizante, procurando entendê-los a partir de suas peculiaridades, estando atentos à identidade que assumem na sociedade, como também a complexidade de sua organização.

Touraine destacava justamente a problemática de estudos sobre tais movimentos que não estivessem atentos à realidade histórica em que estes estivessem inseridos, segundo ele: “(...) the limited value of most studies of social movements becomes even more conspicuous if we compare different periods of intellectual and social history” (Touraine, 1985, p.749).

É preciso, portanto, que possamos reconhecer essa polissemia¹⁰ teórica decorrente das diversas realidades sociais e históricas que influenciaram a visão sobre os movimentos sociais, do ponto de vista sociológico.

Apesar disso, é possível destacar algumas características básicas que são comuns às diferentes correntes teóricas que se ocupam de estudar e analisar os grupos sociais que possuem reivindicações próprias e com significância social, são elas: “(...) ciertos marcos de solidaridad, relaciones o identidad común; cuenta con ciertas redes o marcos organizacionales; y plantea ciertos cuestionamientos o conflictos respecto del marco societal donde actúa” (Seoane *et al*, 2011, p.172).

Ou seja, apesar de haver diversas interpretações a cerca do significado de movimentos sociais, sendo algumas delas inclusive contraditórias e conflitantes, essas características comuns, via de regra, estão presentes na maior parte dos estudos que analisam esta temática.

¹⁰ Convém ressaltar, entretanto, que a visão polissêmica dos movimentos sociais é mais recente, posto que inicialmente os mesmos estavam diretamente associados às reivindicações trabalhistas, conforme detalharemos mais adiante.

Maria da Glória Gohn (2011) afirma que tais movimentos representam ações sociais de cunho social, político e cultural, demonstradas por diversas formas de organização de indivíduos ou grupos, no intuito de expressar suas demandas perante a sociedade.

A autora afirma ainda que tais ações são estruturadas como forma de pressão direta, como assembleias, concentrações, passeatas, por exemplo; ou por pressão indireta, que ocorre por meio de lobby ou com a promoção de ações judiciais.

O grande problema é que:

O desenvolvimento que o conceito movimentos sociais teve nos últimos anos não produziu um consenso sobre seu significado entre os pesquisadores, o que sinaliza para a necessidade de uma maior discussão acerca da validade conceitual do termo, mesmo porque ele vem sendo utilizado indiscriminadamente para classificar qualquer tipo de associação civil (Miranda, 2009, p.228).

Dessa forma, muitas vezes os movimentos sociais acabam sendo confundidos com outras formas de organização da sociedade civil, que apesar de estarem próximas deles, possuem particularidades que os diferenciam.

Neste sentido deve-se compreender que:

É necessário não aplicar a noção de movimentos sociais a qualquer tipo de ação coletiva, conflito ou iniciativa política [...] a sabedoria residiria em reservar o emprego da categoria ‘movimentos sociais’ ao conjunto de fenômenos que, de fato, receberam esse nome no decorrer de uma longa tradição histórica (Touraine, 2006, p.18).

Há, portanto, uma linha tênue que separa os movimentos sociais de outras formas de mobilização, como as manifestações de rua, os protestos sociais, as organizações não governamentais (ONG's), entre outras.

Diante disso, temos a consciência que é preciso delinear as singularidades desses institutos, compreendendo suas diferentes formas de composição de as diversas formas de atuação que possuem, apesar disso não podemos negar “que a consciência do direito a ter direitos foi um grande passo rumo a uma sociedade mais democrática, porque exigiu que o Estado, ao menos, ouvisse as reivindicações da sociedade civil” (Oliveira, 1999, p.23).

Outra questão importante, diz respeito ao fato de podermos identificar similaridades especialmente entre os movimentos sociais e os partidos políticos.

Para diferenciá-los, inicialmente observou-se uma tendência de tratar os primeiros de forma residual, sendo considerada como tal qualquer instância de ação

coletiva política que não pudesse ser identificada como “partido” ou “grupo de interesses”.

Recentemente, entretanto, tal conceito foi mais bem desenvolvido teoricamente, sendo possível reconhecer de forma mais clara as especificidades que o delimitam (Diani, 2015).

Outra autora que aborda a temática é a socióloga chilena Marisa Revilla Blanco, segundo ela, os movimentos sociais são:

(...) una forma de acción colectiva (es un proceso de identificación), pero no toda acción colectiva es la acción de un movimiento social. Para desarrollar la especificidad del movimiento social como forma de acción colectiva (distinta de la acción de un partido político, de un sindicato o de un grupo de presión) debemos introducirnos en el planteamiento de los procesos de identificación y de la naturaleza del movimiento social (Blanco, 1996, p.3).

A autora deixa claro que apesar dos movimentos sociais representarem ações coletivas, o inverso necessariamente não é verdadeiro, ou seja, nem todas as ações coletivas podem ser consideradas como tais movimentos. Ela acrescenta ainda que a compreensão das especificidades que os delimitam perpassa pelo estudo da construção dos processos de identificação desses movimentos, bem como da natureza deles.

Já Seoane *et al* (2011) refletem sobre o assunto utilizando o exemplo latino-americano, pois, nos últimos anos, diversos países da região vivenciaram uma série de ações coletivas reivindicatórias. Segundo eles:

La emergencia de estas acciones colectivas, protagonizadas por sectores urbanos particularmente altos y medios plantean la consideración sobre si pueden ser abarcadas la categoría de movimientos sociales y sobre en qué medida ello supondría poner en entredicho la potencialidad crítica de la expresión. Estos interrogantes han redundado en el terreno de la reflexión académica y política en la progresiva reaparición de otros términos para referir a los sujetos colectivos constituidos por la acción de los grupos subalternos, como por ejemplo aquella que los refiere bajo la nominación de “movimientos populares” (Seoane et al, 2011, p.192).

Estes “movimentos populares” caracterizam, portanto, a organização de grupos sociais subalternos em torno de demandas próprias, que vêm expressando suas necessidades por meio de mobilizações sociais.

Questiona-se se esses movimentos populares podem ser confundidos com a ideia de movimentos sociais ou se, apesar da proximidade, haveria peculiaridades e especificidades que os distinguiriam, contudo ainda não centraremos nossa atenção nesse debate, mais adiante ele será retomado, quando abordamos sobre os movimentos sociais na América Latina.

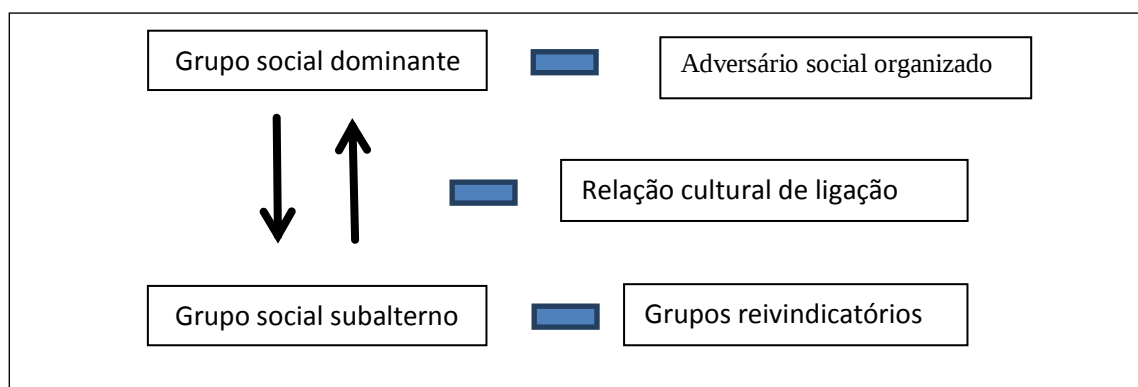
Neste momento, é mais propício retomar as lições aduzidas por Touraine (2006), tal autor destaca que é primordial reservar a noção de movimento social, quando uma determinada ação coletiva demande contra um modo de dominação generalizado. Desde que haja uma ligação cultural que aproxime quem domina de quem opõe a ser dominado.

Visando explicar melhor esta relação entre dominado-quem domina-cultura que os interligam, ele propõe a seguinte imagem:

Um movimento social é a combinação de um conflito com um adversário social organizado e da referência comum dos dois adversários a um mecanismo cultural sem o qual os adversários não se enfrentariam, pois poderiam se situar em campos de batalha ou em domínios de discussão completamente separados – o que impediria por definição, tanto o conflito e o enfrentamento quanto o compromisso ou a resolução de conflito (Touraine, 2006, p.19)¹¹.

O esquema a seguir demonstra o entendimento proposto por Touraine:

Figura 03 – Resumo esquemático da definição de Movimentos Sociais de Touraine



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Sem dúvida, a compreensão da relevância cultural na formação dos movimentos sociais é muito importante. Com base nisso, podemos ir adiante e identificarmos as características básicas que revestem os movimentos sociais, os particularizando e individualizando, dentre os demais tipos de mobilização existentes em nossa sociedade.

Segundo Gohn (2011), tais características são:

- i) O fato de terem identidade própria;
- ii) O de possuírem um opositor;

¹¹ A associação entre cultura e a concepção de movimentos sociais foi construída por autores europeus, sendo Touraine, um dos principais estudiosos que defendem essa perspectiva.

iii) De articularem ou fundamentarem um projeto de vida e de sociedade.

A presença dessas características, portanto, permitirá delinear de forma mais precisa um movimento social, o diferenciando de outros tipos de manifestações, muitas vezes essas diversas formas de se manifestar servem como instrumentos para tais movimentos realizarem suas reivindicações, contudo, eles não podem ser confundidos com os movimentos sociais em si.

Reforçando este entendimento podemos ainda afirmar que os movimentos sociais representam dinâmicas sociais específicas que consistiam:

(...) en un proceso por el que los diferentes actores, ya fueran individuos, grupos informales y/o organizaciones elaboraban, por medio de una acción conjunta y/o de comunicación, una definición compartida de sí mismos que los situaba en el mismo lado en un conflicto social. Al hacerlo, daban sentido a acciones de protesta o prácticas simbólicas antagónicas que de otro modo permanecerían inconexas, y hacían explícita la emergencia de conflictos y temas específicos (Diani, 2015, p.03).

É possível relacionarmos as características elencadas por Gohn (2011) com essa descrição dos movimentos sociais proposta por Diani (2015). A ideia de identidade própria pode ser observada quando este autor destaca que estes movimentos em que diferentes atores, que atuavam individualmente e passam a agir conjuntamente por meio de grupos e/ou organizações, estabelecendo uma definição compartilhada entres eles mesmos, que conformaria esse aspecto identitário comum.

Podemos associar a construção dessa identidade comum com o sentido luhmanniano, produzido a partir da comunicação ocorrida no âmbito dos sistemas sociais, conforme ele: “*en la producción de sentido a través de la comunicación, esta recursividad se logra sobre todo por las palabras del lenguaje, las cuales – aunque son las mismas – pueden utilizarse en muy diversas situaciones*” (Luhmann, 2006 [1997], p.30).

Falaremos melhor sobre o assunto, a partir da realização da nossa pesquisa sobre as comunicações dos movimentos de protesto por moradia no Brasil, estudando em particular o comunicar relacionado à “Campanha Despejo Zero”.

Retomando as características definidoras dos movimentos sociais, temos ainda a perspectiva da presença de um opositor, que é visualizada quando Diani (2015) afirma que este compartilhamento comum entre eles permitiria situá-los do mesmo lado de um conflito. Além disso, esta identidade que os une e dá sentido para que eles desenvolvam

ações de protestos ou práticas simbólicas antagônicas, que seriam demandadas justamente contra esse inimigo comum, não havendo, neste caso, ações e/ou práticas que se fossem realizadas de outra forma.

A última característica proposta por Gohn (2011) foi o reconhecimento que os movimentos articulam ou fundamentam um projeto de vida e de sociedade. Também é possível estabelecer um paralelo entre tal elemento caracterizador com a definição de Diani (2015), quando o autor diz que a ação conjunta realizada por esses grupos tornam explícita a emergência de conflitos e temas específicos que conformam suas necessidades.

Compreendidas essas características básicas, podemos dar continuidade aos nossos estudos, destacando a importância destes movimentos na sociedade, para tanto recorreremos a Soares do Bem (2006), segundo tal autor, eles representam os indicadores que melhor expressam a análise do funcionamento das sociedades, Bem aponta ainda que os movimentos sociais:

Traduzem o permanente movimento das forças sociais, permitindo identificar as tensões entre os diferentes grupos de interesses e expondo as veias abertas dos complexos mecanismos de desenvolvimento das sociedades. Em cada momento histórico, são os movimentos sociais que revelam, como um sismógrafo, as áreas de carência estrutural de uma verdadeira topografia das relações sociais (Soares do Bem, 2006, p.1138).

Conforme vemos, o autor estabelece uma comparação entre os movimentos sociais e um sismógrafo, que é o instrumento utilizado pelos cientistas para medir os abalos sísmicos ocorridos nas superfícies terrestres. Esta metáfora demonstra com clareza como tais movimentos são importantes nas relações sociais, uma vez que eles são identificados como capazes de “mensurar” as áreas de carência estrutural, identificando as necessidades dos grupos sociais que devem ser supridas.

O reconhecimento da importância que estes movimentos possuem na sociedade contemporânea não ameniza o desafio de conceitua-los acertadamente, pelos motivos até aqui aduzidos, além dos quais podemos citar ainda a problemática da simetria entre empiria e teoria, decorrente da relação entre o surgimento dele nas lutas sociais, contraposto, posteriormente, com a apropriação pelos pesquisadores que decidiram se dedicar ao estudo dessa temática, ou seja, eles são “ao mesmo tempo, um conceito e um objeto de pesquisa que tem demonstrado uma continuidade dentro da sociologia” (Goss; Prudêncio, 2004, p.89).

Ainda nesse sentido Seoane *et al* (2011) afirmam que as discussões teóricas a respeito da conceituação dos movimentos sociais não pode ser realizada de forma centrada em um marco unicamente teórico abstrato, sem considerar suas inscrições na prática social crítica concreta.

Por fim, é necessário destacar que há uma volatilidade na compreensão sobre a conceituação dos movimentos sociais, ao longo da história, graças ao cenário social e a corrente doutrinária e epistemológica dos estudiosos que se debruçaram sobre esse assunto. Neste sentido podemos dizer que:

Mas allá de la fortaleza de la evidencia empírica a ala que el término remite, su conceptualización en el campo de las ciencias humanas se ha transformado en una arena teórica conflictiva, de disputa a la vez semántica y política en la confrontación entre las perspectivas sistémicas o conservadoras y las del pensamiento crítico, e incluso en los debates al interior de estos mismos campos. Sobre ello se ha señalado cuánto su propia conceptualización corre el riesgo de vacilar entre los extremos del binomio positivista/essentialista en el primer caso, o subjetivista/estructuralista en el segundo, ambos aparentemente irreconciliables pero sustancialmente complementarios en cada uno de los enfoques (Seoane et al, 2011, p.172).

Os autores apontam que essa volatilidade da compreensão semântica dos movimentos sociais é estabelecida com base no binômio positivista/essencialista em um primeiro momento e subjetivista/estruturalista em um segundo momento.

É necessário compreendermos como tais binômios foram construídos historicamente, assimilando de que forma a concepção dos movimentos sociais foi sendo delineadas ao longo do tempo, a partir das mudanças em seu entendimento teórico, engendradas pelas suas mutações na realidade social concreta. Para tanto, no próximo tópico do presente trabalho, abordaremos um pouco melhor sobre esse viés teórico com base em uma perspectiva sócio-histórica do paradigma analítico dos estudos acadêmicos sobre os movimentos sociais.

2.2 Construção da visão sobre Movimentos Sociais ao longo do tempo

Neste tópico abordamos de que forma a visão teórica sobre os movimentos sociais foi sendo construída ao longo de tempo. De antemão, deve-se enfatizar que:

Na realidade histórica, os movimentos sempre existiram, e cremos que sempre existirão. Isso porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividades e experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais. A experiência da qual são portadores não advém de forças congeladas do passado – embora este tenha importância crucial ao criar uma memória que, quando resgatada, dá

sentido às lutas do presente. A experiência recria-se cotidianamente, na adversidade das situações que enfrentam (Gohn, 2011, p.336).

A autora aponta que a organização coletiva sempre fez parte da realidade social (e continuará a fazer), representando “forças sociais coletivas”. Esta experiência é recriada cotidianamente, mediante as demandas decorrentes das situações adversas que enfrentam.

A recriação cotidiana da experiência que as pessoas desenvolvem é, portanto, fundamental para permitir que elas possam enfrentar as situações adversas e os movimentos sociais foram fundamentais, enquanto aglutinadores das forças sociais, na história da humanidade.

Apesar de sempre estarem presentes na sociedade, o termo “movimentos” apenas passou a ser utilizado para referir-se às organizações coletivas, durante o período da Revolução Francesa. Tal termo é proveniente do latim *movere* e neste momento histórico ele: “(...) *fue utilizado frecuentemente como adjetivo para calificar diferentes experiencias de acción y participación colectiva, como por ejemplo: movimiento revolucionário, movimiento político, movimiento popular*” (Seoane et al, 2011, p.173).

Os autores afirmam ainda que a primeira pessoa a utilizar o conceito de movimento social especificamente foi Charles Fourier, um socialista utópico francês, contudo, o termo só ganharia popularidade nas décadas de 1830 e 1840, haja vista a agitação social vivenciada em diversos países europeus.

Desse momento até os dias atuais, muitas mudanças ocorreram na formação e na visão teórica desses movimentos.

É possível organizar os enfoques dados a eles, no transcurso histórico, em quatro grandes grupos, a saber: (i) os enfoques clássicos; (ii) o enfoque da teoria da mobilização de recursos; (iii) o enfoque dos novos movimentos sociais; (iv) o enfoque contemporâneo, o qual inclui as teorias relacionadas aos movimentos sociais na América Latina (Talavera, 2011).

Neste tópico abordaremos cada um desses enfoques destacando suas características mais relevantes, para que possamos compreender como se deu o desenvolvimento do sentido dos movimentos sociais na atualidade, pois, a partir daí poderemos nos dedicar a estudar como as comunicações em torno do assunto possibilitará recursividade, criando mudanças no sentido dos temas pelos quais eles existem.

2.2.1 Os movimentos sociais clássicos: período das reivindicações trabalhistas

Conforme já mencionado, a popularidade do termo “movimentos sociais” ocorreu no início do século XIX, estando a utilização do termo “(...) fundamentalmente asociada a los estudios sobre el movimiento obrero y sus expresiones y formas reivindicativas – huelgas, boicots, manifestaciones” (Seoane *et al*, 2011, p.174).

Neste período, houve um aumento significativo da ação coletiva dos trabalhadores e da mobilização sindical, em decorrência do processo de industrialização, que ensejou condições laborais extremamente precárias, incentivando a classe trabalhadora a se organizar em prol de melhores condições de trabalho.

De acordo com Talavera (2011), as teorias dos movimentos sociais, durante o enfoque clássico poderiam ser classificadas em dois grandes grupos, que seriam: o enfoque marxista e o funcionalista.

Ainda conforme o autor, no enfoque marxista o as teorias dos movimentos sociais centralizam sua análise no movimento obreiro o qual é visto como um agente de transformação social, havendo a necessidade de uma melhor descrição e análise com precisão a formação de tais movimentos e como se dá sua organização interna.

Já o enfoque funcionalista, por sua vez:

(...) se distingue del marxismo precisamente em términos de la racionalidad de los MS. Como antecedente de este enfoque están Max Weber y su tipología de la dominación, caracterizando al carisma como una relación afectiva y emocional con la acción; y Durkheim que distingue a los MS como estados de ‘grand densidad moral’ impulsados por el entusiasmo colectivo (Tavalera, 2011, p.111).

O olhar funcionalista da teoria dos movimentos sociais, portanto, procurava entende-los racionalmente, compreendendo o papel que eles tinham na sociedade, enquanto que o viés marxista focava na identidade e na ação desenvolvida por eles.

Com o advento do século XX, novos estudos sobre os movimentos sociais foram sendo desenvolvidos ampliando a visão sobre eles, para além do movimento sindical. Tais estudos foram desenvolvidos principalmente nos Estados Unidos, por meio da abordagem da sociologia norte-americana, podemos dizer que tal abordagem:

(...) está diretamente associada ao próprio desenvolvimento inicial da sociologia naquele país, com recortes distintos, mas tendo como eixo articulador a teoria da ação social e a busca pela compreensão do comportamento coletivo (Miranda, 2009, p. 222).

A teoria da ação social possui como base o conceito de anomia, na perspectiva durkheimiana. Ela foi amplamente utilizada pela abordagem clássica da sociologia nos Estados Unidos, que perdurou dos anos 20 até a década de 60 do século XX.

Esta abordagem tinha uma visão negativa dos movimentos sociais, sendo considerados como problemas sociais, responsáveis pela promoção de uma disfunção social. A este respeito Gohn (1997, p. 328) esclarece: “Os movimentos (...) eram vistos como elementos disruptivos à ordem social vigente. As ideias durkheimianas da anomia social permeavam as análises”.

2.2.2 Novas visões dos movimentos sociais: a partir da ampliação das demandas de lutas sociais

A partir da década 60, inicia-se um aprimoramento dos conceitos analíticos, relacionados aos movimentos sociais. Diante disso, eles:

(...) expusieron a la luz las limitaciones de los enfoques clásicos, pues rompían con el viejo plano político contenido em los ejes de luchas de clases/la ideología política que caracterizaba a la arena política tradicional, respondiendo de este modo a nuevas necesidades y conformando nuevas formas de lucha; además la base social tradicional no era la misma y sus valores no respondían a los ejes mencionados (Tavalera, 2011, p.113).

Ou seja, as abordagens teóricas clássicas já não eram suficientes para compreender as novas conjecturas que caracterizavam os movimentos sociais surgidos a partir deste período histórico, os quais tinham novas necessidades, bem como desenvolviam novas formas de organização e de exigir suas demandas.

Tavalera (2011) acrescenta ainda que três fenômenos foram importantes para o questionamento dos limites da política institucional, baseada na dicotomia sociedade e Estado, são eles: ampliação das ideologias participativas, a utilização cada vez maior de formas de participação política não convencionais e a politização de temas que eram considerados tradicionalmente como morais ou econômicos.

Tais fenômenos são decorrentes do acentuamento da complexidade e da diversidade na sociedade, que influenciaram uma nova organização social com diferentes valores e estabeleceram um novo paradigma reivindicativo mais amplo do que o viés clássico que estava limitado apenas ao movimento obreiro, passando agora a abranger novos grupos sociais que também contestavam, como: estudantes, desempregados, camponeses, entre outros.

Tais grupos possuíam reivindicações próprias e estavam unidos em torno de uma identidade própria.

O quadro a seguir apresentado traça um paralelo entre o velho e o novo paradigma dos movimentos sociais, vejamos:

Quadro 01 – Características principais dos paradigmas (velho e novo) dos movimentos sociais

Características principales de los paradigmas⁵		
	<i>Viejo paradigma</i>	<i>Nuevo paradigma</i>
Actores	Grupos socioeconómicos actuando <i>como grupos</i> (en interés del grupo) e involucrados en conflictos de distribución.	Grupos socioeconómicos no actuando <i>como tales</i> , sino en nombre de colectividades atribuidas.
Contenidos	Crecimiento económico y distribución; seguridad militar y social, control social.	Mantenimiento de la paz, entorno derechos humanos y formas no alineadas trabajo.
Valores	Libertad y seguridad en el consumo privado y progreso material	Autonomía personal e identidad, oposición al control centralizado, etcétera.
Modos de actuar	a) interno: organización formal, asociaciones representativas a gran escala. b) externo: intermediación pluralista o corporativista de intereses; competencia entre partidos políticos, reglas de la mayoría.	a) interno: informalidad, espontaneidad, bajo grado de diferenciación horizontal y vertical b) externo: política de protesta basada en exigencias formuladas en términos predominantemente negativos.

Fonte: Tavalera, 2011, p.114.

Devemos ressaltar que esse novo paradigma dos movimentos sociais não era apenas diferente do movimento trabalhista, ele também se contrapunha a ele, devido ao arcaísmo deste último. Pode-se dizer que:

(...) los movimientos de clase dejaban lugar a la aparición de nuevos movimientos caracterizados por orientarse a la disputa por los recursos culturales o simbólicos, formulándose de esta manera una crítica a los esquemas interpretativos del paradigma marxista en particular, y del pensamiento crítico en general. Se postulaba así el abandono de la consideración del antagonismo de clase capital-trabajo y de las formas de explotación inherentes a esta relación social bajo una pretendida superación del mismo por corresponder a un modelo social del pasado (Seoane et al, 2011, p.178).

Na sociologia norte-americana, este novo paradigma dos movimentos sociais, iniciado entre as décadas de 60 e 70 foi estruturado, mais adiante, em duas correntes teóricas, quais sejam: teoria da mobilização de recursos e teoria da mobilização política.

Comparando essas novas correntes teóricas com o antigo paradigma teórico dos movimentos sociais, é possível afirmar que:

De modo geral, para essas perspectivas, a mobilização se produz a partir de fatores sociais e exprime objetivos culturais, pós-materialistas (como valores, identidades, reconhecimento), de modo que não seria possível (nem faria sentido) relacioná-la ao pertencimento de classe dos atores mobilizados (Galvão, 2011, p.108).

Podemos então afirmar que as pessoas que integravam essas novas formas de mobilização:

Eram jovens, mulheres, estudantes, profissionais liberais, sobretudo de classe média, empunhando bandeiras em princípio também novas: não mais voltadas para as *condições* de vida, ou para redistribuição de recursos, mas para a *qualidade* de vida, e para afirmação de diversidade de estilos de vivê-la (...) léguas longe da ideia de tomada de poder de Estado por revolução armada. Então eram, sim, movimentos, mas movimentos sociais (Alonso, 2009, p.51).

As demandas, portanto, não seriam materiais, estavam mais associadas a questões culturais e voltadas para a sociabilidade, não havia um viés revolucionário, centrado na tomada do poder do Estado, mas sim em estabelecer novas formas de persuasão social, que garantisse o respeito e o reconhecimento desses grupos sociais.

A teoria da mobilização de recursos foi a primeira a ser desenvolvida. Ela afastou-se do modelo tradicionalmente definido para os movimentos sociais, o qual se centrava nas condições que determinavam a privação dos indivíduos, nos aspectos materiais e culturais, enquanto motivadores para que indivíduos ingressassem em movimentos sociais (Miranda, 2009). Passando a considerar que o interesse pelas ações coletivas seria decorrente de alegações comportamentalistas organizacionais.

Gohn (1997) afirma que essa nova corrente teórica foi influenciada também pelo surgimento de novos tipos de movimentos sociais em território americano, a saber: o movimento pelos direitos civis, iniciado na década de 50, o estudantil que ganhou força em diversos países do mundo, principalmente na década de 60, a união das mulheres contra a guerra do Vietnã.

Ainda de acordo com tal autora: “o paradigma norte-americano, na matriz acionalista, passou a destacar o lado positivo dos movimentos, como construtores de

inovações culturais e fomentadores de mudanças sociais” (Gohn, 1997, p.331). Ela acrescenta também que foi necessária uma revisão crítica dessa teoria comportamentalista-funcionalista norte-americana, para que fosse criada a teoria de mobilização de recursos.

É importante destacar que: “McCarthy e Zald (1977) são os epígonos da Teoria de Mobilização de Recursos (TMR), que fizeram perante as explicações das mobilizações coletivas em termos de emoções coletivas, exacerbando o extremo oposto: sua racionalidade” (Alonso, 2009, p.51).

Conforme já enfatizamos anteriormente, a Teoria da Mobilização de Recursos adotou uma postura crítica ao viés funcionalista e marxista, vigentes nas teorias sobre mobilizações sociais, que enfocavam no movimento proletário. O funcionalismo foi rechaçado, destacando-se que nesses movimentos iniciais não havia uma organização e estrutura, o que se via era um conjunto de insatisfações individuais aglutinados, muito diferente dos movimentos sociais que começaram a surgir, como o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos. Inclusive, é utilizada a Sociologia das organizações, comparando os movimentos sociais com uma firma.

Segundo Alonso (2009), o marxismo é criticado destacando-se que na humanidade sempre houve pessoas com privações materiais contrapostas aos interesses de classe, isso não seria, portanto, suficiente para explicar como ocorrem mobilizações coletivas, para esta nova teoria era preciso ir além, procurando compreender como ocorre o processo de mobilização, cujo foco não estaria associado a aspectos emocionais, mas de uma análise amparada no cálculo racional de benefício e custos que a mobilização conseguirá obter. Neste sentido:

(...) a ação coletiva só se viabilizaria na presença de recursos materiais (financeiros e infraestrutura) e humanos (ativistas e apoiadores) e de organização, isto é, da coordenação entre indivíduos doutro modo, avulsos. A criação de associações ou, mais comumente, o uso de estruturas comunitárias preexistentes, daria a base organizacional para os movimentos sociais (...) vários movimentos sociais podem se formar em torno de um mesmo tema, compondo uma ‘indústria de movimento social’ na qual haverá cooperação, mas também competição, em torno de recursos materiais e de aderentes a serem garimpados num mercado de consumidores de bens políticos (Alonso, 2009, p.52).

Com o decorrer do tempo, algumas críticas começaram a ser tecidas em relação a esta teoria, centradas principalmente no reconhecimento dessa visão organicista e racional dos movimentos sociais, afirmava-se que não eram considerados elementos

importantes na mobilização, como o aspecto cultural, relacionado à questão ideológica e aos valores. Daí porque os estudos sobre a mobilização de recursos terem sido mais expressivos nos Estados Unidos e não terem tido tanto relevo na Europa, muito menos na América Latina.

Tal realidade possibilitou o surgimento de uma nova corrente teórica, a partir dos anos 70, a teoria mobilização política, a qual:

(...) procurou destacar o desenvolvimento do processo político, da cultura e a interpretação das ações coletivas e foi enfocada como processo. Esta abordagem reintroduziu a psicologia social como instrumento de compreensão dos comportamentos coletivos, seu enfoque se aproximou das teorias europeias denominadas Novos Movimentos sociais (Miranda, 2009, p.223).

Tal teoria também pode ser denominada de Teoria do Processo político, estruturada na ideia de um contencioso entre o Estado e a sociedade, sendo o primeiro representado pelos detentores do poder e o segundo pelos desafiantes que se mobilizam coletivamente para reivindicar demandas sociais.

Tal mobilização é importante porque permite que seja desenvolvida uma solidariedade entre o grupo, formando “estruturas de mobilização”, que podem ser classificadas em dois tipos de recursos “(...) formais, como organizações civis e informais, como redes sociais, que favorecem a organização. A mobilização é, então, o processo pelo qual um grupo cria solidariedade e adquire controle coletivo sobre os recursos necessários para sua ação” (Alonso, 2009, p.55).

Esta autora apresenta ainda algumas singularidades que diferenciam a teoria da mobilização política da teoria da mobilização de recursos, anteriormente estudada. Para ela, de acordo esta última teoria o movimento social só existirá se houver oportunidades políticas favoráveis, como também esta teoria destaca a necessidade de que sejam disponibilizados recursos materiais para ativistas individuais. Por outro lado, na teoria da mobilização política é priorizado o desenvolvimento de uma estrutura dotada de incentivos e/ou constrangimentos políticos, as quais possam influenciar a ação dos agentes estatais. Entretanto, aos poucos, tal teoria vai sendo substituída pela corrente dos Novos Movimentos sociais que será vista no tópico a seguir.

2.2.3 O cenário dos Novos Movimentos Sociais

Os Novos movimentos sociais surgiram na Europa, a partir dos anos 60, influenciados pela organização de uma onda de mobilizações de diversos grupos, como: estudantes, feministas, ecologistas, antinucleares entre outros.

Assim como a teoria da mobilização de recursos e a teoria da mobilização política, os novos movimentos sociais também estavam pautados em um novo paradigma teórico dos movimentos sociais, mais abrangentes que a abordagem meramente econômica, na verdade:

Esses “novos movimentos sociais” não se organizariam em combate ao Estado, nem com a finalidade de conquista-lo. Recorrendo a formas de ação direta, “no nível dos próprios problemas sociais”, seriam agentes de pressão social, voltados para persuadir a sociedade civil (Alonso, 2009, p.61).

Os novos movimentos sociais ensejaram a criação da corrente teórica homônima, a qual ganhou destaque acadêmico, a partir dos estudos de Alain Touraine. Tal autor: “(...) desenvolve a ideia de que a ação contra o sistema social é o conceito-chave dos movimentos sociais, visando demonstrar que tal ênfase não leva ao voluntarismo ou ao individualismo” (Miranda, 2009, p.224).

Essa ação contra o sistema social seria, entretanto, organizada na busca pela concepção de uma nova forma de olhar para as questões sociais, sensibilizando e persuadindo as pessoas a democratizarem a sociedade. Neste sentido, podemos dizer que:

Os novos movimentos sociais nasceriam na sociedade e, portadores de uma nova “imagem da sociedade” tentariam mudar suas orientações valorativas. Os movimentos sociais aparecem, então, como o novo ator coletivo, portador de um projeto cultural. Em vez de demandar democratização política ao Estado, demandariam uma democratização social, a ser construída não no plano das leis, mas dos costumes; uma mudança cultural de longa duração gerida e sediada no âmbito da sociedade civil (Alonso, 2009, p.61).

Além disso, convém ressaltar que, nos últimos anos, o próprio formato dos movimentos sociais foi sendo redefinido, haja vista que houve um maior enfoque ao aspecto da qualidade de vida, ou seja, contemporaneamente: “(...) as reivindicações dos movimentos sociais não podem visar somente às necessidades básicas, mas a transformação social emancipatória, que permita alterar as relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada” (Miranda, 2009, p.227).

Atualmente há uma diversidade de movimentos sociais o que repercute também nos estudos teóricos sobre o assunto, inclusive com a adoção de uma visão mais

regionalizada, diversa dos moldes eurocêntricos até então prevalentes, nos estudos desenvolvidos sobre o assunto, conforme veremos a seguir.

2.2.4 Um olhar para os movimentos sociais na América Latina

Até então, os estudos acadêmicos sobre o tema estavam voltados apenas para a realidade norte-americana e europeia, tal realidade começa a mudar a partir do final da década de 70, quando “surge uma nova fonte de estudos sobre os movimentos sociais: a dos países do Terceiro Mundo” (Gohn, 1997, p.333), em particular, destaca-se a teoria dos movimentos sociais dos países latino-americanos.

Na América Latina, a construção sócio-histórica dos movimentos reivindicatórios diverge significativamente dos modelos europeu e norte-americano, devido à longa duração do colonialismo de exploração exercido por Portugal no Brasil e pela Espanha nos demais países latino-americanos. É importante também observarmos as particularidades dos estudos teóricos sobre o assunto nesta região, justamente graças a essa realidade singular.

Buscando delinear organizar didaticamente o percurso histórico dos movimentos sociais nos países latino-americanos identificamos 06 (seis) fases ou períodos, a saber: (i) **Mobilizações coloniais**, (ii) **Nascimento dos movimentos sociais (movimento laboral e grupos identitários)**, (iii) **Movimentos de resistência**, (iv) **Ressurgimento dos movimentos sociais**, (v) **A institucionalização dos movimentos sociais**, (vi) **Heterogeneidade das mobilizações na atualidade**¹².

É importante destacar, contudo que estamos nos referindo a uma região geográfica significativa, que engloba diversos países, com características próprias, daí porque não podemos compreender tais fases/períodos de modo estanque e igualitário para toda a região.

Apesar de reconhecermos tal limitação, de qualquer forma consideramos interessante realizar tal periodização, porque acreditamos que permite uma melhor

¹² Maria da Glória Gohn (1995) elaborou uma periodização semelhante, abordando especificamente a realidade brasileira. Contudo, apesar de comentar sobre o período colonial e imperial, ela não o reconhece como uma fase propriamente dita. Para ela, as fases seriam as seguintes: “Primeira fase – As lutas sociais na República”, “Segunda fase – As lutas sociais após a Revolução de 30 até a queda do Estado Novo”, “Terceira fase – As lutas e os movimentos no período populista: 1945-65”, “Quarta fase – A resistência durante o Regime Militar: 1964-74”, “Quinta fase – As lutas pela Redemocratização”, “Quinta fase – 1975-82”, “Sexta fase – A época da negociação e Era dos Direitos: 1982-95”. Como o texto é antigo não são abordados os movimentos mais atuais.

compreensão dos aspectos importantes do histórico dos movimentos sociais no contexto latino-americano, como também porque, apesar de termos ciência que há particularidades, não podemos deixar de admitir as semelhanças que marcaram a construção desses movimentos na América Latina.

Partimos então abordando a primeira fase “**Mobilizações coloniais**”, sabemos que esta região foi marcada pelo longo período de colonização perpetrada por Espanha e Portugal. É importante frisar, entretanto, que tal exploração não foi aceita passivamente, podemos destacar, neste período, o surgimento de diversas manifestações contrárias à dominação colonial, que configuram o embrião dos movimentos sociais.

No Brasil a maior parte destes movimentos, contrários à dominação portuguesa, foi organizada pelos negros escravizados, bem como pelos pobres que eram livres. A lista a seguir apresenta as lutas mais relevantes que ocorreram tanto no período colonial, como também, posteriormente, na fase Imperial, são elas:

Zumbi dos Palmares (1630-1695), Inconfidência Mineira (1789), Conspiração dos Alfaiates (Minas, 1798), Revolução Pernambucana (1817), Balaiada (Maranhão, 1830-1841), Revolta dos Malés (Bahia, 1835), Cabanagem (Pará, 1835), Revolução Praieira (Pernambuco, 1847-1849), Revolta de Ibicaba (Estado de São Paulo, 1851), Revolta de Vassouras (Estado do Rio, 1858), Quebra-Quilos (Pernambuco, 1873), Revolta Muckers (Rio Grande do Sul, 1874), Revolta do Vintém (Rio de Janeiro, 1880), Canudos (Bahia, 1874-1897, massacrada pelas forças da República) (Gohn, 2000, p.15).

Na América Espanhola podemos destacar as rebeliões ocorrida no Peru, entre os anos de 1780 a 1782, influenciadas pelos ideais de Tupac Umaru 2º, um nobre indígena, remanescente do Império Inca, que organizou rebeldes contra a dominação dos espanhóis na região da Cochabamba, nos Andes¹³.

Além desta rebelião, pode ser citado ainda o Movimento *Comunero* na Colômbia, iniciado em 1781. Sobre ele, devemos ressaltar que:

Este movimiento, en un primer momento tuvo un carácter popular pero, poco a poco, se sumaron miembros de las élites criollas en calidad de capitanes. Como ya se mencionó, la cólera surgió por la imposición de la armada de Barlovento impuesto que, hasta entonces, se había cobrado junto con la alcabala y que, al intentar cobrarlo por separado, los vasallos presumieron que era un “nuevo pecho”. Luego se sumó la indignación por el monopolio del tabaco y la prohibición de cultivarlo libremente. Así, de poblado en poblado, se forjó la idea de marchar hacia la capital, Santa Fe de Bogotá, para exigir a las autoridades el destierro de Francisco Gutiérrez de Piñeres, quien era repudiado por identificársele con los nuevos pechos. (Gómez, 2014, p.38)

¹³ Para saber mais sobre tais rebeliões sugerimos Calvimontes (2017).

Ainda no mesmo ano, tal movimento foi duramente reprimido, um dos seus líderes José Antonio Galán foi preso e morto, acusado de deslealdade ao rei espanhol.

Por fim, destacamos a *Revolución de Mayo*, denominação dada aos levantes contra o rei espanhol que ocorreram em diversos países hispano-americanos, que influenciou na independência¹⁴ de alguns desses países. Tal revolução mobilizou camponeses, membros de comunidades indígenas, artesãos, escravos entre outros grupos descontentes com a colonização espanhola, os quais “*Con esas acciones se convirtieron, como nunca antes, en protagonistas de la transformación de su mundo, llegando en ocasiones a la revolución social. Ello se debió a muchas causas. Sólo una, sin embargo, afectó a todos*” (Meglio, 2013, p.122).

A maior parte desses levantes, contudo, possuíam demandas muito específicas, sem haver um questionamento social mais amplo. Podemos exemplificar falando sobre o debate sobre a escravidão, que na maior parte das vezes era esquecido. O movimento abolicionista, por exemplo, apenas ganhou relevância no final do século XIX.

Tais mobilizações foram importantes para construção de uma identidade reivindicativa nos países latino-americanos, contudo preferimos não denomina-los de movimentos sociais, a esse respeito podemos dizer: “Um protesto (pacífico ou não), uma rebelião, uma invasão, uma luta armada, são modos de estruturação de ações coletivas; poderão ser estratégias de ação de um movimento social, mas sozinhos não são movimentos sociais” (Gohn, 2000, p. 12).

As mobilizações coloniais na maior parte das vezes eram pontuais em regiões determinadas e o fato de serem duramente reprimidas dificultava a formação de uma identidade coletiva sólida para o grupo, tornando ausente uma característica fundamental para a determinação de um movimento social.

Desta forma, podemos afirmar que os movimentos sociais propriamente ditos, apresentando peculiaridades mais específicas citadas surgem no segundo período da construção histórica dos movimentos sociais latino-americanos, que denominamos

¹⁴ José Escribano Úbeda-Portugués (2011) contesta esse posicionamento. Para ele “Tradicionalmente la Revolución de Mayo fue concebida como el momento en el que la nacionalidad argentina se emancipó del dominio español. Esta interpretación comenzó a ser puesta en cuestión en las últimas décadas al sostenerse que la clave explicativa de la ruptura debe hallarse en la crisis de la monarquía española más que en la maduración de una nacionalidad argentina o de actores que la representarían y cuyos intereses entraban en contradicción con el orden colonial”.

como o “**Nascimento dos movimentos sociais (movimento laboral e grupos identitários)**”.

O movimento laboral ganhou relevância devido ao aumento da industrialização e urbanização da região, ocorrida de forma mais relevante no início do século XX.

No caso brasileiro sabe-se que:

(...) a questão social mudou com o advento da República e com a substituição da mão-de-obra escrava pela assalariada, composta massivamente pelos imigrantes. As classes dominantes eram as mesmas elites agrárias vinculadas à burguesia inglesa, hegemônica no período. Mas o modo de produção se altera com a incipiente industrialização e a formação de um proletariado urbano. Com ele surgem as organizações de luta e resistência dos trabalhadores expressas em ligas, uniões, associações e auxílio mútuo etc. (Gohn, 2000, p. 16).

Na Argentina, Vidosa, Toscani e Rosa (2016) apontam que há dois momentos distintos que marcaram a criação do movimento obreiro neste país.

Na fase inicial, há o surgimento deste movimento, o qual estava inserido em um modelo agro-exportador, o qual contava com um número significativo trabalhadores imigrantes vindos da Europa, influenciados pelo movimento operário europeu, que possuía vertentes anarquistas e socialistas/marxistas, ideias que prosperaram em terras argentinas. A partir dessas mobilizações do proletariado, “entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX se configura en Argentina una etapa fundacional de los movimientos sociales, liderada fundamentalmente por el movimiento obrero” (Vidosa; Toscani; Rosa, 2016, p.5).

Mais adiante, durante o processo de industrialização, há o momento caracterizado pela consolidação do movimento obreiro, que se organiza de forma mais estruturada e permanece até hoje reivindicando seus interesses e demandas.

Esses momentos do movimento obreiro na Argentina são bastante semelhantes ao ocorrido em outros países latino-americanos que também receberam imigrantes e iniciaram suas mobilizações operárias, devido à influência anarquista e socialista/marxista e que, a partir daí, contaram com a organização do movimento trabalhista, inclusive com a criação de sindicatos.

O fortalecimento e a consolidação do movimento operário permitiram que outros movimentos também fossem estimulados a mobilizarem-se, reivindicando por demandas e interesses próprios.

Neste primeiro momento, podemos destacar os movimentos identitários, os quais:

(...) lutam por direitos- sociais, econômicos, políticos, e mais recentemente, culturais. São movimentos de segmentos sociais excluídos, usualmente pertencentes às camadas populares (mas não exclusivamente). Pode-se incluir, neste formato, as lutas das mulheres, dos afrodescendentes, dos índios; dos grupos geracionais (jovens, idosos), grupos portadores de necessidades especiais, grupos de imigrantes sob a perspectiva de direitos, especialmente dos novos direitos culturais – construídos a partir de princípios territoriais (nacionalidade, estado, local); e de pertencimentos identitários coletivos (um dado grupo social, língua, raça, religião etc.) (Gohn, 2008, p. 439-440).

Desses movimentos identitários, podemos destacar na região latino-americana, o Movimento feminista, o qual foi organizado de forma mais estruturada, no início do século XX, que corresponde ao período do “**feminismo bem-comportado**”¹⁵, caracterizado pela mobilização pelo voto feminino e pela participação feminina no sindicalismo, ele é considerado como “bem-comportado” porque não se preocupava com as diferenças entre os sexos “inclusive reforçavam esses papéis, estereótipos e tradições na medida em que utilizavam as ideias e representações das virtudes domésticas e maternas como justificativas para suas demandas” (Costa, 2009, p.56).

Merece destaque também a organização de movimentos que reivindicavam condições dignas de vida, tanto no âmbito urbano, quando no rural, a partir de demandas de acesso à moradia, à terra e a condições de sobrevivência com dignidade, por meio do acesso à alimentação, ao transporte, à educação entre outros.

No Brasil, podemos destacar diversos movimentos, como: o Movimento Cangaceiro, entre as décadas de 20 e 30; o Movimento dos pioneiros da Educação, na década de 30; a criação das Ligas camponesas, na década de 60 e o Movimento pela reforma agrária; os movimentos estudantis; o Movimento Educacional de Base, que lutava pela alfabetização de adultos, influenciado pela obra de Paulo Freire e etc.

¹⁵ Costa (2009) identifica ainda mais 04 (quatro) fases do movimento feminista. A segunda fase é denominada de “**feminismo de resistência**”, a qual ganhou notoriedade na década de 70, período em que a maior parte dos países da América Latina eram governados por ditaduras e o foco da mobilização feminina era luta pela redemocratização. Em seguida, inicia-se a fase denominada pela autora como “**dilemas do Estado e da institucionalização**”, na verdade tal fase é mais específica da realidade brasileira, correspondendo ao período da década de 80, mais especificamente do período da constituinte do Brasil, pois neste país a mobilização das mulheres gerou o movimento que ficou conhecido como o “*lobby do batom*”, que procura inserir a pauta feminista no novo texto constitucional que estava sendo elaborado (o qual resultou na Constituição Federal de 1988). A etapa seguinte foi denominada como “**novos espaços e novas articulações**”, correspondendo toda década de 90, quando houve a proliferação e o fortalecimento de Organizações não Governamentais (ONG’s) representativas do movimento feminista. Por fim, a última etapa “**os recentes desafios**”, foi iniciada nos anos 2000 e foi caracterizado pela autora como o momento de construção da plataforma política feminina, que foi fortalecida através da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, realizado em 2002.

Mais adiante, vários países latino-americanos, tais como: Brasil, Chile, Argentina, Paraguai entre outros foram governados por regimes ditatoriais. Nessas localidades o Estado era responsável por perpetrar sérias violações aos direitos humanos: prisões ilegais, torturas físicas e psicológicas e assassinatos.

A esse respeito Benevides afirma que:

Além da submissão dos governos à exploração imperialista, as prisões, torturas, exílios, mortes e “desaparecimentos” tornaram-se cotidianos na América Latina, principalmente no Cone Sul. Na Argentina foram 30 mil mortos e “desaparecidos”, no Chile, entre três mil e dez mil, no Paraguai, entre mil e três mil e, no Brasil, cerca de 350. No Uruguai, foram 400 “desaparecidos” políticos (um pequeno país, no qual uma em cada 54 pessoas passou pela tortura e a prisão, chamada *Penal Libertad!*). Na Bolívia, foram cerca de 150. (Benevides, 2009, p.308)

Podem ser citadas ainda as situações de desrespeito às liberdades individuais, como os casos de censura, a vedação ao livre pensamento e as restrições ao direito de ir e vir.

Diante deste cenário as demandas dos movimentos sociais foram silenciadas, referindo-se especificamente ao caso brasileiro Gohn (2000) afirma que o Golpe Militar ocorrido em 1964 propiciou o fim a um ciclo de mobilização e organização popular e o Ato Institucional nº 5, aprovado pelo Governo Militar em 1968, responsável por cassar e punir as pessoas, estabelecendo significativas restrições aos direitos políticos dos cidadãos, representando um fato decisivo para repressão e o cerceamento aos direitos humanos.

Desta feita, o foco das mobilizações sociais passou a ser denunciar as arbitrariedades destes governos ditatoriais, daí porque esta fase ser denominada de “**Movimentos de resistência**”. Podemos afirmar que:

O período de 1964-74 corresponde à fase de grande repressão da sociedade brasileira, imposta pelo regime militar. Mas, a despeito do controle social e político, das prisões, torturas e perseguições, ocorreram várias lutas de resistência movimentos de protestos no país. Este período foi também de grande efervescência do movimento da esquerda no país. Motivadas para resistir ao avanço das forças capitalistas no país, dado pela aliança entre os militares, o capital estrangeiro, o empresariado nacional urbano e a nova tecnocracia que começava a se formar no país, oriunda do acesso das camadas médias ao ensino universitário, as três frentes de esquerda existentes até então (PCB, PC do B e AP), se fragmentaram em inúmeros novos grupos¹⁶ (Gohn, 1995, p.101).

¹⁶ A autora detalha os inúmeros grupos criados no Brasil e o foco de atuação de cada um deles, para saber mais consultar Gohn (1995).

Alguns desses grupos de esquerda envolveram-se na luta armada, durante o período em que o regime militar esteve no poder. Inclusive, seus principais líderes acabaram sendo mortos nos embates das “guerrilhas” (Gohn, 2000).

Tal realidade não foi diferente em outros países latino-americanos, na Argentina, por exemplo, que vivenciou o regime ditatorial no período de 1976 a 1983, o qual foi extremamente sangrento havendo deixado cerca de 30 mil mortos e desaparecidos. A repressão perpetrada pelo governo militar argentino representou “(...) un duro golpe para los movimientos sociales de larga tradición -como el movimiento obrero y el movimiento estudiantil” (Hellmund; Wimer, 2014, p.17).

Já na ditadura chilena, iniciada em 1973, quando Augusto Pinochet realizou um golpe de estado derrubando o governo de Salvador Allende, permanecendo no poder até 1990. Ele contou com o apoio dos grupos de direita chilenos, ancorados na ideia da doutrina da segurança nacional, advinda da política norte-americana de guerra ao comunismo. Neste período em que milhares de pessoas foram mortas e/ou torturadas. Com relação aos movimentos sociais sabe-se que:

Con la Dictadura cívico-militar se cancelaron las instituciones y las formas que hasta ese momento habían constituido la democracia chilena; también se violó el contenido que había inspirado y encarnado las luchas democratizadoras en el pasado: los logros -contradictorios pero progresistas- de participación política, equidad económica y justicia social. Tanto en los hechos -clausura del Congreso, disolución de los partidos políticos de izquierda, de la CUT y de otras organizaciones populares, destrucción de los registros electorales, etc.-, como en el discurso, los militares se encargaron de poner de manifiesto su propósito de despolitizar la sociedad chilena y desideologizarla -al identificar ideología con marxismo- (Vázquez, 2015. p.232) .

Os casos brasileiro, argentino e chileno mostram a tentativa de silenciar os movimentos sociais durante os períodos ditatoriais vivenciados pelos países latino-americanos. Em certa medida, houve um sufocamento, contudo a necessidade do exercício das atividades na clandestinidade possibilitou uma maior união e organização da luta armada.

A recessão econômica desperta os demais setores da sociedade e aos poucos esse cenário começa a mudar e as mobilizações a respeito de outros tipos de demandas vão sendo retomadas, organizadas principalmente para reivindicar com a luta por questões sociais básicas. Sabe-se que:

Frente a los movimientos sociales que habían tenido mayor presencia en la sociedad chilena -obrero, campesino y estudiantil- con anterioridad al golpe de Estado, que fueron significativamente afectados por la represión, la

reestruturação econômica e o reordenamento jurídico-político implementado por Pinochet, emergiram durante a Ditadura formas de organização e de protesto, sobre todo em populações marginais, que chamaram a atenção de políticos e acadêmicos. Os moradores criaram e apoiaram um amplo abanico de organizações vinculadas com a sobrevivência, com a defesa dos direitos humanos, com a educação popular, etc. As organizações econômicas populares -como se conhece a variedade de iniciativas populares para enfrentar o desemprego, a fome, a escassez de moradia, a doença, o cuidado das crianças, etc.- proliferaram durante a Ditadura como uma resposta própria dos setores mais afetados pela contrarrevolução para fazer frente por si mesmos, de maneira autogestionária, associativa e democrática, a suas carências e necessidades concretas (Vázquez, 2015. p.237).

Esses novos movimentos reivindicatórios foram importantes, inclusive, para a retomada democrática latino-americana, como podemos perceber no exemplo argentino e uruguaio a seguir apresentado:

Las dictaduras militares (con participación civil) de la Argentina y el Uruguay atacaron a los movimientos sindicales de dichos países en la década del setenta, con el propósito de neutralizarlos y dominarlos. No obstante ello, la acción colectiva resurgió y se mantuvo en el tiempo. Durante la transición de los regímenes autoritarios a las democracias, esos movimientos fueron actores importantes de la oposición, integrando las coaliciones multisectoriales que protagonizaron las extendidas e intensas movilizaciones del período y consiguieron arrancar a los militares la convocatoria a elecciones democráticas (Dicósimo, 2019, p.330)

No caso brasileiro os problemas sociais ganham mais veemência após o fim da fase do milagre econômico (1968-73), fazendo “explodir as reivindicações da periferia”. Sabe-se que:

A partir de 1974, com a crise internacional do petróleo, o chamado "milagre brasileiro" entra em crise. A resistência ao regime militar começa a se articular. Os movimentos sociais emergem das cinzas. Nas cidades, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), embaladas pela Teologia da Libertação, organizaram milhares de pessoas e deram origem a movimentos populares vigorosos como Custo de Vida (depois Carestia), movimentos pelos transportes, de favelados pelo direito real de uso da terra onde estavam, pela saúde nos centros e postos comunitários de saúde, por vagas nas escolas etc (Gohn, 2000, p.18).

Esses fatores foram, portanto, decisivos para o ressurgimento dos movimentos sociais com demandas reivindicatórias, iniciando a fase do **“Ressurgimento dos movimentos sociais”**.

A maior parte dos países da região vivencia um período de transição democrática, deixando de ser governados por regimes autoritários. Contudo, tal transição não ocorreu de forma uniforme em todos esses locais.

Uma das marcas de superação dos regimes ditatoriais era a adoção de uma nova constituição, como ocorreu no Brasil¹⁷ com a promulgação da Constituição de 1988. Sabe-se que:

Entre 1984 e 1988 o país se mobilizou por uma nova Constituição. Os movimentos sociais que emergiram na cena política, desde o final dos anos 70, conseguiram inscrever em leis, como direitos, várias reivindicações. Foram conquistas sociais de trabalhadores, mulheres, índios, menores e cidadãos até então considerados como de “segunda categoria” (Gohn, 2000, p.19).

Assim como no Brasil, em outros países latino-americanos, os movimentos sociais, neste momento de transição, estão preocupados na retomada de suas garantias, que haviam sido suprimidas durante os regimes ditatoriais. Diversas categorias começam a se organizar, visando restituir os direitos que tinham perdidos.

Entretanto, o desenvolvimento desses grupos reivindicatórios é desacelerado devido à crise internacional, que afeta o mundo capitalista globalizado, no início dos anos 90. Acrescenta-se a tal realidade a adoção de reformas neoliberais implantadas na região que não obtiveram êxito econômico. Conforme sintetiza Tavalera:

Los MS anteriores a los ochenta, sobre todo en Sudamérica, están orientados hacia la recuperación de las garantías suprimidas por los gobiernos militares. Con el fin de las dictaduras, los gobiernos de transición se cobijan en la movilización popular pero la luna de miel dura poco, sólo hasta que ejecutan las reformas neoliberales. (Tavalera, 2011, p.132).

Este novo cenário de crise econômica enfraquece os movimentos de reivindicação, podemos dizer que:

Desemprego, reformas, reestruturações no mercado de trabalho, flexibilização dos contratos etc. passaram a ser a tônica do novo cenário. Os sindicatos dos trabalhadores se enfraqueceram, o número de pessoas a atuar na economia informal multiplica-se centenas de vezes. Os sindicatos passam a lutar contra as políticas de exclusão social do governo; muda-se a pauta das reivindicações dos trabalhadores: a luta é para manter o emprego e não por melhores salários ou condições de trabalho, como na fase anterior (Gohn, 2000, p.19).

Tal realidade perdura até meados da década de 90, quando este cenário começa a mudar, com a retomada lenta e gradual dos movimentos de luta popular.

¹⁷ No Brasil, O Movimento pelas Diretas-Já foi bastante expressivo, unindo o povo brasileiro contra as atrocidades do regime ditatorial civil-militar, o qual clamava pelo retorno das eleições diretas.

Neste momento, percebemos o início da fase de **institucionalização dos movimentos sociais**. Esta fase foi mais expressiva no cenário brasileiro, por isso centraremos nossa atenção neste país.

A respeito dos movimentos sociais, durante essa fase, sabe-se que:

(...) a partir da década de 90, estes passaram a institucionalizar-se por meio das organizações não governamentais. Tais organizações assumiram o papel não apenas de fazer oposição ao Estado, mas de participar da elaboração de políticas públicas, contribuindo, assim, para ampliar a esfera pública para além da esfera estatal (Soares do Bem, 2006, p. 1153).

Gohn (2000) aponta outro fator importante que incentivou essa institucionalização, que foi a incorporação da experiência que os movimentos sociais puderam adquirir, graças à participação nos conselhos, fóruns, e outras formas de atuação.

Sobre esse período, ela acrescenta: “Novos atores entraram em cena; desta vez não para lutar contra a exclusão clamando por cidadania e direitos sociais, mas lutando pela inclusão, pela integração dos excluídos que o sistema gera. Trata-se do contraditório terceiro setor” (GOHN, 2000, p.20).

O terceiro setor¹⁸ corresponde às instituições, que são arregimentadas para atuarem junto ao Estado, no exercício de atividades públicas não essenciais. As mais comuns são as ONG’s.

A autora acima citada caracteriza as instituições que integram o terceiro setor como um “tipo de Frankenstein”, pois, assim como este personagem alegórico, elas são amplas, heterogêneas, multifacetadas e desajeitadas. Ela explica:

É contraditório, pois inclui tanto entidades progressistas como conservadoras; abrange programas e projetos sociais que objetivam tanto a emancipação dos setores populares e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, com justiça social, como programas meramente assistenciais, compensatório, estruturado segundo ações estratégico-racionais pautadas pela lógica do mercado (Gohn, 2000, p.22).

Apesar dessas diferenças, há um ponto comum entre elas: todas falam em nome da cidadania. Desta forma, a criação e a regulamentação do terceiro setor possibilitaram a ampliação de organizações privadas, voltadas ao desenvolvimento de atividades públicas, mobilizando o voluntariado e política assistencialista, por outro lado, ele adota

¹⁸ Elas foram criadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com uma das propostas para modernizar a administração pública brasileira, por meio da adoção do modelo administrativo gerencial. O tema foi inicialmente regulado pela Lei 9790/1999.

uma postura mais propositiva e menos reivindicativa, perdendo (ou diminuindo) a peculiaridade que caracteriza os movimentos sociais.

Há uma série de críticas ao terceiro setor, por representarem a institucionalização dos movimentos reivindicativos, que muitas vezes são cooptados pelos setores públicos, para desenvolver atividades públicas, muitas vezes se afastando da sua natureza contestatória. Neste sentido, Albuquerque (2006, p.18) afirma:

(...) a institucionalização da participação popular é aceita e apreciada pelos grupos hegemônicos, pelo fato de servirem como estratégia para a paralisação das massas e de limitar seu confronto com um pequeno número de representantes, mais facilmente controlados.

Apesar de concordar com a autora, em relação aos riscos da institucionalização da participação popular, não podemos deixar de reconhecer o papel que o terceiro setor teve (e ainda tem) no desenvolvimento de políticas públicas e aqui retomamos a visão sistêmica de reconhecimento da circularidade presente nos sistemas sociais, no sentido de que da mesma forma que o governo age nas instituições que integram o terceiro setor, eles também influenciam a gestão pública.

Na medida em que lideranças de tais movimentos passavam a participar mais do Estado, seja por meio da participação em conselhos ou exercendo cargos públicos, ou ainda por haverem sido eleitos como políticos. Podemos afirmar que houve uma “crise” dos movimentos sociais urbanos, no início da década de 90, mas ela “(...) não significava o desaparecimento deles, e nem o seu enfraquecimento enquanto atores sociopolíticos relevantes, mas sim uma rearticulação interna e externa de seu papel na sociedade” (Gohn, 2004, p12).

Ainda conforme a autora, essa nova realidade permitiu uma maior articulação desses movimentos em redes, que passaram a atuar conjuntamente, inclusive com a delimitação de agendas nacionais, realização de congressos e reuniões periódicas.

O terceiro setor ainda tem expressividade no cenário nacional, contudo, nos últimos anos, aumenta no Brasil e em outros países latino-americanos, a **Heterogeneidade das mobilizações**, podemos enumerar alguns eixos principais de organização dos movimentos sociais no século XXI:

- Lutas e conquistas por condições de habitabilidade na cidade;
- Mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na estrutura político-administrativa da cidade;
- Mobilização e movimentos de recuperação de estruturas ambientais e físico-espaciais;
- Movimentos contra o desemprego;

- Movimentos de solidariedade e apoio a programas com meninos de rua, portadores de HIV e deficiências físicas;
- MST e suas vias de articulação com as cidades;
- Movimentos étnico-raciais;
- Movimentos de mulheres e homossexuais;
- Movimentos rurais pela terra reforma agrária;
- Contra políticas neoliberais e os efeitos da globalização (Miranda, 2009, p.232).

Esta multiplicidade de grupos reivindicativos está associada com a perspectiva dos novos movimentos sociais, que já abordamos anteriormente, que abrangia reivindicações mais abrangentes que o aspecto socioeconômico, englobando também a reformulação dos padrões culturais socialmente determinados.

Mulheres, homossexuais e negros, por exemplo, passaram a formular diferentes estratégias para o desenvolvimento de políticas da diferença, levantando uma nova ordem de demandas relativas aos modernos direitos sociais, que impuseram o tema da identidade como central nessas demandas (Soares do Bem, 2006, p. 1152).

No entanto, nos perguntamos se a nomenclatura “novos movimentos sociais”, seria a mais apropriada para denominar a experiência latino-americana, haja vista ela ter sido mais tardia, graças ao período ditatorial, bem como devido à peculiaridade de ter surgido a partir de movimentos sociais ligados às classes populares. Na verdade,

Na América Latina, frequentemente se tem preferido a expressão “movimento popular” a “novos movimentos sociais” para se referir às mobilizações. Designando dessa forma ao mesmo tempo organizações de classe média, operárias e camponesas, bem como as dos habitantes dos bairros desfavorecidos, militantes e pesquisadores referiam-se à construção de uma malha das sociedades “vinda de baixo” (Goirand, 2009, p.327).

Devemos ressaltar que neste período, em muitos países latino-americanos, representantes de esquerda chegam ao poder, muitos dos quais, antes integravam movimentos reivindicativos, eles são eleitos com a promessa de realizarem uma política pública mais participativa e inclusiva. A este respeito, podemos dizer que:

(...) los cambios de elencos gubernamentales favorecieron un proceso de recuperación de la legitimidad del Estado, particularmente orientado a reestablecer el monopolio estatal de la política y de las representaciones partidarias como única mediación legítima de la delegada soberanía popular. En este camino, la relegitimación del Estado en el marco de la recuperación del crecimiento económico y del despliegue de renovadas políticas sociales de mayor impacto se tradujo no sólo en la recuperación del control estatal del espacio público – restringiendo la capacidad de acción de los movimientos sociales – sino también en procesos de integración política de fracciones o sectores de las clases subalternas (Seoane et al, 2011, p.193).

Ainda conforme os autores, essas experiências não são novidades no contexto latino-americano, pois fazem referência às coalizões interclassistas, bem como a particularidades regionais que emergiram, a partir do século XX, sendo asseveradas com a expansão da industrialização substitutiva, propiciando a expressão política do “populismo”.

O populismo é um conceito associado ao contexto latino-americano, utilizado na ciência política, na história e na sociologia, sobre ele podemos afirmar que:

Uno de los elementos que ha convocado el concepto ha sido la presencia de **liderazgos calificados como personalistas, caudillistas, autoritarios, demagógicos**, que utilizan una retórica beligerante y cuyo decisionismo jaquea a las instituciones poliárquicas, y por extensión —para quienes defienden estas lecturas—, a la propia democracia. A su vez —aunque no siempre asociada a la idea de liderazgo—, la categoría populismo se asocia a **decisiones que fortalecen la presencia del Estado en detrimento del mercado** y una serie de políticas tendientes a transferir recursos hacia los sectores excluidos o pauperizados. Las aproximaciones también incorporaron, en ocasiones, y de diferente modo, una **característica ideológica del populismo vinculada al nacionalismo y su evocación de lo popular**, ya sea desde reivindicaciones étnicas, culturales, religiosas o classistas¹⁹ (Retamozo, 2014, p.223-224).

É possível, portanto, identificar em destaque três características importantes na conceituação do populismo: (i) presença de liderados qualificados como autoritários, personalistas e demagogos, que exercem uma grande influência na população, graças ao uso aprimorado da retórica; (ii) adoção de uma política de fortalecimento do estado, em detrimento do mercado econômico; (iii) valorização de uma postura ideológica nacionalista e popular.

Retamozo (2014) ressalta ainda a presença do “movimento populista”, que ocorre quando um líder popular e carismático incita as massas populares, por meio de ações coletivas, que não sejam associadas aos partidos políticos. Há uma relação de representação direta entre o povo e este líder, que inclusive é influenciada pela emoção.

Retomando o debate sobre a heterogeneidade das mobilizações na atualidade, podemos destacar ainda que:

(...) neste novo século observa-se que novíssimos sujeitos entraram em cena, como os movimentos sociais anti ou alter-globalização. Várias lutas sociais se internacionalizam rapidamente, novos conflitos sociais eclodiram abrangendo diferentes temáticas que vão da biodiversidade, lutas e demandas étnicas, até as lutas religiosas de diferentes seitas e crenças (Gohn, 2008, p.440).

¹⁹ Sem grifo no original.

Essa heterogeneidade de lutas sociais pode ser percebida também porque, nos últimos anos, vários países latinos americanos vivenciaram (e vêm vivenciando) o aumento no quantitativo de protestos sociais, por meio de passeatas, manifestações utilizadas para denunciar problemas sociais enfrentados pela população.

No Chile tivemos o movimento que ficou conhecido como “*Revolución pinguina*”, movimento estudantil, iniciado em 2006, contra mudanças no sistema de ensino do país; No México, houve o caso Ayotzinapa, quando 43 (quarenta e três) estudantes desapareceram em 2014, desencadeando uma série de protestos em todo país.

No Brasil, houve um grande onda de movimentos reivindicatórios, em 2013, denominados por jornalistas como “Jornadas²⁰ de junho”, iniciado em São Paulo, mas que depois se espalhou por quase todas as capitais e até cidades do interior, no país inteiro. Além desses, outros países da região também viveram realidades semelhantes, como: Argentina, Peru, entre outros.

Do ponto de vista da teoria dos sistemas, os protestos representam uma tentativa de atividade comunicativa dos excluídos, posto que na forma inclusão-exclusão, uma pessoa estará incluída aos sistemas quando seja possível estabelecer comunicação.

É importante ressaltar que, neste estudo, também abordaremos a visão sistêmica dos movimentos sociais, apresentando como Luhmann e outros teóricos associados a esta corrente teórica caracterizam tais movimentos em seus estudos, antes disso, na próxima seção, faremos algumas considerações sobre o debate a cerca da luta por moradia e como surgiram e quais são os movimentos reivindicatórios por moradia no Brasil.

²⁰ De acordo com o Singer (2013, p.24): “As jornadas originais constam de *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* como nada menos que ‘o mais colossal acontecimento na história das guerras civis européias’. Trata-se do momento em que, na conjuntura aberta pela revolução de 1848, o proletariado de Paris lança-se a uma tentativa insurrecional, sendo esmagado pela repressão à bala comandada pelo general Cavaignac (...).O junho brasileiro também produziu um tremor de terra, porém não chegaria a qualificá-lo de terremoto, uma vez que o travejamento fundamental da ordem não foi questionado. As relações de classe e propriedade não estiveram diretamente no centro das manifestações e as regras do jogo político foram visadas de maneira difusa. Prova disso é que as propostas de Constituinte exclusiva e plebiscito para a reforma política caíram no vazio, tendo sido esquecidas quase logo depois que o mês acabou”.

III A LUTA POR MORADIA E SEUS MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS

Nesta seção iremos discorrer sobre o direito à moradia, evidenciando a realidade do nosso país. Inicialmente abordaremos a ideia de habitação digna e adequada e como ela está distante de ser assegurada no cenário brasileiro, no qual ainda há uma quantidade significativa de pessoas que não têm acesso a condições mínimas de habitabilidade, ao mesmo tempo em que, cada vez mais aumenta a especulação imobiliária.

Em seguida, abordaremos sobre os movimentos sociais de luta por moradia no Brasil, enfatizando seu surgimento e a organização atual deles.

3.1 A moradia digna no cenário brasileiro: precarização da habitação e especulação imobiliária

No âmbito internacional, o direito à moradia foi reconhecido como fundamental, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, a qual preconiza em seu artigo XXV, primeira parte, que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle²¹.

A previsão do direito à moradia neste documento demonstra a importância da garantia de uma moradia digna a todos/todas os/as cidadãos/dãs.

Outro documento internacional relevante que menciona o direito à moradia é o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) das Nações Unidas, o qual fora aprovado em 1966²². O tema é mencionado no parágrafo 1º do artigo 11, que diz:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

²¹ Sem grifo no original.

²² Tal Pacto foi ratificado no Brasil por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

O reconhecimento do direito à moradia na DUDH e no PIDESC demonstra a importância que ele tem no âmbito da proteção internacional aos direitos humanos. Nosso estudo propôs estudá-lo, porque apesar de estar presente nestes documentos internacionais tão relevantes, o acesso à moradia no Brasil ainda é precário, sendo cada vez mais comum e necessária a organização de movimentos sociais que lutam por moradia em nosso país (e em outras localidades também).

Retomando ao disposto no PIDESC, conforme foi visto, o documento internacional não apenas garantiu o direito à moradia, como também ele especificou que esta moradia deve ser adequada, na verdade,

A introdução do conceito de moradia adequada segue um caminho distinto daquele que instituiu a moradia como direito humano básico (...). São outros os caminhos que levam a introduzir que não basta garantir um teto, mas que a moradia tenha condições de habitabilidade – condições estas que extrapolam a construção propriamente dita e ampliam a adequação para um contexto mais amplo (Spink *et al*, 2020, p.6).

A Relatoria Especial da ONU para o Direito à moradia adequada enfatiza que o direito à moradia digna é maior do que um teto e quatro paredes, ele deve ser garantido um lar seguro que permita a vivência pacífica e digna.

Para tanto, tal Relatoria²³ destaca que este direito deve incluir sete diretrizes, a saber: segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada e adequação cultural. A seguir descrevemos melhor cada uma dessas diretrizes.

A segurança da posse diz respeito à necessidade haver garantias legais na posse da moradia, diminuindo o medo constante e as ameaças de serem despejados ou removidos de forma repentina. Esta segurança pode ser assegurada por inúmeras maneiras, variando de acordo com a realidade jurídica de cada local.

A segunda diretriz prevê que para que uma moradia seja adequada deve ter disponíveis serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, sendo fundamental que tenha acesso a serviços básicos, como: energia elétrica, água encanada, saneamento básico, coleta de lixo, bem como deve ser próxima a equipamentos educacionais, de saúde, de lazer, como também ao transporte público e outros serviços.

²³ Essa definição de moradia adequada foi publicada inicialmente pela UN-Habitat, em 1991.

Em seguida, há a diretriz do custo acessível, segundo a qual o acesso à moradia deve ser realizado com preços módicos, de forma que não haja o comprometimento do orçamento familiar, tanto no que diz respeito à aquisição ou quanto ao aluguel da residência. Como também devem ser moderados os gastos relacionados com manutenção da casa.

A quarta diretriz é a habitabilidade, ou seja, para que uma moradia seja adequada é necessário que ela seja segura e tenha boas condições para proteger seus moradores contra as intempéries climáticas, bem como problemas estruturais, ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação. É preciso também que ela seja adequada à quantidade de moradores.

A quinta diretriz está relacionada com a não discriminação e priorização de grupos vulneráveis e prevê que uma moradia adequada deve permitir a acessibilidade de todos/todas, incluindo os grupos socialmente vulneráveis como idosos/as, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, etc. Inclusive, de acordo com esta diretriz, é preciso que esses grupos sejam priorizados nas políticas habitacionais.

Em seguida, temos a diretriz da localização adequada, segundo a qual a moradia deve ser próxima aos locais de trabalho, escolas e serviços como farmácias, mercados, entre outros. É preciso também que haja acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.

Por fim, a sétima diretriz é a da adequação cultural, a qual estimula que a construção da moradia, bem como suas melhorias e/ou modernizações prezem pelo respeito à identidade e a diversidade cultural de quem vai habitá-la.

A quantidade significativa de pessoas em situação de rua, as habitações precárias e sem infraestrutura em que vivem milhares de brasileiros/ras, que costumamos visualizar no cenário das metrópoles do nosso país demonstram que essas diretrizes estão longe de ser respeitadas. Essa realidade despertou meu interesse, enquanto pesquisadora a dedicar-se ao tema.

Do ponto de vista legal, no Brasil, o direito à moradia foi reconhecido como direito fundamental pela Constituição Federal brasileira em seu artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, 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 Constituição²⁴.

²⁴ Sem grifo no original.

Esse reconhecimento, contudo, foi tardio tendo em vista que o direito à moradia foi previsto expressamente em nossa Carta Magna apenas no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Outros dispositivos constitucionais, contudo já disciplinavam a matéria de forma tácita, conforme é destacado por Pedro Lenza (2012):

Apesar dessa incorporação tardia ao texto, desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava amparado, pois, nos termos do art.23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico,

Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art.1º, III), direito à intimidade e à privacidade (art.5º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art.5º, XI) não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (Lenza, 2012, p.1078).

Logo após, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional brasileiro, entrou em vigor a Lei 10257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, o qual tinha por objetivo estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Mais adiante, houve a Lei 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ao mesmo tempo, instituiu o Conselho Gestor deste Fundo.

Nesta lei brasileira a ideia de moradia adequada foi substituída pelo termo moradia digna, entretanto, tal termo não chegou a ser conceituado pela norma. Apesar disso, ele se difundiu no cenário nacional, sendo amplamente utilizado pelos movimentos sociais de luta por moradia, bem como por instituições sociais e políticas.

A ideia de moradia digna perpassa pelo exercício da cidadania plena, além disso:

(...) a possibilidade de dotar de dignidade uma moradia depende necessariamente da apropriação do espaço pelos moradores. A incorporação dessa experiência no âmbito das políticas públicas habitacionais se mostra limitada. Em suma, a polissemia do adjetivo “digna” permite propor que moradores de habitações ditas precárias, que não atendem aos cânones de adequação habitacional, também têm agência. Podem, na medida de suas possibilidades, apropriar-se desses espaços, dando-lhes características que se coadunam com sua dignidade enquanto seres humanos (Spink *et al*, p.12, 2020).

O direito à moradia digna é assegurado a todos/todas os/as cidadãos/dãs e para sua efetivação é necessária uma política urbana inclusiva. Contudo, ainda estamos distantes desta realidade. De acordo com Fundação João Pinheiro (2021):

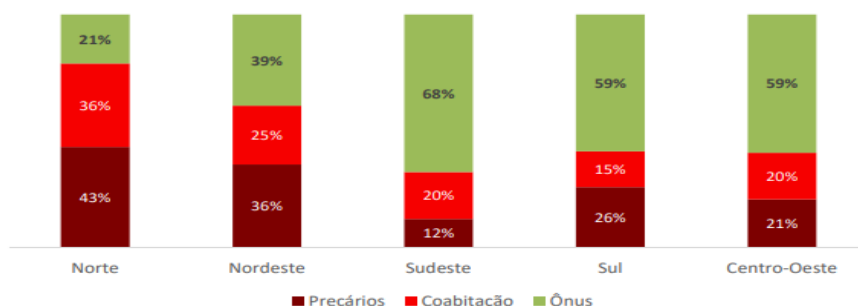
Em 2019, o *déficit* habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Em termos relativos, o número total representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país.

Este conceito de *déficit* habitacional foi construído a partir da definição de necessidades habitacionais, que engloba tanto essa ideia de *déficit* habitacional, como também a inadequação de moradias. O primeiro “é calculado como soma de quatro componentes: a) domicílios precários; b) coabitação familiar; c) ônus excessivo com aluguel urbano; e d) adensamento excessivo de domicílios alugados” (Spink *et al*, 2020, p.8).

Já a inadequação de moradias, segundo os/as autores/ras é calculada com base em cinco critérios, que são: 1) ausência de infraestrutura adequada, quando não há, pelo menos, dos serviços básicos nas residências, tais como: energia elétrica, água encanada, saneamento básico, coleta de lixo; 2) concentração acentuada de moradias próprias; 3) inexistência de sanitários; 4) cobertura inapropriada; e 5) inadequação fundiária urbana.

Já a Fundação João Pinheiro (2021) reconhece apenas 03 (três) componentes para caracterização do *déficit* habitacional, a saber: ônus excessivo com o aluguel urbano, a coabitação e habitações precárias, inclusive em um estudo realizado por tal organização, foram publicados os dados estatísticos que representavam a realidade desse *déficit* habitacional no ano de 2019 vejamos:

Gráfico 01 - Composição do *déficit* habitacional segundo regiões geográficas - Brasil - 2019



Fonte: Fundação João Pinheiro (2021)

O gráfico demonstra que o principal componente que caracterizou o déficit habitacional brasileiro, em 2019, foi o ônus excessivo do aluguel, com o valor da locação elevado as famílias acabam precisando diminuir os custos com outras despesas, como alimentação, saúde, educação, lazer, entre outras coisas.

Podemos ver este componente foi ainda mais alto no Sudeste (68%), no Sul (59%) e no Centro-Oeste (59%). No Nordeste o percentual deste componente foi um pouco menor (39%), chegando próximo ao componente da habitação precária (36%), ainda assim o custo alto do aluguel ainda foi o componente que teve o maior índice. A única exceção foi a região Norte, em que este componente obteve o percentual mais baixo (21%), perdendo para a moradia precária (43%) e para a coabitação (36%).

Essa carência habitacional foi asseverada devido ao aumento da urbanização brasileira, que ocorreu de forma abrupta e sem planejamento, além de haver sido acompanhada de uma desigualdade social latente e pela ausência de políticas públicas urbanas voltadas para habitação (Lima, 2020).

Tais políticas apenas começaram a existir no Brasil, após o novo milênio, com as leis que versam sobre o assunto, já mencionadas anteriormente, contudo nas ações governamentais ainda há uma priorização do direito à propriedade privada, em detrimento de outras formas de provisão habitacional, falaremos melhor sobre isso no próximo tópico.

Em paralelo a esta realidade, vem ocorrendo o esvaziamento dos centros urbanos, sendo cada vez maior a quantidade de prédios abandonados nestes locais.

Tais imóveis deixam de atender sua função social, exigida constitucionalmente, quando assegura o direito à propriedade como direito fundamental, mas, ao mesmo tempo, exige que haja o atendimento a esta função social, conforme descrito no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988 (CF/88) ²⁵.

Como pode ser visto, nossa Constituição tem dispositivos importantes para minimizar os efeitos dessa periferização da moradia social no Brasil, além dela, destaca-se o Estatuto da cidade, o qual também evidencia a ideia de função social da propriedade, como também na função ambiental. Tais normas:

(...) trazem em seu bojo diversos instrumentos urbanísticos que, se geridos de forma democrática, podem regular o mercado e o preço da terra visando baratear os custos da moradia e produzir terra urbanizada para moradia com valor acessível e bem localizada. Por exemplo, a ociosidade dos imóveis

²⁵ A função social da propriedade é mencionada ainda no artigo 170, inciso III e no parágrafo 2º do artigo 182, ambos da CF/88.

centrais pode ser combatida com a implementação de instrumentos de efetivação de função social da propriedade urbana como o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo (Lima, 2020, p.17).

Todavia, na prática, observa-se o oposto, priorizam-se políticas públicas habitacionais pautadas unicamente na propriedade privada propiciando:

(...) um aporte de recursos no mercado imobiliário, esse aporte de recurso infla e aquece o próprio mercado e aumenta o preço dos imóveis, beneficiando os investidores e proprietários. Assim, os recursos públicos injetados acabam por dificultar ainda mais o acesso da população mais pobre à moradia (Lima, 2020, p. 14).

Estimula-se, portanto, o instituto da especulação imobiliária. Em linhas gerais, podemos dizer que ele representa um ganho obtido pelo empreendedor que não foi decorrente de investimento realizado por ele mesmo, caracterizando desta forma uma espécie de transferência de renda para os proprietários de terra, decorrente principalmente de investimentos públicos no setor de infraestrutura (Castilho, 1994, p.47).

Isso significa que na medida em que os investimentos no espaço urbano são realizados prioritariamente pelos setores públicos (e em menor escala pelos setores particulares), haverá valorização financeira de empreendimentos, tornando-os mais caros e mais inacessíveis para a maior parte da população.

A dinâmica desses investimentos está fundamentada na lógica da especulação imobiliária que é caracterizada pelo fenômeno de construção/desconstrução do espaço urbano que possibilita a geração de lucro no mercado de imóveis. Essa realidade foi descrita por Silva da seguinte forma:

Portanto, a forma do capital auferir lucros com o espaço urbano é um incessante criação de paisagens (bem como a ocupação de novas áreas), que são concebidas, produzidas, vendidas, apenas para serem num outro momento destruídas e reconstruídas diante de novas conjunturas espaciais, temporais e políticas através das quais o capital busca ampliar sua acumulação [...]. A valorização do espaço urbano como espaço de criação/destruição encerra, portanto, uma série de contradições, entre elas a necessidade da permanência do espaço urbano pelo capital para sua posterior reconstrução com toda lucratividade que essa reconstrução possa oferecer. (Silva, 2008)

Ou seja, na medida em que a especulação imobiliária cresce o valor da moradia vai se tornando exorbitante impedindo que a maior parte da população tenha garantido o seu direito de ter uma moradia digna.

Tal realidade caracteriza a “Cidade do Capital”, que representa a segregação entre pobres e ricos nos espaços sociais, com adoção de medidas que separem/dividam as classes sociais, mantendo afastados dos bairros nobres as pessoas consideradas como indesejadas. Nesta lógica, “Para uns, a cidade dos shoppings, dos condomínios fechados e das belas avenidas. Para outros, a cidade da polícia violenta, das moradias precárias, onde falta tudo” (Boulos, 2012, p. 40).

Ainda conforme o autor, o planejamento urbano deve estar a serviço do lucro da especulação imobiliária, mesmo que isso implique em perdas sociais para os demais habitantes, nesta lógica segregar, valoriza.

Neste cenário, os movimentos sociais de luta por moradia almejam impor ao Estado a obrigação de garantir a todos/todas o acesso a uma habitação digna, mas na prática tais movimentos são estigmatizados. Nosso estudo buscou compreender como são construídas as comunicações a cerca de tais movimentos, na perspectiva luhmanniana.

O Estado corroborou com o crescimento do mercado imobiliário e, conseqüentemente, com a especulação imobiliária, uma vez que optou, ao longo dos anos, por políticas habitacionais que privilegiavam a propriedade individual, concedendo financiamentos imobiliários destinados a aquisição de imóveis da classe média, no próximo tópico falaremos melhor sobre tais políticas, ao mesmo em que traçaremos um paralelo com o desenvolvimento dos movimentos sociais de luta por moradia do Brasil.

3.2 Delineamento histórico da repercussão dos movimentos sociais de luta por moradia nas políticas habitacionais no Brasil

O início do século XX marcou o desenvolvimento da industrialização brasileira, possibilitando um aumento significativo da urbanização das cidades, trazendo mais oportunidades de trabalho nos centros urbanos, provocando o incremento do êxodo rural. As pessoas saíam da zona rural buscando melhores condições de vida, o que incluía os escravizados, que haviam sido libertos recentemente.

Acontece que as cidades não estavam prontas para receber esse maior contingente populacional, acelerando a precarização das moradias, na verdade “os trabalhadores já viviam mal: em cortiços, cômodos de aluguel e nas chamadas vilas

operárias, que eram conjuntos de casas que as empresas “ofereciam” aos empregados (que pagavam com parte do seu salário)” (Boulos, 2012, p.25).

As vilas operárias eram destinadas a classe média baixa, composta por operários, que integravam o funcionalismo público e para pequenos comerciantes, não abrangendo a classe mais baixa, a qual morava em residências de aluguel, pertencentes à iniciativa privada, que as edificavam utilizando incentivos fiscais do Estado. Essas casas “eram construídas precariamente e sem nenhuma infraestrutura, facilitando o aparecimento de surtos de doenças, devido às condições anti-higiênicas em que a população se obrigava a morar, por falta de opções acessíveis” (Souza; Araújo; Machado, 2018, p. 04).

Diante disso, a burguesia sente-se ameaçada e inicia o processo de periferização da moradia, expulsando a população de baixa renda que morava próxima ao trabalho, nos bairros nobres das cidades e passam a viver em regiões mais afastadas, às margens da cidade (daí o termo marginalização social²⁶), ou seja, “a população expulsa das áreas nobres da cidade, passaram a ocupar morros e alagados sem as menores condições de salubridade ou segurança, sendo agravadas as condições de vida, principalmente as relacionadas ao transporte, segurança educação e saúde” (Albuquerque, 2006, p. 04). Neste cenário surgem as primeiras favelas brasileiras²⁷.

Ainda conforme a autora, a falta de condições dignas de vida e de moradia, bem como a negação de acesso aos direitos humanos dessas pessoas corroboraram para o surgimento da organização coletiva desses indivíduos, os quais passaram a reivindicar que o Estado agisse em defesa de suas demandas. Diante disso, ganha força um processo de luta permanente pela transformação das estruturas sociais por parte dos setores excluídos da sociedade. No caso específico da moradia, tais demandas começam a ser debatidas por meio das Associações de bairro e das Ligas dos Moradores.

Segundo Boulos (2012), na época do inquilinato, os trabalhadores já lutavam por melhores condições de moradia. Ele destaca o primeiro grande movimento, relacionado a esta causa, ocorrido entre 1917 e 19, através da formação da Liga dos inquilinos, contra despejos e o valor dos aluguéis. Na ocasião os sem-teto buscaram organizar uma greve do pagamento do valor do aluguel. Ele relata ainda a ocorrência de grandes

²⁶ É importante ressaltar que a marginalização social não aconteceu de uma vez, a população de baixa renda foi sendo retirada aos poucos dos bairros mais nobres (e continua sendo).

²⁷ A realidade das favelas foi descrita em sua mais cruel realidade pela catadora de material reciclável, Carolina Maria de Jesus, através do livro “Quarto de despejo: diário de uma favelada”, que transcreve trechos do diário da autora, moradora da primeira grande favela de São Paulo, a Canindé.

movimentos em torno do mesmo assunto, mais adiante, entre 1945-47, principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, com as mesmas reivindicações.

A partir da década de 30, os movimentos de bairros se intensificam²⁸, a partir da organização das pessoas de baixa renda que moravam em locais sem infraestrutura, que reivindicavam condições mais dignas de moradia.

Aos poucos, as comunicações desses movimentos começam a gerar irritações nos sistemas sociais permitindo recursividade, Luhmann (2016 [1993], p.147) esclarece que: “A validade é, de momento a momento, de novo assimilada como produto do sistema. Por isso, ela se garante exclusivamente mediante a integração recursiva das operações com o menor uso possível de informações (redundância)”. Ou seja, a partir do momento que as comunicações desses sistemas são difundidas, elas ganham recursividade nos sistemas sociais eles permitem que haja variabilidade do sentido sobre os temas que eles militam.

Este esclarecimento foi importante porque nos permite verificar como as comunicações oriundas dos movimentos de bairros, durante a década de 30, que mencionávamos anteriormente ganharam força, implicando uma mudança de postura Estado, que assustado com o crescimento e organização dos movimentos urbanos, decide tomar alguma providência para minimizar a insatisfação popular, já que o povo na rua representava uma ameaça para a manutenção da ordem vigente (Albuquerque, 2006).

Diante disso, aos poucos o Estado começa a desenvolver ações voltadas para a questão habitacional, contudo na maior parte das vezes consistia em ações isoladas, não chegaram a definir uma política mais ampla, articulada e coerente sobre o assunto. Neste sentido, pode-se dizer que:

Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, um ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão (Bodunik, 1994, p. 717).

²⁸ Albuquerque (2006) detalha a criação desses movimentos de bairros na cidade do Recife, os quais eram apoiados pelo Partido Comunista, segundo ela, entre as décadas de 40 e 50, são criados os Comitês populares e Democráticos de Bairros, a Sociedade Mixta Largo do Viveiro de Afogados 30 de setembro, em Mustardinha; a Sociedade dos Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios, entre outras que não eram registradas em cartório, mas que existiam de fato.

Apesar dessa ausência de coesão e articulação de uma política habitacional mais abrangente, tal autor defende a hipótese que, neste período, havia consenso na sociedade que a questão da moradia da classe trabalhadora deveria contar com ações afirmativas por parte do Estado, não sendo responsabilidade apenas da iniciativa privada.

Esse consenso adveio justamente das reivindicações dos grupos sociais que lutavam por moradia. Ao abordar sobre o sistema jurídico, Luhmann (2016 [1993], p.90) destacava que: “a proposta de modificação do direito se converterá tão logo se aponte que a norma deve ser modificada, em comunicação no âmbito do sistema do direito - não importa que ela provenha de agrupamentos políticos associações de interesses e movimentos sociais”.

O sociólogo alemão nos mostra que a proposta de modificação do direito irá ser colocada em prática a partir de comunicações no âmbito interno e externo dos sistemas sociais, conforme veremos melhor mais adiante. Entretanto, ainda não podemos falar da estruturação de um movimento de protesto por moradia, enquanto sistema social autônomo, apesar disso, a mobilização desses grupos sociais já repercutia no corpo social.

Podemos exemplificar tal repercussão com algumas iniciativas estatais voltadas para a questão habitacional. Destacamos a princípio a Decreto-Lei do inquilinato, que entrou em vigor em 1942, instituindo o congelamento dos valores dos alugueis, bem como regulamentando a relação entre os inquilinos e os proprietários dos imóveis. Essa norma influenciou de forma incisiva nas moradias populares.

Mais adiante tivemos a criação da Fundação Casa Popular (FCP), durante o Governo Dutra, em 1946, que foi instituída como uma resposta ao problema de moradia, que ficou ainda mais grave após a guerra, sendo estruturado com objetivos muito ambiciosos, uma vez que previa financiamentos para habitação, mas também englobava áreas mais abrangentes como infraestrutura, saneamento básico, construção civil entre outros.

A FCP não obteve o sucesso esperado, justamente por uma série de fatores como: “(...) sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional” (BODUNIK, 1994, p. 718).

Esses fatores demonstram que a atuação do Estado naquele período em relação ao direito à moradia era muito deficitária, além disso, a permanência do congelamento dos aluguéis, estabelecido pela lei do inquilinato, ampliou o problema habitacional brasileiro, uma vez que, ao longo do tempo, os proprietários deixaram de disponibilizar seus imóveis para aluguel, extinguindo do mercado as casas disponíveis para alugar, deixando as pessoas sem opção de moradia. Em decorrência disso:

Durante os anos que vão de 1954 até 1964 foram se formando cada vez mais associações de moradores na capital paulista. Essas entidades serviram de núcleos para o movimento de moradores, que cresceu vertiginosamente nos anos 1960, produto de três fatores: as necessidades relativas à infra-estrutura urbana para os novos bairros; a política vigente, o populismo, que se baseava numa barganha do voto por obras que trouxessem melhoria urbana; e a vontade das massas de participar das decisões relativas à vida política local. É preciso lembrar e reconhecer essas associações como escolas de formação política (Gohn, 2004, p.04).

Neste período, houve ainda a criação do Conselho Federal de Habitação (CFH) em 1962, por meio do Decreto nº 1281/1962. Tal norma enumerava as atribuições do referido Conselho, merece destaque o inciso I do artigo 2º, *in verbis*: “Art.2º, I. Orientar e promover a política de habitação do Governo, mediante um planejamento de âmbito nacional, visando de maneira particular a habitação destinada às classes economicamente menos favorecidas” (Brasil, 1962).

Este Conselho durou pouco tempo, pois, logo após o início da ditadura brasileira foi delineado uma nova política habitacional, influenciada pela Doutrina da Segurança Nacional, que consistia no Plano Nacional de Habitação (PNH), por meio do qual foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Na verdade, tal política:

(...) pretendia ser, no início, uma forma de dar legitimidade ao governo dos militares, depois do golpe de 1964. A proposta, expressa inclusive em documentos, seria transformar o trabalhador em proprietário (de um imóvel) e, assim, ganhar a simpatia dos mais pobres ao governo repressivo e antipopular dos militares (Boulos, 2012, p.19).

O PNH previu também a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o qual era constituído do BNH, já mencionado, mas contava também com o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), permitindo que a política habitacional brasileira ganhasse diretrizes nacionais. Neste cenário o BNH passou a ser considerado como “o principal executor da política de habitação no governo militar, ele funcionou como um banco central dos agentes financeiros, garantindo créditos e

depósitos dos financiamentos no setor imobiliário” (Souza; Araújo; Machado, 2018, p.5-6).

O BNH foi importante pelo pioneirismo, enquanto primeira política habitacional mais estruturada a nível nacional, todavia ela representou um grande fracasso, na medida em que não conseguiu contemplar as pessoas pertencentes às camadas mais baixas de renda, que eram as que mais precisavam de melhores condições de moradia.

Isso ocorreu por conta da lógica bancária e empresarial do BNH. Não havia praticamente nada de subsídio, isto é, o valor do completo do imóvel tinha que ser pago pelo mutuário do programa. Além disso, as prestações eram elevadas e seguiam normas de crédito bancário privado (...) seu objetivo sempre foi o lucro com a produção e financiamento de moradias. A moradia, tratada pelo próprio Estado como mercadoria, permaneceu sendo privilégio dos que podiam pagar alto por ela (Boulos, 2012, p.19-20).

Foram priorizados os financiamentos voltados para a classe média alta, enquanto as pessoas mais pobres, que representavam a maior parte do percentual de déficit habitacional no Brasil, não foram contempladas, podemos afirmar que o BNH estava mais preocupado com o lucro, do que em resolver o problema habitacional do Brasil.

Boulos (2012) apresenta os números que evidenciam essa realidade, segundo ele apenas 25% dos recursos do BNH foram destinados para as famílias que recebiam até 05 (cinco) salários mínimos, tendo tal valor representado apenas 12% do valor total de recursos aplicados pelo banco.

Neste cenário surge o Movimento contra os Loteamentos Clandestinos (MLC) ocorrido em 1972, sabe-se que:

Essa mobilização partia da insatisfação gerada pelo fato de os loteamentos populares em São Paulo serem feitos apenas segundo os interesses dos loteadores, sem nenhuma legislação que os regulamentasse, quer quanto a seus aspectos urbanísticos (prevendo a existência de infra-estrutura urbana mínima), quer quanto a seus aspectos legais (estabelecendo que a estrutura fundiária da terra teria de ser legalizada) (Gohn, 2004, p. 6).

Já que as famílias de baixa renda não eram abrangidas pelo BNH precisavam recorrer a construir suas casas em loteamentos clandestinos, sem infraestrutura, como também sem a devida legalização dessas casas e/ou terrenos.

Um pouco mais adiante, em 1979, tivemos outro movimento de protagonismo que foi o Movimento das Favelas. Nascido de uma maior conscientização e ativismo político da população, tal movimento foi criado, graças à favelização da cidade de São Paulo, que ganhou força na década de 70, decorrente do empobrecimento da população e falta de alternativas para aquisição da casa própria. Lutavam por melhores condições

de infraestrutura como água, luz, mas também buscavam o desenvolvimento de projetos de urbanização para essas comunidades periféricas (Gohn, 2004).

O BNH entrou em falência em 1986, decretando o término da primeira política habitacional brasileira mais abrangente, mas marcada por asseverar ainda mais a desigualdade entre os brasileiros, tendo em vista que estimulou a especulação imobiliária e permitiu que construtoras auferissem lucros cada vez mais exorbitantes, tornando o custo da moradia mais elevado. Eram privilegiadas as pessoas que tinham recursos para adquirir casa própria, por outro lado quem era mais pobre ficou ainda mais afastado de realizar esse sonho.

Esse período foi de grande efervescência dos movimentos que reivindicavam o direito à moradia, com a realização de ocupações organizadas por estes grupos, na verdade:

Essas ações ganharam força principalmente a partir da década de 1980, com o surgimento de vários movimentos de luta por moradia nas cidades brasileiras. O grande marco desse período foi em 1987, com a ocupação simultânea de dezenas de terrenos, envolvendo cerca de 50 mil famílias, pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (Boulos, 2012, p. 48).

Logo após, tivemos a organização do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que reuniu diversas entidades que militavam pela reforma urbana e pelo acesso à moradia, sendo formado em 1987, buscando realizar um lobby a respeito da temática durante os debates em torno da Assembleia Constituinte que promulgou a Constituição Brasileira de 1988, a qual já incluiu alguns dispositivos sobre o assunto em seu texto original, conforme vimos no tópico anterior.

Lembramos ainda da Emenda Constitucional nº 26/2000, também mencionada anteriormente, a qual inclui a moradia como direito social, reconhecido por nossa Carta Magna.

A inclusão dos dispositivos sobre moradia no texto constitucional originário, bem como a aprovação desta Emenda constitucional representavam a recursividade que a garantia do direito à moradia estava tendo nos sistemas sociais, justamente pelos desdobramentos das ações dos movimentos sociais urbanos habitacionais, os quais ganharam força no período de redemocratização brasileira, que teve como marco inicial a promulgação da CF/88. Neste período merece destaque os seguintes movimentos de luta por moradia:

- **Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST²⁹)**: criado em 1997, sendo atualmente uma dos maiores movimentos sociais do país, com atuação em diversos estados, tendo por objetivo reivindicar pela garantia ao direito de moradia digna para população periférica, atingida pelo enorme déficit habitacional do nosso país. Partindo da máxima “se morar é um direito, ocupar é um dever”, pauta suas ações na ocupação de imóveis que estejam com alguma irregularidade ou que não atendam sua função social³⁰, com o objetivo de mobilizar e pressionar as autoridades pela desapropriação desses imóveis.

Figura 04 - Ato do MTST contra a violência durante as reintegrações de posse, realizado em São Paulo



Fonte: Redação Rede Brasil Atual, 2017.

- **Frente de Luta por Moradia (FLM)**: foi criado em 2004 com o objetivo de reunir diversos movimentos de luta por moradia no estado de São Paulo. A proposta era atuar na organização dos integrantes desses movimentos em diversas regiões da cidade, inclusive com a realização de jornadas, que buscavam a defesa da garantia do direito à moradia digna. A partir de 2017, expandiu suas atividades, abrangendo a luta por moradia, em outros estados do Brasil, buscando delinear uma unidade de abrangência nacional, no que diz respeito à luta por moradia.

De acordo com seu site institucional, a FLM, ao longo do tempo, foi responsável por diversas propostas relacionadas à luta por moradia, como: a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo para propriedades que tenham sido abandonadas pelo proprietário; instalação de moradias provisórias em propriedade

²⁹ Foi criado com o intuito de representar a versão urbana do Movimento Sem Terra (MST).

³⁰ A CF/88 exige que a propriedade atenda sua função social (artigo 5º, XXIII), já o parágrafo 2º do artigo 182 estabelece que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Tal plano é desenvolvido pelos municípios.

abandonadas; atuando para dirimir a corrupção imobiliária; atuando contra o pagamento de auxílio moradia para autoridades; e, defendendo a aplicação de juros mais justos aos financiamentos imobiliários.

- **Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN)**: Foi criado em 1990, com o objetivo de reivindicar a garantia do acesso à moradia digna e lutando pelo direito à cidade da população de baixa renda. É importante ressaltar que tal movimento já nasce como:

(...) uma dimensão nacional, através da confluência de diversos militantes oriundos de várias regiões do país e que já se conheciam de outros espaços de luta, movidos por uma necessidade de criação de um movimento de luta por moradia, acesso à terra e pela reforma urbana (Penha, 2020, p.29-30).

Segundo a autora, o MNLN foi formado a partir da articulação de diversas lideranças de grupos que reivindicavam o direito à moradia, desde a década de 80, vários representantes desses se reuniram na cidade de Goiânia, em Goiás e decidiram criar um movimento unificado, com âmbito nacional, fortalecendo as reivindicações por reforma urbana.

- **União dos Movimentos de Moradia (UMM)**: Foi fundada no período da mobilização dos movimentos de luta por moradia, durante a Assembleia Constituinte, no ano de 1987, almejando mobilizar e articular os movimentos de moradia. Com atuação concentrada no estado de São Paulo, voltada para as pautas das ocupações, loteamentos, cortiços, favelas e outros problemas relacionados à gestão urbana. Destaca-se que:

Sua forma de organização tem uma forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, de onde se originam grande parte de suas lideranças. Trabalha-se com grupos de base local, que se articulam regionalmente ou em nível municipal e se fazem representar nas instâncias estadual e nacional do movimento (UMM, 2022).

Atua na defesa do direito à moradia, do direito à cidade e na busca por maior participação popular na gestão e na implantação de políticas públicas urbanas. Suas reivindicações são apresentadas ao poder público buscando negociar suas pautas, inclusive utilizando um viés propositivo e busca de uma melhor interação com o poder público, adotando, quando necessário, outras ferramentas de luta, incluindo ações que provoquem pressão no Estado.

- **Resistência urbana - Frente Nacional:** também criado em 1987, atuava na defesa pela reforma urbana, bem como pelos direitos dos trabalhadores, definindo a questão da moradia como uma de suas linhas de ação. Envidando esforços contra despejos e desenvolvendo pautas para defesa da moradia digna para todos/todas, incluindo as pessoas mais pobres, além de ser contra a criminalização dos integrantes dos movimentos sociais.

- **União Nacional por Moradia Popular (UNMP):** teve início em 1989, a partir das articulações para a coleta de assinaturas para proposição de um projeto de lei de iniciativa popular, a qual mais adiante, no ano de 2005, foi aprovada, entrando em vigor por meio da Lei 11124/2005, a qual deu origem ao Sistema, ao Fundo e ao Conselho Nacional de moradia popular, de acordo com o site institucional deles.

Atualmente está presente em 16 estados brasileiros, também sendo influenciada pelas Comunidades Eclesiais de Base, organizando grupos de trabalho de base nos locais (bairros, ocupações, favelas), que vão se articular com movimentos de maior abrangência (regional, municipal, estadual e nacional sucessivamente).

- **Movimento de Luta nos bairros, vilas e favelas (MLB):** O MLB é ligado ao Partido Comunista Revolucionário, apresentado, portanto, um viés mais radical, defendendo a reforma urbana, em conjunto com a defesa ao socialismo, pois acreditam que não é possível haver reforma urbana no sistema capitalista.

Quanto a sua formação, podemos destacar que:

O surgimento do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas resulta das divergências no direcionamento da ocupação da Vila Corumbiara, Região de Barreiro, em Belo Horizonte, estado de Minas Gerais. Inicialmente, esta ocupação foi realizada conjuntamente com outros movimentos no ano de 1996. Após três anos, alguns integrantes da ocupação desencadearam a formação de um grupo que consolidou e incentivou a fundação do MLB no ano de 1999, ao lado de outras lideranças que atuavam em vários estados do país (Silva, 2012, p. 71).

De acordo com seu site institucional, o MLB caracteriza-se, portanto, como um movimento social, que atua em todo Brasil, militando pela reforma urbana e pela moradia digna, reunindo milhares de pessoas sem-teto, que são afetadas pela especulação imobiliária. A ideia é mobilizar tais pessoas, criando uma visão de luta coletiva para dar notoriedade aos problemas que enfrentam, pressionando o Estado a

desenvolver políticas públicas que melhorem a realidade delas, para eles “ocupar é um ato de rebeldia, de confronto com a ordem estabelecida, de questionamento à sagrada propriedade privada capitalista. Logo, enquanto morar dignamente for um privilégio, ocupar é um dever!” (MLB, 2022).

É importante ressaltar que essa lista entidades não é exaustiva, existem muitos outros movimentos que também lutaram (e ainda lutam) pelo acesso à moradia digna, que ganharam força no final do período ditatorial brasileiro e continuaram expandido suas atividades, no período de redemocratização, ganhando notoriedade e ampliando as comunicações em torno da questão habitacional. Entretanto, não consideramos que o movimento de moradia seja,

(...) um sujeito monolítico; antes, pensamos o movimento como o encontro entre atores em ações promovidas e performadas numa coletividade mais ou menos coesa. Por mais diversos que sejam os motivos que levam alguém a participar do movimento de moradia, a se declarar militante desse movimento e a se envolver com sua realidade; e por mais ramificadas que sejam as relações entre as pessoas que transitam entre o movimento de moradia – e compõem outros movimentos sociais, partidos, espaços governamentais e institucionais, universidades, ONGs, defensorias e delegacias –, o movimento de moradia é por essas mesmas pessoas constantemente reconfigurado e suficientemente maleável para ser reivindicado por elas à luz daquilo que, para cada uma delas, faz sentido como espaço de participação e luta (Tatagiba; Paterniani; Trindade, 2012, 405).

Estima-se que só em São Paulo existam mais de 150 movimentos sociais de luta por moradia. É importante apontar que: “há uma intensa competição entre o conjunto de organizações que compõem esse campo e são frequentes as divergências e rachas, que geram novas organizações, muitas vezes com um perfil similar. O movimento é uma rede ampla, heterogênea e complexa” (Tatagiba, 2010, p. 70).

Consideramos que apesar dessa multiplicidade, a partir desse período podemos caracterizar os movimentos sociais que lutam por moradia como movimentos de protesto, no sentido luhmanniano, conforme falaremos melhor mais adiante.

É preciso reconhecer a existências dessas fragilidades, de qualquer forma foi a partir da repercussão da atuação destes movimentos sociais foi possível perceber já no governo de Fernando Henrique Cardoso uma “melhor atenção às questões habitacionais, como parte importante para o desenvolvimento das cidades brasileiras, como planejamentos com saneamento básico e transporte urbano, embasado no Estatuto das Cidades” (Souza; Araújo; Machado, 2018, p.6-7).

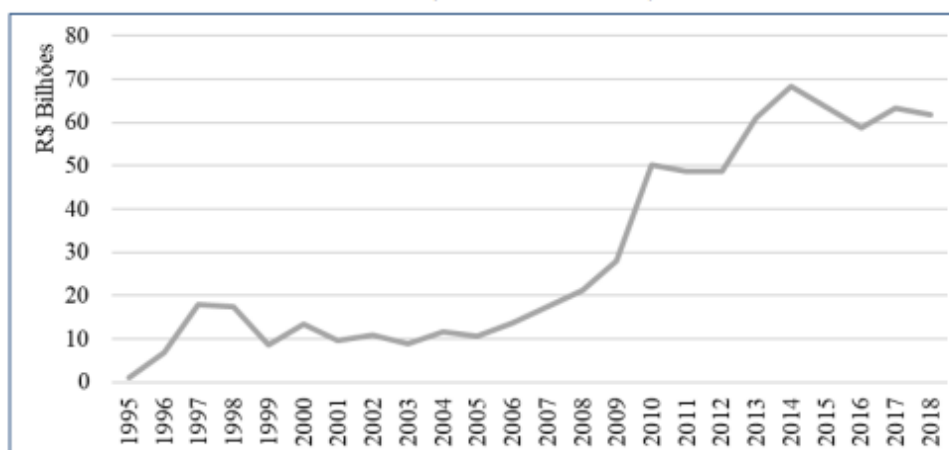
Inclusive neste período, a articulação desses movimentos ensejou na elaboração do primeiro projeto de lei de iniciativa popular, apresentado em 1992, o qual se tornou a lei 11.124/2005, que dispõe sobre o SNHIS e FNHIS, já mencionados anteriormente. Além disso, tal articulação influenciou a implantação do Ministério das Cidades, em 2003, que organizou e sistematizou a uma política habitacional.

Neste período o governo procurou atuar no desenvolvimento de políticas urbanas, bem como em áreas mais específicas como habitação, saneamento básico e transportes, inclusive com incentivo para uma atuação mais efetiva dos municípios nestas áreas estratégicas de gestão pública, conforme preconizado em nosso texto constitucional.

Podemos enfatizar a utilização de recursos do Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS) para ofertar financiamentos habitacionais, que foi iniciada em 1990, com a aprovação da lei 8036/1990, que definiu o FGTS como uma reserva financeira para os trabalhadores, como também como um fundo voltado para habitação, saneamento e infraestrutura. O gráfico a seguir demonstra o valor concedido nos financiamentos em habitação, saneamento e infraestrutura, relativo ao período entre 1995 e 2018:

Gráfico 02 - Evolução do valor concedido nos financiamentos em habitação, saneamento e infraestrutura, de 1995 até 2018, relacionado ao FGTS

FGTS: Evolução dos financiamentos concedidos em habitação, saneamento e infraestrutura, 1995-2018 (valores em R\$ bilhões)



Fonte: Cubero, Mendonça, 2020.

Podemos perceber que houve uma elevação do uso do FGTS nos financiamentos imobiliários, a partir de 1995, mas em seguida houve um declínio e um período de

estabilidade, isso aconteceu, porque os recursos mais uma vez ainda eram restritos, poucas pessoas tinham acesso a esses incentivos, normalmente a parcela populacional pertencente à classe média alta.

Enquanto isso, a maior parte da população, formada pelas pessoas mais pobres, ainda estavam longe da realização do sonho da casa própria, sem acesso à moradia digna.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva um novo programa habitacional é desenvolvido, chamado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o qual estava inserido em um programa mais abrangente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, cujas intervenções propostas tinham por objetivo precípuo a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (Brasil, 2007).

O programa consistia em financiar a construção de moradia, com recursos públicos, injetando verbas para empreiteiras do capital imobiliário para, em seguida, definir quem seriam os beneficiários/as, diminuindo consideravelmente os riscos para os construtores, uma vez que já tinham compradores certos de seus empreendimentos.

Esta foi a primeira política habitacional que incluiu as camadas populares mais baixas, apesar de ainda representarem o menor percentual de contemplados/das, conforme exposto a seguir:

Em relação à população atendida, cerca de 75% do recurso e 60% das habitações do programa foram destinadas a famílias com renda maior do que 3 salários mínimos [...] Apenas 40% das moradias do programa são para famílias com renda menor do que 3 salários mínimos, o que representa menos de 10% do déficit habitacional nesta faixa de renda (Boulos, 2012, p.22).

Essa diferença aconteceu porque para as construtoras era mais vantajoso construir imóveis mais caros. Ademais, os conjuntos habitacionais voltados para a população de baixa renda muitas vezes eram construídos em região muito distantes e sem infraestrutura e em alguns casos em prédios com problemas estruturais, que já se mostravam aparentes pouco tempo depois de serem entregues aos moradores/ras. Sintetizando podemos afirmar que:

Na verdade o Programa Minha casa, minha vida abrangeu camadas populares mais baixas, mas ainda estava amparado numa política habitacional que privilegiava a propriedade individual, além disso, replicou a lógica da

“Cidade do capital” que segrega a população mais pobre, uma vez que sua lógica continou sendo “(...) despejar os mais pobres que ainda vivem em regiões valorizadas e jogá-los em conjuntos habitacionais no “fundão” das cidades” (Boulos, 2012, p. 39).

O problema habitacional brasileiro é complexo, a busca por solucioná-lo deve abranger diferentes áreas de atuação, o PMCMV foi uma iniciativa importante, mas ainda é necessária a construção de uma política que minimize os efeitos da especulação imobiliária, e que não fique restrita a lógica da propriedade individual, ampliando outras formas de moradia.

Em 2020, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde Amarela (PCVA), por meio da Medida provisória nº 996/2020, cujo principal estratégia para facilitar o repasse de recursos para as famílias de baixa renda foi a diminuição dos juros de financiamento habitacional, principalmente para as famílias de baixa renda³¹.

Contudo, o PCVA caracterizou-se pelo distanciamento dos movimentos de luta por moradia, podemos demonstrar isso com a tentativa de extinção do Conselho das Cidades (ConCidades) por meio do Decreto Presidencial nº 9.759/2019, de 11 de abril de 2019, que posteriormente foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal Decreto extinguiu diversas organizações colegiadas como conselhos, comitês, comissões, salas, fóruns e outras denominações dadas a colegiados (Marco; Battirola, 2021).

Ainda conforme os autores, apesar de tal Conselho ter continuado a existir por força da decretação da inconstitucionalidade de tal Decreto, ele deixou de ser ouvido na definição das políticas públicas habitacionais, inclusive na criação do PCVA, que não foi debatido pelo ConCidades, nem por outras instituições da sociedade civil.

Além dessa, outras críticas têm sido associadas ao PCVA³², caracterizando uma política pública habitacional deficitária, não conseguindo lograr êxito em garantir opções de moradia para as camadas mais pobres e mais vulneráveis aos problemas sociais, incluindo os habitacionais, o que ficou ainda mais agravado durante a pandemia da Covid-19. Nas próximas seções abordaremos de forma mais específica a pesquisa

³¹ O PCVA considerava como família de baixa renda aquelas que possuíam renda inferior a R\$ 7.000,00, além disso, definiu 03 (três) faixas de renda, a primeira corresponderia as famílias que possuem renda de até R\$ 2 mil mensais, a segunda de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil, a terceira de R\$ 4 mil a R\$ 7 mil. Havendo diferenças nas subvenções e taxas de juros para essas faixas, devendo receber mais benefícios aquelas famílias mais pobres.

³² Para saber mais sugerimos a leitura de Marco e Battirola (2021).

proposta neste estudo sobre as comunicações dos movimentos sociais de luta por moradia, dando ênfase para o caso da Campanha Despejo Zero.

IV PERCURSO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DA COMUNICABILIDADE A RESPEITO DO MOVIMENTO DE PROTESTO POR MORADIA

Neste capítulo apresentamos a descrição do percurso metodológico utilizado para que pudéssemos fazer análise da comunicabilidade a respeito do movimento de protesto por moradia, com base na teoria sistêmica.

Conforme já mencionado anteriormente, adotamos o viés metodológico definido pelo giro epistemológico comunicacional, utilizado pela teoria dos sistemas, o qual tem a comunicação como objeto de estudo. Ou seja, a comunicação é concebida como o elemento fundamental da sociedade.

É importante mencionar ainda que o giro epistemológico comunicacional está associado à cibernética, em particular a sua segunda fase, “(...) quando a cibernética se afastou da teoria da informação que tinha a comunicação como transmissão de informações” (Stamford da Silva, 2021, p.99).

Ainda conforme o autor, a cibernética foi desenvolvida a partir dos desdobramentos das *Macy Conferences*, que foram uma série de reuniões que ocorreram entre os anos de 1942 a 1952, que, posteriormente resultaram na *Cybernetics Conferences*, até, por fim, passarem a ser denominadas como Cibernética, a partir de 1950. Participaram desses encontros grandes nomes da teoria sistêmica, que fundamentaram o pensamento sociológico que privilegia a comunicação como elemento central da sociedade.

Esta perspectiva metodológica é influenciada pela godelização do conhecimento que, conforme já vimos anteriormente, consistia em uma crítica à construção do conhecimento amparada na causalidade, propondo substituí-la pela circularidade reflexiva como metodologia, representando uma crítica aos paradoxos e a linearidade até então relevantes no cenário científico, passando a compreender cada objeto de estudo em sua completude e de forma circular, ou seja, em diversas perspectivas e sempre retomando o que ele vem a ser, centrada na comunicação. Neste sentido, podemos afirmar que:

Para a sociologia superar seus paradoxos, dicotomias resultantes da linearidade da lógica causal, Luhmann recorre à metodologia circular reflexiva presente na Teoria Geral dos Sistemas dos anos de 1960, para a qual pensar em função de sistemas circulares implica afastar a noção de que o evento “a” ocorre primeiro, e o evento “b” é determinado pela ocorrência de “a”. Essa lógica defeituosa permite igualmente afirmar que o evento “b” precede a “a”, a depender de onde o observador escolher arbitrariamente romper a continuidade do círculo (Stamford da Silva, 2016, p. 63-64)

É importante lembrar que a denominação de “godelização do conhecimento” desta nova forma de análise metodológica é baseada na teoria da incompletude de Kurt Gödel, a qual conforme já visto neste trabalho amparou a construção da ideia de autorreferência de Luhmann.

Relembramos o desenho de Escher já mencionado neste estudo para compreensão da ideia de circularidade, a qual está associada a essa ideia do conceito luhmanniano de autorreferência, ela exprime a característica dos sistemas sociais, que possibilita que eles possam se voltar para si mesmos, ou melhor, eles moldam os elementos que os constituem, concomitantemente, tais elementos formam esses sistemas.

Já do ponto de vista epistemológico, podemos dizer que o conhecimento é construído pelos sistemas, na mesma medida em que os sistemas definem o que é o conhecimento. Luhmann (2016 [1993], p.67) exemplifica com o sistema jurídico afirmando que: “(...) somente o próprio direito pode dizer o que é direito. Assim, a produção de estruturas engendra-se de maneira circular”.

Convém lembrar também outra teoria que influenciou o giro epistemológico comunicacional e, por consequência, a teoria sistêmica de Luhmann foi a ideia de forma de dois lados, estabelecida por Spencer Brown, para quem todo objeto de estudo teria um lado marcado e outro não marcado, que não era acessado por aquele que o analisava.

Este lado não marcado definido por Brown representaria uma sombra inacessível para o observador e aqui convém destacar uma terceira teoria que foi importante para o delineamento do giro epistemológico que estamos analisando, que foi a concepção de observação delineada por Foester, que já abordamos neste trabalho, a qual é caracterizada pelo reconhecimento de que:

Os conceitos de observação e autorreferência implicam-se mutuamente. Por um lado, um observador só pode observar se for capaz de diferenciar a si próprio de seus instrumentos de observação, de suas diferenciações e designações e, portanto, não se confundir duradouramente com seu objeto.

Por outro lado, a autorreferência é necessária precisamente por isso (Luhmann, 2016[1993], p.69).

Ou seja, toda construção de conhecimento é definida pela percepção do observador, uma vez que suas observações são delimitadas pelo alcance de sua realidade, suas vivências, sempre haverá um lado não marcado do objeto que não será acessado, pois “(...) de qualquer modo, o que é observado não é a realidade completa do sistema” (Luhmann, 2016 [1993], p.101).

Quando delineamos as categorias da teoria sistêmica enfatizamos que a abordagem utilizada na pesquisa partiria do reconhecimento de nossas limitações enquanto observadora, ou seja, a compreensão que o estudo do nosso objeto teria lacunas decorrentes da própria observação.

Em nosso estudo, a circularidade será importante para que possamos compreender que as comunicações do movimento de protesto por moradia influenciam ao mesmo tempo em que são influenciadas pelos demais sistemas sociais.

Neste sentido, partimos nossa investigação de um levantamento de tais comunicações, a partir da realização de uma pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos entre outras referências.

A pesquisa científica em geral parte da realização dessa pesquisa bibliográfica, quando o investigador/ra busca conhecer o e analisar o tema que está estudando, podemos afirmar que ela consiste em um “levantamento ou revisão de obras publicadas sobre a teoria que direcionará o trabalho científico o que necessita uma dedicação, estudo e análise pelo pesquisador que executará o trabalho científico e tem como objetivo reunir e analisar textos publicados, para apoiar o trabalho científico” (Sousa *et al*, 2021, P.66).

Em nosso caso, pesquisa bibliográfica foi realizada, principalmente, em estudos associados aos dois eixos teóricos que alicerçaram nossa investigação, a saber: a teoria sistêmica e os estudos sobre movimentos sociais.

Esse levantamento das comunicações sobre o movimento de protesto por moradia nos permitiu uma maior aproximação com nosso objeto de estudo, agindo de acordo com a orientação luhmanniana que diz:

Todo e qualquer esforço científico deve, de antemão, assegurar-se de seu objeto. Tem de caracterizá-lo, ou seja, poder distingui-lo. Isso se dá independentemente do modo como se opta em questões de teoria do conhecimento, quer se adote teorias realistas, idealistas ou construtivistas (Luhmann, 2016 [1993], p.18).

Buscando delinear nossa pesquisa, optamos por delimitar tal objeto de estudo, centrando nossa atenção nos debates sobre a Campanha Despejo Zero – Em Defesa da Vida no Campo e na Cidade, que foi criada por diversos movimentos de luta por moradia, com o objetivo de suspender os despejos, durante a pandemia da Covid-19. Convém esclarecer que: “A delimitação do tema é uma fase muito importante da construção do objeto, pois ela resvala na determinação do que será o problema foco da pesquisa” (Araújo *et al*, 2015, p.177).

Neste sentido, optamos por delimitar nossa abordagem nas comunicações relacionadas à Campanha Despejo Zero, pela representatividade que ela obteve no cenário das discussões políticas, bem como nas repercussões jurídicas sobre o assunto.

Acreditamos que este exemplo demonstra a importância das comunicações do movimento de protesto por moradia, pois apesar de representar inicialmente uma situação atípica vivenciada durante o período pandêmico, repercutiu (e ainda repercute) no cenário das mobilizações por habitação na sociedade brasileira, conforme veremos melhor adiante.

A imagem a seguir apresenta um dos protestos realizado por representantes da Campanha Despejo Zero, esse especificamente retratado na imagem ocorreu em Porto Alegre (RS), no dia 17 de março de 2022, neste dia foram organizadas mobilizações nas cinco regiões do Brasil³³, vejamos:

Figura 05 – Imagem de protesto da Campanha Despejo Zero



Fonte: <https://mst.org.br/2022/10/26/campanha-despejo-zero-divulga-mapeamento-de-quase-um-milhao-de-pessoas-ameacadas-de-despejo/>

³³ Tais mobilizações foram organizadas com o lema “Prorroga STF”, em razão da proximidade de expirar o prazo de proteção dado pela Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021, que já havia sido prorrogado pelo STF e tais mobilizações pretendiam que fosse feita uma nova prorrogação, abordaremos melhor sobre esse assunto na próxima Seção.

A Campanha Despejo Zero foi lançada em julho de 2020, no momento mais crítico da pandemia da coronavírus, em que muitas famílias precisavam reforçar os cuidados com a higiene, mas ficavam impossibilitadas pelo receio de perderem sua moradia.

Diante disso, a ação tinha o intuito de minimizar a situação de insegurança pela qual essas famílias vulneráveis passavam como também dar assistência às pessoas em situação de rua.

O site institucional da campanha explica:

(...) em plena pandemia do Covid-19, governos, judiciário e proprietários insistem em desabrigar famílias por todo o Brasil. São sem teto, sem-terra e locatários que são removidos de suas moradias, muitas vezes com força policial. O isolamento social e a higienização constante são as medidas comprovadamente mais eficazes contra o avanço da pandemia, mas estas medidas são negadas a boa parte da população, que não tem garantido o direito à moradia digna (Campanha Despejo Zero, 2020).

Em muitas ocasiões as desocupações eram (e ainda são) violentas, as pessoas são retiradas das moradias de qualquer forma, sem ter alguma alternativa de local para onde ir, há negligência do estado, incluindo o Judiciário, que definem as ordens de desocupações sem haver qualquer preocupação com quem ficou sem ter um teto para morar. A imagem a seguir retrata uma dessas desocupações:

Figura 06 - Desocupação realizada no município de Porto Alegre



<https://www.brasildefato.com.br/2020/03/26/prefeitura-de-porto-alegre-derruba-casas-sem-deixar-opcao-para-familias-na-quarentena>

A desocupação retratada ocorreu na cidade de Porto Alegre, em março de 2020, no início da pandemia de Coronavírus, período em que cidade confirmava o primeiro caso de morte por Covid-19. A reportagem relata o caso de um encarregado de supermercado, chamado Eduardo Osório, segue um trecho do texto:

Segundo Osório, uma das estratégias para forçar a remoção é cortar a energia elétrica e o abastecimento de água do local. “Eles foram desestruturando toda a comunidade. Fecharam postos, creches e até o centro de serviço social foi demolido”, denuncia Osório. (...) Para o auxiliar de supermercado, o governo não se preocupa com a periferia. “Nunca se preocuparam e não é agora, no meio de uma pandemia, que vão se preocupar. Fazemos o que pudemos para nossa higiene, para prevenir de pegar esse vírus, mas não depende só de nós. Eles não estão preocupados em proteger a gente, não. Quem se preocupa com pobre?”, pergunta.

É neste cenário que a Campanha Despejo Zero surge e ganha força na sociedade brasileira, visando impedir que casos de despeito como esse ocorram.

Conforme o site institucional da campanha, ela caracteriza-se por ser uma ação de âmbito nacional, entretanto, também conta com apoio de organizações internacionais.

Ela teve por objetivo inicial suspender os despejos ou remoções, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades, urbanas ou rurais, sejam eles decorrentes da iniciativa privada como também os de iniciativa pública, seja ainda respaldado em decisão judicial ou administrativa.

O quadro a seguir demonstra a lista das organizações que integram a Campanha Nacional Despejo Zero:

Quadro 02 – Núcleos estaduais regionais e locais da Campanha Despejo Zero

NÚCLEOS ESTADUAIS	NÚCLEOS REGIONAIS E LOCAIS
DESPEJO ZERO BAHIA	DESPEJO ZERO BAIXADA SANTISTA/SP
DESPEJO ZERO CEARÁ	DESPEJO ZERO MOGI DAS CRUZES
DESPEJO ZERO DISTRITO FEDERAL	DESPEJO ZERO ABC PAULISTA
DESPEJO ZERO SÃO PAULO	DESPEJO ZERO
DESPEJO ZERO RIO DE JANEIRO	
DESPEJO ZERO MINAS GERAIS	
DESPEJO ZERO PARANÁ	
DESPEJO ZERO PARÁ	
DESPEJO ZERO GOIAS	
DESPEJO ZERO ESPIRITO SANTO	

Fonte: Campanha Despejo Zero, 2022.

A Campanha Despejo Zero é organizada em 03 (três) grupos de trabalho, a saber: (i) incidência, (ii) monitoramento e (iii) comunicação, sabe-se que:

Através desses grupos de trabalho, as organizações que integram a Campanha podem se fazer presente em várias localidades do país, monitorar a questão dos despejos e, ainda, divulgar tanto as remoções forçadas quanto os atos executados pela Campanha em prol das famílias e indivíduos mais vulnerabilizados, garantindo visibilidade ao tema, fator de grande importância na discussão legislativa (Mello, 2022, p.22-23).

Podemos afirmar que tal campanha representou um elemento importante no movimento de protesto por moradia no Brasil, a partir dele tivemos a geração de muita recursividade sobre o tema, influenciando as comunicações a respeito do assunto nos sistemas sociais.

Podemos exemplificar com o sistema político, a partir da criação de leis sobre o tema, de forma geral “é possível compreender que os movimentos sociais cujas pautas são relacionadas ou exclusivamente vinculadas ao direito à cidade e de habitação foram imprescindíveis tanto para a apresentação de propostas sobre o tema, quanto para a derrubada do veto³⁴” (Mello, 2022, p. 25), mais adiante explicaremos melhor sobre isso.

Tais comunicações influenciaram também o sistema jurídico, de forma um pouco mais tímida nos tribunais estaduais, mas de maneira significativa no âmbito do STF.

Visando analisar tais comunicações realizamos uma pesquisa documental, lembrando que este tipo de pesquisa pode ser desenvolvida em uma variedade de fontes, a partir de diferentes documentos, não ficando restrita aos escritos, devendo ser entendido como tal os materiais que não tiveram tratamento analítico, podendo ser incluindo dentre eles, leis, fotos, vídeos, jornais, entre outros (Lima Junior *et al*, 2021)

Para tanto fizemos um levantamento sobre o tema, utilizando o site de buscas Google, pesquisando as seguintes palavras-chaves “movimentos sociais”, “moradia” e “notícias”, visando localizar notícias que versavam a respeito do assunto, as quais foram organizadas de acordo com as entidades que as tenham elaborado: páginas de veículos de comunicação, páginas governamentais e páginas de entidades representativas, conforme disposto no apêndice 01.

Convém ressaltar que esta pesquisa de notícias foi o primeiro levantamento realizado no transcurso da elaboração do nosso estudo, portanto, para análise das

³⁴ Falaremos melhor sobre a derrubada do veto na próxima Seção.

matérias selecionadas precisamos considerar o contexto³⁵ em que tal levantamento foi feito, acreditamos ser importante manter os dados inicialmente pesquisados, porque demonstra o processo de percepção das comunicações sobre o tema, ao longo do delineamento da presente tese.

Além disso, fizemos também uma investigação nos sites das assembleias legislativas estaduais de cada um dos entes federativos brasileiro, bem como na câmara legislativa do Distrito Federal (DF), haja vista esse tema ter sido amplamente debatido no âmbito estadual e no distrital.

Neste levantamento verificamos em quais desses entes federados o assunto foi debatido e em quais ensejou a criação de lei.

Fizemos uma busca nos sites das assembleias legislativas de todos os estados (e do DF) brasileiros, no ícone de consulta legislativa, com os dados obtidos elaboramos um quadro com as localidades em que foram encontrados projetos de lei debatidos sobre o tema, disponível no apêndice 02 deste trabalho.

Já no âmbito nacional, analisamos as comunicações oriundas do debate sobre o Projeto de Lei 827/2020, o qual foi aprovado e tornou-se a Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021.

Neste caso, estudamos a tramitação do referido projeto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, utilizando nos dois casos a consulta a proposição legislativa.

O projeto foi proposto na Câmara dos deputados, no site desta casa legislativa está disponível com detalhes toda essa tramitação, pudemos realizar a análise documental em vários documentos como: relatórios, declarações de voto, pareceres, além dos vídeos das Sessões deliberativas virtuais, em que o tema foi votado pelos deputados/as, realizadas nos dias 18 de maio de 2021 e 14 de julho de 2021.

Já o Senado Federal atuou com base em sua função revisora, constitucionalmente definida, também pudemos analisar a tramitação do projeto por meio do site deste órgão do legislativo. Analisamos relatórios, propostas de emendas e a ata da Sessão deliberativa remota, realizada no dia 08 de junho de 2021, ocasião em que foi aprovada a realização de uma Sessão de Debates temáticos sobre o assunto, com a presença de especialistas que pudessem opinar sobre a matéria.

³⁵ Dentre as notícias selecionadas há algumas que abordam desdobramentos do desabamento do prédio Wilton Paes de Almeida, no Centro de São Paulo, ocorrido em 2018, que deixou sete moradores mortos e dois desaparecidos.

A realização dessa Sessão de Debates temáticos foi aprovada e realizada pouco tempo depois, no dia 11 de junho de 2021, havendo sido registrado em ata toda discussão, a qual estudamos durante a realização do presente trabalho.

Por fim, houve ainda mais uma Sessão Deliberativa remota, também registrada em ata, quando a matéria foi apreciada, havendo sido aprovada com emendas, conforme detalharemos no próximo capítulo.

Foram analisados ainda os documentos relativos sobre o assunto no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, cujo relator foi o Ministro Roberto Barroso, do STF.

Conseguimos acessar toda tramitação do referido processo no site institucional do STF, na consulta processual é possível acessar com detalhes todas as informações relevantes sobre este processo, bem como sobre seu andamento, também são disponibilizados os despachos e acórdãos exarados.

Todos esses documentos foram lidos e analisados buscando compreender as comunicações sobre o assunto e suas repercussões na luta por moradia, conforme veremos nas próximas sessões de nosso estudo.

Também merece menção outros documentos relevantes sobre a temática, como o Relatório especial sobre moradia da ONU e, no âmbito judicial, a Recomendação nº 90, de 02 de março de 2021 do CNJ, a qual recomendou aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautela quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

No próximo capítulo detalharemos nossa análise documental, falando melhor sobre cada um desses documentos, em seguida iremos analisá-los sob a perspectiva da teoria sistêmica, evidenciando conceitos importantes definidos por Niklas Luhmann e como eles podem ser utilizados para compreender as comunicações emanadas nesses documentos, bem como pelo movimento de protesto por moradia, com ênfase para as mobilizações realizadas pela Campanha Despejo Zero.

Conforme já comentamos o percurso metodológico será embasado na circularidade causal, que nos permitirá analisar essas comunicações e o papel que elas desempenham nos sistemas sociais autorreferentes, especialmente nos sistemas político e jurídico, bem como nas relações desses sistemas com o ambiente (heterorreferência).

Inicialmente fizemos uma exposição da análise documental mencionada e só depois analisamos os dados obtidos, com base na teoria sistêmica, bem como rememorando os estudos sobre movimentos sociais que já apresentamos neste trabalho.

V O ACIRRAMENTO DAS COMUNICAÇÕES RELACIONADAS À LUTA POR MORADIA, NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Com o início da pandemia, muitas pessoas perderam renda e ficaram suscetíveis ao risco do despejo haja vista a impossibilidade da continuidade do pagamento do aluguel, ficando expostas ao receio de perder a moradia em um momento de maior necessidade de isolamento social e dos cuidados com a higiene. Este medo foi sentido também pelas pessoas que residiam em ocupações irregulares, já que um possível despejo, deixariam essas pessoas em uma situação de maior vulnerabilidade.

Apesar disso, algumas decisões judiciais de reintegração de posse, possibilitaram ações de despejos, apoiadas por entidades governamentais, inclusive com o uso de força policial. Tal realidade fundamentou a criação da Campanha Despejo Zero, analisada neste trabalho.

Conforme já mencionamos, tal campanha lutava pela vedação das ações de despejo e reintegração de posse, durante o período da pandemia³⁶.

A partir das comunicações e processos de luta realizados pelos movimentos de protesto por moradia, como desdobramento da Campanha Despejo Zero, houve a proposição de leis sobre o assunto em diversos estados brasileiros, tivemos também o debate sobre o assunto no legislativo no âmbito federal, a partir da discussão a respeito do projeto de lei 827/2020 no Congresso Nacional.

Em um estudo sobre a aprovação da lei do Despejo Zero, realizado por Talita Aires Gomes de Mello (2022) foram entrevistados representantes de 3 movimentos diferentes, voltados para questão da moradia, que foram a Campanha Despejo Zero, as Brigadas Populares e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Ela identificou que tanto a Campanha Despejo Zero, quanto o MST atuaram, no delineamento de um texto inicial, cujo objetivo era gerar a referida lei, falaremos melhor sobre isso mais adiante.

Da mesma forma eles foram importantes para construção das proposições estaduais e na distrital.

³⁶ Após a pandemia, a Campanha Despejo Zero continuou atuante nos debates sobre moradia, propondo a continuidade das restrições às ações de despejo, considerando que o estado brasileiro ainda não superou a crise econômica, que ganhou força em decorrência das restrições provocadas pela pandemia, bem como propondo mais humanidade nas desocupações coletivas, conforme abordaremos mais adiante.

Merece destaque ainda a abordagem sobre o tema no judiciário, principalmente no STF, conforme veremos nesta seção.

5.1 As comunicações no âmbito legislativo estadual

Fizemos um levantamento na consulta legislativa das Assembleias legislativas de cada estado brasileiro e identificamos projetos de leis e/ou leis sobre o assunto em 16 estados e no Distrito Federal (DF) (apêndice 02), falaremos sobre cada um desses estados.

No estado de São Paulo a primeira proposição sobre o tema foi o Projeto de lei (PL) 146/2020 de autoria dos/das seguintes deputados/das: Leci Brandão (Partido Comunista do Brasil – PCdoB), Dr. Jorge do Carmo (Partido dos Trabalhadores - PT) e Maurici (PT). Tal projeto tinha a seguinte ementa:

Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto vigorar medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus – COVID-19.

Este foi um dos primeiros projetos de lei sobre o assunto no Brasil, havendo sido publicado em 24 de março de 2020³⁷, bem no início da proliferação da COVID-19 no Brasil, havendo suscitado bastante debate sobre o tema da moradia.

Ainda em São Paulo, tivemos dois outros projetos de lei sobre o mesmo assunto, que foram o PL 135/2021 e o PL 165/2021. O primeiro é de autoria da Deputada Professora Bebel (PT) e o segundo da deputada Márcia Lia, do mesmo partido. O quadro a seguir demonstra a sutil diferença da ementa desses dois projetos:

Quadro 03 – Diferença entre as ementas dos projetos de lei do estado de São Paulo

Ementa PL 135/2021	Suspende o cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas, enquanto perdurar a <u>pandemia causada pelo agente coronavírus causador da Covid-19.</u>
Ementa PL 165/2021	Suspende o cumprimento de medida judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações

³⁷ O primeiro foi no Rio de Janeiro em 17 de março de 2020, que será visto mais adiante neste trabalho.

	ou remoções forçadas, <u>em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, enquanto perdurar a pandemia de COVID-19.</u>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

É possível perceber que no projeto de lei mais recente houve um maior cuidado de especificar a abrangência da medida proposta, evitando interpretações que excluíssem casos diversos na suspensão proposta.

Em junho de 2021, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou a cota do Deputado Marcos Zerbini, que propôs a juntada do PL 135/2021 ao PL 146/2020, já mencionado. O mesmo ocorreu em novembro de 2022, quando foi anexado também o PL 165/2021.

O PL 146/2020 foi aprovado pelos/as deputados/as e encaminhado para sanção do governador do estado, no início de julho de 2021, que na época era João Dória, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ele vetou o PL totalmente, sob o argumento de que neste período a vacinação contra COVID-19 já estaria avançada no estado de São Paulo, como também que os números de infectados pela doença haviam regredido.

No bojo das discussões sobre o tema na Assembleia legislativa paulista (ALESP), destacam-se dois documentos que demonstram o antagonismo do tema, um deles foi um ofício recebido na ALESP, que havia sido encaminhado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP) e o outro foi um pedido de derrubada do veto, realizado pela Campanha Despejo Zero, que foi juntado à tramitação do PL a pedido do Deputado Luiz Fernando Teixeira Ferreira (PT).

Todavia, o prazo para votação da derrubada do veto expirou sem que houvesse votação, permanecendo a vedação da aprovação da lei.

Outro estado que debateu o assunto foi **Pernambuco**, por meio do Projeto de Lei Ordinária 1010/2020, proposto pela “mandata” coletiva Codeputadas Juntas³⁸, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

³⁸ As Juntas Codeputadas utilizam a nomenclatura “mandata” como uma reivindicação e desobediência à uma gramática misógina que coloca o masculino numa posição de privilégio hierarquizado, para demarcar a referência feminista e para provocar a sociedade a refletir sobre a baixa presença de mulheres nos espaços políticos, de acordo com o site que representa a mandata. Na página institucional consta que:

Tal projeto foi publicado em 05 de abril de 2020, em seu texto original tinha a seguinte ementa:

Dispõe sobre medida emergencial de prevenção à propagação da infecção pelo novo Coronavírus (Covid-19) por meio da suspensão por tempo indeterminado do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extra-judiciais no âmbito do Estado de Pernambuco.

Este projeto também foi aprovado pela Assembleia Legislativa estadual e encaminhado para sanção do governador, em agosto de 2021. O chefe do executivo, que na época era Paulo Câmara do Partido Socialista Brasileiro (PSB), não sancionou, nem vetou o projeto, diante do silêncio dele o projeto foi aprovado.

A este respeito convém apontar que conforme Luhmann (2016[1984], p. 175): “(...) a comunicação também é possível sem a linguagem”, segundo o autor alguns comportamentos, como olhares, sorrisos, uso de determinados tipos de roupas e “mediante desvio de expectativas que se pode presumir como conhecidas”.

No caso da inércia do Executivo pernambucano já eram sabidas as consequências de tal posicionamento, contudo optou-se pelo silêncio como forma de manter uma neutralidade sobre o tema. Sobre isso mais uma vez recorreremos ao pensamento luhmanniano, que diz:

Nisso reside uma considerável restrição das possibilidades de comunicação àquilo que pode ser representado como intenção de participação ou, em caso de necessidade, àquilo que pode ser levado à forma de comunicação indireta, intencionalmente desintencional. Isso ao mesmo tempo evidencia mais nitidamente a diferença de seletividade própria da participação em relação à convivência social, a comunicação linguística necessita de controle mais reforçado, e só pode controlar seu comportamento linguístico aquele que também sabe calar (Luhmann, 2016[1984], p. 175).

A partir deste silêncio do governador “intencionalmente desintencional”, tal projeto foi transformado na Lei nº 17.400/2021 com abrangência em todo estado pernambucano. Vejamos o texto legal:

Dispõe sobre a suspensão, durante a vigência de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) declarada pelo Governo Federal com base no Decreto Federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco.

“(…) das Juntas Codeputadas formam a primeira mandata coletiva e feminista a ocupar uma cadeira na Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe). A mandata coletiva é uma experiência política inovadora. É a ideia de coletividade, que vai de encontro à ideia velha e antiga de individualismo na política, trazendo o senso de coletividade na participação política”. É formado pelas deputadas: Carol Vergolino, Jô Cavalcanti, Joelma Carla, Kátia Cunha e Robeyoncé Lima. Para conhecer sobre cada uma delas acesse: < <https://www.juntascodeputadas.com.br/>>.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco:
Faço saber que tendo em vista o disposto nos §§ 6º e 8º do art. 23, da Constituição do Estado, o Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam suspensos os cumprimentos de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco durante a vigência de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) declarada pelo Governo Federal com base no Decreto Federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se somente aos mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais que tenham como objeto ocupações anteriores ao ato que declare a ESPIN.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

No estado da **Bahia** também houve uma proposição sobre o assunto, ela foi apresentada pelo Deputado Hilton Coelho do PSOL, em 30 de novembro de 2020. Em seu texto original possuía a seguinte ementa:

Impede a proposição de ações e a execução de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais em face de ocupações de movimentos sociais e grupos formados por população de baixa renda, no campo e na cidade, enquanto durar o estado de emergência na saúde pública do Estado da Bahia em razão do novo coronavírus (COVID-19).

Em 15 de julho de 2021, este projeto baiano foi retirado de tramitação, a pedido do Autor, tendo em vista que havia sido protocolado outro projeto similar, proposto por um conjunto mais amplo³⁹ de Deputadas/os, que foi o PL nº 24.236/2021. A ementa do novo projeto é semelhante, conforme apresentado a seguir:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, imissão na posse, e de toda e qualquer medida judicial que implique em despejo, desocupação ou remoção forçada, enquanto medida temporária de saúde pública para prevenir o contágio e promover o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19).

Este novo projeto está na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) desde setembro de 2021, aguardando o parecer da relatoria.

O assunto também foi debatido na Assembleia Legislativa do Estado do **Piauí** (ALEPI), através do Projeto de Lei Ordinária 77/2020, o qual foi apresentado no dia 23

³⁹ Tal projeto foi assinado pelos seguintes parlamentares: Deputado Hilton Coelho (PSOL), Deputado Jacó Lula da Silva (PT), Deputada Maria Del Carmen Lula (PT), Deputada Fátima Nunes Lula (PT), Deputado Bira Corôa Lula (PT), Deputado Marcelino Galo Lula (PT), Paulo Rangel Lula da Silva (PT), Osni Cardoso Lula da Silva (PT), Neusa Lula Cadore (PT), Robinson Almeida Lula (PT), Rosemberg Lula Pinto (PT) e Zé Raimundo Lula (PT).

de abril de 2020, pelo Deputado Oliveira Neto do Partido Popular Socialista⁴⁰ (PPS), segue ementa proposta no texto original:

Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais, enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19).

Este projeto foi arquivado na Comissão de Constituição e Justiça, em 27 de abril de 2020, a pedido autor, não sendo apresentada outra proposição em substituição.

Houve também uma proposição tramitando na Assembleia Legislativa do **Espírito Santo** (ALES), o PL 125/2021, proposto pela deputada Iriny Lopes do PT, em 07 de abril de 2021. A própria autora fez um requerimento de urgência para análise do PL, no mês de junho de 2021.

O texto original apresentava a seguinte ementa:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas no âmbito do estado do Espírito Santo que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas em tempos de pandemias e epidemias.

Em 2022, a autora deste projeto apresentou uma emenda ao PL, estabelecendo o prazo de até 31 de dezembro de 2022, para suspensão do cumprimento de medida judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas, em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, em todo Estado do Espírito Santo. Tal projeto foi aprovado pela ALES, contudo foi vetado pelo Governador do Espírito Santo, Renato Casagrande (reeleito em 2022).

O veto total que foi, posteriormente, reconhecido pelo legislativo estadual, foi amparado em um parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) do referido estado, o qual argumenta que o texto do projeto de lei criaria restrições à prática de atos típicos do Poder Judiciário e do Poder Executivo, afrontando a separação dos Poderes.

Além disso, alegou-se que tal projeto incorreria em inconstitucionalidade formal uma vez que pretendia dispor sobre vedações relacionadas à prolação de atos judiciais por parte do Poder Judiciário, quando cabe apenas a União legislar sobre Direito Processual, no Parecer é citada inclusive a Lei Federal nº 14.216/21, que possui conteúdo normativo praticamente idêntico, falaremos sobre ela mais adiante.

No Estado de **Minas Gerais**, houve a proposição do PL 2128/2020 na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), apresentada em 11 de agosto de

⁴⁰ Tal partido atualmente é denominado Cidadania.

2020, pela Deputada Beatriz Cerqueira do PT, com a seguinte ementa em sua redação original:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas enquanto durarem os efeitos o Decreto de Estado de Calamidade Pública no âmbito de todo o território do Estado, em razão dos impactos decorrentes da pandemia causada pelo agente Coronavírus (Covid-19).

A única movimentação relativa a este projeto na ALMG é sua apresentação, desde 2020, não houve alteração na sua tramitação. Outro dado interessante é que no site da referida casa legislativa é possível opinar sobre as proposições, constam poucas opiniões sobre este projeto, apenas 05 (cinco), das quais 02 (duas) foram favoráveis a ele, enquanto 03 (três) foram contrárias.

Na Assembleia Legislativa do Estado do **Rio de Janeiro** (Alerj), tivemos a proposição do PL 2022/2020, realizada no dia 17 de março de 2020, sendo o primeiro projeto sobre o assunto debatido no legislativo brasileiro, conforme já mencionamos.

O deputado Flávio Serafini (PSOL) foi o autor original da proposta, posteriormente, também assinaram os/as seguintes deputados/das: Zeidan (PT), Eliomar Coelho (PSOL), Welberth Rezende (Cidadania), Renata Souza (PSOL), Dani Monteiro (PSOL), Mônica Francisco (PSOL), Jorge Felipe Neto (PSD), Waldeck Carneiro (PT) e a deputada Enfermeira Rejane (PCdoB).

Tal proposição foi aprovada pela Alerj, em 19 de abril de 2020. Todavia, recebeu veto total do então governador do Rio de Janeiro Cláudio Castro⁴¹ do Partido Social Cristão (PSC), contudo este veto foi derrubado pelos/as deputados/as, em 22 de setembro do mesmo ano, possibilitando a criação Lei estadual nº 9.020/2020, aprovada e publicada no Diário Oficial do estado em 25 de setembro do mesmo, possuindo a seguinte ementa:

Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19).

Pouco tempo após a referida lei entrar em vigor, a Associação de Magistrados do Rio de Janeiro (AMAERJ) apresentou ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ),

⁴¹ O Governador do Rio de Janeiro, na época, era Wilson Witzel, também filiado ao PSC, contudo, ele teve o mandato suspenso por 180 dias pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) devido a denúncias de irregularidades, assumindo o governo o vice-governador Claudio Castro.

uma representação de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra a norma.

Segundo a Associação, a lei feria o princípio da separação dos Poderes previsto na CF/88 e na norma constitucional do Rio de Janeiro, além disso, legislava sobre processo civil e direito civil, quando legislar sobre tal matéria é competência privativa da União. A AMAERJ acrescentava ainda que solicitava a suspensão imediata da eficácia da lei, pois:

Existe o potencial, e o risco, de que os magistrados venham a ser induzidos a dar cumprimento a uma lei inconstitucional, paralisando a execução de ordens de reintegração de posse, ou de imissão na posse, ou de remoção, ou de despejo, por conta das disposições (inválidas) da Lei Estadual nº 9.020. É evidente, portanto, a presença do *periculum in mora* a justificar o deferimento da medida cautelar (Amaerj, 2020).

O TJRJ acatou o pedido da AMAERJ e suspendeu a lei 9.020/2020, em 19 de novembro de 2020. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, contudo, inconformada com a decisão do Tribunal fluminense decidiu ajuizar uma reclamação constitucional junto ao STF e,

(...) em sede liminar, o ministro Ricardo Lewandowski acolheu os argumentos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, entendendo que o Estado do Rio de Janeiro tem autonomia para adotar medidas de propagação ao novo coronavírus, de modo que a Alerj atuou no exercício da competência concorrente para legislar sobre saúde pública⁴² (DPERJ, 2020).

Após essa decisão liminar, foi reestabelecida da vigência da lei fluminense, sendo tal decisão sido posteriormente confirmada pelo plenário do STF⁴³.

Convém enfatizar que, durante o período da pandemia, houve um julgado do Supremo de grande relevância que garantiu aos estados e municípios autonomia na tomada de decisão nas ações contra a pandemia.

Na época, o Governo Federal editou a medida provisória 926/2020 com regras sobre o enfrentamento ao coronavírus, contudo, segundo a Corte brasileira, este regramento não afastava a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Tal entendimento foi firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341.

⁴² Disponível em <<https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10974-STF-concede-liminar-que-suspende-despejos-e-remocoes-na-pandemia>>.

⁴³ Para saber mais sobre acessar a tramitação da RCL 45319/RJ no site: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6076852>>

No **Rio Grande do Sul**, houve uma proposição feita pela Deputada Luciana Genro (PT), foi o PL 63/2020, proposto em 19 de março de 2020, cuja ementa era:

Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus

Tal projeto recebeu parecer contrário na Comissão de Constituição e Justiça, elaborado pelo relator Deputado Tenente Coronel Zucc do Republicanos, em 13 de maio de 2020, sendo encaminhada, posteriormente ao Departamento de Assessoramento Legislativo (DAL), onde permaneceu até 23 de dezembro de 2022, quando foi arquivado.

Em **Santa Catarina** houve o PL 169.3/2021, proposto pela Deputada Luciane Carminatti (PT), com a seguinte ementa: “Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais durante a vigência do estado de calamidade pública, e adota outras providências”. Tal projeto foi retirado de tramitação, após requerimento da autora, sendo arquivado.

No estado do **Pará**, foi proposto o Projeto de Lei 207/2020, proposto pelo deputado Carlos Bordalo do PT, com a seguinte ementa:

Dispõe sobre a suspensão, durante a Pandemia da Covid-19, de ações de despejo, desocupações ou remoções forçadas em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais, que sirvam para a moradia ou que tenham se tornado produtivos pelo trabalho individual ou familiar no Estado do Pará.

Tal proposição foi aprovada pela Assembleia legislativa do Pará e sancionada pelo Governo deste estado, tornando-se a lei nº 9.212, de 14 de janeiro de 2021.

No estado do **Amazonas** também houve norma legal sancionada sobre o assunto, que foi a Lei nº. 5.429, de 24 de março de 2021, ela foi proposta por meio do Projeto de Lei Ordinário nº 02/2021, apresentado pelo Deputado Fausto Júnior do partido União Brasil, em janeiro de 2021. Segue ementa que consta no texto legislativo:

DETERMINA a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Amazonas.

Podemos citar ainda o estado do **Acre**, nele foram localizadas duas proposições sobre o tema: o Projeto de lei nº 64/2020, proposto pelo deputado estadual Neném

Almeida, do Partido Solidariedade e o Projeto de lei nº 40/2021, do deputado Jenilson Leite do PCdoB. O Projeto mais antigo possui a seguinte ementa:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra judiciais enquanto perdurarem o Decreto nº5.830, de 23 de abril de 2020, (Calamidade Pública) e as restrições sanitárias estipuladas pelo Ministério da Saúde, quanto a prevenção ao contágio do Coronavírus (COVID-19).

O projeto mais atual possui redação semelhante, segue:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas no âmbito do Estado do Acre que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas em quantia perdurar a pandemia e seus impactos causada pelo agente coronavírus (covid-19).

Os dois projetos estão em tramitação na Assembleia Legislativa, constando na tramitação dos dois apenas a apresentação ao plenário.

Em **Roraima** também há dois projetos em tramitação, o primeiro foi o Projeto de Lei 43/2020, proposto por Dep. Chico Mozart, filiado ao Partido Progressistas (PP), com a seguinte ementa:

Determina a suspensão do cumprimento de mandatos de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19).

O segundo projeto foi Projeto de Lei 76/2021, elaborado pelo deputado Jânio Xingu, que foi eleito pelo PSB e depois se filiou ao PP, que tinha a ementa a seguir: “Suspende a execução de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas de despejo ou desocupação em Roraima, no período de pandemia pela Covid-19, e dá outras providências”.

A primeira proposição foi retirada de tramitação pela Diretoria de Assistência às Comissões da Assembleia legislativa, diante da alegação de inconstitucionalidade do texto proposto.

Já este segundo projeto foi aprovado pelas Comissões, que funcionaram em conjunto em novembro de 2021, depois disso, entrou na ordem do dia para votação, algumas vezes, contudo em todas acabou não sendo deliberado.

No estado de **Rondônia** não houve proposição sobre o tema, destacamos, contudo, duas indicações elaboradas pelo Dep. Anderson Pereira, filiado ao Partido Republicanos.

A indicação 3027/2021 foi endereçada à presidência do Tribunal de Justiça do referido estado, propondo a criação de projeto de lei a fim de dispor sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas em tempos de pandemias e epidemias.

A outra indicação foi a 3503/2021, a qual era endereçada ao Poder Executivo, extenso à Casa Civil do Estado de Rondônia, a elaboração de Projeto de Lei com os mesmos termos da indicação anterior.

Destacamos ainda o estado de **Goiás**, onde houve debate sobre o tema, através do projeto de Lei 4376/2020, proposto pela deputada Adriana Accorsi (PT), com a seguinte ementa:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudicial ou administrativas que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas na hipótese de enquanto vigorar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto nº 501, de 25 de março de 2020, em razão dos impactos da pandemia causada pelo agente coronavírus (covid-19).

Tal projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia legislativa do estado, em 2021, contudo não chegou a ser votado pelo plenário até o momento.

O tema também foi discutido no **Distrito Federal**, por meio do Projeto de Lei 1075/2020, de autoria do deputado Fábio Felix, filiado ao PSOL, que foi a primeira proposição sobre o assunto, que foi promulgada, por meio da Lei nº 6657, que entrou em vigor em 21 de agosto de 2020, após a Câmara legislativa distrital derrubar o veto do Governador Ibaneis Rocha, filiado ao MDB. Vejamos a ementa da referida lei:

Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus.

O trecho da lei que versa sobre a vedação dos despejos, entretanto, foi suspenso em 06 de abril de 2021, após a declaração de sua inconstitucionalidade, dada pela Justiça do Distrito Federal⁴⁴, após a provocação do Governador Ibaneis Rocha, que argumentava que a lei não respeitava a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, além disso, o governo distrital argumentou que o texto legal feriu a competência privativa dele como chefe do Executivo local.

⁴⁴ Para saber mais, consultar o ADI 0709858-13.2021.8.07.0000 de 06/04/2021 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

No estado do **Paraná**, houve o projeto de lei 191/2020, proposto em 25 de março de 2020, pelo deputado Boca Aberta Junior, do Partido Republicano pela Ordem Social (PROS) com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a suspensão de ações de despejo, procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de imóveis arrendados no estado do Paraná, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, devido à pandemia do Coronavírus”. Tal projeto foi arquivado pela Diretoria Legislativa.

Convém ressaltar ainda o projeto de lei 97/2022, proposto pelo deputado Professor Lemos, filiado ao PT, que é uma proposição mais abrangente, uma vez que prevê a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas no âmbito do estado do Paraná que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas em tempos de pandemias e epidemias, de forma genérica, não se limitando ao caso específico da pandemia do coronavírus. Este projeto encontra-se em tramitação na Assembleia legislativa paranaense.

No estado do **Mato Grosso**, identificamos o projeto de lei nº240/2020, proposto pelo deputado João Batista do PP, com a seguinte ementa:

Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extra-judiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19).

Tal projeto recebeu parecer contrário na Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária, ainda em 2020, posteriormente sendo arquivado.

No estado do **Maranhão**, foi localizado o projeto de lei 123/2020, proposto pela deputada Thaiza de Aguiar Hortegal, filiada ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), que começou a tramitar em 29 de abril de 2020. Tal projeto encontra-se em tramitação, sendo a última movimentação, foi realizada em meados de 2020, quando houve um parecer contrário feito pela Comissão de mérito.

Não foi localizado projeto sobre o assunto na consulta a proposições, disponível nos sites do legislativo estadual dos seguintes estados: **Mato Grosso do Sul, Amapá, Alagoas, Tocantins, Ceará e Sergipe**.

Na **Paraíba** não houve projeto de lei específico sobre o tema, contudo houve a promulgação da lei 11.676⁴⁵, de 15 de abril de 2020, o artigo 4º desta norma proíbe a

⁴⁵ Tal lei proíbe as empresas de concessão de serviços públicos de água e tratamento de esgoto, gás, energia elétrica e telefonia de interromper o fornecimento de seus serviços, nas unidades domiciliares cuja

realização de despejo por falta de pagamento enquanto durar o período de anormalidade.

Não foi possível pesquisar no site da Assembleia Legislativa do **Rio Grande do Norte**⁴⁶, por não possuir o campo de pesquisa de proposições.

O debate não ficou restrito aos estados, houve também projetos de lei sobre o tema no âmbito Federal, como veremos no próximo tópico.

5.2 Comunicações no âmbito do legislativo nacional//

No Congresso Nacional tivemos uma proposta oriunda da Câmara dos Deputados, o Projeto de lei 827/2020, que aglutinou diversas outras proposições relacionadas ao assunto, o quadro a seguir aborda cada uma delas:

Quadro 04 – relação dos projetos de lei apensados ao PL 827/2020

PL nº 936, de 2020	Deputado Luís Miranda	Partido Republicanos
PL nº 957, de 2020	Deputado Helder Salomão	PT
PL nº 1.028, de 2020	Deputado Junior Mano	Partido Liberal
PL nº 1.112, de 2020	Deputado Marcelo Freixo	PSOL
PL nº 1.246, de 2020	Deputado Luiz Antônio Correa	PP
PL nº 1.312, de 2020	Deputado Carlos Sampaio	PSDB
	Deputado Vitor Lippi	PSDB
PL nº 1.340, de 2020	Deputado Alexandre Frota	PDT
PL nº 1.583, de 2020		
PL nº 2.909, de 2020		
PL nº 1.367, de 2020	Deputado Christino Áureo	PP
PL nº 1.432, de 2020	Deputado Ricardo Izar	Republicanos
PL nº 1.489, de 2020	Deputado Delegado Marcelo Freitas	União Brasil
PL nº 1.684, de 2020	Deputado Alencar Santana Braga	PT
PL nº 1.784, de 2020	Deputado Paulo Teixeira	PT
PL nº 1.831, de 2020	Deputado Luiz Carlos Motta	Partido Liberal
PL nº 1.834, de 2020	Deputado João Daniel	PT
PL nº 1.902, de 2020	Deputada Rejane Dias	PT
PL nº 1.975, de 2020	Deputada Natália Bonavides	PT
	Deputada Professora Rosa	PT

renda familiar não ultrapasse o valor de 05 (cinco) salários mínimos, em face de atrasos no pagamento da fatura, na hipótese de decretação de Situação de Emergência ou de estado de Calamidade Pública, pelo prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis ou enquanto durar o referido período de anormalidade, e dá outras providências.

⁴⁶ Ressalta-se que foi localizado o Projeto de Lei nº 168/2021, na Câmara de Vereadores de Natal, capital Potiguar, proposto pela vereadora Divaneide Basílio do PT, que recebeu parecer contrário na Comissão de Constituição e Justiça municipal e desde 19 de maio de 2021 aguarda inclusão na ordem do dia.

	Neide	
PL nº 2.093, de 2020	Senhor Deputado Fausto Pinato	PP
PL nº 3.488, de 2020	Deputado José Airton Félix Cirilo	PT
PL nº 1765, de 2021	Deputado José Guimarães ⁴⁷	PT
PL nº 1833, de 2021	Deputado Orlando Silva	PCdoB

Fonte: OLIVEIRA, 2024.

Convém ressaltar que:

Representantes da Campanha Despejo Zero indicaram que, inicialmente, a Campanha atuou com maior afinco no texto do PL 1975/2020, de autoria da deputada Natália Bonavides (PT/RN), ao passo que o PL 827/2020 surgiu como uma proposta de maior convergência entre os partidos de esquerda – sobretudo PSOL, AVANTE, PT – e os movimentos (...) o PL 1975/2020 passou a tramitar em conjunto ao PL 827/2020, que se tornou o projeto principal (Mello, 2022, p.15).

Segundo a autora tanto a Campanha Despejo Zero, quanto o MST participaram da construção do PL 1975/2020, da deputada Natália Bonavides, o qual conforme ela descreve, posteriormente foi aglutinado ao PL 827/2020.

Este último projeto de lei foi proposto pelo Deputado André Janones, do partido Avante de Minas Gerais, em sua redação original tinha a seguinte ementa: “suspende pelo período de 90 (noventa) dias em razão da Pandemia do COVID-19, a execução das ordens de despejo de locações de imóveis residenciais e comerciais e dá outras providências”.

Mello (2022) ressalta ainda que apesar da proposta inicialmente construída pela Campanha Despejo Zero não ter ido adiante e haver sido aglutinada ao PL 827/2020, eles continuaram atuando pela aprovação, tendo em vista que embora não fosse a proposta ideal, para eles, considerando que estiveram à frente da construção do texto, seria uma opção viável de ser aprovada.

Tal proposta foi apresentada ao Plenário da Câmara no dia 23 de março de 2020, ela passou a tramitar em regime de urgência, devido aos diversos projetos apensados, já mencionados anteriormente.

Em maio, foi instituída uma Comissão Especial para analisar a matéria na Câmara dos Deputados, haja vista a necessidade de apreciação do tema em quatro Comissões permanentes da casa, a saber: (i) Defesa do Consumidor; (ii)

⁴⁷ O PL 1765/2021 e o 1833/2021 não aparecem no relatório do Deputado Camilo Capiberibe disponível no site da Câmara dos Deputados, contudo ele citou ambos no plenário, durante a realização da Sessão Deliberativa, afirmando que eles haviam sido apensados no dia da referida sessão.

Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; (iii) Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD⁴⁸) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD).

A nomeação do relator da referida Comissão Especial ocorreu apenas em setembro, sendo escolhido o deputado Camilo Capiberibe, filiado ao PSB.

Neste mesmo mês, houve o requerimento da inclusão da deputada Natália Bonavides e Professora Neide, ambas do PT, na coautoria do projeto em comento.

O primeiro parecer preliminar foi apresentado pelo deputado Camilo Capiberibe em março de 2021, em maio, tivemos o segundo. Após isso, o projeto foi apresentado ao plenário da Câmara, sendo a votação dele adiada em algumas vezes, em face do encerramento da ordem do dia, até ser votado em 18 de maio de 2021.

O vídeo com a íntegra da Sessão Deliberativa Virtual deste dia encontra-se disponível no site da Câmara dos Deputados, assistimos e analisamos o trecho que apresenta o debate e a votação sobre a matéria.

O relator deu início ao debate fazendo a leitura do parecer. Ele iniciou o relatório evidenciando a quantidade de propostas legislativas que foram apensadas ao projeto, ao todo foram 22 outras proposições que versavam sobre o mesmo tema e foram aglutinadas ao PL 827/2020, sendo apresentadas por parlamentares de diversos partidos (apresentamos a lista completa anteriormente).

Ato contínuo ao término da leitura do relatório, ele faz a leitura do seu voto, apontando que a matéria foi analisada por diversas comissões da casa que opinaram a favor da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como pela adequação financeira e orçamentária. Ele destaca ainda que entende como justa e necessária a normatização do assunto, argumentando em seu relatório que:

O desalojamento coletivo de pessoas de baixa renda em meio à pandemia é medida injustificável, especialmente se nenhuma contrapartida dos poderes públicos é oferecida para assegurar a provisão de habitação alternativa permanente ou de caráter assistencial que confira proteção em relação à situação vivenciada. Promover desocupações coletivas, deixando as famílias ainda mais vulneráveis ao vírus, é uma grave violação da dignidade humana (Câmara dos Deputados, 2021).⁴⁹.

⁴⁸ Regime Interno da Câmara dos Deputados.

⁴⁹ Extraído do relatório do elaborado pelo deputado Camilo Capiberibe, filiado ao PSB, relator do PL 827/2020.

O relator citou ainda a recomendação do CNJ sobre o assunto, voltada para o Poder Judiciário. Além dela, foi também mencionada a Lei 14010/2020⁵⁰, que em seu artigo 9º estabelecia que: “Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020” (BRASIL, 2020).

Além disso, em seu relatório, ele evidencia a grave crise econômica vivenciada pela sociedade brasileira, justificando o voto favorável a matéria e apresentando um substitutivo anexo⁵¹, sintetizando o projeto original e seus diversos apensados.

Depois disso, foi aberta a discussão sobre o projeto, inicialmente opinou contrariamente o Deputado Gilson Marques, filiado ao partido Novo, sustentando seu posicionamento nos seguintes argumentos: (i) inconstitucionalidade do projeto, para o parlamentar a aprovação da proposta ensejaria na interferência do Legislativo no Judiciário, o parlamentar chega a falar em ativismo do legislativo; (ii) insegurança jurídica, uma vez que os parlamentares interviriam na natureza obrigatória dos contratos, ferindo o *pacta sunt servanda*, e consequentemente na liberdade contratual das pessoas.

A deputada Natália Bonavides deu seguimento à discussão opinando favoravelmente ao projeto, destacando o caso de extrema necessidade vivenciado naquele momento na realidade brasileira em que o índice de insegurança familiar estava cada vez maior. Além disso, ela destacou o caráter temporário da medida a ser aprovada pelo projeto e explicou que na proposição há restrições para aplicabilidade da suspensão dos despejos.

Posteriormente, houve o pronunciamento do Enrico Misasi, do Partido Verde, o qual inicialmente destacou a importância do projeto, contudo posicionou-se contrário a ele, afirmando que havia alguns pontos com incongruências graves, ele cita o caput do artigo 2º do substitutivo apresentado pelo deputado relator, haja vista que há menção ao Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que já não estaria mais em vigor;

⁵⁰ Tal lei dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19), versando sobre temas diversos, este artigo 9º é o único dispositivo relacionado ao tema da desocupação de imóveis, contudo podemos observar que a vedação é exclusiva para liminares, não abrangendo outros tipos de decisões, o proposto no PL 827/2020 teria maior abrangência.

⁵¹ É possível acessar a íntegra desse projeto substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Camilo Capiberibe, no site da Câmara dos Deputados.

outro ponto elencado diz respeito à abrangência do projeto, em razão de haver sido englobada a suspensão de todas as medidas judiciais e administrativas.

O deputado menciona ainda o artigo 4º de tal substitutivo que previa a anulação de decisões judiciais já tomadas, para o parlamentar isso seria uma afronta ao Poder Judiciário, além de gerar insegurança jurídica. Por fim, ela questiona a imposição do dever de renegociação previsto no projeto.

Depois dele, os demais congressistas opinaram a favor do projeto as Deputadas Alice Portugal do PCdoB e Deputada Erika Kokay do PT, outros parlamentares também estavam inscritos para opinar, contudo o presidente da Câmara propôs encerrar a discussão porque todos eram favoráveis ao projeto, o que não foi aceito pelo plenário, diante disso, tal presidente, visivelmente contrariado informa que continuará o debate até o quantitativo de opiniões previstas no Regimento da referida casa legislativa.

Tivemos ainda a participação do deputado Alencar Santana Braga (PT), deputado Helder Salomão (PT), deputado André Janones (Avante), deputado Joseildo Ramos (PT), deputado Carlos Veras (PT) e a deputada Professora Rosa Neide (PT).

Em seguida, passa-se a votação, ouvindo inicialmente a orientação de voto relativa ao projeto da liderança dos partidos, apresentamos cada uma delas, bem como a justificativa apresentada no Apêndice 03 deste trabalho.

A explanação de cada orientação foi sendo realizada durante a votação sobre o tema, após ela ser concluída o relator pediu a palavra para fazer dois esclarecimentos, inicialmente afirmando que tal proposição não atinge quem sobrevive da renda de um imóvel e que não está incluído também imóveis locados por valores elevados.

Ao término da votação o projeto foi aprovado com o seguinte placar: 263 votos “SIM”, 181 votos “NÃO” e 01 (uma) abstenção.

Após ser votado na Câmara Federal, o PL 827/2020 foi encaminhado para votação no Senado, havendo sido escolhido para ser relator do projeto o senador Jean Paul Prates do PT/RN.

No relatório do referido parlamentar inicialmente o projeto de lei é avaliado materialmente, reconhecendo a competência da União para legislar sobre o tema, bem como afirmando que tal proposição não fere norma constitucional. Por fim, ele aponta a escolha acertada pela definição da norma como lei ordinária.

Em seguida, o senador iniciou a análise do mérito do referido projeto apresentando dados que comprovam o aumento do cenário de pobreza e de falta de acesso à moradia, no período da pandemia.

Podemos perceber a importância dos movimentos sociais de luta por moradia no relatório do senador no trecho a seguir:

Não por acaso, levantamento da Campanha Despejo Zero, que congrega mais de 40 organizações sociais e movimentos populares pelo país, aponta que ao menos 14.301 famílias foram removidas no Brasil durante a pandemia e mais de 84.092 estão ameaçadas de remoção (dados referentes ao período de 1/3/2020 a 6/6/2020).

É possível observar que ele cita diretamente os dados da Campanha Despejo Zero, assim como ele outros deputados/as também citaram tais dados quando foram ouvidos/as durante o debate.

Podemos destacar outro trecho do relatório que demonstra as diversas comunicações sobre o tema e como elas foram relevantes para que posteriormente o projeto em comento fosse aprovado, vejamos:

A proposição legislativa vai ao encontro da supracitada Campanha Despejo Zero, entre outras iniciativas da sociedade civil organizada. Também dá ouvidos a apelos internacionais, como o enunciado pelo relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à moradia, Balakrishnan Rajagopal, que recomendou ao Brasil a suspensão temporária das remoções forçadas. Converte ainda com a Nota Técnica nº 13/2020/PFDC/MPF, 19 de maio de 2020, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que aponta a primazia do Princípio da Precaução diante da proteção sanitária da sociedade, que seria vulnerada pelo desalojamento na atual conjuntura. Finalmente, a Recomendação nº 14 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) chancela a aprovação deste PL 827/2020 no Senado Federal

O senador destaca ainda que a proposição é apoiada por diversas entidades e famílias brasileiras. Diante disso, ele opina pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei nº 827, de 2020, e, no mérito, pela sua aprovação.

Foram apresentadas ao todo 21 emendas ao referido projeto, no próprio site do Senado é apresentado um resumo dessas propostas:

**Quadro 05 – Resumo das emendas apresentadas perante a mesa do Senado
Federal ao PL 827/2020**

**SENADO FEDERAL
EMENDAS**

Apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao **Projeto de Lei nº 827, de 2020**, que *"Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, 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."*

PARLAMENTARES	EMENDAS NºS
Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)	001; 002; 003; 004
Senador Luiz do Carmo (MDB/GO)	005
Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)	006; 007; 008; 009
Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)	010; 011; 012; 013
Senador Weverton (PDT/MA)	014
Senador Rogério Carvalho (PT/SE)	015; 016
Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)	017
Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS)	018
Senador Carlos Portinho (PL/RJ)	019
Senadora Rose de Freitas (MDB/ES)	020; 021*

* Emenda retirada pelo autor

TOTAL DE EMENDAS: 21

Na emenda proposta pelo Senador Luiz do Carmo, filiado ao PSC, o parlamentar questiona o disposto no inciso VI do §1º do artigo 2º do projeto, afirmando que seria “exagerado” e “absurdo” suspender o exercício da autotutela, uma vez que proibiria os proprietários de se protegerem durante uma tentativa de invasão de terceiros.

O senador Luiz Carlos Heinze, filiado ao PP, apresentou 04 emendas. A primeira propunha retirar do projeto a previsão de sobrestamento das ações judiciais que tenham por discussão o direito de posse ou de propriedade. Segundo o autor, tais processos apresentam extensa tramitação, com uma grande produção probatória que por vezes perduram por anos. Desta forma, tal sobrestamento prejudicaria o regular trâmite desse tipo de ação.

A segunda emenda proposta por ele propõe a retirada da obrigatoriedade da realização de audiência de mediação entre as partes, uma vez que tal medida possui caráter burocrático e prejudicaria o bom andamento do processo, à duração razoável e à celeridade processual. O autor da emenda destaca ainda as dificuldades que determinadas Comarcas poderiam enfrentar para o atendimento de tal exigência.

A proposta seguinte solicitava a retirada de imóveis rurais na no âmbito de aplicação da pretensa norma, em atenção às tensões fundiárias do país, em particular a

situação crítica vivenciada nos estados de Rondônia e do Acre, além disso, o senador argumenta que os efeitos da pandemia foram mais relevantes nas zonas urbanas.

Por fim, este parlamentar propõe a retirada da proibição da autotutela da posse do projeto, argumentando que tal proibição seria desarrazoada, senão inconstitucional, pois impediria o proprietário de exercer sua proteção por sua própria força, considerado os atos indispensáveis à manutenção ou restituição da posse.

O senador Zequinha Marinho, filiado ao PL e a senadora Soaraya Thronicke, filiada ao Partido União Brasil⁵², ambos também apresentaram quatro emendas ao referido projeto, questionando os mesmos pontos.

O senador Weverton, filiado ao PDT/MA, também apresentou emenda à proposição, propondo a inclusão do seguinte artigo: “Art. O reajuste dos alugueis, comerciais ou residenciais, obedecerão, independentemente do índice convencionado, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) para fins de reajuste dos alugueres, enquanto perdurar o estado de calamidade pública”.

O parlamentar justifica a proposta informando que tradicionalmente o preço dos aluguéis e reajustado pelo Índice Geral de Preços ao Mercado (IGPM), contudo em 2020 tal índice teria subido de forma exorbitante, sendo mais apropriada a utilização de IPCA que teve uma variação menor.

Outra emenda foi apresentada pelo senador Rogério Carvalho do PT/SE, o qual considera o projeto extremamente meritório e visando aprimorá-lo propõe aumentar os valores dos tetos de abrangência da proposta, aumentando de R\$ 600,00 para R\$ 1.000,00, em caso de locação de imóvel residencial e de R\$ 1.200,00 para R\$ 2.000,00, em caso de locação de imóvel não residencial.

Segundo o congressista, tal aumento seria importante porque em grandes metrópoles e capitais os valores do projeto seria insuficientes para proteger boa parte dos trabalhadores e pequenos empresários atingidos pela falta de renda durante a pandemia.

Este senador propôs ainda outra emenda, com a pretensão de alterar o inciso I do artigo 7º, no projeto tal inciso restringe o alcance da aplicabilidade da pretensa norma não incluindo as ocupações realizadas até a data pretérita de 31 de março de 2021, para ele o mais acertado seria excluir as ocupações ocorridas após a data de publicação da lei proposta no projeto.

⁵² A senadora foi eleita pelo PSL, filiando-se ao partido União Brasil posteriormente.

O senador Mecias de Jesus do Partido Republicanos/RR apresentou uma emenda propondo o acréscimo de um parágrafo ao artigo 2º do projeto em comento, incluindo nas audiências de mediação a possibilidade da participação de representantes das organizações representativas dos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outras comunidades tradicionais.

Tivemos ainda uma proposta de emenda feita pelo senador Lasier Martins do partido Podemos/RS, o qual apesar de reconhecer a importância do projeto, propõe alteração no §2º do artigo 2º.

A redação proposta no projeto impõe que as medidas decorrentes de atos ou decisões proferidos em data anterior à vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, não seriam efetivadas até 1 (um) ano após o seu término, para o senador essa suspensão por 1 (um) não seria razoável e que os atos ou decisões proferidos em data anterior ao referido Decreto não devem ser incluídos no âmbito da lei. Ele exemplifica: “Lá no meu Rio Grande do Sul, temos o antigo impasse sobre a obra de ampliação da pista do Aeroporto Salgado Filho, porque as concessionárias não conseguem retirar as famílias da área desapropriada. E não merece se alongar ainda mais”.

O senador Carlos Portinho do PL/RJ também apresentou emenda ao projeto, também propondo a retirada da proibição do exercício da autotutela da posse, segundo ele: “(...) a proposição em pauta está a autorizar que qualquer um passa a ter o direito de invadir um imóvel sem que o seu proprietário possa se defender, visto que a autotutela da posse está suspensa”.

A senadora Rose de Freitas do partido MDB/ES propôs por emenda o acréscimo de um artigo ao PL, visando excluir das medidas excepcionais previstas nele dos casos em que houve necessidade de desintrusão de invasores em terras indígenas.

Houve ainda diversos requerimentos apresentados por parlamentares sobre o tema no Senado. Um deles foi apresentado pelo senador Rogério Carvalho, solicitando a tramitação conjunta do PL 827/2020 com o PL 3224/2020, de autoria do referido parlamentar. Já o senador Carlos Fávaro (PSD-MT) requereu que fosse realizada uma sessão de debates temáticos sobre o tema.

Após as emendas propostas, o relator do referido projeto, senador Jean Paul Prates (PT/RN), apresentou um novo relatório, reconhecendo a validade da proposta, no que concerne à competência e a juridicidade.

Em seguida, ele apontou dados que comprovavam a realidade da moradia no Brasil e como o contexto da pandemia da Covid-19 asseverou essa problemática, graças à exigência da adoção de medidas de isolamento e distanciamento social e higienização. A partir daí, o senador defende a aprovação do projeto, salientado que ele: “(...) é bem equilibrado, estabelecendo uma série de condicionantes para que as restrições nele previstas possam ser aplicadas”.

O relator destacou ainda que o Projeto estivesse em consonância com o entendimento do judiciário, citando a decisão cautelar monocrática da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, exarada pelo relator, Ministro Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, pouco antes do debate no Senado Federal.

Retomando seu primeiro relatório, já mencionado neste trabalho, o senador citou ainda a Campanha Despejo Zero e outras iniciativas da sociedade civil organizada, destacando que o projeto debatido atende aos anseios sociais. Ele mencionou novamente o alinhamento com a Organização das Nações Unidas (ONU) defendido pelo relator especial para o direito à moradia, Balakrishnan Rajagopal, que recomendou ao Brasil a suspensão temporária das remoções forçadas. Como também ele destaca que o projeto converge ao disposto na Nota Técnica nº 13/2020/PFDC/MPF, 19 de maio de 2020, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que aponta a primazia do Princípio da Precaução diante da proteção sanitária da sociedade, que seria vulnerada pelo desalojamento na atual conjuntura. Finalmente, a Recomendação nº 14 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) chancela a aprovação deste PL 827/2020 no Senado Federal.

Ele ressaltou ainda que a medida proposta no projeto é excepcional, não visando quitar dívidas ou elidir obrigações, mas sim evitar o não agravamento da crise social e sanitária decorrente da pandemia da Covid-19.

Em relação às emendas propostas, o relator não as acatou, algumas, porque, na opinião dele, “fere o espírito do projeto”, já outras iriam gerar polêmicas, estendendo o período de tramitação do projeto demasiadamente, podendo prejudicar o propósito da lei proposta.

Por fim, o relator opina pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei nº 827, de 2020, e, no mérito, pela sua aprovação, com a rejeição de todas as Emendas apresentadas.

No Diário Oficial do Senado Federal nº 88 de 2021, consta a ata da 60ª Sessão deliberativa remota, realizada em oito de junho de 2021, que detalha os comentários dos senadores sobre o tema. Neste dia o debate esteve centrado na discussão sobre a possibilidade de adiamento (ou não) da votação do referido projeto, alguns/mas senadores/as defendiam que tal votação deveria ser realizada posteriormente, com a justificativa que queriam analisá-lo melhor, por outro lado o relator e outros/as senadores/as sugeriram que o tema fosse apreciado naquele mesmo dia.

Diante do impasse, o senador Rodrigo Pacheco, presidente do Senado na ocasião, apontou que o Senado sempre busca uma melhor reflexão sobre os projetos, principalmente em casos como este ora analisado que foi encaminhado diretamente para o plenário, sem passar pelas comissões, diante disso, o parlamentar sugere o esgotamento da análise do projeto e das eventuais sugestões dos senadores a respeito dele, ao mesmo tempo ele considera a urgência da temática e propõe que haja uma nova sessão de debates temáticos naquela mesma semana em que estavam (no dia 11 de junho de 2021) e a votação passaria a ocorrer na semana seguinte, sendo tal proposta aprovada.

Neste dia agendado, houve a sessão de debates temáticos sobre o projeto que contou com a presença de 10 especialistas, a saber:

- Sr. Nabhan Garcia, Secretário Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
- Sr. Darci Frigo, Vice-presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH);
- Sr. Paulo Sergio Aguiar, Diretor Presidente da Associação Matogrossense dos Produtores de Algodão (Ampa);
- Sr. Julio José de Araújo Junior, Procurador Federal dos Direitos do Cidadão;
- Sr. Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia de Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia;
- Sra. Moira Regina de Toledo Bossolani, advogada e Diretora Executiva da Vice-presidência do Sindicato de Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais (SECOVI-SP);
- Sra. Julia Bittencourt Affalo, consultora jurídica e advogada especialista em agronegócio;
- Sr. Dom José Ionilton Lisboa Oliveira, Bispo da Prelazia de Itacoatiara, no estado do Amazonas;

- Sr. Muni Lourenço Silva Junior, Vice-presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do estado do Amazonas (Faca);
- Sr. Jacques Bushatsky, advogado especialista em agronegócio.

Foi facultado aos especialistas um tempo para expor a opinião de cada um sobre o assunto, após a exposição de todos/as foi iniciado o debate, quando os/as senadores/ras puderam comentar sobre o assunto.

Inicialmente ressaltamos uma observação feita pelo Senador Paulo Paim (PT-RS), quanto ao desequilíbrio no número de convidados a favor e contra o projeto, sendo 07 (sete) contrários e apenas 03 (três) favoráveis, sobre tal observação o presidente do Senado, Carlos Fávaro (PDT-MT), respondeu:

Com relação aos inscritos, Senador Paim, todos aqueles debatedores favoráveis ao projeto que se inscreveram para esta sessão de debates foram acolhidos com muita dedicação e com muito valor por esta Presidência. Todos! Então, se houve um número divergente – sim, e eu concordo que um pouco divergente entre favoráveis e desfavoráveis ao projeto de lei -, mas a todos os que se inscreveram eu acatei, favoráveis ao projeto de lei, sem nenhuma restrição.

O argumento do presidente do Senado é convincente, contudo a imensa maioria de especialistas contrários ao projeto ligados ao Governo Federal que estava no poder no período da votação, bem como, o próprio presidente do Senado demonstra resistência ao texto do projeto em um momento do debate, quando cita seu estado, Mato Grosso, como um grande produtor de alimentos, de riqueza e de prosperidade no campo, ele vai além e diz que é preciso: “(...) *ter sensibilidade de cuidar dos vulneráveis, mas não ferir as regras e a segurança jurídica dos investidores, do patrimônio, da propriedade rural, da propriedade urbana*”.

O senador Carlos Fávaro (PDT-MT) vai além e retoma os argumentos dos debatedores contrários ao projeto, ele diz:

Inclusive, como foi bastante debatido aqui hoje nas explanações feitas pelos debatedores, 75% - eu não sabia esse número – dos locadores de imóveis são pequenos investidores que dependem desse aluguel para a sobrevivência e, caso se tornarem vulneráveis às regras, eles passam também a incorporar esse grupo dos que vão sofrer.

O primeiro debatedor inicia sua fala construindo uma visão deturpada dos movimentos sociais de luta por moradia, visando desqualificar as reivindicações destes grupos, fazendo questão de enfatizar que o posicionamento dele é condizente com o

Governo Federal e com o presidente Jair Bolsonaro, que estava no poder na época. Ele exibe um vídeo com o que ele denomina de “*resultados das invasões*”, enfatizando que “*invasão é crime*” e que “*propriedade é coisa sagrada, está na Constituição*”.

Um trecho importante da sua exposição enfatiza que:

O Senado Federal em hipótese alguma, poderá ser o protagonista de uma lei que venha aviltar o direito de propriedade, que venha ferir a Constituição brasileira em sua cláusula pétrea. Esse é um apelo que faço a V.Exas., aqui reiterando o nosso respeito, a nossa solidariedade a todos que foram vítimas (...) estamos aqui para colaborar sim, de forma harmônica, estamos abertos a qualquer diálogo, a qualquer debate, mas criar uma legislação que vai ferir direitos sagrados da nossa Constituição, que vai dar respaldo a ações criminosas, não! Respaldação ação criminosa buscando como alibi ali a invasão de propriedade, o crime de invasão de propriedade e todos os seus resultados é inaceitável.

Alinhado com o pensamento desse primeiro expositor, tivemos outros/outras e os argumentos apresentados por eles/elas foram estruturados nos seguintes pontos: desqualificação dos movimentos de luta por moradia (invadir ou ocupar), o direito de propriedade e a segurança jurídica, a divergência da realidade urbana da rural e função da justiça dirimir os conflitos relacionados à locação.

Já entre os que apoiavam o projeto alegava-se a situação de calamidade e emergência pública ocasionada pela pandemia, deixando milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, além do caráter de excepcionalidade da medida, afirmavam ainda que o direito à vida sobrepõe-se ao direito de propriedade. Além disso, observa-se a importância dos movimentos de protesto por moradia para consolidar essa argumentação, através dos dados da Campanha Despejo Zero.

Após esse debate temático, o projeto foi encaminhado para deliberação, havendo sido incluído na ordem do dia 16 de junho, em sessão remota. Neste dia foi apresentado um parecer do senador Jean Paul Prates (PT/RN), relator do PL.

Nele é descrito o projeto, em seguida foram elencadas as emendas propostas pelos/as senadores/ras, em seguida, o relator iniciou sua análise. A princípio, reconhecendo a constitucionalidade e adequação da espécie normativa utilizada, considerando apropriada a escolha pela lei ordinária, bem como também reconhece como adequada a juridicidade do projeto.

Em seguida, iniciou o estudo do mérito, destacando a partir de dados estatísticos o problema da moradia e o quanto ele foi agravado no contexto da pandemia da Covid-

19, neste sentido o relator aponta que o projeto ora em comento haveria chegado em boa hora, principalmente porque ele visa:

(...) atacar o problema em quatro linhas mestras, a serem seguidas até 31 de dezembro de 2021: 1º) suspensão do cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural; 2º) a suspensão da concessão de liminares em ações de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991; 3º) a dispensa do locatário de pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel em caso de comprovada perda de capacidade econômica que inviabilize o adimplemento contratual; e 4º) a autorização da realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens (Senado Federal, 2020, p.9).

Em contrapartida, o relator demonstra que a proposta é equilibrada, apresentando condicionantes para as restrições nela previstas. Além disso, o senador aponta que o projeto está em consonância com o entendimento jurisprudencial do STF, obtido no âmbito do julgamento da ADPF nº 828, já mencionada neste trabalho. Como também coaduna com os interesses de organizações da sociedade civil e famílias do Brasil inteiro.

O relator informou ainda que não acataria nenhuma das emendas propostas, ele justificou⁵³ da seguinte forma:

(...) muito embora reconheçamos que seus autores as apresentaram imbuídos das melhores intenções, procurando, de forma louvável, dar suas contribuições para o aperfeiçoamento da matéria, não achamos conveniente o acolhimento de nenhuma delas, seja porque, no nosso modo de ver, algumas delas vão de encontro ao espírito do Projeto, voltado a amparar o mais abrangentemente possível aqueles que mais sofrem com os transtornos da pandemia, seja porque outras delas iriam acirrar polêmicas sobre o cabimento ou não das medidas nele propostas, afora o fato de que o curto tempo útil de tramitação do PL nº 827, de 2020, não poderá se estender demasiadamente, com o retorno da matéria à Câmara dos Deputados, sob pena de inviabilizar a realização dos seus lícitos propósitos (Senado Federal, 2020, p.13).

Diante disso, ele conclui o parecer opinando pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto, e, no mérito, pela sua aprovação, com a rejeição de todas as Emendas apresentadas.

Posteriormente, foram apresentados os requerimentos 1691/2021 e 1694/2021. O primeiro foi apresentado pela liderança do Partido Progressistas, solicitando a votação

⁵³ Além dessa justificativa genérica, o relator motivou o não acatamento de cada emenda individualmente, para mais informações, sugerimos a leitura do Relatório, disponível no site do Senado Federal.

em separado da Emenda nº 08; já o segundo requerimento foi apresentado pela liderança do PL solicitando a votação em separado da Emenda nº 19.

O Projeto foi votado pelo Senado no dia 23 de junho de 2021, durante sessão deliberativa remota, na ocasião foi apresentado o parecer elaborado pelo Senador Jean Paul Prates já mencionado, que foi favorável ao PL 827/202, com a rejeição de todas emendas propostas pela casa revisora.

O relator iniciou a apresentação manifestando luto pela morte dos mais de 505 mil brasileiros mortos pela Covid-19.

Em seguida, ele argumenta mencionando a grave crise habitacional vivenciada no Brasil antes mesmo da pandemia, bem como citando os dados da ONU sobre o aumento da pobreza extrema no Brasil. Ele apresenta o levantamento realizado pela Campanha Despejo Zero que demonstra o quantitativo de pessoas desabrigadas e ameaçadas de remoção.

Diante disso, o senador acredita que o PL 827/2020 teria chegado em boa hora e aponta que a proposição prevê uma série de condicionantes, restringindo seu alcance para as situações em que o locatário comprove alteração da sua situação econômico-financeira, causada em decorrência da pandemia, resultando na incapacidade do pagamento do aluguel, como também a proposição limita os valores dos aluguéis abrangidos pela lei proposta, por fim também exclui do seu alcance os imóveis que representem subsistência do locador.

Ele cita ainda que tal proposição está em consonância com a Campanha Despejo Zero, bem como outras iniciativas da sociedade civil, além de dar ouvidos aos apelos internacionais (ONU) e está alinhada com os seguintes documentos:

Nota Técnica no13/2020, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que aponta a primazia do princípio da precaução diante da proteção sanitária da sociedade, que seria vulnerada pelo desalojamento na atual conjuntura. Finalmente, a Recomendação nº 14 do Conselho Nacional de Saúde chancela a aprovação deste PL no827/2020, no Senado Federal (Senado Federal, 2021).

O relator enunciou ainda diversos casos na seara internacional de normas parecidas (inclusive bem mais ríspidas do que a brasileira) em diversas localidades fora do nosso país.

Ele rejeitou todas as emendas propostas, argumentando que algumas ferem o espírito do projeto e outras acirrariam polêmicas sobre o cabimento ou não das medidas

nelas propostas, ele aborda cada uma individualmente apontando o motivo para rejeição.

Após o término da leitura do relatório, foi iniciada a discussão sobre o tema, diversos senadores foram contrários ao projeto, foram eles: Oriovisto Guimarães (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PODEMOS – PR. Pela Liderança), Marcos Rogério (Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM – RO. Pela Liderança), Carlos Viana (PSD-MG . Pela Liderança), Izalci Lucas (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB– DF. Pela Liderança), Jayme Campos (Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM – MT. Pela Ordem), Zenaide Maia (Bloco parlamentar da Resistência Democrática/PROS – RN. Pela ordem), Luiz Carlos Heinze (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP – RS. Pela ordem), Zequinha Marinho (Bloco Parlamentar Vanguarda/PSC – PA. Pela ordem), Soraya Thronicke (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/ PSL– MS. Pela Liderança).

Já os favoráveis foram os seguintes parlamentares: Carlos Portinho (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL – RJ. Pela Liderança), Fabiano Contarato (Bloco Parlamentar Senado Independente/REDE – ES. Pela Liderança), Rogério Carvalho (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT – SE. Pela ordem), Paulo Paim (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT – RS. Pela ordem), Paulo Rocha (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT – PA. Pela ordem), Eliziane Gama (Bloco Parlamentar Senado Independente/CIDADANIA – MA. Pela Liderança), Kátia Abreu (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/PP– TO. Pela ordem), Nilda Gondim (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB– PB. Pela ordem).

É importante destacar que a opinião do senador Carlos Portinho foi apresentada com ressalvas, evidenciando que ele concordou com o projeto por entender as limitações que ele possui, tanto ao fato dos imóveis abrangidos serem baixos, como ao fato de não abranger quem tem apenas um único imóvel e por fim, pela limitação temporal, tendo em vista que só seria aplicável as ocupações anteriores a 31 de março de 2021.

O pronunciamento da senadora Kátia Abreu seguiu na mesma perspectiva evidenciando que apesar do seu posicionamento liberal, apoiaria o projeto devido a situação de anormalidade decorrente da pandemia e ao mesmo tempo por entender que é algo temporário e necessário, ela chega a afirmar que “estaria de coração partido” pelo voto favorável.

Após a conclusão da lista de participantes, de senadores e senadoras, que desejaram discutir o tema, foi dada a palavra ao senador Oriovisto Guimarães (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PODEMOS – PR. Pela Liderança), que havia sido citado em algumas falas dos demais congressistas que participaram do debate. Ele retoma o debate sobre o comunismo, citando Marx e Engels e criticando o modelo político da China e da Rússia nos dias atuais, já em relação ao projeto especificamente ele afirma: “O Senado tem de ser a Casa revisora e impedir esse tipo de demagogia, que só faz criar insegurança jurídica e não cria nada para ninguém, a não ser o blá-blá-blá inútil. Por isso, eu votarei contra” (SENADO FEDERAL, 2021, p.39). Este parlamentar se dirige de forma direta ao senador Paulo Rocha (PT), exigindo respeito e afirmando que não está contra o projeto por questões ideológicas, mas por o considerar inútil. Logo em seguida, é dado o direito de resposta ao senador Paulo Rocha, o qual informa que não houve desrespeito.

Por fim a presidência da Casa convoca o relator para fazer as considerações finais, esclarecendo as dúvidas suscitadas durante o debate, posteriormente é liberada a votação e dado início a oitiva das orientações dos partidos, apresentados no Apêndice 03.

O projeto foi aprovado em turno único de forma acirrada, com 38 votos “sim” e 36 votos “não”, além do voto do Presidente.

Em seguida, houve votação em separado da Emenda nº 8, de autoria do senador Luiz Carlos Heinze (PP), que foi destacada pela senadora Daniella Ribeiro (Líder do Progressistas), que conforme já vimos propunha a retirada dos imóveis rurais do alcance do previsto no projeto de lei.

Tal emenda foi aprovada, com o seguinte resultado: Votos “sim” – 43, votos “não” – 21 e o voto do Presidente. A partir disso, o projeto foi aprovado com esta emenda e encaminhado de volta para a Câmara dos Deputados.

No período de debates do projeto no Senado Federal, foram recebidos ofícios sobre o tema de diversas entidades favoráveis ao proposto nele, como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras familiares (CONTAG), a Coordenação Nacional do BrCidades, além disso foi recebido uma moção de apoio da Câmara Municipal de Santos, elaborada pelo vereador Adriano Alex Piemonte, filiado ao PSB.

Foi recebido também um ofício do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI), entidade que representa as empresas do mercado imobiliário, que era contrário ao projeto.

Após retornar para a Câmara dos deputados, a emenda proposta pelo Senado Federal foi apreciada por uma Comissão Especial⁵⁴, em seguida tal comissão encaminhou para o plenário, sendo a matéria debatida em sessão deliberativa no dia 14 de julho de 2021.

O debate foi iniciado com o relator Deputado Camilo Capeberibe, do PSB-AP, que realizou a leitura do relatório, enfatizando que a nova apreciação envolve apenas a emenda aprovada no Senado Federal, que alterou artigos do PL 827/2020, excluindo os imóveis rurais do alcance da lei proposta.

O relator enfatizou a importância dos deputados/as não aprovarem a emenda feita no Senado, uma vez que os/as parlamentares já haviam aprovado o texto na íntegra, ele justificou seu posicionamento apontando que *“(...) o tratamento distinto pretendido pela emenda, que considera tão somente o tipo de imóvel que o cidadão ocupa para definir a proteção merecida não se coaduna com projeto de lei ora em análise”*. A deputada Natália Bonavides, do PT-RN, autora do projeto, também foi à tribuna defender a rejeição desta emenda.

O presidente da câmara Arthur Lira do PP-AL, adota uma postura rígida para vetar a orientação dos partidos sobre o tema, procurando votar o tema de forma unânime tolhendo o voto, inclusive critica o relator do projeto na Câmara dos deputados, enfatizando que os imóveis rurais foram tirados corretamente do projeto.

Após alguma resistência, escuta a orientação de alguns partidos que se posicionaram contrários à emenda, inicialmente o PT e depois o PSB, mais uma vez o presidente interfere na votação para defender a emenda do Senado dizendo que não sabia que os imóveis rurais estariam incluídos no projeto, cita inclusive que perguntou ao relator do projeto sobre isso e ele teria negado que os imóveis rurais estariam incluídos.

⁵⁴ A Comissão especial aprecia quando o tema envolve mais de três comissões. No caso do PL 827/2020 eram englobadas essas: Às Comissões de Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD); Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD).

Diante disso, o relator interfere e informa que fez diversas alterações para ajustar o texto, mas que desde o início foi dado tratamento igualitário para pessoas que residem em imóveis urbanos e rurais. O presidente informa que na visão dele estariam incluídas pessoas que residem em palafitas, em invasões e que estejam sem condições de pagar seus aluguéis e que teria sido induzido ao erro.

Após o embate, são retomadas as orientações dos partidos e por fim a matéria foi votada havendo 313⁵⁵ votos a favor da emenda, 131 contrários e uma abstenção, sendo, portanto, aprovada a emenda do Senado. Depois disso, o projeto foi encaminhado para sanção presidencial no dia 15 julho de 2021.

Em 05 de agosto do mesmo ano, foi publicada no Diário Oficial da União a mensagem de veto integral do projeto pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, segundo tal documento, foram ouvidos os representantes do Ministério da Economia e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos sobre o tema.

Inicialmente a mensagem do veto argumenta que a proposição legislativa contrariava o interesse público, focando nos casos de ocupação em imóveis públicos, segundo a Presidência da República seria dado um “salvo conduto para os ocupantes irregulares” desse tipo de imóveis. O texto do veto vai além e afirma que tais pessoas “frequentemente agem em caráter de má fé” e que a continuidade das ocupações existentes:

(...) ensejariam danos patrimoniais insuscetíveis de reparação, como engorda de praias, construções de muros-contenção, edificações, calçadões ou espigões nas áreas de bens de uso comum do povo, ou danos ambientais graves poderiam ser cometidos no período de vigência da propositura (Presidência da República, 2021).

Em seguida, foi abordado sobre o tema do direito à propriedade, previsto na Constituição Federal, alegando que a pretensa lei violaria esse direito básico, tendo em vista que, “ao propor a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas nas relações locatícias, conduziria a ‘quebras de contrato’ promovidas pelo Estado”. O Veto informa ainda que tal suspensão seria responsável por aumentar o risco da atividade imobiliária, possibilitando o aumento do valor dos aluguéis e potencializando a inadimplência do setor.

⁵⁵ Foram recebidos mais dois votos favoráveis de forma escrita, posteriormente, porque os deputados teriam tido problema com a votação eletrônica, desta forma foram totalizados 315 votos favoráveis à emenda aprovada no Senado Federal.

Por fim, a mensagem de veto aponta que o projeto proposto contraria o interesse público, alegando que muitas famílias, principalmente as que seriam de baixa e média renda possuem imóveis, sendo o sustento dessas famílias provenientes desse aluguel. Segundo a Presidência da República o projeto melhoraria a situação dos posseiros, mas prejudicaria os proprietários desses imóveis, conforme o veto isso “geraria um ciclo vicioso, pois mais famílias ficariam sem fonte de renda e necessitariam ocupar terras ou atrasar pagamentos de aluguéis”.

A leitura da mensagem de veto denota que o projeto não foi analisado em sua integralidade, uma vez que os argumentos apresentados não se coadunam com o proposto no projeto, haja vista o fato da proposição possuir caráter temporário, voltado especificamente para imóveis de baixo valor, além disso, não extingue a dívida dos locatários, apenas suspende a desocupação ou remoção forçada.

Percebe-se ainda um discurso pejorativo em relação às pessoas que ocupam imóveis, baseado em ilações sem provas, quando afirma que elas “frequentemente agem em caráter de má fé”.

Outro ponto fora da realidade é o que indica que a maior parte dos imóveis locados pertence a famílias de baixa e média renda, tal afirmação demonstra que a Presidência da República não tinha conhecimento do grave problema do deficit habitacional brasileiro, a grande maioria dessas famílias não tem moradia ou as poucas que possuem, não tem condições dignas de habitabilidade, como teriam imóveis para locação?

Conforme vimos, a mensagem de veto afirma ainda que caso o projeto fosse aprovado haveria um ciclo vicioso, pois mais famílias ficariam sem fonte de renda e necessitariam ocupar terras ou atrasar pagamentos de aluguéis, o que não tem consistência inclusive há proteção para os proprietários que possuem um único imóvel locado no texto do projeto, mas especificamente no seu parágrafo 2º do artigo 5º, *in verbis*:

Art. 5º Frustrada tentativa de acordo entre locador e locatário para desconto, suspensão ou adiamento, total ou parcial, do pagamento de aluguel devido desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, relativo a contrato findado em razão de alteração econômico-financeira decorrente de demissão, de redução de carga horária ou de diminuição de remuneração que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar, será admitida a denúncia da locação pelo locatário residencial até 31 de dezembro de 2021:

I – nos contratos por prazo determinado, independentemente do cumprimento da multa convencionada para o caso de denúncia antecipada do vínculo locatício;

II – nos contratos por prazo indeterminado, independentemente do cumprimento do aviso prévio de desocupação, dispensado o pagamento da multa indenizatória.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo **quando o imóvel objeto da locação for o único de propriedade do locador**, excluído o utilizado para sua residência, desde que os aluguéis consistam na totalidade de sua renda (sem grifo no original).

Após o veto, o projeto foi devolvido para Congresso Nacional, que optou pela derrubada do veto, transformando a referida proposição na Lei Ordinária 14216/2021, que entrou em vigor no dia 07 de outubro de 2021.

5.3 Comunicações no âmbito do Judiciário

O tema também foi debatido no âmbito judicial, antes da lei entrar em vigor, diversos pedidos de reintegração já haviam sido acatados por juízes/juizas em vários estados brasileiros, durante o período da pandemia, sempre com muitas críticas a essas decisões, haja vista a vulnerabilidade das pessoas desalojadas. Convém lembrar que:

As condições habitacionais das pessoas mais vulneráveis são marcadas por adensamento excessivo, insegurança física e falta de acesso a serviços básicos, como água e saneamento. Se em tempos normais possuir uma moradia adequada já era pré-condição para uma vida digna, durante a pandemia isso pode significar a diferença entre vida e morte - o pedido “fique em casa” não é meramente retórico, uma peça de publicidade. Compete a cada juiz, sob a vigilância dos tribunais superiores, da academia e da sociedade, zelar para que nenhum processo judicial seja instrumento de grave violação de direitos humanos (Alves; Carvalho; Rios, 2021, p.2170).

Em um estudo elaborado Rafael Assis Alves, Laura Bastos Carvalho e Marcos Camilo da Silva Souza Rios sobre as decisões de reintegração de posse e imissão de posse exaradas pelo STF, STJ, TRF2 e TJRJ, no período de 06/02/2020 a 06/02/2021, analisou se tais tribunais consideraram a pandemia de Covid-19 e respeitaram os parâmetros internacionais sobre remoção de pessoas em suas decisões.

Tais autores analisaram 291 decisões das Cortes acima citadas e observaram que a pandemia da Covid-19 somente foi mencionada em apenas 22, ou seja, em 7,5% dos casos. Para eles: “Isso demonstra que, de modo geral, os tribunais foram pouco sensíveis aos impactos (...) das desocupações forçadas sobre a disseminação do novo coronavírus” (Alves; Carvalho; Rios, 2021).

Neste cenário, o CNJ editou a Recomendação nº 90, em 02 de março de 2021, visando recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

No documento o CNJ especificou que tal avaliação deveria considerar, dentre outros aspectos⁵⁶, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

Esta Recomendação do CNJ está alinhada com o posicionamento do relator especial da ONU para o direito à moradia, Balakrishnan Rajagopal, que desde julho de 2020, já havia solicitado a suspensão das ordens de despejo no Brasil, quando tomou conhecimento da enorme quantidade de pessoas que haviam sido expulsas de suas casas, durante o período pandêmico. Segundo o relator, despejar as pessoas de suas casas, durante a pandemia, é uma violação de seus direitos humanos, independentemente do status de legalidade de sua moradia.

Conforme vimos tanto essa recomendação do CNJ, quanto a da ONU foram citadas pelos parlamentares durante o debate sobre o assunto no Legislativo.

No âmbito jurídico, merece destaque principalmente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, ela não entrou nesse quantitativo obtido pelos autores, porque foi ajuizada pelo PSOL, em abril de 2021, após o prazo de coleta de dados definido no marco temporal do estudo citado.

Ela teve uma importância significativa para o debate sobre o tema, por isso consideramos importante explicá-la melhor.

Conforme já mencionada ela foi ajuizada pelo PSOL e de acordo com a petição inicial foi elaborada com a contribuição de movimentos de luta por moradia e de direitos humanos, em especial o MTST.

A petição⁵⁷ relata a grave situação de despejos realizados durante a pandemia que até aquele momento já havia desalojando milhares de pessoas em vários estados do

⁵⁶ O documento recomenda ainda que os órgãos do Poder Judiciário, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, devem verificar se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº. 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

⁵⁷ É possível consultar a referida petição inicial, bem como demais documentos relativos à ADPF nº 828, por meio do site:

Brasil e, que apesar da iniciativa de órgãos como o Ministério Público e Defensoria Pública, continuava acontecendo, havendo a necessidade de ação coordenada, no âmbito nacional, daí o encaminhamento do pleito ao STF. Tal petição foi protocolada na Suprema Corte brasileira no dia 15 de abril de 2021, sendo distribuído para relatoria do Exmo. Ministro Roberto Barroso.

Diversas organizações solicitaram admissão no processo como *amicus curiae*, vejamos a lista: (i) Associação Terra de Direitos, (ii) Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, (iii) PT, (iv) MTST, (v) Associação Amigos da Luta dos Sem Teto, (vi) IBDU, (vii) Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba, (viii) Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), (ix) Associação Brasileira de Juristas Pela Democracia, (x) Associação Advogadas e Advogados Públicos para Democracia, (xi) Coletivo por um Ministério Público Transformador, (xii) PETROBRÁS, (xiii) Acesso Cidadania e Direitos Humanos, (xiv) Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), (xv) Núcleo de Amigos da Terra-Brasil, (xvi) Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), (xvii) Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Estado do Rio de Janeiro e (xviii) Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, (xix) Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, (xx) do Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

A primeira decisão sobre o assunto foi monocrática, quando o ministro Roberto Barroso deferiu parcialmente a medida cautelar. Em sua decisão inicialmente ele apresenta a descrição da petição, em seguida inicia a análise sobre o tema, apresentando uma síntese da demanda.

Posteriormente, apresenta os posicionamentos da Advocacia Geral da União, da Procuradoria-Geral da República e das Procuradorias dos Estados, a respeito do assunto, os quais de forma unânime rechaçam o pedido, podemos destacar alguns argumentos como a amplitude do pedido, considerado como genérico, haja vista não especificar os poderes públicos impugnados, desrespeito ao princípio da subsidiariedade, pois o controle judicial requerido poderia ter sido exercido na via difusa. No caso específico dos estados, em relação ao mérito argumentaram que:

(...) a incompatibilidade dos pedidos formulados com o princípio da separação de poderes, na medida em que limitam o exercício do poder de

polícia administrativa e que as políticas públicas de habitação devem ser elaboradas pelo Poder Legislativo. Argumentam que cabe ao Poder Judiciário apenas o controle pontual de eventuais desvios, e não a atuação na qualidade de legislador positivo.

Tais argumentos são debatidos na análise de mérito da decisão, quando o ministro afirma ser cabível a ADPF. Segundo ele, há lesão ou ameaça de lesão aos preceitos fundamentais da saúde, moradia e dignidade da pessoa humana, além disso, não há ofensa a subsidiariedade, pois não haveria outro instrumento adequado a sanar a violação a direitos fundamentais de maneira ampla e uniforme no país, com efeitos gerais e vinculantes.

O ministro cita, em sua decisão, algumas leis estaduais que foram criadas sobre o tema, vejamos:

Os estados do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 9.020/2020), Pará (Lei Estadual nº 9.212/2021), Amazonas (Lei Estadual nº 5.429/2021) e o Distrito Federal (Lei Distrital nº 6.657/2020) editaram leis que suspendem ações e/ou o cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19). A Paraíba (Lei Estadual nº 11.676/2020), por sua vez, editou lei que proíbe o despejo por falta de pagamento durante a pandemia.

Ele também citou o projeto 827/2020, já abordado neste estudo, que no momento da decisão, já havia sido aprovado na Câmara dos deputados e estava aguardando votação no Senado. São mencionados ainda a Recomendação nº 90/2021 do CNJ e as orientações da ONU sobre o assunto.

Merece destaque ainda o trecho em que ele cita a decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na Petição 9.382⁵⁸-MC, na qual foi deferida a tutela de urgência para suspender os efeitos de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a ordem de reintegração de posse nele contida.

É mencionada também a decisão monocrática do ministro Ricardo Lewandowski a respeito da Reclamação 45.319-MC, que foi mantida pela segunda turma do STF, após análise decorrente de agravo regimental. Tal decisão concedeu medida cautelar para restabelecer os efeitos da Lei nº 9.020/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão

⁵⁸ Refere-se ao caso que envolve o despejo da comunidade Quilombo Valente, com aproximadamente oitocentas pessoas, no estado de São Paulo. O ministro Alexandre de Moraes suspendeu a decisão de reintegração de posse do Tribunal de Justiça do estado, sob a alegação que a realização do ato no momento da pandemia que estavam vivendo levaria ao risco elevado de infecção.

na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da COVID-19.

Os efeitos de tal lei haviam sido suspensos sob a alegação que haveria usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil, o que foi rechaçado pelo ministro Ricardo Lewandowski, o qual entendeu que medidas de proteção à saúde pública durante a pandemia são matéria de competência legislativa concorrente, não havendo hierarquia entre os entes da federação.

Após esses argumentos, o relator aponta sua decisão, a qual acatou em parte o pleito, nos seguintes termos:

- Restringir a abrangência da suspensão dos despejos apenas aos casos em que irá ocorrer o desalojamento de pessoas, pois apenas nesses casos será cerceado o direito à moradia;
- Vedação de adoção de interpretação conflitante com precedentes em que o próprio STF conferiu proteção mais abrangente a grupos vulneráveis específicos (quilombolas e indígenas), cujos efeitos devem ser respeitados.
- Na abrangência da medida de suspensão nos casos que envolvam áreas de risco (áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações) (bruscas ou processos correlatos), como também não é válida nas situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado.
- Não abrangência da liminar para os casos de suspensão do despejo por falta de pagamento do aluguel nos imóveis residenciais, segundo o relator:

(...) ainda que a situação emergencial da pandemia justifique a proteção especial dos locatários – *e.g.* com o estímulo à renegociação do valor da locação, a fixação de moratória ou até mesmo a vedação ao despejo em determinadas situações –, a adoção desse tipo de medida depende de avaliação meticulosa com relação aos critérios a serem adotados. Em sede cautelar, a questão não se encontra suficientemente amadurecida para a suspensão genérica de todos os despejos (STF, 2021, p.35).

Para ele, nessas hipóteses a intervenção judicial deve ser minimalista, analisando o caso concreto para verificar, todavia tal suspensão será possível nas hipóteses previstas no art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.425/1991, nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, sendo definido o prazo de 06 (seis) meses para tal suspensão.

- Restrição da abrangência de dessa suspensão para os casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020).
- Obrigatoriedade de garantir abrigo para as pessoas removidas, no caso de despejos de ocupações recentes (posteriores ao marco temporal exposto no tópico anterior).

Tal decisão foi exarada em junho de 2021, pouco tempo depois (em outubro) entrou em vigor a lei 14216/2021, que, conforme vimos, regulamentou a suspensão dos despejos no âmbito do Legislativo, com previsão de validade dos seus efeitos até 31 de dezembro de 2021.

No final de novembro foi realizado um pedido de medida cautelar incidental formulado pelo autor da ação, o PSOL em conjunto com diversas instituições⁵⁹ que atuaram como *amicus curiae* no âmbito da ADPF em comento. Neste novo pedido, tais postulantes solicitaram a extensão do prazo da medida cautelar, argumentando a necessidade de continuidade da adoção de medidas urgentes para evitar a violação a preceitos fundamentais. Além de pedirem a inclusão dos imóveis rurais que haviam sido excluídos da lei aprovada pelo Congresso Nacional.

No começo de dezembro, o Exmo. Ministro Roberto Barroso exara decisão monocrática deferindo parcialmente o pedido cautelar incidental. Em seu relatório, ele faz um paralelo entre a medida cautelar aprovada anteriormente no STF e a lei 14216/2021, detalhando os pontos de convergência e divergência entre a suspensão legal e a cautelar. Segue quadro disponível no referido relatório que sintetiza tais pontos:

⁵⁹ Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim – NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia>

Quadro 06 – Comparativo APDF 828-MC e a Lei 14216/2021

Quadro comparativo: APDF 828-MC e a Lei nº 14.216/2021			
	APDF 828-MC	Lei nº 14.216/2021	Diferenças
Ocupações coletivas	Prazo: 03.12.2021	Prazo: 31.12.2021	A lei possui prazo maior (31.12.2021).
	Abrange ocupações em áreas urbanas e rurais	Abrange ocupações em áreas urbanas	A lei não abrange áreas rurais.
	Só se aplica às ocupações anteriores à pandemia.	Se aplica a todas as ocupações ocorridas antes de 31.03.2021.	A lei é mais abrangente, pois suspende o despejo de ocupações ocorridas até 31.03.2021.
	Suspensão de medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que	Suspensão dos efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo	
	representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis.	trabalho individual ou familiar.	
Locação	Prazo: 03.12.2021	Prazo: 31.12.2021	A lei possui prazo maior (31.12.2021).
	Apenas locações residenciais	Locações comerciais e residenciais	A lei abrange também locações comerciais.
	Locatário “pessoa vulnerável”	Estabelece um corte de valor: R\$600,00 para residencial R\$1.200,00 para comercial	A lei estabelece um critério de valor para a suspensão do despejo
	Locatário “pessoa vulnerável”	Exige a demonstração da alteração da equação econômico-financeira e a incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar	A lei exige a demonstração de incapacidade de pagar o aluguel.
	Suspender a concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório	Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo a que se referem os incisos I, II, V, VII, VIII e IX do §1º do art. 59 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 31 de dezembro de 2021, desde que o locatário demonstre a ocorrência de alteração na situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar	

Fonte: STF, 2021.

Após delinear esse paralelo entre a lei 14216/2021 e a decisão do STF, o relator abordou o status da pandemia no momento dessa nova apreciação sobre o tema, enfatizando os aspectos sanitários e econômicos, reconhecendo que apesar da queda no número de mortos, os índices de contaminação e mortalidade ainda eram significativos, ao mesmo tempo, do ponto de vista socioeconômico, estávamos em piores condições, haja vista o aumento do desemprego e da inflação, que aumentava a vulnerabilidade social e a insegurança alimentar.

Diante disso, o relator deferiu parcialmente o pedido cautelar incidental, argumentando que deve ser considerada a superveniência da Lei nº 14.216/2021, haja vista ter entrado em vigor, após a concessão da medida cautelar, diante disso, o relator aponta que deve ser adotada postura de deferência com a deliberação do Congresso Nacional, devendo os parâmetros legais devem prevalecer na parte sobre a qual ela prevê critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Por outro lado, considerando omissão por parte do legislador, em relação aos imóveis localizados em áreas rurais, o relator aponta que tal posicionamento não configura um critério razoável proteger pessoas vulneráveis que habitam áreas urbanas e não proteger aquelas que se encontram em áreas rurais. Neste sentido, ele determina que a aplicação dos critérios previstos na Lei nº 14.216/2021 até 31 de março de 2022.

O relatório faz ainda um apelo ao legislador, solicitando que ele amplie o prazo previsto na lei 14216/2021, tendo em vista o cenário da pandemia.

Apesar de tal apelo, o relator previu a possibilidade de tal prorrogação não ser deliberada até o período de recesso parlamentar, determinando que caso isso aconteça, irá conceder parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021 sigam vigentes até 31 de março de 2022.

Posteriormente, a matéria foi apreciada pelo plenário do STF, havendo sido aprovada conforme o posicionamento do relator por maioria⁶⁰.

Em março, próximo ao término da vigência definido nessa decisão, houve um pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida.

⁶⁰ A Central de Atendimento aos Mutuários do Estado do Rio de Janeiro – CAMERJRIO interpôs embargos de declaração, por meio do qual requeria que se estenda a medida cautelar aos mutuários que perderam seus imóveis em leilão. Tal entidade havia protocolado uma solicitação de inclusão no processo como *amicus curiae*, mas tal pedido ainda não havia sido aprovado, de qualquer forma o embargo seria rejeitado haja vista que a jurisprudência amplamente consolidada no STF afirma que os *amici curiae* não têm legitimidade para interpor recursos, inclusive embargos de declaração, nas ações destinadas ao controle concentrado de constitucionalidade.

O novo pedido foi mais uma vez formulado pelo o PSOL em conjunto com as organizações já mencionadas anteriormente, os quais postularam a extensão do prazo da medida liminar concedida até que advenha o julgamento de mérito da ADPF, ou por mais 6 meses ou até que cessem os efeitos sociais e econômicos da Pandemia.

O Ministro Roberto Barroso considerando os dados sobre a pandemia neste novo momento considerou que os fundamentos determinantes da concessão da medida cautelar ainda estavam presentes, diante disso ele decidiu conceder parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022.

Um aspecto interessante nesta nova decisão foi o destaque dado pelo relator a necessidade do legislador criar uma norma de transição que regulamentasse o término dos efeitos da referida lei, para ele era fundamental que o legislador deliberasse sobre meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse, após esgotado o prazo de prorrogação concedido. A decisão foi novamente ratificada pelo plenário do STF por maioria.

Em junho houve uma nova prorrogação do prazo por meio de uma terceira liminar, que estendeu o prazo para o dia 31 de outubro de 2022, que foi novamente ratificada.

Em setembro novas entidades⁶¹ foram admitidas no processo como *amici curiae*: (i) Município de São Paulo; (ii) Defensoria Pública da União; (iii) Sociedade Rural Brasileira; (iv) Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH); (v) Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); (vi) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); (vii) Instituto Alana e (viii) Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO).

No dia 31 de outubro o prazo mais uma vez expirou e mais uma vez o Ministro relator aprovou uma nova liminar, contudo, agora o conteúdo foi diferente.

Novamente foi deferido parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, mas desta vez foi proposta a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na ação ora analisada.

Segundo o ministro Roberto Barroso em seu relatório, os casos de Coronavírus no período ainda eram significativos, sendo o vírus da Covid-19 responsável por um

⁶¹ Outras entidades não foram aceitas, por não possuírem abrangência territorial ou pelo fato do número de filiados não ser expressivo.

registro muito maior de mortes do que outros vírus respiratórios. Além disso, o flagelo social desencadeado pela pandemia ainda era expressivo, portanto seria temerário retomar as decisões de despejo e remoções coletivas forçadas repentinamente, sendo mais seguro haver uma retomada escalonada.

Ou seja, o relator entendeu que após um prazo longo de suspensão das decisões que envolvem despejos e ordens de desocupação coletiva, seria necessário haver um período de transição, neste sentido a nova liminar determinou que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalassem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que pudessem servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, deveriam elaborar uma estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ação em comento, de maneira gradual e escalonada.

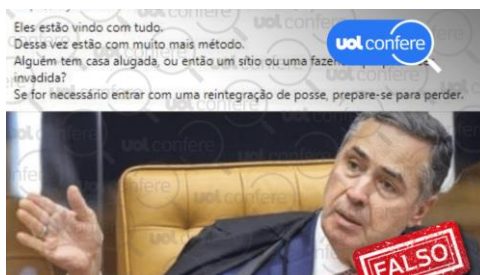
Ficou determinada também a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tivessem sido expedidos. Ficou previsto também que as audiências deveriam contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

A liminar determinava ainda que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Bem como autorizou a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tal liminar propiciou, portanto, uma humanização dos despejos decorrentes de ocupações coletivas, ela foi muito criticada pelo mercado imobiliário, inclusive chegou

a circular um meme que informava que o STF acabaria com a propriedade privada, desmentido por portais de notícia, como o UOL, conforme pode ser visto a seguir:

Figura 07 – Meme sobre a liminar do STF



Fonte: <https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2022/11/01/barroso-fim-propriedade-privada-falso.htm>

O Ministro Roberto Barroso destacou em seu relatório que compete ao legislativo a formulação de políticas públicas, junto ao Executivo, devendo o Congresso Nacional atingir um consenso e legislar sobre o assunto, regulando as medidas de despejo e remoção coletiva de forma a considerar a dignidade das pessoas envolvidas, segundo ele é preciso considerar a

(...) situação de vulnerabilidade social em que se encontram as pessoas envolvidas. Despejos com violência, desordem e menosprezo aos direitos à saúde, à integridade física e psíquica, à moradia e ao devido processo legal dos atingidos deverão ser rechaçados, por não se compatibilizarem com a ordem constitucional.

Inclusive ele cita que já tramitam na Câmara dos deputados algumas propostas sobre o tema, as quais foram incorporadas ao Projeto de Lei nº 1.501/2022, de autoria da Deputada Natália Bonavides, falaremos melhor sobre essa proposição legislativa mais adiante.

De qualquer forma, a atual liminar já trazia algumas orientações importantes que deveriam ser consideradas na retomada dessas desocupações. Tal liminar foi encaminhada para apreciação do Tribunal Pleno, sendo referendada pela maioria da Corte do STF, em uma sessão virtual ocorrida no dia 02 de novembro de 2022.

No início de dezembro de 2022, foram peticionados embargos de declaração pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e pelo Governador do Distrito Federal, os quais foram julgados já em maio de 2023, sendo os primeiros não conhecidos, já os segundos foram conhecidos e rejeitados, havendo o acórdão sido publicado em junho deste ano e no diário da justiça eletrônico em setembro.

Na próxima seção analisaremos os dados ora descritos com base na teoria sistêmica, observando como as repercussões do movimento de protesto por moradia nas

comunicações em torno do debate legislativo no âmbito dos estados/DF e no âmbito nacional, bem como em torno da ADPF 828, julgada pelo STF.

VI ANÁLISE SISTÊMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MORADIA

Após a apresentação dos dados obtidos no levantamento realizado durante a pesquisa empreendida, nesta seção pretendemos correlacionar tais dados com os estudos da teoria sistêmica.

Em um primeiro momento, caracterizaremos os movimentos sociais por moradia, enquanto movimento de protesto, no sentido luhmanniano, considerado como sistema social autopoietico autônomo. Em seguida verificaremos como este tipo de sistema social relaciona-se com os demais, por meio da interpenetração e, por fim, descreveremos as repercussões dele nos sistemas político e jurídico, sempre evidenciando o caso da Campanha Despejo Zero, que analisamos em nossa pesquisa.

6.1 Os movimentos sociais de luta por moradia, enquanto movimentos de protestos, conforme a Teoria dos Sistemas

Conforme vimos neste trabalho, a conceituação dos movimentos sociais não é uma tarefa simples, devido às diferentes correntes teóricas sobre o assunto, construídas a partir de uma diversidade de observadores sobre o tema, os quais estão atrelados aos diversos contextos sócio-históricos que marcaram os estudos a cerca desses movimentos contestatórios, sendo cada uma dessas diferentes conceituações baseadas na realidade concreta, na qual tais observadores estavam inseridos.

Convém ainda lembrar Gohn (2011), segundo a qual tais movimentos representariam ações sociais de cunho social, político e cultural, demonstradas por diversas formas de organização de indivíduos ou grupos, no intuito de expressar suas demandas perante a sociedade.

Anteriormente, também destacamos a dificuldade de diferenciar os movimentos sociais de outras formas de mobilização, como: passeatas, protestos entre outros.

Reconhecendo essa dificuldade de definição dos movimentos sociais, optamos por compreendê-los conceitualmente com base no viés cultural, evidenciando algumas características que auxiliaram na caracterização do que seriam tais movimentos, a saber: identidade própria, existência de um opositor específico e comum e o fato de articularem ou fundamentarem um projeto de vida e de sociedade, conforme já explicado.

Essa identidade própria é baseada em marcas de solidariedade, contando com redes ou marcos organizacionais e levantando questionamentos ou conflitos do marco social em que atuam, de acordo com Seone et al (2011). Na mesma direção, vimos a perspectiva de Touraine (2006) para quem o movimento social representaria um conflito contra um adversário social organizado, devendo haver um vínculo cultural que estabeleça uma relação entre os grupos reivindicativos e o grupo social dominante adversário daqueles, conforme exposto no esquema apresentado na figura 03 deste trabalho.

Retomamos este debate sobre a conceituação dos movimentos sociais, para neste momento abordar como a teoria sistêmica define o assunto. De antemão, podemos afirmar que “na perspectiva luhmanniana, os paradigmas teóricos até então existentes – teoria das ações coletivas, teoria da mobilização de recursos, teoria dos novos movimentos sociais, dentre outras – não são suficientes para dar conta da complexidade da sociedade moderna” (Berbel, 2015, p. 192). Diante disso, Luhmann desenvolve uma abordagem própria e específica sobre o assunto, definindo os movimentos sociais como movimentos de protestos.

A caracterização desses movimentos protestos na teoria luhmanniana representou um desdobramento de sua concepção inicial das classes de sistemas sociais, no início de nosso trabalho vimos que em seus primeiros estudos o sociólogo alemão definia que os sistemas sociais poderiam ser divididos em três classes: organizações, interações e a sociedade⁶². Contudo, com o avanço de seus estudos, ele observou que havia ainda o movimento de protesto. Conforme sintetizado a seguir:

Hasta la publicación de Teoría de la sociedad (1992) y, por consiguiente, de Die Gesellschaft der Gesellschaft (1997), Luhmann consideraba únicamente la existencia de tres tipos fundamentales y autónomos de sistemas sociales: la interacción, la organización y la sociedad (vid. Luhmann, 2005 [1975]). Sin embargo, con el desarrollo ulterior de su pensamiento, consideró necesario introducir en la tipología –“a pesar del estado actual de la investigación” y “sin consideración a la estética de la teoría” (Luhmann, 1998:813 y 847)– un cuarto sistema social: el movimiento de protesta (Saavedra, 2012, p.35).

Na verdade, além do movimento de protesto, havia outros sistemas sociais parciais, conforme explica Bachur (2020, p. 514):

Luhmann abre espaço para observação de sistemas ortogonais à reprodução autopoietica das principais funções da sociedade: sistemas *ad hoc* internos aos principais sistemas sociais que desempenham funções específicas para

⁶² Conforme esquema apresentado na figura 2 deste trabalho.

eles – e não para sociedade como um todo. Conflito, procedimento e movimentos de protesto são sistemas ortogonais desse tipo.

Ou seja, foram acrescentados à concepção clássica de movimentos sociais os subsistemas do conflito, do procedimento e do movimento de protesto. Apesar de o nosso estudo focar nos movimentos de protesto, consideramos relevante comentarmos um pouco sobre o conflito e o procedimento.

O sistema social conflito atua nas comunicações operando quando os sistemas sociais produzem de forma recíproca ruído e irritação, ameaçando a reprodução da diferença sistema/ambiente. Eles são constituídos a partir da relação com outros sistemas, daí porque serem considerados parasitários. Na verdade, podemos dizer que:

Conflitos são sistemas-parasita porque tendem a absorver os recursos comunicativos do sistema “hospedeiro”, procurando concentrar todos os recursos envolvidos na produção de sentido e influenciar a reprodução das operações comunicativas desse sistema. A força destrutiva do conflito, portanto, não está no dissenso; a força destrutiva do conflito está em sua relação com aquele sistema parcial funcionalmente diferenciado em que ele se instala como sistema-parasita, colocando assim em risco a reprodução autopoietica da comunicação no sistema principal (Bachur, 2020, p.516-517).

A presença do conflito, portanto, aumenta a complexidade, sendo marcado pela instabilidade e contradição, sendo possível seguir por dois caminhos, o primeiro seria por meio de um procedimento, que fosse político e jurídico, o qual seria responsável por encerrar o conflito, a partir da tomada de uma decisão coletivamente vinculante; já o segundo consistiria nos movimentos de protesto.

Agora que já abordamos o entendimento sobre o conflito, ficará mais fácil explicar a ideia de procedimento, podemos dizer que ele é:

(...) um sistema de tipo especial porque é oriundo do conflito; ele é o conflito institucionalmente transformado, é um sistema dentro de um sistema - ao fim e ao cabo, também o procedimento deve ser visto como o fenômeno comunicativo por meio do qual as expectativas dos envolvidos são ajustadas (Bachur, 2020, p517).

É muito comum restringir o procedimento à ideia de processo legislativo, judicial ou administrativo, mas, na verdade, ele é mais abrangente, podendo ser considerado como a história do processo decisório do sistema principal, ao qual ele está vinculado. Ou seja, ele é um subsistema, que poderá ser utilizado pelos demais sistemas sociais, propiciando a aprendizagem necessária para reestruturação das expectativas.

Contudo, em algumas situações as insatisfações não são absorvidas pelo procedimento, nestes casos será dado espaço para os movimentos de protestos.

Urge destacar, no entanto, que “o protesto, em si, [...] é apenas comunicação que pode se manifestar de diferentes formas, mas se constitui enquanto evento efêmero para os outros sistemas, apenas um ruído. O protesto não se converte automaticamente em sistema autopoietico” (Boanada, 2009, p.48).

Para que os movimentos de protesto possam ser caracterizados como sistemas sociais autopoieticos e autônomos é necessário que haja um núcleo duro que exerça a direção e crie estratégias que permitam a coordenação e a mobilização da militância, além disso, será preciso que haja a mobilização de recursos (financeiros, publicitários, jurídicos, jornalísticos etc.) em busca de um determinado fim, propiciando a reprodução do protesto.

Devemos também diferenciar os movimentos de protestos das interações e organizações, compreendendo-os como sistemas autopoieticos independentes, quando possuam as características já destacadas. Neste sentido podemos afirmar que:

(...) a abordagem de Luhmann vê os movimentos sociais como “sistemas autopoieticos” que, do prisma sociológico, não são nem interações nem organizações, mas formas de protesto construídas em torno de temas que demarcam uma oposição entre os movimentos sociais e os sistemas que organizam e promovem decisões na sociedade contemporânea (política, econômica, direito e etc) (Campilongo, 2012, p. 19).

Eles são estruturados a partir da dicotomia entre quem protesta e contra quem o protesto é direcionado, sendo tal divisão constituída a partir de uma temática definida, a qual permitirá a delimitação da identidade do grupo. Este tema é selecionado a partir de um problema social que as pessoas atingidas reconhecem como comum, algo que as afeta e que podem definir quem foi o responsável. Luhmann (1996) explica que o protesto não é um fim em si mesmo, nem os movimentos de protestos, eles necessitam de um tema, por qual lutar/reivindicar.

Essa breve explanação sobre a visão luhmanniana a respeito da definição dos movimentos de protesto nos permite afirmar que os movimentos sociais de luta por moradia podem ser caracterizados como um desses movimentos de protestos, considerando particularmente a organização desses grupos reivindicatórios no Brasil.

Na terceira seção deste trabalho delineamos o histórico dos movimentos sociais de luta por moradia, evidenciando como eles repercutiram na construção das políticas habitacionais do Governo brasileiro.

Começamos apontando como a formação dos centros urbanos, a partir do início do século XX, o que propiciou o início da marginalização da população. É neste cenário que surgiram as primeiras manifestações relacionadas à moradia em nosso país, quando foi criada a Liga dos Inquilinos, que protestava contra os despejos e o alto valor dos aluguéis.

Neste início havia protesto, todavia o grupo formava uma massa amorfa com reivindicações particulares, não havia identidade coletiva, nem uma estrutura que caracterizasse o movimento de protesto no sentido luhmanniano.

Apesar de ainda não ser possível realizar tal caracterização, as comunicações advindas desses grupos já possibilitaram repercussões em outros sistemas sociais, conforme vimos anteriormente, como a criação de normas legais sobre o assunto, dentre as quais destacamos o Decreto-Lei do inquilinato, em 1942 e a criação da Fundação Casa Popular, em 1946.

Já entre as décadas de 50 e 60 são criadas diversas associações de moradores, principalmente em São Paulo, que pleiteavam melhorias de infraestrutura nos bairros, elas foram importantes por desenvolver o interesse e a participação política daqueles que as integravam.

Pouco depois, inicia-se o período ditatorial brasileiro, quando houve a criação de uma política habitacional, influenciada pela Doutrina da Segurança Nacional, contudo neste momento não houve diálogo entre o Governo e os grupos voltados para o direito à moradia até então existentes, os quais até então continuavam sendo grupos de protestos isolados, sem unidade e estruturação que os definissem como movimentos de protesto.

Convém lembrar que, em regra, os movimentos sociais situam-se na periferia do sistema político, enquanto grupos de protesto espontâneos, *ad hoc*, passando a ser um sistema operativamente fechado a partir da constituição de uma distinção centro periferia próprio, vejamos como Bachur (2020, p. 526) explica isso:

A diferença periferia/centro é introduzida como forma de organizar uma identidade coletiva em torno de um tema de protesto, ainda que essa identidade seja apenas frouxamente coletiva; mas quando essa diferença é replicada internamente na constituição de um centro periferia, que organiza o engajamento dos participantes, capta recursos para financiar as atividades de protesto e procura lhes assegurar perenidade e visibilidade.

Ou seja, a atuação do protesto isoladamente refletirá no sistema político, contudo quando estivermos diante dos movimentos de protesto, enquanto sistema social

autônomo, veremos que o papel deles será apenas o exigir a sua demanda, mas ele não será propriamente o responsável pela solução do problema, pode-se dizer que:

(...) os movimentos de protesto mobilizam a sociedade funcionalmente diferenciada contra ela mesma, a própria sociedade, por sua vez, e por intermédio de seu sistema político, mobiliza-se de forma a reagir ao protesto: tomando-o a sério (o que elimina a razão do protesto) ou ignorando-o (o que mantém o protesto isolado na sociedade) (Bachur, 2020, p. 529-530).

Daí porque não podemos considerar o movimento de protesto como oposição política, por mais que ele proteste contra o Governo, “tendo em vista que o movimento não necessariamente propõe soluções ao conflito e tampouco exerce a representação dos ‘afetados’ pelas vias eleitorais normais. Buscam influência política, mas não pelas vias normais” (Boanada, 2009, p.52).

O sistema político opera a partir da dicotomia “Governo x Oposição” e apesar dos movimentos de protesto, em muitas situações, protestarem contra o Governo não podemos dizer que ele seja caracterizado como oposição, pois eles não têm intenção de assumir o governo, apenas almejam o atendimento de suas demandas.

Bachur (2020, p.527) corrobora com esse ponto de vista, quando diz:

O movimento de protesto chama a atenção, alarma a sociedade e cobra explicações, providências e sanções – desde que não tenha de fazer mais nada a respeito. Dessa forma, os movimentos de protesto se diferenciam da oposição partidária: esta última faz parte do sistema político e se caracteriza não por ser contra o governo, mas pela prontidão e aptidão imediatas em assumir o governo ou, pelo menos, em influenciar e codeterminar os rumos do governo.

Conforme vimos o que irá caracterizar o movimento de protesto, no entendimento de Luhmann, seja justamente a constituição de uma distinção centro-periferia própria, que seja independente do sistema político ou de outros tipos de sistemas sociais. Quando ele tiver uma estrutura própria que nos permite identificar quem são seus líderes, seus membros, por qual tema protestam e contra quem protestam.

Podemos ainda acrescentar que a diferenciação centro/periferia dos movimentos de protestos permite a caracterização de sua diferenciação funcional. Neste sentido, a diferenciação interna deles não pode seguir unicamente a ideia de indiferenciação, nem a simples assimetria de papéis dos sistemas de interação, haja vista a amplitude do movimento, é possível observar que normalmente haverá um núcleo mais dedicado, um conjunto de pessoas que poderá ser ativado para ações ocasionais, além disso, o

movimento terá um círculo mais amplo de simpatizantes, o que lhe permite assumir que representa interesses sociais gerais (Luhmann, 1996).

Além disso, normalmente observa-se uma flutuação de seus membros, apesar disso quando eles estão estruturados nos moldes de um sistema autopoietico, haverá um grupo central mais comprometido, será possível identificar os seus líderes e as pessoas responsáveis por representar esses grupos e conduzir as estratégias de ação. Já os seguidores ocasionais, que não estão totalmente envolvidos com o movimento estarão em sua periferia, participando quando houver necessidade.

Não podemos, contudo menosprezar os integrantes desta periferia, porque sem esta periferia não haveria diferenciação, como também não seria possível delimitar o que seria o centro. Na verdade, o movimento conta com um número significativo de simpatizantes que aporiam seus objetivos, sem necessariamente atuarem de forma decisiva para alcança-los. A partir da suposição da existência deste grupo de indivíduos simpatizantes ajuda os movimentos a não ficar isolado e, além disso, permite que aumente a ideia de que eles representam interesses públicos, conforme explica Luhmann (1996).

No caso específico dos movimentos de luta por moradia no Brasil, percebemos que no seu período inicial não havia uma estruturação capaz de delimitar essa diferenciação centro/periferia que caracterizasse um sistema autopoietico autônomo, conforme já mencionamos, ele configurava apenas uma “massa amorfa”.

Tal realidade começa a mudar, a partir da década de 80, principalmente com a redemocratização brasileira, com o fim da ditadura, quando o tema da moradia ganha novos contornos, com a multiplicação de grupos reivindicatórios sobre o assunto, conforme detalhamos na terceira seção deste trabalho. E apesar de haver diferenças entre eles e até mesmo algumas rivalidades, juntos eles passaram a formar uma rede ampla e complexa.

Nossa tese compreende que essa rede de movimentos sociais de luta por moradia configura um movimento de protesto, nos moldes estabelecidos pela teoria sistêmica. Uma vez que eles deixaram de ser essa “massa amorfa” adquirindo unidade a partir da adoção de uma comunicação temática comum, agrupando de um lado os que exigem uma moradia digna e do outro lado quem os impedem de obtê-la. Podemos dizer que este movimento de protesto:

(...) se caracteriza por su constitución y reproducción mediante comunicaciones orientadas al conflicto, las cuales se expresan temáticamente como movilizaciones de protesta en contra de diferentes oponentes (como el gobierno, las organizaciones eclesiales, las empresas, los medios de comunicación), o en contra de las consecuencias no previstas de las operaciones de las organizaciones de los sistemas funcionales de la sociedad (como la política, el derecho, la economía, la ciencia o el arte) (Saavedra, 2014, p.86).

Os movimentos de protesto, portanto, serão considerados como sistemas autopoieticos, na medida em que desenvolvem suas atividades em torno de um tema de protesto, organizando uma estrutura própria, contra seus oponentes. A partir disso haverá a diferenciação entre ele e seu entorno e neste caso:

(...) este tipo de sistema logra su autopoiesis, creando estructuras propias de comunicación, organización, movilización, producción y distribución de recursos y bienes colectivos. De este modo, constituye su propia forma, es decir, la protesta; construye una perspectiva de observación (la crítica y la denuncia contestataria); elabora mecanismos de conducción (élites y liderazgos), reclutamiento (motivación y selección de miembros) e identidad (diferenciación del entorno); entabla alianzas y produce redes de interacción y comunicación con otros sistemas de protesta, organizaciones, colectivos, asociaciones, partidos, etcétera. (Saavedra, 2014, p.86).

Neste contexto, os movimentos de protestos exercerão suas ações de protesto, bem como as de conflito com os demais sistemas sociais, principalmente com as organizações que os integram. No caso específico dos movimentos de luta por moradia englobaria os diferentes grupos que reivindicam sobre o tema e também as relações com partidos políticos, universidades, empresas privadas, entre outros. Convém lembrar que *“como el sistema no puede más que reproducirse comunicando protestas, entablar vínculos y alianzas de apoyo y solidaridad con otros grupos y actores colectivos amplía las posibilidades de la movilización contestataria”* (Saavedra, 2014, p. 109).

É fundamental a delimitação de uma relação dual, ficando de um lado quem protesta por melhores condições de moradia e do outro lado aqueles que são contrários. A partir do movimento de protesto é possível mobilizar recursos e estabelecer vínculos, além da definição do tema permitindo a conformação dele enquanto sistema autopoietico.

De acordo com teoria luhmanniana não podemos confundir os movimentos de protesto com meros esforços por reformas, o protesto não é um fim em si mesmo, nem mesmo para os movimentos de protesto, eles precisam de tema, pelo qual reivindicarão,

o qual, conforme já mencionado, será conformado pela própria autopeise de tais movimentos.

Diante disso, podemos afirmar que não é possível protestar sem dizer contra o quê ou porquê, por isso a orientação para um protesto resulta sempre na necessidade de abordar um tema, enquanto sistemas sociais, eles encontram a história associada para não ter que aparecer como o inventor do problema, e assim criam uma polêmica que é importante para o outro lado, delineando o tema. Sobre isso Luhmann acrescenta:

Los temas que motivan la aparición de los movimientos de protesta son heterogéneos y se mantienen así aun cuando se reúnen em grandes grupos como: entorno ecológico, guerra, situación de las mujeres, particularidades regionales, tercer mundo, extranjerización. Los ‘temas’ son a la forma protesta lo que los programas a un código. Aclaran por qué uno se encuentra como quien protesta en un lado de la forma. Sirven para la autoubicación en la forma. Por eso debe tratarse de temas discrepantes – temas en los cuales se pueda explicar, de modo suficientemente drástico aquello de que debería ser diferente y por qué (Luhmann, 1998, p.679-680).

Aqui vale a pena lembrar a analogia entre os movimentos sociais e o sismógrafo, proposta por Soares do Bem (2006), segundo o autor essa comparação demonstra com clareza como tais movimentos são importantes na sociedade, haja vista que eles possuem a capacidade de “mensurar” as áreas de carência estrutural, identificando as demandas de grupos sociais que precisam ser supridas. Tais demandas são fundamentais na tematização do movimento de protesto.

Este tema representa o conteúdo do movimento de protesto, o qual possui também uma forma que é o protesto em si. A união entre esse conteúdo (tema) e forma (protesto) será responsável por garantir a estabilidade e a continuidade desses movimentos. De acordo com Luhmann (2007 [1997]), determinados temas são mais suscetíveis de recrutar novos seguidores e/ou simpatizantes. Haverá inclusive a possibilidade de mudanças de tema quando este tenha se esgotado, mobilize poucas pessoas, tenha pouca atenção da mídia, não possui uma repercussão significativa no sistema a que se dirige (o sistema político, por exemplo) ou simplesmente porque logrou êxito em suas reivindicações.

Diante disso, podemos dizer que:

A unidade do movimento de protesto é dada pela sua forma e essa diferença em relação ao ambiente é mantida pela seleção do conteúdo em torno do qual se organiza. Sua forma é o protesto e seu conteúdo é eleito pelo movimento. Juntos, forma e conteúdo devem reproduzir comunicação que permita manter a diferença entre o sistema formado pelo movimento de protesto e seu ambiente a sociedade (Boanada, 2009, p. 49-50).

Para o movimento de protesto por moradia o tema central é justamente a luta por condições de habitabilidade e moradia digna para todos, contudo percebemos, a partir da análise da repercussão que ele teve (e ainda tem) na construção das políticas habitacionais brasileiras, a existência de temas transversais que foram sendo debatidos ao longo do tempo, podemos exemplificar justamente com a Campanha Despejo Zero, analisada em nossa pesquisa, que representou um recorte temático específico dentro do tema mais amplo do direito à moradia.

A busca por um desdobramento temático é uma necessidade fundamental para todo movimento de protesto, pois a partir de novos temas ele exercitará sua autopoiese e assegurará a continuidade da comunicação de protesto. Inclusive a partir da Campanha Despejo Zero, que tinha um tema específico voltado para suspensão dos despejos durante o período da pandemia, o movimento de protesto por moradia tem desenvolvido novos debates, como a humanização dos despejos, já mencionada anteriormente.

É por isso que não podemos associar a ideia de movimento de protesto com o modelo clássico de movimento social, ligado ao movimento trabalhista, o qual enfocava na visão marxista da luta de classes, o conceito sistêmico de movimento de protesto está associado aos novos movimentos sociais, que já estudamos anteriormente, que são pautados por uma multiplicidade temática, além de não estarem enraizados na solidariedade coletiva e engajada, mas voltada para necessidades individuais que serão melhor atendidas a partir da reivindicação em conjunto.

Apesar percebe-se que a partir daí em muitos casos, desenvolve-se um senso de coletividade naqueles que fizeram parte desses grupos reivindicatórios, conforme descreve Boulos (2019, p.59-60):

Os sem-teto, quando fazem uma ocupação, pretendem a construção de casas para aqueles que precisam. Mas acabam por construir outras coisas também. Mesmo quando a casa não vem e são despejados, há conquistas muito importantes, que marcam a vida daqueles que tiveram coragem de se levantar e lutar por seus direitos. A vivência coletiva organizada, as formas novas de apropriação do território e o engajamento nas decisões e mobilizações necessárias à conquista da moradia fazem das ocupações um espaço de enfrentamento à lógica da Cidade do Capital. E constroem uma referência de organização coletiva e poder popular.

Essa ideia de vivência coletiva organizada nos remete a outro aspecto importante na caracterização do movimento de protesto, que diz respeito ao fato deles estruturarem motivos, compromissos, vínculos a temas considerados como críticos, no entanto essa

vinculação não pode ser mediada por meio de uma generalização simbólica que seja objetivamente institucionalizada pela sociedade.

Podemos também dizer que o movimento de protesto irá adquirir identidade na medida em que irá diferenciar-se do seu entorno, a partir da definição do seu interesse temático, além da definição de uma semântica particular, por um lado e sua estrutura, organização, membros, demandas e perspectiva de observação por outro lado. A partir daí verifica-se que:

(...) la identidad no tiene que ver con estados subjetivos o sentimientos colectivos o de pertenencia. Se trata de una propiedad del sistema en su conjunto, por lo que no está encarnada ni incorporada, en partes proporcionales, en cada uno de sus integrantes. Como producto de la diferencia sistema-entorno, la identidad supone además un constante vaivén entre auto y heterorreferencia. En los procesos sociales funciona asimismo para atribuir “autoría” de comunicaciones y acciones, ya sea por el sistema mismo en términos reflexivos (uso del esquema acción-vivencia), o bien por un observador.

No caso dos movimentos sociais que reivindicam por moradia, conforme já apontamos, existem diversos grupos que militam sobre esse tema, apesar dessas vertentes diferentes observamos que eles possuem uma semântica particular comum que os unem, em torno de uma estrutura, organização, membresia, demandas e perspectivas de observação homogêneas formando, portanto, um movimento de protesto uno, portanto, a partir disso:

(...) surge así una moral que no se funda en principios sino en el “interés común” de disminuir al mínimo los riesgos para vivir libre de miedos. Por último, con el fin de ganarse simpatías externas (de la opinión pública, por ejemplo) y formar eventuales alianzas (con otros grupos organizados) apelando emocionalmente a los miedos difusos entre la población, los movimientos de protesta presentan el tema (el “peligro”) como algo “universal” y que afecta a más gente de lo que se sospecha o reconoce, a la cual el movimiento pretende “representar” ante la instancia de decisión correspondiente o, por ejemplo, frente al gobierno (Saavedra, 2012, p33).

No caso específico da Campanha Despejo Zero que ora analisamos observamos o delineamento desse interesse comum, o cenário pandêmico foi importante para ampliar a visão do tema da moradia digna como algo universal, porque existia uma necessidade coletiva de garantir melhores condições de higiene para todos, inclusive para aqueles que residiam em ocupações irregulares ou que estivessem sem condições financeiras de arcar com as despesas de aluguel.

Daí porque ela teve um amplo alcance social, chegando a possuir mais de 14 núcleos regionais e locais, ficando caracterizada por possuir abrangência nacional, mas também contando com o apoio de organizações internacionais.

Na verdade os movimentos de protesto representam um tipo peculiar de sistemas auto-referenciais, tendo em vista que estão mais propensos à contradição e ao conflito, diante disso eles poderão assumir funções no sistema imunológico da sociedade.

Essa função imunizante é representada por Luhmann (1996) pela capacidade de auto-observação social que os movimentos de protesto possuem, a capacidade deles de criticarem a sociedade, gerando o conflito, ao mesmo em que possuirão a capacidade de suportarem tal conflito sem que haja a desintegração sistêmica, ou seja, tais movimentos canalizam o conflito para limites aceitáveis.

Essa função imunológica é exercida pelo sistema jurídico e pelo movimento de protesto. O primeiro:

(...) exerce a função de generalização congruente de expectativas normativas; é o sistema jurídico que possibilita a criação de ‘expectativas da expectativa’, conferindo segurança às comunicações sociais. Assume o sistema jurídico, papel fundamental na manutenção do sistema social ao promover a redução da complexidade ante a seleção estratégica de um campo de possibilidade que, ao mesmo tempo em que exclui ou limita modos comportamentais não compatíveis, amplia o rol de possibilidades para uma escolha mais sensata dos participantes (complexidade estruturada) (Berbel, 2015, p.199-200).

Ainda conforme a autora, o sistema jurídico não impede a existência do conflito, mas atua evitando sua resolução de forma violenta, na medida em que ele disponibiliza formas de comunicação que visam solucioná-lo, desta forma o direito canaliza o conflito para as expectativas. Por outro lado, os movimentos de protesto o canalizam para o protesto, evidenciando as contradições existentes no interior dos sistemas sociais e provocando tais sistemas a buscarem a resolução desses conflitos.

O próprio Luhmann (2007 [1997], p. 686) explica: “*parece que la sociedad moderna ha encontrado una forma de autopoiesis para observarse: en sí misma contra sí misma. Resistencia contra algo – ésa es su manera de construir a realidad*”.

É possível, no entanto, observar um paradoxo na atuação dos movimentos de protesto na medida em que criticam a realidade social em que estão inseridos e ao mesmo tempo propõem mudanças, utilizando os artifícios ou meios cedidos pela própria sociedade.

Assim como ocorre com o sistema político, também é possível perceber relações entre os movimentos de protesto e outros sistemas sociais, no próximo tópico falaremos sobre isso, explicando como ocorre a interpenetração entre eles.

6.2 A interpenetração entre os movimentos de protestos por moradia e os demais sistemas sociais

Conforme já mencionamos os sistemas sociais são autorreferentes e independentes, contudo a teoria luhmanniana aponta uma interpenetração entre eles, bem como com o ambiente que os cercam. Segundo ele, esta interpenetração é representada por:

(...) uma relação intersistêmica entre sistemas que pertencem reciprocamente ao ambiente do outro. No domínio das relações intersistêmicas, o conceito de interpenetração deve indicar um estado de coisas mais estrito, o qual tem de ser distinguido, sobretudo, das relações (prestações) *input/output* (Luhmann, 2016 [1984], p.241).

O autor vai mais além e aponta que a penetração ocorre quando um sistema sua própria complexidade para a construção de outro, devendo ser consideradas a indeterminabilidade, a contingência e a pressão seletiva para caracterização dessa complexidade. Neste sentido a interpenetração ocorrerá, segundo ele, quando, portanto, os dois sistemas se possibilitam reciprocamente, havendo uma troca, em que leva ao outro respectivo sua própria complexidade pré-constituída.

É preciso associar a interpenetração à autorreferência e à heterorreferência dos sistemas sociais, estudadas anteriormente, compreendendo que o sistema que receber reagirá sobre a formação estrutural dos sistemas penetrantes, ou seja, haverá uma dupla intervenção no sistema, externa e internamente. Devemos lembrar que:

(...) cada sistema funcional posee su propia perspectiva de observación o de construcción y descripción de la realidad del mundo. Su validez es “universal”, aunque sólo al interior de cada uno de estos sistemas. Por tanto, lo que está fuera de sus comunicaciones internas carece de realidad para éste. Se trata de ruido, en el peor de los casos, o de irritaciones, en el mejor, que pueden tener la oportunidad de transformarse en comunicación, es decir, ser capaces de enlazarse con el flujo de las operaciones sistémicas una vez que el sistema en cuestión las traduzca en los términos de su código binario para procesarlas (Saavedra, 2012, p.25-26).

Ou seja, os sistemas sociais são autônomos e operativamente enclausurados, contudo os ruídos e irritações do seu ambiente, provocados pelos demais sistemas

sociais, poderão ampliar a complexidade de um outro sistema social, influenciando uma mudança de sentido, caso encontre uma realidade favorável.

Podemos também mencionar a ideia de dupla contingência, que está concatenada com a autorreferência, a qual “é garantida pela constelação ego/alter ego, mais especificamente, num sentido bem exato e rigoroso. Quando um ego vivencia um alter como alter ego e age nesse contexto de vivência, toda determinação que ego confira ao seu agir remeterá a si mesmo” (Luhmann, 2006 [1984], p.154).

Nossos estudos possibilitaram identificar a ocorrência da interpenetração a partir da ação dos movimentos de protesto por moradia, bem como na criação de leis, a partir do debate legislativo e o do jurisprudencial sobre o tema, conforme falaremos melhor mais adiante. Antes disso, convém destacar que:

(...) o conceito de interpenetração não deve apenas designar um sobrepor-se que ocorre nos elementos, mas sim uma contribuição recíproca à constituição seletiva dos elementos, contribuição essa que, no resultado, então, conduzirá àquele tipo de sobreposição. Decisivo é que a complexidade do ser humano só pode se desenvolver inicialmente em relação aos sistemas sociais usam-na para, por assim dizer, retirar-lhe ações que satisfazem às condições da combinação social (Luhmann, 2016 [1984], p.243).

Tal autor destaca, portanto, que os sistemas interpenetrastes permanecem como ambientes um para o outro. Todavia, apesar dos elementos entre estes sistemas serem comuns haverá distinção na forma como eles afetam cada um deles, devido à complexidade e individualidade deles, diante disso as seleções e as consequências que causam são diversas. Para isso é fundamental compreender que a interpenetração somente ocorrerá para os sistemas autopoieticos.

O sociólogo alemão explica:

Cada sistema que participa da interpenetração realiza em si mesmo o outro como a diferença entre sistema e ambiente desse outro, sem destruir, correspondentemente, a si mesmo. Assim, cada sistema pode, em relação ao outro, realizar sua própria superioridade em complexidade, seu próprio modo de descrição, suas próprias reduções e, com base nisso, colocar à disposição para o outro sua própria complexidade (Luhmann, 2016 [1984], p.245-246).

Cada sistema social, portanto, terá suas peculiaridades e especificações e, ao mesmo tempo, em que ele é influenciado, ele também influenciará, na ocorrência da interpenetração.

Retomando o debate sobre os grupos reivindicatórios que lutam por moradia, enquanto sistemas sociais com características específicas delineadas como movimentos de protesto, que possuem complexidade e autorreferência próprias, é possível analisar

como ocorrerá a interpenetração entre ele e outros sistemas sociais, especialmente no científico, no econômico, no jurídico e no político.

No **sistema científico**, tais movimentos sociais têm sido relevantes justamente na construção do estudo teórico sobre eles. Diversas correntes sociológicas foram construídas sobre o assunto.

Desde as primeiras análises sobre o tema, no período da abordagem teórica clássica, cujo enfoque sobre o tema era marxista ou funcionalista, que privilegiava uma visão racionalista dos movimentos reivindicatórios, buscando delimitar o papel deles na sociedade da época. Como também no estudo das correntes teóricas mais recentes, iniciadas a partir da disseminação de novas demandas dos movimentos sociais, gerada pelo aumento da complexidade e diversidade da sociedade, conforme estudamos.

Comentamos inclusive sobre os estudos relacionados sobre os movimentos sociais na América Latina, desde as mobilizações coloniais até a heterogeneidade de mobilizações atuais.

A evolução sócio-histórica de tais movimentos, ao longo dos anos, foi moldada partindo da ideia de autorreferência, ou seja, a teoria sociológica fala sobre eles, na medida em que eles são construídos socialmente, ao mesmo tempo, que a essa construção social repercute na formação do pensamento teórico sobre o assunto.

Ou seja, é possível observar que do ponto de vista sistêmico os movimentos de protesto por moradia foram fundamentais por definirem a construção do sentido de direito à moradia e caracterização dos movimentos sociais de luta por moradia na comunidade acadêmica/científica.

Para teoria sistêmica, os sistemas caracterizam-se como autopoieticos justamente porque estão em constante mudança, uma contínua adaptabilidade aos sentidos construídos a partir das comunicações, ao mesmo tempo, que eles sofrem influência, eles também são influenciados.

Mais uma vez recorreremos a Luhmann (2016 [1993], p.147-148), que explica melhor essa ideia: “(...) a única prova de validade reside na contínua modificação do estado de validade do sistema, na conexão contínua de operação a operação, na autopoiese do sistema”.

Ou seja, o desenvolvimento dos movimentos de protestos por moradia, gerando o aumento de sua complexidade e autorreferência, permitiu a definição de suas especificidades e o impacto que possuem nos demais sistemas sociais, possibilitando

que houvesse uma interpenetração entre tal sistema e o sistema científico, definindo as diferentes correntes teóricas que caracterizaram os movimentos sociais de luta por moradia, as quais foram também relevantes na adaptabilidade do sentido que eles têm na sociedade.

Há ainda interpenetração entre o movimento de protesto por moradia e o **sistema econômico**. Convém destacar que este sistema se pauta na dicotomia ter ou não ter dinheiro e novamente enfocando no debate sobre a luta por melhores condições habitacionais, enfatizamos que a moradia digna é um aspecto relevante para definir de qual lado uma determinada pessoa está nesse paralelo. Uma foto emblemática que mostra esses dois lados foi tirada por Tuca Vieira e registra o encontro entre Paraisópolis, a segunda maior favela de São Paulo, e o rico bairro do Morumbi:

Figura 08 – Encontro Paraisópolis e Morumbi



Fonte: <https://revistagalileu.globo.com/um-so-planeta/noticia/2023/05/desigualdade-social-e-maior-responsavel-por-crise-hidrica-em-grandes-cidades.ghtml>

Diante disso, é possível verificar a interpenetração entre o movimento de protesto por moradia e o sistema econômico, na medida em que a partir das ações do primeiro é possível questionar o *status quo* vigente, a partir da denúncia a respeito da especulação imobiliária e das condições precárias de moradia no Brasil, que, conforme vimos anteriormente, apresenta um *déficit* habitacional altíssimo, possuindo milhares de pessoas que não têm acesso à moradia digna.

No que diz respeito ao **sistema jurídico**, percebemos essa interpenetração quando observamos que muitas vezes as pautas reivindicatórias reverberam na criação e aplicação de leis e em decisões judiciais que propiciam o reconhecimento de direitos.

Vimos isso em relação ao direito à moradia demonstramos que antes ele não existia, a partir das reivindicações do movimento de protesto correspondente, ele passou a ser reconhecido como um direito humano fundamental, garantido por documentos internacionais e pela Constituição brasileira.

O sistema jurídico e os outros sistemas também estão, portanto, em constante adaptabilidade, poderíamos questionar, todavia, se esta adaptabilidade não provocaria insegurança nesses sistemas, Luhmann comenta sobre isso em sua obra “O direito da sociedade” abordando especificamente a questão da segurança, para tanto ele parte da distinção entre codificação e programação.

A codificação, no caso do sistema jurídico, é estruturada a partir do código binário legal/ilegal. O autor explica:

Graças ao código binário, existe um valor positivo, a que chamamos legal. E um valor negativo, a que chamamos ilegal. O valor positivo é empregado quando o fato se mostra concorde com as normas do sistema. O valor negativo é empregado quando um fato viola as normas do sistema. (Luhmann, 2016 [1993], p. 236-237).

Os outros sistemas também estão estruturados nessa dicotomia, o que caracteriza a essa codificação é a diferença, conforme já falamos anteriormente quando caracterizamos esses sistemas.

A programação, por sua vez, representa um suplemento da codificação, tendo o papel de orientar a semântica de condicionamento por um (e somente um) código, conforme a teoria luhmanniana. Ainda conforme o sociólogo alemão, o que é correto é fixado pelos programas do direito, ele esclarece que:

Por meio da diferenciação entre codificação e programação, portanto, é possível resolver o problema da invariância temporal e da capacidade de adaptação do sistema. O sistema só é invariante e sempre adaptado de forma estrutural de seu código. No nível de seus programas, no entanto, ele pode admitir a possibilidade de mudanças, sem precisar temer uma perda de identidade (Luhmann, 2016 [1993], p.257).

É possível observar que no entendimento de Luhmann, a codificação representará a invariância temporal do direito, já a programação ficará suscetível à dinamicidade social permitindo que novas interpretações sobre o certo e errado sejam incluídas na codificação, o que ocorreu com movimentos de protestos de luta por moradia, pois a partir da ação deles, tem sido possível novas programações, a partir de novos sentidos sobre o assunto, falaremos melhor sobre isso no próximo tópico.

Por fim, o **sistema político** também é influenciado pelo movimento de protesto por moradia, a partir da interpenetração que ocorre entre esses dois sistemas, pois o agir comunicativo do primeiro permite a redundância, moldando novos sentidos para eles próprios, como também para as demandas que almejam, em particular no caso daqueles, conforme já abordamos em nosso estudo, é possível visualizar essa relação, na medida em que podemos observar o quanto a visão social de tal movimento foi sendo alterada ao longo do tempo.

Conforme vimos no tópico anterior, os protestos estão inseridos no sistema político, já os movimentos de protesto conformam um sistema social autônomo. Desta forma, na formação dos grupos reivindicatórios por moradia, quando ainda não tínhamos organização suficiente para caracterizá-los como um movimento de protesto, verificávamos a atuação deles para criação de normas, como a lei do inquilinato, como também para o estabelecimento das políticas públicas habitacionais que foram delineadas pelo Estado brasileiro.

Vimos também como tais movimentos foram relevantes para fomentar o debate habitacional no Brasil e como a partir deles tivemos uma maior atenção do Governo para o tema, com iniciativas como a criação do Ministério das Cidades, a inserção da possibilidade de uso do FGTS para habitação.

Após a Constituição Federal de 1988, vários desses grupos ganharam projeção nacional, como o MTST, FLM, MNLM, UMM, MLB e outros estudados na terceira seção deste estudo. A partir da união deles estrutura-se o movimento de protesto por moradia propriamente dito, com as características que enumeramos no tópico anterior.

Inclusive, a partir dessa estruturação é possível observar a exigência por políticas habitacionais mais específicas e eficazes, neste sentido tivemos a implementação do Programa Minha casa, minha vida e o Programa Casa Verde e Amarela.

Apesar de compreendermos a abrangência e importância do movimento de protesto por moradia nesses diversos sistemas sociais, nossa análise enfatizará os sistemas político e jurídico, haja vista que investigamos o debate legislativo e jurisprudencial sobre o tema, a partir da atuação da Campanha Despejo Zero.

6.3 Recursividade, sentido e mudança: um olhar para as repercussões do movimento de protesto por moradia nos sistemas político e jurídico

Os sistemas político e jurídico possuem semelhanças relevantes, todavia Luhmann adverte que:

Ao contrário do que possa aparecer à primeira vista, isso não significa que o sistema jurídico e o sistema político componham um único sistema. Contudo, eles dependem de formas peculiares de acoplamento estrutural e são por elas atrelados (Luhmann, 2016 [1993], p.163).

O debate legislativo representa um exemplo da interpenetração entre esses sistemas, haja vista que as comunicações do debate político repercutirão na criação de normas, interferindo (ou não) na definição de quais comunicações terão relevância para formação do sentido do que deve adquirir o aspecto legal. Apesar de que,

Se uma norma é norma jurídica ou não, sua juridicidade só pode ser determinada mediante uma observação da rede recursiva em que ela foi gerada, e isso significa: por meio da observação daquela relação de produção da expectativa que se diferencia por meio de suas operações, como um sistema. É somente por esse uso (repetido no sistema) do lado normativo do esquema normativo/cognitivo que as expectativas normativas – se forem comparadas às simples projeções, com os propósitos ou com os intentos de comunicação – obtém alguma esperança (Luhmann, 2016 [1993], p.183).

No caso dos debates sobre a lei de despejo que ora analisamos, vimos que o debate sobre o direito à moradia, levantado por este movimento de protesto, ganhou um novo paradigma, pois as irritações que eles geraram no cenário político ao longo dos anos, propiciaram a formação de uma rede recursiva favorável ao tema.

Neste sentido, podemos afirmar que “bajo ciertas circunstancias que incluyen la protesta social [...] pueden penetrar la esfera pública-mediática convencional y contribuir a las discusiones y deliberaciones públicas que influyan en los tomadores de decisiones políticas de las instituciones representativas” (Saavedra, 2014, p.117). O autor destaca ainda que no tempo hodierno, merece destaque as redes sociais com um espaço e um meio a mais para fazer política.

Especificamente em nosso estudo, vimos como a campanha Despejo Zero acirrou o debate sobre o tema habitacional, penetrando nessa esfera pública-midiática, principalmente durante o período da pandemia, devido às exigências de garantia de condições mínimas de higiene para o povo, bem como em decorrência da crise social e econômica que atingiu a maior parte da população brasileira.

Neste cenário, em que as pessoas estavam em maior vulnerabilidade, propiciou maiores discussões a respeito do problema da moradia no legislativo, tanto nos estados, quanto no Congresso Nacional.

O debate estava centrado na suspensão das ações de despejo, durante o período pandêmico, decorrente da Covid-19, tanto para casos individuais, quanto para ocupações coletivas, como vimos anteriormente na quinta seção deste estudo.

Detalhamos como o assunto foi debatido em cada estado brasileiro, por meio de propostas legislativas para criação de leis estaduais e também no âmbito federal.

Antes de retomarmos essas propostas legislativas, é importante relembrar que a comunicação luhmanniana é composta por três elementos: informação, que representa o enunciado, o que será dito; a emissão, que seria a ação de partilhar/dar a conhecer esta informação (*mitteilung*); e, a compreensão, que consiste no estado de entendimento, mudança do estado não comunicativo para o comunicativo (*verstehen*), conforme já explicamos na primeira seção desta tese.

A partir da reunião desses elementos a ação comunicativa ocorre, mas não necessariamente haverá a concordância daquele para o qual a comunicação foi endereçada. Luhmann explica:

Se entendermos comunicação como síntese de três seleções, como unidade de informação, participação e compreensão, a comunicação só se realiza quando e na medida em que ocorre a compreensão. O resto ocorre “fora” da unidade de uma comunicação elementar e a pressupõe. Isso vale especialmente para um quarto tipo de seleção: a aceitação ou rejeição da redução de sentido que foi participada (Luhmann, 2016 [1984], p. 171).

Ou seja, aquele para quem a comunicação foi endereçada fará a compreensão do sentido seletivo dessa comunicação e poderá aceitar ou rejeitar como premissa para seu próprio comportamento, de qualquer forma a comunicação já terá sido estabelecida com a compreensão, a aceitação ou rejeição ocorre depois, fora da unidade da comunicação elementar.

É importante destacar que essa aceitação ou rejeição está atrelada com o sentido do que é comunicado no sistema social, muitas vezes o que é inicialmente rejeitado, continua fazendo parte das comunicações e, posteriormente, acaba sendo aceito.

Foi o que aconteceu com o movimento de luta por moradia, anteriormente rechaçado e considerado como “invasores” e “baderneiros” até chegarmos ao debate que ora analisamos durante o período pandêmico que ensejou a criação de normas que regulamentaram o assunto em alguns estados brasileiros, conforme analisamos

anteriormente, como: a Lei nº 17.400/2021, que entrou em vigor no estado de Pernambuco; a Lei nº 9.020/2020, aprovada no estado do Rio de Janeiro⁶³; a lei nº 9.212/2021, válida no estado do Pará; a Lei nº. 5.429/2021, que entrou em vigor no Amazonas; e, a Lei nº 6657/2020, válida no Distrito Federal⁶⁴. Comentamos também sobre o PL 827/2020, debatido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que ensejou na criação da Lei Ordinária 14216/2021.

Falamos melhor sobre esses elementos da comunicação na primeira seção deste trabalho.

Agora foi importante realizamos essa retomada para compreendermos que essa mudança de paradigma na comunicação ocorreu a partir do estabelecimento de novos parâmetros para construção do sentido da luta por moradia, definido pelo movimento de protesto voltado para este tema e como ele repercutiu nos sistemas político e jurídico, a partir do debate em torno da Campanha Despejo Zero.

Luhmann aborda a temática do sentido em diversas publicações, ele afirma que tal abordagem é importante porque “ni la teoría ni la sociedad misma pueden sobrepasar lo que siempre queda presupuesto como sentido; sin hacer uso del sentido ninguna operación de la sociedad puede surgir” (Luhmann, 2007 [1997], p.2).

Ainda conforme o sociólogo alemão, o sentido deve ser produzido de forma exclusiva internalizado nas operações de sentido que o utilizam, sendo produzido no instante em que tais operações determinam, não podendo ser antes, nem depois. Daí porque que o sentido de luta por moradia que temos na atualidade é diferente do que tínhamos anteriormente, bem como também será diferente do que teremos em um momento posterior.

Contudo, o delineamento do sentido não surge espontaneamente, ele advém do que já era posto, na verdade o sentido será produto das operações que o formaram, o que ocorre a partir da ideia de remissão. Luhmann (2016 [1997], p.81) explica:

O fenômeno do sentido aparece sob a forma de um excedente de remissões a outras possibilidades do vivenciar e do agir. Algo está no foco, no centro da intenção, e outra coisa é indicada marginalmente como horizonte para um e-assim-por-diante do vivenciar e agir. Mediante essa forma, tudo que é

⁶³ Convém relembrar que tal norma, pouco tempo depois de entrar em vigor, foi considerada inconstitucional pelo TJRJ, tendo seus efeitos suspensos. O caso foi levado para apreciação do STF, havendo o ministro Ricardo Lewandowski, em sede liminar, decidido contrariamente ao Tribunal fluminense, reestabelecendo a vigência da norma, sendo tal entendimento confirmado posteriormente pelo pleno do STF, conforme detalhamos anteriormente.

⁶⁴ Parte da norma do DF também foi considerada inconstitucional, de acordo com o que vimos.

intencionado mantém em aberto para si todo o mundo sempre garantindo, com isso, a atualidade do mundo na forma da acessibilidade.

Por meio de nossas vivências e ações desenvolvemos esse excedente de remissões, construído a partir das comunicações existentes nos sistemas, o que permite o delineamento do sentido, a partir do próprio sistema. O sentido, portanto pode ser definido entre atualidade e possibilidade, o que é e o que poderá vir a ser, sem, contudo olvidar do que já foi, sendo essas remissões responsáveis por essa ideia de retomada do sentido que existiu no passado para compreensão do que ele é no presente e será no futuro.

É importante também destacar que o sentido será estruturado em três dimensões, a saber: objetiva/material, social e temporal.

A dimensão material faz referência aos objetos de intenção que são constituídos de sentido nos sistemas psíquicos ou os temas de comunicação que também sejam constituídos de sentido nos sistemas sociais, podendo tais objetos e temas ser também pessoas ou grupos de pessoas. O sociólogo alemão esclarece que:

A dimensão material é constituída pelo fato de que o sentido decompõe a estrutura remissiva do pensado em “isto” ou “aquilo”. Ponto de partida de articulação material do sentido é, portanto, disfunção primária que destaca algo ainda indeterminado em relação a outra coisa ainda indeterminada (Luhmann, 2016 [1984], p.98).

Ele acrescenta que nesta perspectiva a dimensão material é universal, além de possibilitar operações conectivas que precisam decidir se permanecerão como estão ou se passarão a ser outra coisa.

Já a dimensão temporal é formada a partir do fato de que a diferença entre o antes e o depois, que é experimentada imediatamente em quaisquer ocorrências, é referida em horizontes particulares, que dizem respeito particularmente ao passado e ao futuro. Ele vai além e diz que:

O tempo desprende-se, assim, da ligação com o imediatamente experimentável; ele deixa também, aos poucos sua atribuição à diferença entre o presente e o ausente, tornando-se uma dimensão independente que acaba ordenando somente o quando e não mais o quem/o quê/onde/como do vivenciar e do agir (Luhmann, 2016[1984], p.100).

A dimensão temporal, portanto, advém da relação do antes e depois, tendo o passado e o futuro como seus horizontes inalcançáveis, além da compreensão da ocorrência reversível e irreversível do presente, entretanto, “nenhuma dessas variações pode romper a referência de sentido do tempo e a sua própria constitucionalidade de

sentido, pois sistemas autorreferenciais são sistemas fechados e sentido só pode remeter para sentido” (Luhmann, 2016[1984], p.102).

Por fim, segundo o autor, há dimensão social que faz referência ao *ego* considera como seu igual, o “*alter ego*”, articulando a relevância desta suposição para todas as experiências de mundo e na fixação do sentido. Ele destaca ainda o caráter universal da dimensão social, assim como as demais, explicando que quando existir o *alter ego*, ele será assim como o próprio *ego*, válido e terá relevância para todos os objetos (sistemas psíquicos) e temas (sistemas sociais).

Convém ressaltar que “dimensão material, dimensão temporal e dimensão social não podem aparecer isoladamente. Elas estão sob pressão combinatória. Podem ser analisadas separadamente, mas aparecem juntas em qualquer sentido realmente intencionado” (Luhmann, 2016[1984], p.109).

Darío Rodriguez e Artur Stamford da Silva (2015, p.26) ilustram cada uma dessas dimensões vejamos:

Las tres dimensiones del sentido se expresan en los temas de comunicación que, para estar en condiciones de coordinar los distintos aportes hechos por los interlocutores, tienen un contenido objetual: se trata del valor de las acciones, del campeonato mundial de fútbol, de los problemas del gobierno o del estado de salud de un conocido común. También tienen un aspecto temporal: se trata de algo nuevo, es posible recordar un acontecimiento similar, ya es un tema aburrido o que interesa solo a algunos o es tan nuevo que pocos lo comprenden. El aspecto social de los temas se hace notar en que los interlocutores también expresan algo acerca de ellos mismos, sus opiniones, actitudes, experiencias, expectativas, etc. y la comunicación también sirve para la presentación de sí mismos de los interlocutores.

A discussão da proposição legislativa federal suscitou muitas opiniões contrárias e favoráveis ao objeto, demonstrando essa pressão combinatória das dimensões do sentido, diante disso podemos afirmar que “o processo de sentido vive de perturbações, alimenta-se de desordem, deixa-se levar por ruídos e exige um ‘terceiro excluído’ para todas as operações tecnicamente precisas e esquematizadas” (Luhmann, 2016 [1984], p.106).

Considerando o estigma histórico dos movimentos sociais de luta por moradia na sociedade, observar o debate sobre o tema no âmbito legislativo já demonstra uma mudança de paradigma, que está alinhada com o entendimento sistêmico de constante mudança da identidade, neste sentido convém lembrar que:

Creer en la existencia de identidades que perduran en el tiempo es una autoilusión de los sistemas que forman sentido, identidades que siempre han existido y que siempre existirán, y por tanto con la posibilidad de referirse a

ellas como si estuvieran siempre disponibles. Todo orientarse es construcción, es distinción que se re-actualiza de momento a momento (Luhmann, 2016[1997], p.28).

No caso da luta por moradia, as reivindicações dos grupos sociais foram aos poucos permitindo essa re-atualização, tendo em vista a conformação de novos sentidos sobre a temática, que apesar de voltados para remissões antigas pautadas no olhar discriminatório para esses grupos, foi mudando ao longo do tempo, permitindo novas possibilidades e a conformação de novas remissões, que estão sempre buscando o e- assim-por-diante, conforme já vimos anteriormente. Tudo isso propiciou que o debate sobre o assunto fosse inserido no sistema político, no âmbito do legislativo.

Destacamos a título exemplificativo, a quantidade de projetos sobre o tema apresentados por deputados/das, ao todo foram 22 (vinte duas) proposições, envolvendo diversos partidos, na Seção anterior apresentamos um quadro apresentado cada um deles. Sem contar a quantidade de proposições feitas nas assembleias legislativas estaduais, bem como na Câmara legislativa do Distrito Federal.

Essa multiplicidade de propostas demonstra a relevância do tema na proposição de alguma lei que permitisse a proteção aos sem-teto durante a pandemia.

Isso não significa que não haja entendimentos contrários aos grupos reivindicatórios, o estigma ainda existe e ainda possui força em alguns segmentos da sociedade, foi possível observá-lo nos debates sobre o assunto tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal.

Já no Senado Federal destacamos algumas emendas propostas ao projeto, que tinham esse cunho contrário ao projeto. Uma delas foi apresentada pelo Senador Luiz do Carmo (PSC), o parlamentar era contrário à suspensão da autotutela da posse definida no inciso VI do §1º do artigo 2º do projeto, segundo ele seria “exagerado” e “absurdo”, pois não permitiria que os proprietários pudessem se proteger de uma tentativa de invasão de terceiros.

Na mesma linha, houve as propostas de emenda dos Senadores Luiz Heinze (PP), Zequinha Marinho (PL), Carlos Portinho (PL) e da senadora Soaraya Thronicke (União Brasil), que chegaram a defender que a suspensão da autotutela de posse seria desarrazoada, senão inconstitucional.

Podemos ainda lembrar a sessão de debates temáticos, ocorrida no Senado Federal, quando foram ouvidos especialistas sobre o assunto e muitos deles eram

contrários à aprovação do PL, inclusive havia uma desproporcionalidade, pois, dos 10 (dez) especialistas presentes, apenas 03 (três) eram favoráveis à proposição legislativa.

Vimos que os argumentos desse grupo foram construídos a partir de três pontos: desqualificação dos movimentos de luta por moradia (invadir ou ocupar), o direito de propriedade e a segurança jurídica, a divergência da realidade urbana da rural e a alegação de que seria função da justiça dirimir os conflitos relacionados à locação.

O primeiro desses pontos demonstra este estigma que ainda existe em relação aos movimentos sociais, em particular aos que lutam por questões habitacionais. Vejamos alguns comentários de um desses especialistas, o senhor Nabhan Garcia, Secretário Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aqui, neste ato, representando o Ministério da Agricultura e a Presidência da República, no qual é possível perceber tal posicionamento:

Eles já estão comemorando, já estão até vendendo lotes, Senador já estão comercializando lote ilegal de uma propriedade que eu sei que tem proprietário que tem sua matrícula há mais de 30 anos, produzindo, na agricultura, pecuária. Eles estão comemorando. E nós não podemos aceitar, em hipótese alguma, que uma lei venha corroborar com atos criminosos. Invasão é crime.

Eu gostaria de fazer um esclarecimento aqui, esclarecimento inclusive que está em todos os órgãos jurídicos: não se ocupa o que está ocupado. Quando se ocupa o que está ocupado, é realmente uma invasão, e 99% dessas invasões, Senadores, ocorreram antes de março de 2020. Então é para isso que nós temos aqui um debate. Nós não podemos beneficiar nenhum tipo de ato criminoso, em qualquer circunstância de urgência, de emergência ou de calamidade. Nós não podemos aqui beneficiar atos criminosos.

A diversidade de entendimentos sobre o assunto nos permite observar que nos sistemas sociais o sentido não é estanque, imutável e único, na verdade “viver em sociedade é viver em comunicação, é viver, ao mesmo tempo, esclarecendo (fixando) e modificando (recriando) sentido” (Stamford da Silva, 2018, p.34).

Os sentidos estão em constante mutação, partindo da compreensão da circularidade do conhecimento e da limitação do observador, que sempre deixará de ver o lado não marcado do objeto de estudo.

Retomando as comunicações sobre nosso objeto de estudo no legislativo, destacamos que houve ainda aquelas advindas de entidades representativas que buscaram ser ouvidas por meio de ofícios encaminhados ao Senado Federal, conforme já mencionamos, dentre as que eram favoráveis ao projeto tivemos o IBDU, a CONTAG, a Coordenação Nacional do BrCidades, além disso foi recebido uma moção de apoio da Câmara Municipal de Santos, elaborada pelo vereador Adriano Alex

Piemonte, filiado ao PSB. Já com o posicionamento foi recebido também um ofício do SECOVI.

No Senado o projeto foi aprovado, contudo as comunicações decorrentes das emendas propostas e da presença maciça de especialistas contrários ao projeto no debate temático propiciaram a retirada de um ponto importante da proposta, a partir da votação em separado da emenda nº 08, que versava sobre a exclusão dos imóveis rurais da abrangência da lei proposta.

Após a votação do Senado, o PL 827/2020 retornou para Câmara dos deputados. Como vimos, o relator do projeto nesta casa legislativa foi o deputado Camilo Capeberibe, do PSB-AP. Ele apresentou relatório propondo que não fosse aprovada a emenda feita pelos senadores/senadoras, pedido endossado pela deputada Natália Bonavides (PT), uma das autoras do projeto. Contudo, a emenda foi mantida e o projeto foi aprovado pela Câmara.

Este relatório demonstra que a modificação do direito será colocada em prática por meio das comunicações no âmbito interno e externo do sistema jurídico, com base na relação sistema-ambiente, a qual ocorre a partir de um processo em que novas comunicações vão delineando um novo sentido que caracterizará o sistema autopoietico jurídico. A este respeito convém lembrar que:

Para aplicar la teoria de la autopoiesis a los sistemas sociales, es preciso determinar caules son los elementos que conforman estos sistemas o, dicho de outro modo, cuál es el nivel de emergencia de lo social. Únicamente así se podrá comprobar si efectivamente todo sistema social se produce a sí mismo en una operación recursiva de producción de componentes. La comunicación cumple con esta condición de ser la unidad elemental de los sistemas sociales que, a través de ella, se producen a sí mismos como redes de comunicación (Rodríguez; Stamford da Silva, 2015, p.23)

A comunicação é, portanto, elemento central do sistema jurídico, permitindo a definição que farão parte dele, isso também ocorre nos outros sistemas sociais, inclusive de forma simultânea, como é o caso do sistema político que também é influenciado (e influencia) os agrupamentos políticos, as associações de interesse e os movimentos sociais.

Essa modificação está associada ao processo comunicativo, o qual, conforme já mencionamos anteriormente, ocorre a partir de três seleções: informação (enunciado), dar a entender (*Mitteilung*) e compreensão (*Verstehen*).

Há uma informação de que direito à moradia é válido para todos/todas, não sendo admissível que milhares de pessoas morem em condições subumanas, havendo,

portanto, a necessidade que movimentos sociais organizados denunciem essa realidade e lutem para demonstrar que a política habitacional na maior parte do Brasil é injusta, a partir dessa informação o emissor partilhará (expressar, dar a conhecer) as comunicações geradas pelos movimentos sociais, por fim temos a compreensão que seria o entendimento, quando efetivamente ocorre uma mudança do estado comunicativo.

Esta última seleção nem sempre estará completa, poderá haver entraves que dificultem ou que a compreensão seja estabelecida, como também pode acontecer do receptor ter acesso à mensagem, contudo não concordar com ela.

Isso pode ser observado no caso analisado neste trabalho, a partir de uma comunicação importante na tramitação do projeto que foi o veto total apresentado pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro.

Expomos anteriormente que a mensagem de veto utilizou um tom pejorativo em relação às pessoas que ocupam imóveis, afirmando que na maior parte das vezes elas agem de má-fé e que a proposta geraria um ciclo vicioso, esquecendo da temporalidade da proposição, bem como do contexto pandêmico que tornou o projeto necessário.

Além disso, apontou que o projeto contrariava o interesse público, sem considerar o quantitativo de organizações/ instituições que defendiam o projeto, as passeatas e manifestações que aconteceram pleiteando que ele fosse aprovado.

É bem verdade que o assunto era polêmico, inclusive conforme vimos no debate temático, ocorrido no Senado houve mais pessoas contrárias ao projeto, dentre os especialistas que participaram, entretanto, vários tinham ligação com o Governo Federal, apoiando abertamente em seus discursos o então Presidente da República, Bolsonaro.

O posicionamento do Executivo representou mais uma tentativa de estigmatização dos movimentos sociais de luta por moradia, visando desacreditar as comunicações desenvolvidas por eles. Retomando a dicotomia do sistema político de quem está ou não está no poder, quem tem ou não influência nas relações políticas.

De qualquer forma este processo comunicativo possibilitou que mais comunicações pudessem circular no sistema, podendo gerar a recursividade necessária para delinear um novo sentido para o assunto.

No caso específico do sistema jurídico, a teoria luhmanniana diz que:

Ao sistema do direito em si pertence apenas uma comunicação orientada por códigos, apenas uma comunicação que faça valer uma classificação dos valores “legal” e “ilegal”; pois somente uma comunicação dessa natureza busca e afirma uma integração recorrente no sistema do direito; somente uma comunicação dessa natureza toma o código como forma de abertura autopoietica, como necessidade de mais comunicação no sistema jurídico (Luhmann, 2016 [1993], p. 90).

Como pode ser visto, ele aponta para o papel da comunicação na classificação dos valores “legal” e “ilegal”, atuando com o papel de forma de abertura autopoietica. O mesmo ocorre com outros sistemas, de acordo com as dicotomias que os caracterizam.

No caso dos movimentos sociais, a compreensão do papel do Estado na resolução dos problemas sobre moradia não aconteceu repentinamente foi sendo construída a partir da disseminação inicialmente das comunicações dos movimentos bairros de depois com a organização de movimentos mais específicos voltados para temática habitacional, conforme vimos, os quais entre avanços e retrocessos permitiram um novo olhar para o assunto. Sendo consolidada com a melhor estruturação desses grupos, delineando o movimento de protesto por moradia, enquanto sistema social autônomo, conforme já visto.

Podemos exemplificar com as comunicações decorrentes da luta por melhores condições de habitação desses grupos sociais permitiu mudanças de sentidos como no paradigma “invadir x ocupar” que permeia o debate sobre o assunto.

Boulos (2012) destaca que as ocupações de prédios e terrenos vazios é vista de forma negativa pela sociedade, segundo ele “é muito comum quando acontece uma ocupação, ouvirmos frases como: ‘sou contra tomar o que é dos outros!’, ‘tem que trabalhar para comprar sua casa!’, ou então ‘isso é roubo, vandalismo’”.

Na verdade, essa visão advém desde as primeiras mobilizações voltadas para moradia, prevalecendo essa visão depreciativa daqueles que ousavam (e ainda ousam) questionar os problemas habitacionais brasileiros.

Mais uma vez recorrendo ao autor citado, podemos afirmar que essa visão negativa é influenciada:

(...) pela mídia, que tem horror a qualquer forma de organização e resistência dos mais pobres, apresentando a luta como “baderna”, “coisa de vagabundo”, “vandalismo”. Mídia esta que é controlada por grandes empresários, algumas vezes eles próprios investidores do mercado imobiliário, ou que tem dentre seus clientes/anunciantes as grandes construtoras. Se beneficiam com este modelo de cidade e por isso buscam desqualificar a luta dos trabalhadores por direitos sociais (Boulos, 2012, p. 44-45).

No levantamento de notícias veiculadas sobre o tema que disponibilizamos no apêndice 01, observamos que já há um novo olhar para temática, a partir do momento que vemos que a maior parte das notícias que obtivemos já utilizada uma linguagem mais amena, optando por utilizar o termo “ocupação” e não “invasão”, como também os nomes “protestantes” ou “manifestantes” no lugar de “baderneiros”, “criminosos” ou algo do tipo.

Boulos (2012) explica que a ocupação é bem diferente de invasão, pois consiste em transformar uma área que esteja vazia, servindo apenas para especulação imobiliária em um local que sirva de moradia para aqueles que precisam.

Vejamos alguns trechos em que prevalece o tom pejorativo:

“Um terreno de 38 mil metros quadrados em área de manancial nas margens da represa Billings, no Balneário São Francisco, zona sul de São Paulo, foi **invadido** há duas semanas por um grupo sem-teto (...) Há duas semanas, quando a **invasão** teve início, um grupo tentou erguer barracos em outro terreno, vizinho da área da Emae, que faz parte de um condomínio fechado, chamado Sete Praias” – trecho de uma notícia do Jornal O Estado de São Paulo, publicada no portal UOL.

No mesmo site, no entanto, foi publicada uma matéria especial intitulada “À espera de moradia: Famílias de ocupação em São Paulo vivem com a incerteza de quando terão uma casa”, produzida pela Agência de notícias Reuters, que detalha as condições precárias de habitação no Brasil e a mobilização do movimento de luta por moradia. Nesta matéria, a abordagem sobre a temática é completamente diferente da notícia anteriormente apresentada.

Acreditamos que essa dualidade de sentido advém da temporalidade da comunicação. A luta do movimento de protesto por moradia pelo reconhecimento dos seus direitos gera recursividade que aos poucos vai moldando novos sentidos para o tema nos outros sistemas sociais. É possível, portanto, dizer que:

La consecuencia de esta temporalidad propia de las comunicaciones es que cada comunicación tiene la capacidad de conectarse con otras comunicaciones que se van generando inmediatamente tras ella. La conectividad de las comunicaciones sociales es el sentido de ellas. Todo lo dicho en un sistema social tiene el sentido que le otorga esse sistema social y gracias a ese sentido puede ser relatado como una historia (RODRIGUEZ; Stamford da Silva, 2015, p.23).

Podemos citar um caso em particular da matéria publicada na página Gazeta do Povo, com a seguinte manchete: “Quem são os movimentos sem teto e por que eles fazem da invasão sua principal arma?”, apesar de utilizar um tom sensacionalista nesta

manchete, ao optar pelo termo “invasão”, na matéria propriamente dita ele não foi utilizado, foi substituído pelo termo ocupação.

Apesar desses exemplos, na verdade, a maior parte das notícias analisadas optou por utilizar o termo “ocupação”, bem como evitou o uso de palavras pejorativas para os integrantes dos movimentos sociais mencionados, o que demonstra que já há uma mudança de paradigma, destacamos o trecho a seguir:

“Essas situações nos colocam questões fundamentais para discutir a cidade que estamos construindo: o tal progresso justificando a expulsão dos mais pobres; a valorização imobiliária acima do direito à moradia; a privatização do que é público para o lucro de poucos. Para os que ainda não entenderam, este modelo tem sido implementado há mais de 100 anos em São Paulo e foi justamente ele que nos levou ao caos urbano em que vivemos” – trecho de um artigo de opinião, publicado na página Brasil de fato.

Merece registro também a notícia veiculada pelo portal Estadão, intitulada “Vídeo engana ao afirmar que movimento sem-teto 'invadiu' prédio comercial em São Paulo: Grupo promoveu manifestação em frente ao imóvel, mas não foram registrados incidentes”, que esclarece uma notícia falsa, divulgada em um vídeo que circulou na internet, que denunciava a invasão de um prédio comercial em São Paulo.

Retomando o debate o projeto de lei 827/2020, como exemplo dessa mudança de sentido na concepção dos movimentos sociais de luta moradia, vimos que o Congresso Nacional derrubou o veto do Executivo transformando o projeto em comento na Lei Ordinária 14216/2021, que entrou em vigor no dia 07 de outubro de 2021.

É claro que a posterior, aprovação do PL 827/2020, tornando-o em lei, nos permite enxergar uma compreensão mais amena dos movimentos sociais, um sentido mais atento às reivindicações desses grupos, entretanto, a persistência desses elementos de estigmatização demonstram que na formação do sentido nos sistemas sociais, há outros sentidos silenciados ou em *stand by*.

É preciso, entretanto, refletir que a aprovação do referido projeto de lei só foi possível porque estávamos diante de um cenário favorável, haja vista o caráter excepcional da medida, além da questão do cuidado que precisava ser observada no momento em que pessoas ficavam doentes e morriam por causa do vírus.

Diante disso, podemos relembrar a ideia da interpenetração entre o movimento de protesto por moradia e outros sistemas sociais, vista no tópico anterior.

É por meio da interpenetração que ocorrerá a experiência da dupla contingência necessária para construção dos sistemas sociais, na verdade:

Ela ao mesmo tempo torna precisas as premissas da questão a que ela responde. Não se trata simplesmente de uma construção estratificada do mundo, na qual os estratos mais baixos têm de ser primeiramente concluídos antes que se possa continuar com a construção. Ocorre, antes, que os pressupostos alcançam uma forma adequada para isso, eles surgem mediante o uso. Por isso, a evolução só é possível por meio da interpenetração, quer dizer, só é possível por meio da possibilitação recíproca. Nesse sentido, vista do ponto de vista sistêmico-teórico, a evolução é um processo circular que se constitui realidade adentro (e não do nada!).

No caso específico do movimento de protesto por moradia, vê-lo como sistema social que exerce/recebe interpenetração junto a outros sistemas sociais, nos permite compreender o papel que eles possuem no debate habitacional pautado na luta por moradia digna para todos/todas, o qual, de forma circular, gera recursividade para delinear novos sentidos que permitiram que prevalecesse um discurso favorável a tais movimentos, a partir dos debates a cerca do PL 827/2020, conforme vimos neste tópico.

Mas também permitiu um entendimento jurisprudencial favorável ao assunto, inclusive ampliando e prorrogando o tema no âmbito jurídico. No próximo tópico explicaremos melhor sobre isso.

6.4 Lei e jurisprudência na construção do que é direito: debatendo as comunicações de luta por moradia no judiciário

No livro “O Direito da Sociedade”, Luhmann comenta sobre a validade do direito, para ele o “que vale” e o “que não vale” no direito está em constante mudança, sendo influenciado pela política é o que ele chama godelização do direito na direção política, a qual parte da diferenciação entre normatividade e validade, ele explica sua visão, amparado no pensamento de Spencer Brown:

(...) a validade não é norma, mas forma. Como forma, o símbolo da validade marca a diferença de dois lados: validade e não validade. A validade é, no conceito de linguagem conceitual de George Spencer Brown, o lado interno da forma, e a não validade é seu lado externo. O sistema requer tempo para passar um lado da forma para o outro – do estatuto validade para o da não validade e o inverso do da observação e descrição de que as normas são válidas para a observação de que já não são válidas (Luhmann, 2016, p. 139-140).

Vimos neste estudo que o pensamento de Brown influenciou a concepção da diferenciação funcional luhmanniana, a partir da ideia da forma de dois lados, o lado marcado e o não marcado, reconhecendo que sempre haverá uma sombra não alcançada pelo observador de um determinado objeto de estudo.

No sistema jurídico essa dicotomia é pautada entre o que legal e o ilegal, o que tem validade jurídica e o que não tem.

A princípio poderíamos pensar que a distinção entre esses lados opostos seria definida entre o que está escrito nas constituições, leis, regulamentos e demais atos normativos, seriam esses códigos que definiriam o que seria legal ou ilegal, mas o sistema jurídico é muito mais complexo e a formação de sentido na definição desses lados paralelos perpassa por uma série de relações sociais, bem como pela irritação advinda de outros sistemas sociais. Na verdade,

Na perspectiva da teoria dos sistemas aqui trabalhada, direito não é opinião de um doutrinador, de um magistrado, de um procurador, de um promotor, de um delegado, direito é um sistema de comunicação hipercomplexa sobre lícito/ilícito, com isso, pesquisar essas comunicações requer mais que ter opiniões (Stamford da Silva, 2018, p. 37).

Como ocorreu com o PL 827/2020, após ter sido transformado na Lei Ordinária 14216/2021, haja vista que desde o início da sua validade, já teve seus efeitos alterados na esfera jurídica, conforme veremos mais adiante.

Antes de comentarmos sobre o objeto deste trabalho, podemos citar alguns exemplos simples como o artigo 235 do Código Penal brasileiro (CPB) que tipifica o crime de bigamia, que pune com reclusão de dois a seis anos quem contrai novo casamento, já sendo casado. No atual cenário social, com a diversidade de relacionamentos, a tipificação deste delito já perdeu a eficácia jurídica.

A doutrina penalista afirma que ela ainda é válida uma vez que versa sobre o casamento em sentido estrito, ou seja, aquele formal realizado no cartório ou na igreja, entretanto, observamos cada vez mais a ampliação da liberdade sexual, inclusive nos casos de poliamor, em que as pessoas convivem harmonicamente com mais de um companheiro e/ou companheira, isso nos faz questionar a validade da norma na definição da dicotomia legal/ilegal.

Lembramos que o CPB foi escrito em 1948, quando a sociedade vivia outra realidade, quando lado da ilegalidade da bigamia era muito mais marcado, contudo na atualidade o sentido das relações amorosas é outro, estando a conduta do bígamo mais próxima do lado legalidade ou até totalmente nele.

Outro exemplo é a definição da união estável disposta na Constituição Federal de 88, em seu artigo 226, § 3º, o qual dispõe que para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo

a lei facilitar sua conversão em casamento. Outro dispositivo sobre o assunto é artigo 1723 do Código Civil de 2002, que diz: “É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família” (BRASIL, 2002).

Os dois dispositivos elencados citam de forma expressa que a união estável estará caracterizada quando for realizada entre um homem e uma mulher. Contudo, a aplicabilidade dessa norma mudou, a partir de maio de 2011, quando o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132.

Neste julgamento o STF adotou uma interpretação extensiva do texto constitucional amparada na dignidade da pessoa humana, protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro, permitindo que as relações homoafetivas, ou seja, entre pessoas do mesmo sexo, fossem equiparadas à união estável, sendo tal união reconhecida como um núcleo familiar.

Contudo, a decisão do STF não veio do nada, apesar do tema ser controverso na época (e ainda hoje) na sociedade, já existiam movimentos de luta pelos direitos das pessoas LGBTQIA+⁶⁵ que reivindicavam o reconhecimento da família formada pela união homoafetiva, tais movimentos auxiliaram para conformar novas remissões que propiciaram uma mudança no sentido de família.

Podemos então perceber que “a validade do direito, a norma jurídica, nesta perspectiva, são comunicações jurídicas e, não, “entidades” externas que estabelecem o que é direito válido para a sociedade, como a sociedade deve ser (norma jurídica)” (Stamford da Silva, 2018, p. 36).

Luhmann explica que o sistema jurídico é autopoietico e operativamente enclausurado, pois este fechamento garante sua função, pode-se dizer que: “o direito tem de se manter como sistema funcional determinado por estruturas com capacidade de operação, devendo prever internamente a continuidade do cumprimento de sua própria função” (Luhmann, 2016, p. 191).

Contudo, Isso não significa que o sistema jurídico seja imutável, na verdade as mudanças ocorrem em todos os sistemas inclusive no jurídico, podemos afirmar, de acordo com a visão luhmanniana que a relação do direito consigo mesmo é tautológica,

⁶⁵ A sigla refere-se a lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, *queer*, intersexuais, assexuais e outras variações de sexualidade e gênero.

ou seja, o direito é o que ele determina como direito. A questão é como o direito determinará o que é direito?

Adotando uma visão sistêmica, sabemos que as irritações dos demais sistemas podem influenciar para que tais mudanças ocorram, contudo é o próprio direito que determinará se essas irritações vão alterar a validade da norma.

Retomando o objeto de nosso estudo, durante nossa análise comentamos sobre as comunicações a respeito do tema no âmbito do judiciário. O assunto começou a ser debatido no sistema jurídico a partir de casos isolados que chegaram à apreciação de magistrados/as de pedidos de despejos, que foram sendo acatados, gerando um debate intenso sobre o assunto, em decorrência da vulnerabilidade que as pessoas desalojadas passavam por terem perdido a moradia delas, em meio à pandemia.

Esses casos ficaram cada vez mais comuns, em razão das pessoas estarem passando por dificuldades financeiras, segundo a Campanha Despejo Zero 14.300 famílias foram despejadas no período de março de 2020 a 06 de junho de 2021, em plena pandemia.

É um quantitativo enorme de pessoas que perderam a moradia, em um período em que a recomendação do Governo e dos organismos internacionais de saúde era “ficar em casa”.

Diante disso, vimos que o CNJ editou a recomendação 90/2021, orientando os órgãos do Poder Judiciário que avaliassem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, principalmente quando tal medida envolver pessoas que estejam em estado de vulnerabilidade social e econômica, no período em que perdurar a pandemia de Covid-19.

Enfatizamos ainda que tal recomendação estava alinhada com a orientação da ONU, que já havia solicitado que houvesse a suspensão das ordens de despejo na sociedade brasileira.

Aqui retomamos a ideia de interpenetração dos sistemas sociais, na medida em que o judiciário atuou decidindo pelo despejo de várias famílias repercutindo na atuação do movimento de protesto por moradia, gerando comunicações que questionavam a atuação judicial.

A recursividade dessas comunicações propiciaram alterações no sistema político com o debate legislativo sobre o tema e no sistema jurídico com a referida

recomendação do CNJ e mais adiante com outro instrumento de maior alcance no cenário jurídico, a ADPF 828, julgada pelo STF.

Convém lembrar que os movimentos sociais possuem um papel de destaque nas irritações que interferem nos sistemas sociais. No caso específico do sistema jurídico, Celso Campilongo (2012) afirma que a relação entre o direito e os movimentos sociais pode ser construída sobre 03 (três) perspectivas: “Pelo direito”, “Após o Direito” e em algumas situações “Contra o Direito”.

De acordo com o autor, na primeira perspectiva os movimentos sociais lutam pelo reconhecimento e pela afirmação de direitos que ainda não tenham sido estabelecidos, buscando a conquista de novos direitos, seja por meio de novas leis ou novos entendimentos jurisprudenciais.

Já na perspectiva “Após o direito” os direitos já estão estabelecidos, mas não são cumpridos, portanto busca-se por eficácia, seja por meio da “adoção de políticas, reorientação na jurisprudência em conformidade com os avanços legislativos, mudança de comportamento” (Campilongo, 2012, p.34).

Nas duas primeiras perspectivas não estamos diante de uma busca pela transgressão ou violação ao direito, mas de sua modificação de modo que as reivindicações de tais movimentos sejam atendidas.

Já a perspectiva “contra o direito” deve ser analisada partindo do reconhecimento que a relação entre movimentos sociais e direito deve ser lida visualizando a diferenciação funcional como ponto de partida. Conforme explica o autor:

Se, de fato, a nota distintiva da sociedade moderna é a constituição de múltiplos sistemas especializados de comunicação, é contra isso que lutam os movimentos sociais. Dessa ótica, os movimentos sociais podem ser “contra o direito” não no sentido de pleitearem sua melhora, mas para violá-lo, transgredi-lo ou submetê-lo a testes, que desvelem os limites operativos e sua incapacidade decisória, isto é, tornem manifestas suas latências (Campilongo, 2012, p.34-35).

Podemos fazer um paralelo entre essas perspectivas descritas por Campilongo (2012) com a visão de Joaquin Herrera Flores (2007) no seu livro “A reinvenção dos direitos humanos”, o qual aponta que a construção dos direitos humanos é constituída a partir dos processos de luta pela dignidade humana.

Os movimentos de protesto representam atores que atuam nestes processos de luta na busca pelos direitos humanos que demandam através da temática que possuem,

as comunicações que partem deles provocam irritações nos demais sistemas sociais, propiciando mudanças no sentido estabelecido pela sociedade das reivindicações feitas por eles.

Muitas vezes esses processos de luta partem de uma perspectiva de ação “Contra o direito”, as comunicações realizadas pelos movimentos sociais buscam violar/transgredir o direito vigente, no caso dos movimentos ligados à luta por moradia, podemos citar as ocupações como instrumento dessa perspectiva.

Já a perspectiva “Pelo direito” centra as reivindicações em conquistar direitos a partir da criação de leis ou entendimento jurisprudenciais que atendam aos anseios dos movimentos sociais, como nos debates travados em torno dos projetos de leis que estudamos neste trabalho, que buscavam suspender as ações de despejo, durante o período da pandemia. Por fim, a perspectiva “Após o direito” busca assegurar que regras já codificadas sejam asseguradas, garantido a eficácia delas.

Ou seja, a partir dos processos de lutas estabelecidos pelos movimentos sociais teremos novas comunicações que vão causar irritações nos sistemas sociais e que, independentemente da perspectiva adotada, permitirá mudanças nesses sistemas, em particular no jurídico, conforme enfatiza Campilongo (2012, p.4): “Os movimentos sociais sensibilizam o direito para seu ambiente social e o sistema jurídico reordena por procedimentos que implicam interpretação, as expectativas dos movimentos em relação ao direito”.

Após essa explanação, podemos retomar a análise da ADPF 828, julgada pelo STF, na seção anterior detalhamos sua tramitação, a qual foi proposta pelo PSOL, que pleiteava uma ação coordenada, no âmbito nacional, por isso a necessidade de encaminhamento do pedido ao STF. Tal proposição estava amparada nos recorrentes casos de despejos, que persistiram mesmo durante a pandemia, desalojando milhares de pessoas no Brasil inteiro.

A Campanha Despejo Zero elaborou a petição inicial em conjunto com o PSOL, inclusive apresentando dados estatísticos levantados por eles que demonstravam a realidade das pessoas despejadas naquele momento pandêmico.

O julgamento da ADPF foi acompanhado por diversas instituições, sendo a maior parte dela ligada ao movimento de protesto por moradia, conforme já mencionamos eles solicitaram inscrição no processo como *amicus curie*, por mais que elas não integrassem as partes processuais, elas comunicavam o apoio ao pedido

formulado, pois acreditamos que a “comunicação vai muito além do escrito, do dito, da intencionalidade, do ponto de vista. Destacamos o quanto não é possível não comunicar, pois o não dito também comunica. O silêncio comunica tanto quanto o ruído” (Stamford da Silva, 2021, p. 41).

Houve também representantes contrários ao projeto dentre as instituições que fizeram inscrição para acompanhar o processo como *amicus curie*, todavia representou a minoria.

A primeira decisão no âmbito da referida ADPF adveio do ministro Roberto Barroso, monocraticamente, o qual julgou procedente o pedido, a despeito do posicionamento da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da República e das Procuradorias dos Estados que eram contrários à demanda.

Ele afirma que há lesão ou ameaça de lesão aos preceitos fundamentais da saúde, moradia e dignidade da pessoa humana e argumenta que a decisão no âmbito do STF não gera ofensa à subsidiariedade, porque este seria o único instrumento capaz de sanar a violação a direitos fundamentais de maneira ampla e uniforme no país, com efeitos gerais e vinculantes. Diante disso, ele julga favoravelmente suspendendo as ações de despejo durante o período da pandemia.

Pouco demais o cenário muda com a edição da lei 14216/2021, criado após a aprovação no Congresso Nacional do PL 827/2020, debatido neste trabalho, isso porque havia pontos de divergência entre o que fora disposto na lei mencionada e o aprovado na ADPF 828⁶⁶.

Conforme vimos o Exmo. Ministro Roberto Barroso apontou os pontos de convergência e divergência entre a lei que acabara de entrar em vigor e a decisão do Supremo e estabeleceu uma nova composição jurídica, incluindo os imóveis rurais que haviam sido retirados da norma pelos deputados/as e senadores/ras durante discussão sobre a proposição legislativa.

Além disso, ele fez um apelo aos parlamentares solicitando a prorrogação do prazo de proteção da lei para até o dia 31 de março de 2022⁶⁷, considerando que os índices de contaminados pela Covid-19 ainda eram altos, além dos impactos econômicos estarem cada vez mais acentuados na sociedade brasileira. Todavia, ciente

⁶⁶ Vide o Quadro 06 disponível neste trabalho, que apresenta um comparativo entre o disposto na APDF 828-MC e na Lei 14216/2021.

⁶⁷ Apenas relembrando que o prazo da suspensão das medidas de desocupação aprovado pela lei 14.216/2021 era válido até 31 de dezembro de 2021.

da proximidade do recesso do legislativo, ele já apontou que caso não houvesse tempo hábil para alteração legislativa, concederia parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, pudessem continuar vigentes até a data mais longa.

Tal prazo foi ainda prorrogado no âmbito do STF mais duas vezes pelo relator, a primeira vez ficou válida até 30 de junho de 2022 e depois até o dia 31 de outubro de 2022.

Na decisão que aprovou a prorrogação até o dia 30 de junho de 2022, o ministro já destacou a necessidade do Congresso Nacional aprovar uma regra de transição para a retomada das ações de desocupação e reintegração de posse, de forma gradual.

Já nesta segunda prorrogação como ainda não havia um posicionamento do legislativo, em sede de decisão monocrática, o ministro-relator determinou tais regras no âmbito do Judiciário, o que foi posteriormente ratificado pela maioria da Corte do STF, conforme destacamos na seção anterior.

No âmbito legislativo havia apenas o Projeto de Lei nº 1.501/2022, de autoria da Deputada Natália Bonavides, que pretendia (ou ainda pretende, haja vista que tal projeto ainda está em tramitação na Câmara dos Deputados) estabelecer procedimentos de análise, decretação e efetivação de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que acarretem desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, a serem observados após 30 de junho de 2022, quando cessarem os efeitos da Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021, e da decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, conforme disposto no artigo primeiro da proposição legislativa em comento.

A referida deputada pretendia criar uma lei que estabelecesse novas regras que permitissem a retomada da desocupação ou remoção forçada de forma gradual e garantindo o respeito às pessoas que serão despejadas. Além disso, o texto do projeto também criava obrigação ao Poder Público de reassentar essas pessoas para locais adequados para fins de moradia, nos quais fosse garantido o mínimo existencial no acesso à educação, saúde, trabalho, transporte, energia e água potável. Vejamos o trecho a seguir da justificativa deste projeto apresentada pela parlamentar:

(...) a adoção do regime de transição é fundamental para evitar que as remoções forçadas se multipliquem no território brasileiro, agravando a crise social e gerando mais violações de direitos. É neste sentido que apresentamos esta proposta legislativa, fazendo cumprir o dever que a Constituição Federal

determinou para o Congresso Nacional, de zelar pelos direitos do povo brasileiro (Bonavides, 2022, p.9).

A proposta da deputada alinha-se com a ideia da incessante busca por novos temas, que é essencial para continuidade dos movimentos de protesto, assim como a ideia que a proposta de retomada gradual dos despejos contida na última liminar do ministro Barroso representou esse desdobramento temático dos grupos que lutam por moradia. O debate vivenciado durante o período da pandemia no contexto da Campanha Despejo Zero não foi extinto ele permitiu o delineamento de novas remissões, ensejando novos sentidos para o direito à moradia digna e para o despejo das ocupações irregulares.

Vemos então que “O direito é, portanto, uma história sem fim, um sistema autopoietico, que só produz elementos para poder produzir mais elementos” (Luhmann, 2016 [1993], p. 238). Da mesma forma acontece nos outros sistemas sociais, incluindo o movimento de protesto por moradia, na medida que ocorre o aumento da complexidade interna, muitas vezes provocada por ruídos e irritações advindas dos outros sistemas sociais, o sistema autopoieticamente analisará se incorporará (ou não) este novo sentido.

Especificamente em relação ao sistema jurídico, Luhmann aborda essa perspectiva a partir da ideia de validade, ele diz:

É evidente que o sistema jurídico necessita de tempo caso ele próprio pretenda cruzar os limites do código de legal e ilegal, ou seja, caso queira sabotar a recíproca exclusão dos valores. Portanto, com base em seus próprios programas, o sistema jurídico pode distinguir entre situações jurídicas prévias e posteriores. Vista dessa maneira, a temporalização do símbolo de validade correlaciona-se com a imposição da validade rigorosa do código binário: o que é o imposto com a rigidez prática do “ou/ou”, para que se possa diferenciar o sistema jurídico, tem de ser compensado por isso pelo uso do tempo, ou seja: da distinção do que é alinhado em sequencia. A diferenciação demanda uma dinamização do sistema (Luhmann, 2016, p. 230).

Ou seja, o próprio sistema poderá cruzar os limites do seu código binário, transformando, portanto, o que era legal em ilegal (e vice-versa), a partir de sua dinamização interna. Vimos ao longo de todo nosso estudo que o movimento de protesto por moradia, enquanto sistema social autônomo atuará interpenetrando nesse sistema jurídico (e também no político) e repercutirá para que ocorra essa dinamização, cabendo aos demais sistemas, com base em sua autopoiese delinear como essas novas remissões, darão novos sentidos para suas comunicações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo analisar como tem sido construído o sentido do direito à moradia, envolvendo elementos políticos e jurídicos nas comunicações relacionadas ao movimento de protesto por moradia no Brasil, a partir dos debates em torno da Campanha Despejo Zero.

Optamos pelo uso da teoria sistêmica, desenvolvida pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann, como referencial teórico-analítico, para tanto iniciamos nossa exposição apresentando aspectos conceituais relevantes a respeito desta vertente teórica.

Inicialmente, discorreremos sobre a vasta contribuição de tal autor para sociologia, cuja teoria é amparada na ideia de que a sociedade é organizada em sistemas sociais, que possuem a comunicação como elemento central. Vimos inclusive que ao longo do tempo, seus estudos foram sendo mais bem desenvolvidos, a partir da descrição das diferentes fases de sua abordagem sociológica.

As categorias desenvolvidas por Luhmann tiveram influência de estudiosos da Cibernética, como a teoria das formas de Spencer Brown que foi utilizada para o desenvolvimento da diferenciação funcional luhmanniana. Já a ideia da observação de Foerster foi importante para desenvolver a perspectiva de que os sistemas sociais observam e a partir daí é possível selecionar e definir que o é relevante para eles, por meio da recursividade.

Vimos também a influência de Kurt Gödel e Humberto Maturana, o primeiro foi importante pela adoção da noção de godelização do conhecimento, permitindo o desenvolvimento da ideia de circularidade reflexiva; já o segundo trouxe o conceito de autopoeise, que foi utilizado por Luhmann para definir a ideia de autorreferência dos sistemas sociais, considerados como autopoieticos.

Além disso, neste momento inicial explicamos a visão da comunicação desenvolvida por Luhmann, a qual é estruturada nos seguintes elementos: *Information* (informação), *Mitteilung* (participação) e *Verstehen* (compreensão). Em seguida, apresentamos a definição de sistemas sociais. Por fim, abordamos a ideia de inclusão *versus* exclusão, sob o ponto de vista do referido autor.

A apresentação dessas categorias foi relevante em nosso estudo, porque pudemos apresentar ao leitor o nosso viés analítico, situando-o na compreensão de que as

comunicações advindas dos movimentos sociais foram (e ainda são) relevantes para provocar ruídos/irritações nos sistemas sociais.

Posteriormente, foi realizada uma análise teórica sobre os movimentos sociais, abordando a dificuldade de conceituação de tais movimentos e enfatizando como a construção histórica de tal teoria foi delineada com base no desenvolvimento desses próprios movimentos ao longo do tempo, desde o enfoque clássico, associado às reivindicações laborais, influenciadas pelo marxismo e o funcionalismo; passando pela teoria da mobilização de recursos; até o desenvolvimento dos novos movimentos sociais, que traziam uma maior abrangência temática para os grupos reivindicatórios, a partir da ampliação das demandas de lutas sociais.

Em seguida, foi dado um enfoque para a realidade latino-americana, haja vista nosso estudo ter sido realizada com os movimentos sociais no cenário brasileiro, realizando a descrição de sua evolução histórica.

É importante destacar que é possível associarmos essa construção histórica dos movimentos sociais, a partir da ideia luhmanniana de autorreferência, haja vista que a teoria sobre eles, foi sendo constituída na medida em que eles existiam, ou seja, na medida em que os grupos reivindicatórios eram formados e comunicavam na sociedade iam, ao mesmo tempo, delineando a visão teórica a respeito deles e vice-versa.

Em particular, abordamos o movimento social voltado para habitabilidade, neste sentido destacamos que o direito à moradia digna ainda está longe de ser uma realidade no cenário brasileiro, o *déficit* habitacional em nosso país ainda é muito expressivo, haja vista a imensa quantidade de pessoas que não possuem uma habitação adequada. O sentido de moradia, contudo, não se restringe ao *déficit* habitacional. Soma-se a isso, a periferização, a especulação imobiliária e a falta de uma política habitacional inclusiva. Esse é o cenário de exclusão de milhares de famílias brasileiras.

Diante dessa realidade, surgiram os grupos de mobilização pelo direito à moradia digna no Brasil, os quais remontam o início do século XX. Neste período inicial, como grupo que protestavam contra o aumento dos aluguéis, conhecido como Liga dos Inquilinos, cujos interesses eram restritos a aspectos particulares dos participantes. Mas aos poucos, foram ampliando as demandas e a área de abrangência, principalmente após a redemocratização brasileira, quando tivemos um crescimento vertiginoso de grupos voltados para mobilização por melhores condições habitacionais

para todos, como o MTST, o FLM, o MNLM, UMM, a Resistência Urbana, o UNMP, o MLB, dentre outros.

Visando compreender melhor como a mídia retrata os movimentos de luta por moradia, em um momento inicial, pesquisamos as manifestações políticas sobre o assunto dispostas em notícias veiculadas na internet, que foram organizadas em: páginas de veículos de comunicação, páginas governamentais e páginas de entidades representativas.

Mais adiante centramos nossa atenção em particular para a Campanha Despejo Zero, iniciada em 2020, no contexto da pandemia do Coronaríus, buscando evitar a realização de despejos por inadimplência de imóveis locados para pessoas de baixa renda, impactadas pelas dificuldades econômicas do período, bem como para os que estavam em ocupações coletivas, evitando que ficassem sem moradia, durante o período crítico de saúde pública que estávamos vivenciando.

A respeito especificamente da Campanha Despejo Zero, foram estudadas manifestações políticas e jurídicas sobre ela. Delimitamos nosso estudo nela, porque ela representou um elemento importante na luta por moradia em nosso país, ampliando as comunicações sobre o tema nos sistemas sociais.

No âmbito político, foi realizado um levantamento nos estados e no DF, por meio dos sites das assembleias legislativas, bem como da câmara legislativa; já no âmbito nacional, a pesquisa ocorreu no site do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Diante disso, foi definido nosso universo amostral, que consistiu nos debates em torno dos projetos de leis estaduais e distrital e também no Congresso Nacional, os quais apresentavam propostas legislativas que versavam sobre a suspensão dos despejos, durante o período da pandemia. Foi dada ênfase as discussões em torno do Projeto de Lei 827/2020, que foi aprovado e se tornou a Lei nº 14.216/2021.

Foram identificados e analisados os seguintes documentos: relatórios, pareceres, atas, propostas de emendas, veto, debates temáticos, entre outros, sendo alguns disponíveis de forma escrita e outros no formato de vídeo.

Já as manifestações jurídicas foram estudadas a partir das comunicações disponíveis nos autos da ADPF nº 828, julgada pelo STF, também sendo mencionada Recomendação nº 90/2021 do CNJ e Relatório especial sobre moradia da ONU sobre o assunto.

Para o estudo das comunicações da ADPF nº 828, julgada pelo STF, inicialmente, localizamos os referidos autos no site institucional da referida Corte e estudamos os documentos apensados, incluindo a petição inicial, as decisões monocráticas, as decisões de plenários, as petições para inclusão como *amicus curie* e outros.

Os dados obtidos foram analisados a partir da metodologia circular reflexiva, uma vez que optamos por investigar nosso objeto de estudo afastando conclusões rasas, decorrentes do uso de dicotomias típicas do método causal e passando a adotar um sistema hermeticamente fechado e pautado na circularidade causal, observando tal objeto em sua completude.

A partir de nosso levantamento, verificamos que houve proposições sobre o tema nos seguintes estados: SP, PE, BA, PI, ES (vetado), MG, RJ, RS, SC, PA, AM, AC, RR, GO, DF, PR, MT, MA.

Havendo se tornado lei nos seguintes entes federados: PE, PA, AM. Além desses, a matéria também foi aprovada pelos deputados dos seguintes estados; SP, DF e RJ, nos quais houve proposição de veto do Executivo, sendo derrubado no DF e no RJ, nos dois casos, contudo, o tema foi levado ao debate jurídico, sendo a lei considerada inconstitucional pelo TJDF E TJRJ. O debate sobre a lei fluminense, em particular foi levado ao STF, que retomou a validade da norma, voltando a entrar em vigor.

Não localizamos proposições sobre o tema, quando pesquisamos nos sites institucionais dos seguintes estados: MS, AM, AL, TO, SE, CE. Já em RO também não foi localizada nenhuma proposição da lei, mas identificamos uma indicação para TJRO e outra para o Executivo pedindo que propusessem lei sobre o assunto. Na PB não identificamos projeto de lei específico sobre o tema, mas houve a promulgação de uma lei que possuía artigo relacionado com o tema.

Por fim, não conseguimos realizar a pesquisa na Assembleia Legislativa do RN porque o site não apresentava campo de pesquisa de proposições.

Já no cenário nacional o PL 827/2020 foi proposto na Câmara dos Deputados, aglutinando outras proposições sobre o assunto. Vimos que as comunicações da Campanha Despejo Zero tiveram um papel importante, desde a construção da proposição, bem como durante os debates sobre o assunto.

No Senado Federal o lobby sobre o assunto continuou forte, a bancada ruralista propôs diversas emendas, visando alterar o conteúdo do projeto. Inclusive, foi realizada

sessão de debates temáticos sobre o assunto, quando foram ouvidos especialistas sobre o assunto. A maioria formada por representantes do Governo da época que era contrário ao projeto, os quais com falas incisivas criticavam os movimentos de luta por moradia, afirmando que os senadores não poderiam apoiar “ações criminosas”.

Tal iniciativa não foi suficiente para sufocar a mobilização pela aprovação do pleito, o que acabou acontecendo, entretanto a bancada ruralista conseguiu que uma das emendas propostas por seus representantes fosse aprovada, a qual retirou os imóveis rurais da abrangência da norma, ficando apenas os urbanos.

A proposta de lei então retorna para a Câmara dos Deputados, onde foi aprovada, sendo mantida a emenda feita pelo Senado.

Conforme vimos, a lei foi vetada integralmente pela Presidência da República, contudo o veto foi derrubado quando retornou ao Congresso Nacional, sendo a proposição transformada na Lei Ordinária 14216/2021.

Pudemos observar que a participação da Campanha Despejo Zero desde o início do debate sobre o assunto no legislativo nacional, quando eles criaram o projeto de lei 1975/2020, que foi apresentado pela deputada Natália Bonavides do PSOL, o qual foi apensado pelo PL 827/2020. Este último possuía algumas divergências com o projeto feito pelos representantes dos movimentos sociais, mas no geral tinha o mesmo conteúdo central, daí porque os representantes do movimento de protesto por moradia terem apoiado e pressionado os parlamentares a votarem a favor.

Conforme vimos durante a pesquisa, a Campanha Despejo Zero foi citada por diversos senadores/senadoras e deputados/deputadas durante as discussões sobre o assunto, inclusive foi utilizada na fundamentação dos relatórios do deputado e do senador que foram relatores do projeto em cada casa do Congresso Nacional.

Da mesma forma, percebemos essa influência no legislativo estadual, pois a Campanha Despejo Zero também participou ativamente dos debates em torno do assunto em várias Assembleias Legislativas estaduais.

O assunto não foi abordado apenas no âmbito do sistema político, mas também no âmbito jurídico, partindo do reconhecimento da influência política no direito, que seria a godelização do direito na direção política, conforme Luhmann, uma vez que o paradigma que define o sistema jurídico, entre o que legal e o que é ilegal, pode ser alterado pela irritação advinda de outros sistemas sociais, principalmente do político, conforme vimos com a lei estudada em nossa pesquisa, a 14216/2021, que entrou em

vigor a partir da aprovação do PL 827/2020, mas desde o início da sua vigência que teve sua validade alterada juridicamente.

É importante ressaltar que a temática começou a ser debatida no judiciário a partir de decisões isoladas de juízes/juízas que acatavam pedidos de despejos e reintegração de posse, durante o período da pandemia, o que gerou muitas críticas, haja vista que tais decisões deixavam pessoas desabrigadas, quando a recomendação mundial era o “fique em casa”, aumentando a vulnerabilidade dessas pessoas, que ficavam sem acesso a serviços básicos em um momento de calamidade sanitária.

Neste ínterim, surge a Recomendação nº 90/2021 do CNJ, orientando os magistrados/as a avaliarem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tivesse por objeto a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

O debate jurídico, no entanto, ganhou força quando o tema foi levado à apreciação do STF, a partir de uma ADPF ajuizada pelo PSOL, ressalta-se que a elaboração da petição inicial teve a contribuição de movimentos de luta por moradia, com destaque para o MTST.

O ministro Roberto Barroso foi o relator da demanda, deferindo parcialmente a medida cautelar pedida, em junho de 2021, por meio de decisão monocrática que foi posteriormente ratificada pelo plenário da Corte.

Em outubro, entra em vigor a Lei 14216/2021, conforme vimos havia algumas divergências entre o conteúdo da ADPF 828/STF e a referida norma. Vale a pena relembrar as que consideramos mais importantes: (i) o prazo de suspensão dos despejos valeria até 03/12/2021, pela decisão judicial e até 31/12/2021 pela nova legislação; (ii) o julgado abrangia ocupações em áreas urbanas e rurais, enquanto a norma restringia-se à área urbana; (iii) pelo STF somente poderia ser aplicada às ocupações anteriores à pandemia, enquanto que pela lei seria aplicada a todas ocupações ocorridas antes da 31 de março de 2021 (lembrando que a pandemia começou em meados de março de 2020)⁶⁸

Por conta dessas divergências e também pela proximidade de expirar o prazo de validade estabelecido na lei, o PSOL, em conjunto com diversas instituições que foram *amicus curie* na ADPF em comento, solicitou a extensão do prazo da medida cautelar e inclusão dos imóveis rurais na abrangência da suspensão dos despejos. O relator mais

⁶⁸ É possível consultar o quadro com todos esses pontos de divergência na Seção V deste trabalho.

uma vez deferiu parcialmente o pedido, apontando que deveriam prevalecer os parâmetros legais na parte sobre a qual ela prevê critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade, entretanto, amplia a abrangência da proteção incluindo os imóveis urbanos, além disso, o ministro fez um apelo ao legislador para aumentar o prazo de suspensão do despejos, deliberando que caso isso não ocorresse até o recesso parlamentar os efeitos da Lei nº 14216/2021 seguiriam vigentes até 31 de março de 2022. Mais uma vez a decisão do ministro-relator foi ratificada pelos demais membros da Corte.

Pelo exposto, podemos então afirmar que o sistema jurídico não é imutável, na verdade as mudanças ocorrem em todos os sistemas inclusive no jurídico, podemos afirmar, de acordo com a visão luhmanniana que a relação do direito consigo mesmo é tautológica, ou seja, o direito é o que ele determina como direito, ou seja, por mais que os demais sistemas provoquem irritações, apenas o próprio direito é que determinará se tais irritações alterarão a validade da norma.

Estudamos também a relação do movimento de protesto com o direito, utilizando a classificação proposto por Campilongo (2012), para quem tal movimento poderá atuar “Pelo direito”, “Após o Direito” e em algumas situações “Contra o Direito”.

No caso específico da luta por moradia, a perspectiva “contra o direito” pode ser verificada nas ocupações; já a perspectiva “Pelo direito” representa a busca pela criação de leis ou entendimento jurisprudenciais que atendam aos anseios dos movimentos sociais, como nos debates travados em torno dos projetos de leis que estudamos neste trabalho; por fim, a perspectiva “Após o direito” busca assegurar que regras já codificadas sejam asseguradas, garantido a eficácia delas ou ao contrário disso, aqui já retornando para as opções anteriores.

Em nossa pesquisa vimos que os movimentos de protesto por moradia, a partir da articulação com o sistema político, conseguiram a aprovação da lei 14216/2021, contudo desde o início da sua vigência havia críticas por excluir os imóveis rurais, diante disso, buscaram essa inclusão, no âmbito do STF, e conseguiram.

Próximo ao novo prazo definido pelo ministro-relator expirar (31 de março de 2022), mais uma vez o caso foi levado à apreciação do Supremo, por meio de liminar, sendo mais uma vez ampliada a vigência da lei, desta vez até 30 de junho de 2022. Nesta nova decisão o relator aponta para necessidade de o legislador criar uma norma de

transição, após o término definitivo do prazo. Houve ainda mais uma prorrogação válida até 31 de outubro de 2022.

Perto desta data, o caso foi novamente levado à Corte, contudo dessa vez o ministro Roberto Barroso solicitou que o Congresso Nacional legislasse normas de transição para a retomada dos despejos e reintegrações de posse, houve uma proposição de autoria da deputada Natália Bonavides (PL 1501/2022). Todavia, não houve tempo hábil para sua aprovação pelos congressistas, diante disso, o ministro optou por determinar essas regras em sua decisão, o que foi bastante criticado, principalmente por representantes do mercado imobiliário, mas permaneceu válido e definindo o que era direito em relação ao assunto.

Nesta decisão é possível perceber essa interpenetração entre os sistemas jurídico e o político, o próprio ministro Roberto Barroso aponta em seu relatório que cabe ao Legislativo formular políticas públicas sobre a matéria, junto ao Executivo, definindo medidas que garantam a dignidade das pessoas submetidas a despejos e remoções, apesar disso, ele define medidas transitórias, propondo uma retomada escalonada dessas medidas judiciais.

Outro aspecto relevante em nosso estudo foi a caracterização do movimento de luta por moradia na atualidade como movimento de protesto, com base na teoria dos sistemas, compreendendo-o como um sistema social autônomo e autopoietico.

Vimos que o delineamento dessa perspectiva foi consolidado, a partir da década de 80, no período da redemocratização brasileira, quando se multiplicaram os grupos reivindicatórios sobre o tema, que apesar de possuírem particularidades, estavam organizados em torno de uma comunicação temática comum, o tema de protesto. Além disso, estavam organizados em uma estrutura própria, pautada em uma relação dual, entre eles e seus oponentes específicos, como também foi possível determinar a diferenciação entre ele e seu entorno.

É bem verdade que é normal ser observada uma flutuação dos membros que compõem o movimento de protesto, de qualquer forma podemos afirmar que ele representa um sistema autopoietico autônomo porque é possível definir seus líderes, bem como aquelas pessoas que representam os interesses desses grupos, conduzindo as estratégias de ação que irão que desenvolver.

A partir da questão da habitação foi constituído um sistema autopoiético do movimento de luta moradia, com temática e estrutura própria o definindo como um sistema social autónomo.

Com base em nosso estudo, foi possível perceber que as comunicações advindas deste sistema social provocam ruídos/irritações nos demais sistemas sociais, a partir da ocorrência da interpenetração entre ele e os demais sistemas, particularmente o jurídico e o político.

Pudemos observar que houve um acirramento das comunicações relacionadas à luta por moradia, no contexto da pandemia do coronavírus, a partir da atuação dos movimentos sociais, em particular com a atuação da Campanha Despejo Zero, repercutindo no delineamento do sentido do direito à moradia digna nos sistemas sociais. Haja vista ter sido dado lugar a comunicações políticas e jurídicas pautadas pela proposição de suspensão das ações de despejos das ocupações irregulares, de modo a evitar que pessoas fossem colocadas na rua neste período em que prevalecia a orientação do “fique em casa”, evitando o contágio da Covid-19.

A partir desse pressuposto, a pesquisa observou as irritações promovidas pelas comunicações do movimento de protesto por moradia Campanha Desejo Zero nas comunicações dos sistemas do direito e da política durante o processo legislativo de normas sobre o assunto, tanto estaduais, quanto a Lei Federal No. 14.216/2021, além do julgamento da ADPF/STF nº 828/2021, conforme já mencionamos.

Verificamos em nosso estudo que, até mesmo antes do movimento de luta por moradia ser caracterizado como um sistema social, as comunicações produzidas já exerciam influência como nos sistemas sociais, como a edição de leis voltadas para o assunto até mais adiante com a criação de políticas habitacionais, como a criação do Conselho Federal de Habitação (CFH) em 1962, por meio do Decreto nº 1281/1962; a adoção do Plano Nacional de Habitação (PNH), por meio do qual foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), durante o Regime Militar; a Lei 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ao mesmo tempo, instituiu o Conselho Gestor deste Fundo; o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde Amarela.

Ou seja, as comunicações advindas desses grupos geraram ruído/irritações nos sistemas sociais, possibilitando recursividade, permitindo que houvesse variabilidade do sentido sobre os temas que eles militam.

Tal recursividade está diretamente associada ao primado da diferenciação funcional, o que nos leva a aportar ao debate a diferenciação inclusão/exclusão para lidar com o tema.

Como comunicar só é possível por diferenciação, os sistemas sociais limitam a forma de sentido, sem o que não seria possível comunicar, trata-se, portanto, do primado da diferenciação funcional como característica das comunicações na modernidade. Ocorre que, todo sentido conta com um lado marcado e um lado não marcado, ou seja, com inclusão e exclusão.

Esses elementos foram indispensáveis ao desenvolvimento da pesquisa, assim como a perspectiva de desigualdade, tão presente nas reflexões sobre movimentos sociais. Adotando-se uma perspectiva sistêmica para desigualdade, que não deve estar associada um como um valor social contra qual lutamos, devido ao ideal de igualdade, mas sim dever ser vista como um dos lados da forma de sentido igualdade/desigualdade. A sugestão é que essa semântica é tão carregada de normatividade, de moralidade, que termina por inviabilizar reflexões científicas. Uma alternativa é partir da ideia de que a sociedade funcionalmente diferenciada, marcada pelo primado da diferenciação funcional, assim como a igualdade, a desigualdade tem função social. Essa perspectiva tem levado a se substituir essa diferenciação pelo meta-código inclusão/exclusão. Com esse meta-código, na sociedade atual, não há hierarquia de um elemento sobre os demais, afinal, a exclusão econômica não necessariamente tem que resultar na exclusão jurídica ou política.

É justamente essa a hipótese que testamos nessas reflexões ao lidar com as comunicações do movimento de protesto por moradia para observar como foi possível um sentido do direito e da política diverso, para não dizer, oposto, ao sentido econômico de moradia.

Vimos que os movimentos de protesto por moradia por muito tempo foram discriminados socialmente, vistos como “baderneiros”, “invasores”, por defenderem uma temática questionadora do *status quo* vigente, buscando acesso a melhores condições de habitação, a partir do enfrentamento ao mercado e a especulação imobiliária,

E, aos poucos, as comunicações produzidas a partir deles promoveram irritações, ruídos nos sistemas sociais, gerando uma constante recursividade comunicativa. No direito, a propriedade, portanto a moradia tem por memória semântica a noção de título proprietário, ainda que haja o usucapião rural e urbano. Porém, o debate da moradia digna vem ganhando espaço nos debates políticos e jurídicos, pondo em foco a habitacionalidade como direito universal.

E, após, eles estruturarem e unificarem sua luta, permitindo que fosse caracterizado um movimento único, uniforme, com estrutura própria, passando a ser definido como um sistema social autônomo, as comunicações advindas deles puderam ganhar ainda mais força e notoriedade, sendo hoje mais disseminada na mídia a ideia de “ocupação” e não de “invasão”, conforme vimos no levantamento que realizamos em notícias veiculadas na internet.

É relevante lembrar que os temas que motivam o surgimento de um movimento de protesto são heterogêneos, eles são a forma do protesto, retomando a ideia de forma de dois lados, os temas explicam porque uma pessoa protesta de um desses lados. É, portanto, fundamental que os temas que dão ensejo ao movimento de protesto sejam discrepantes – que possam explicar de forma suficientemente drástica, o que deveria ser diferente e o porquê.

É com essa pauta teórica que observamos as comunicações do movimento de protesto por moradia Campanha Desejo Zero, para o que, enfocamos as organizações para lidar com a repercussão que comunicações marcadas por exclusão, uma vez tomando a forma de movimento de protesto, deram lugar a mudanças no sentido político e jurídico de moradia.

Com a pesquisa, observamos que a recursividade das comunicações conduziram ao delineamento de um sentido de moradia mais amplo e alinhado com a perspectiva da função social da propriedade que fora reconhecida desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda que é muitas vezes questionada em nome da segurança jurídica e do direito à propriedade.

Tal mudança de sentido foi observada no âmbito político a partir das manifestações de deputados/as e senadores/as que culminaram na aprovação de leis sobre o assunto em diversos estados e no DF, conforme vimos, além da aprovação da Lei Federal No 14.216/2021.

No âmbito do direito, as decisões em torno da ADPF nº 828/2021 igualmente indicam o quanto o sentido de moradia pautado pelos movimentos de protesto teve lugar nas comunicações jurídicas.

Conforme vimos, para Luhmann, esse sentido será estruturado em 03 (três) dimensões: objetiva/material, social e temporal, as quais não podem ser compreendidas isoladamente, apenas de forma conjunta. Partindo daí, podemos afirmar que por meio de nossas vivências e ações desenvolvemos um excedente de remissões, que é constituído perante as comunicações presentes nos sistemas, desta forma é possível delinear o sentido, com base no próprio sistema. O sentido, portanto pode ser definido entre atualidade e possibilidade, o que é e o que poderá vir a ser, sem, contudo olvidar do que já foi, sendo essas remissões responsáveis por essa ideia de retomada do sentido que existiu no passado para compreensão do que ele é no presente e será no futuro, conformando a ideia do e-assim-por-diante advinda das novas remissões desenvolvidas nos sistemas sociais.

Como nenhuma comunicação termina, antes segue em recursividade, não há que se considerar que os movimentos por moradia digna, especificamente a Campanha Despejo zero, construiu um sentido “humanitário” de moradia que, de agora em diante, norteará as comunicações sobre o tema. Como há o presente reversível e o presente irreversível, a irreversibilidade do comunicado atado ao tempo não evita a reversibilidade da estrutura da comunicação.

Contudo, essa mudança de sentido propiciou novos paradigmas de temas transversais a este, exemplificamos com a dicotomia “invadir x ocupar”, pois por muito tempo prevaleceu uma visão estigmatizada dos grupos reivindicatórios voltados para as questões habitacionais, prevalecendo a ideia de quem eram “invasores”, “baderneiros” e “criminosos”. Todavia, em levantamento realizado em sites de notícias sobre o assunto, durante nosso estudo, foi possível a utilização de uma linguagem mais amena, optando por utilizar o termo “ocupação” e não “invasão”, como também os nomes “protestantes” ou “manifestantes” no lugar de “baderneiros”, “criminosos” ou algo do tipo.

O uso dessa nova perspectiva prevaleceu, entretanto, ainda foi possível observar que em alguns casos ainda havia a presença de um tom pejorativo. Para nós, essa persistência de sentidos diversos advém da temporalidade da comunicação, haja vista que a recursividade vai moldando novos sentidos aos poucos, não é algo repentino, além do que a prevalência de um novo sentido, não apagará definitivamente o que havia

anteriormente, eles coexistirão, como foi verificado no debate sobre o direito à moradia, considerando que a aprovação do PL 827/2020, que permitiu a criação de uma lei sobre o assunto foi muito importante para consolidar a importância da luta por moradia no Brasil, por outro lado, entretanto, continuará a existir outros sentidos silenciados ou em *stand by* que permanecerão compreendendo tal luta de forma negativa.

Neste momento, posso afirmar que em algumas ocasiões um questionamento chegou a me atormentar, enquanto pesquisadora, que foi: “Quando a pandemia acabou, a Campanha Despejo Zero ficou obsoleta ou temporalmente demarcada por uma realidade específica vivenciada no contexto pandêmico?”

E agora posso afirmar com clareza que a resposta é negativa, novas remissões decorrentes do debate suscitado neste período permitiram que novos sentidos sobre o direito à moradia fossem conformados, a partir da recursividade que o tema obteve nos sistemas sociais.

É possível observar essa realidade a partir dos desdobramentos decorrentes dessas novas remissões advindas dos debates em torno da Campanha Despejo Zero, permitindo novos vieses temáticos para luta por habitação, desde este momento inicial com a busca por normas de transição e mais adiante com o surgimento da discussão sobre a adoção do despejo humanizado. Ou seja, a mudança de sentido não ficou restrita ao período da pandemia, antes, foi a partir desse momento que o tema ganhou notoriedade chegando a viabilizar esse ideal de humanização em casos de despejos.

Entretanto, o sentido norteado pela especulação imobiliária segue presente, afinal, sentido é uma forma que tem lado marcado e não marcado. A sociedade, como sistema de comunicação com sentido, conta com a invariância material e temporal, portanto, com contingência (outra possibilidade é possível) ao mesmo tempo em que com duração, com expectativa, com um horizonte de expectativas próprio do agir, posto que “as estruturas dos sistemas sociais são expectativas, são forma de sentido e não, um processo intrapsíquico” (Luhmann, 1998, p. 268-269).

O ponto é que cada sistema social lida com o meta-código inclusão/exclusão internamente, por isso, a exclusão econômica não necessariamente implica exclusão jurídica e política, como observamos nas comunicações sobre direito à moradia nas manifestações de deputados/as e senadores/as durante o processo legislativo que culminou na aprovação de leis sobre o assunto em diversos estados e no DF, além da

aprovação da Lei Federal No 14.216/2021 e nas manifestações durante a decisão do STF em torno da ADPF nº 828/2021.

Os desdobramentos da ação do movimento de protesto por moradia, no âmbito da Campanha Despejo Zero permitiram ampliar o senso de coletividade da luta por moradia e por ampliar a interpenetração desse sistema social nos demais, retomando a ideia de Boulos (2019) que enfatiza que o sem-teto quando realiza uma ocupação, quer a construção de casas, mas obtém muito mais do que isso, a partir do momento que compreende a importância da mobilização social.

Essa mobilização atua na função imunológica da sociedade, que conforme vimos representa a capacidade de auto-observação social que os movimentos de protesto possuem, quando eles criticam a sociedade, gerando conflito, entretanto eles conseguem canalizar esta relação conflituosa a limites aceitáveis, sem que haja desintegração sistêmica. Essa função imunológica é realizada tanto pelo movimento de protesto, quanto o sistema jurídico, este canaliza o conflito para expectativas, enquanto que o aquele para o protesto, dando destaque para as contradições observadas no interior dos sistemas sociais, ao mesmo tempo em que provoca que tais sistemas busquem soluções para esses conflitos.

Vimos que essa realidade gera um paradoxo, porque os movimentos de protesto criticam a realidade social em que estão inseridos, entretanto, utilizam os artifícios ou meios cedidos pela própria sociedade, como a criação de leis conforme verificado em nossa pesquisa.

Isso acontece por meio da interpenetração entre ele e os demais sistemas sociais, relembrando que essa interpenetração está associada à autorreferência e heterorreferência destes sistemas sociais, que representa a dupla intervenção que a interpenetração gera, a qual abrange o âmbito interno e o externo, ou seja, ao mesmo tempo em que ele influencia outros sistemas ele também é influenciado.

Vale a pena relembrarmos que os sistemas sociais representam uma história sem fim que vai se moldando na mesma medida em que vai acontecendo e que os movimentos de protestos por moradia continuaram contribuindo para construção de novos sentidos sobre o tema no Brasil, mas sem dúvida, a Campanha Despejo Zero representou (e ainda representa) uma importante contribuição para a visão da sociedade sobre a questão habitacional.

Em nosso estudo, demos especial atenção aos sistemas político e jurídico, apontando o debate legislativo como um exemplo da interpenetração entre esses sistemas sociais, uma vez que as comunicações decorrentes do debate político atuarão na criação de normas, interferindo (ou não) na definição de quais comunicações terão relevância para formação do sentido do que deve adquirir o aspecto legal. Entretanto, enfatizamos que, conforme o pensamento luhmanniano, a juridicidade de uma norma só pode ser determinada diante de uma observação de rede recursiva em que ela foi gerada, além do que somente com o uso repetido no sistema haverá esperança nas expectativas normativas.

Em relação ao movimento de protesto por moradia, verificamos que a lei de despejo foi formada em meio a uma rede recursiva favorável ao tema, advinda das comunicações deste sistema social, que penetrou na esfera público-midiática, sendo significativo também o cenário da pandemia que asseverou as discussões sobre o assunto, conforme estudamos.

Todavia, reconhecemos que o assunto não se esgota aqui, ainda há muitos aspectos que merecem atenção, até porque adotamos uma perspectiva sistêmica na análise de nosso objeto de estudo, que reconhece as limitações de quem observa, todavia esperamos que esta contribuição possa suscitar maiores discussões sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Juliene. *A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS*. In: Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina, II, 2006, Londrina - PR. Anais [...] Londrina-PR, 2006, p.1-20.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 49-86, 2009.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 3, 2021, p. 2147-2173.

ARAÚJO, Júlio; PIMENTA, Alcilene Aguiar; COSTA, Sayonara. A proposta de um quadro norteador de pesquisa como exercício de construção do objeto de estudo. *Interações*, campo grande, v. 16, n. 1, p. 175-188, jan./jun. 2015

BACHUR, João Paulo. A teoria de Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 36, n. 2: 77-94, jul./dez. 2020.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos?* Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012.

BLANCO, Revilla Marisa. El concepto de movimiento social: Acción, identidade y sentido. *Última década*, n.5, 1996, p.1-18 (Centro de Estudios Sociales).

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 31 de ago. de 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm> Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 20 nov. 2021

_____. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. Manual De Instruções: Projetos Prioritários de Investimentos - PPI Intervenções em Favelas. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>> Acesso em: 18 jan.2022

BROWN, Spencer. *Laws of form*. New York, The Julian Press, 1972 [1969].

CALVIMONTES, César Augusto Coaguila. Rebeliones heterônomas: Cochabamba na era de Túpac Amaru, 1780-1782. Niterói: UFF, 2017. Dissertação (Mestrado em História) Universidade Federal Fluminense, 2017.

CAMPANHA Despejo Zero. *A Campanha #Despejo zero. Em defesa da vida no campo e na cidade*. Disponível em: < <https://www.campanhadespejozero.org/despejozero>> Acesso em: 20 nov. 2021.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. Instrumentos de combate à especulação imobiliária. *Revista Formação online*. 1994, v. 1, n.1, pp. 45-53. ISSN: 1517-543X. E-ISSN: 2178-7298.

CENTRO CULTURAL BANCO DO BRASIL. O Mundo Mágico de Escher. Caderno Educativo do Centro Cultural Banco do Brasil SP. São Paulo. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/docs/pub/inst/img/EscherCatalogo.pdf>> . Acesso em: 01 mai. 2022.

CNJ. *Recomendação nº. 90, de 2 de março de 2021*. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (C ovid-19). Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2021.

COSTA, A.A.A. O movimento feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política. In: A. Piscitelli, Et al.(Eds.) *Olhares feministas*. v. 10. 2009. Brasília: Ministério da Educação. UNESCO. (pp. 51-82)

COX, Laurence; FOMINAYA, Cristina Flescher. European Social movements and theory social: a richer narrative? In: *Understanding European movements: new social movements, global justice struggles, anti-austerity protest*. Routledge, 2013, p. 7-29.

CUBERO, Marília Ceci; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. O FGTS e o financiamento habitacional e de infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018). *Texto para Discussão*. Unicamp. IE, Campinas, n. 376, abr. 2020

DIANI, Mario. Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, n.9, 2015, p.1-15.

DICÓSIMO, Daniel Oscar. El movimiento sindical en la transición de las dictaduras militares a la democracia. Un ensayo de comparación de las experiencias en Argentina y Uruguay. *Claves. Revista de Historia*, Vol. 5, Nº 9 (julio –diciembre 2019).

DOVALE, Nathane. *Prefeitura de Porto Alegre derruba casas sem deixar opção para famílias na quarentena*. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2020/03/26/prefeitura-de-porto-alegre-derruba-casas-sem-deixar-opcao-para-familias-na-quarentena>> Acesso em: jan 2022.

FOERSTER, Heinz von. Cybernetics of Cybernetics. In: *Understanding Understanding*. Essays on Cybernetics and Cognition. New York: Springer-Verlag. 2003

FRENTE de luta por moradia. História da Frente de Luta por moradia. Disponível: <<https://portaldaflm.com.br/nossa-historia/>> Acesso em: 10 nov. 2021.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019* / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

GALVÃO, Andréia. Marxismo e movimentos sociais. *Crítica Marxista*, n.32, p.107-126, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v.16, n. 47, mai./ago. 2011, p.333-357.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, Set./Dez. 2008.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs, terceiro setor. *Rev. Mediações*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jul. 2000.

GOHN, Maria da Glória. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Os movimentos e as lutas do período de 1964 a 2004 em São Paulo. In: Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, VIII, 2004, Coimbra. *Anais [...]* Coimbra, 2004, p. 1-14.

GOIRAND, Camille. Movimentos sociais na América Latina: elementos para uma abordagem comparada. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, v. 22, n. 44, p. 323-354, julho-dezembro de 2009.

GÓMEZ, M. V. M. Castigo y perdón: El Movimiento Comunero. Nuevo Reino de Granada, 1781. *Mouseion*, Canoas, n.18, ago., 2014, p. 35-53. ISSN 1981-7207.

GOSS, Karine Pereira; PRUDENCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. *Em tese – Revista eletrônica dos pós-graduandos em sociologia política da UFSC*. v.2, n.1 (2), jan./jul.2004, p.75-91.

HELLMUND, Paula D. Fernández; WIMER, Fernando G. Romero. Movimientos Sociales y conflicto. La Experiencia de Argentina (1993-2012). *CIELAC / Universidad y Pensamiento* / Año 1 - Revista 01 - Abril - Julio 2014.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: Diário de uma favelada*. ed. 10. São Paulo: Ática, 2014.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *Monografia jurídica*. 8 ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. (Série métodos em direito, v.1).

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 36, e48406, 2020.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SANTOS, Adriana Costa Omena; SCHNEKENBERG, Guilherme Fernando. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, v.20, n.44, p.36-51/2021.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales: lineamentos para una teoría general*. (Trad.) Silvia Pappe y Brunhilde Erker; coord. Por Javier Torres Nafarrate – Rubí (Barcelona): Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. BAYER, Gustavo (trad.). Rio de Janeiro: Edições tempo brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México/Barcelona: Universidad Iberoamericana/Herder, 2007 [1997].

LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral*. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. KRIEGER, Saulo (trad.). São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MASCAREÑO, Aldo. *Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual*. Revista Mad - Universidad de Chile, N° 25, Septiembre de 2011, pp. 1-33.

MASCAREÑO, Aldo. Diferenciación, inclusión/exclusión y cohesión en la sociedad moderna. Revista CIS, n.17, segundo semestre 2014, p.8-25.

MATURANA, Humberto; VÁRELA, Francisco. *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano*. 5 ed., Buenos Aires : Lumen, 2003.

MEGLIO, G. D. La participación popular en las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1816: Un ensayo sobre sus Popular Participation in the rasgos y causas. *Almanack*. Guarulhos, n.05, p.97-122, 1º semestre de 2013.

MELLO, Talita Aires Gomes de. Movimentos sociais e legislativo: uma análise sobre a aprovação da Lei do Despejo Zero. Brasília (DF): UNB, 2022. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) Universidade de Brasília, 2022.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Movimentos sociais, a construção de sujeitos de direitos e a busca por democratização do Estado. *Lex Humana*. Petrópolis, n.1, 2009, p.218-237.

MORAES, Isabela. MTST: Conheça o Movimento dos Trabalhadores sem teto. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/mtst-conheca-o-movimento-dos-trabalhadores-sem-teto/>> Acesso em: out. 2022.

MOVIMENTO de luta nos bairros, vilas e favelas. *MLB, essa luta é pra valer!* Disponível em: <<https://www.mlbbrazil.org/quem-somos>> Acesso em> 31 out. 22.

NEVES, Marcelo. “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente”. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, 37 (2): 253-276, 1994.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 33 n. 132 out./dez. 1996.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Movimentos sociais urbanos: um breve histórico. *Cadernos de Campo*, n.6, 1999, p.9-25.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos(1948)*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em 20 de novembro de 2021.

ONU. *Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada*. O que é direito à moradia? Disponível em: Acesso em: 10 nov. 2021.

ONU. *Relatório especial sobre moradia da Organização das Nações Unidas*. Brasil deve acabar com os despejos durante a crise do COVID-19: relator da ONU (2020). Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/PR_Brazil_July2020_Portuguese.pdf> Acesso: 18 nov. 2021.

PIGNULLI OCAMPO, Sergio. El sistema social como sistema autopoietico comunicativamente clausurado. *entramados y perspectivas*: Revista de la carrera de sociología, vol. 4, núm. 4, págs. 167-190 (oct. 2013/sep. 2014).

PIGNULLI OCAMPO, Sergio El Modelo Sintético de Comunicación de Niklas Luhmann. *Cinta moebio*, n. 47, p. 59-73, September/2013.

PIMENTEL, Bárbara dos Santos. *Habitação, Movimentos Sociais e ocupação dos espaços urbanos*. Pato Branco (PR): UTFPR, 2014. Monografia (Especialização em Gestão Pública) Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; SILVA, Rafaelly de Lima Galossi da; SOBRINHO, Taiana de Castro. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 13, N.3, 2022, p.1897-1916

REDE Brasil Atual. *Ato do MTST exige do prefeito Doria continuidade dos projetos de moradia*. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/em->

manifestacao-mtst-exige-agilidade-da-prefeitura-na-area-de-habitacao/> Acesso em: 20 dez. 2022.

RETAMOZO, Martín. Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino. *Colombia Internacional*, n. 82, p. 221-258, Sep./Dic. 2014.

RIBEIRO, Pedro Henrique. Luhmann “fora do lugar”? Como a “condição periférica” da América Latina impulsionou deslocamentos na teoria dos sistemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28 n. 83, p. 105-123, outubro/2013.

RODRÍGUEZ, Dario; STAMFORD DA SILVA, Artur. Como sociólogo se puede hacer de todo, sin quedar encasillado en um ámbito temático. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 2, p. 12-37, jul./dez., 2015.

SANTOS, José Manuel. Apresentação. In: SANTOS, José Manuel (Org.). *O pensamento de Niklas Luhmann*. Covilhã, Universidade da Beira do Interior, 2005. P.7-15.

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 13(1): 216, janeiro-abril/2005

SEOANE, José; TADDEI, Emílio; ALGRANATI, C. El concepto “movimiento social” a la luz de los debates y la experiencia latino-americana recientes. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*. ALAS, n.4, año 3, agos. 2011.p.169-198.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Oséias Teixeira da. A valorização da terra e a especulação imobiliária: as transformações do mercado de terras urbanas em Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Maricá na nova conjuntura de produção flexível. Rio de Janeiro: UERJ. *Rev. Tamoios*, v.4, n.1, jan/jun 2008.

SILVA, Cleiton Ferreira da. *O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe. João Pessoa (PB): UFPB. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal da Paraíba, 2012.*

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2013, n.97, pp. 23-40. ISSN 0101-3300.

SNOW, David A.; SOULE, Sarah A.; KRIESI, Hanspeter. Mapping the Terrain. In: SNOW, David A.; SOULE, Sarah A.; KRIESI, Hanspeter (orgs.) *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell, 2004, p.3-16.

SOARES DO BEM, Arim. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27,

n. 97, p. 1137-1157, Dec. 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 30 Abr. 2021.

SOUZA, Aline Carvalho; ARAUJO, Denise Kanopf de; MACHADO, Rosana. As ocupações como instrumento de luta ao não acesso à moradia. *In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, XVI, 2018, Vitória-ES. Anais [...] Vitória-ES, 2018, p.1-13

SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme de Saramago; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. *Cadernos da Fucamp*, v.20, n.43, p.64-83/2021

SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 40, e207501, p. 1-14, 2020.

STAMFORD DA SILVA, Artur. *Decisão judicial*. Dogmatismo e empirismo. Curitiba: Juruá, 2000.

STAMFORD DA SILVA, Artur. Decisão jurídica e mudança social. Para uma sociologia da Decisão jurídica. *Revista Confluências*. Rio de Janeiro, PPGSD, n.11, p.121-150, 2010.

STAMFORD DA SILVA, Artur. Decisão jurídica na comunicativação. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2021.

STAMFORD DA SILVA, Artur. Niklas Luhmann: 20 anos do sociedade da sociedade. O lugar do ao mesmo tempo na teoria do direito. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*10 (1): 27-40, janeiro-abril 2018.

STAMFORD DA SILVA, Artur. Moral da Sociedade. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 4, n. 1, p. 229-236, maio/2016.

TALAVERA, Rafael de la Garza. Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional. *Estudios políticos*, n.22, Novena Época, Enero-Abril, 2011, p.107-138.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399 – 426, novembro, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *ColombiaInternacional* 71, enero a junio de 2010: 63-83

TORRES NAFARRATE, Javier. Ejercicios de rutina para explicar la teoría de Luhmann. *Estudios Políticos*, núm. 21, Cuarta Época, Mayo-Agosto, 1999.

TOURAINE, Alain. Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.21, n.1, p.17-28, jan./abr. 2006.1

TOURAINE, Alain. An Introduction to the study os Social Movements. *Social Research*, v.52, n.4, Social Movements (Winter, 1985), p.749-787.

TRUZ, Igor. “Os ratos passam por cima de nós”. *Jornal do Campus da USP*, São Paulo. Disponível em: < <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2015/08/os-ratos-passam-por-cima-de-nos/>> Acesso em: 28 nov. 2021.

ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. E. La independencia de las repúblicas iberoamericanas en el siglo XIX: rememorando las grandes fechas históricas. *História: Debates e Tendências* – v. 11, n. 1, jan./jun. 2011, p. 65-80 - Publicado no 1o semestre de 2012.

UNIÃO Nacional por Moradia Popular. *Nossa História: A União Nacional por Moradia Popular e a luta pelo direito à habitação no Brasil*. Disponível em: <<https://unmp.org.br/o-que-e-a-unmp/>> Acesso em: 11 nov. 22.

UNIÃO dos movimentos de moradia. *História*. Disponível em: <<https://sp.unmp.org.br/historia/>> Acesso em: 15 nov. 22.

VAZQUÉZ, Mónica Iglesias. Lo social y lo político en Chile: Itinerario de un desencuentro teórico y práctico. *Revista Izquierdas*, número 22, enero 2015, Santiago de Chile, pp. 227-250.

APÊNDICE 01

PÁGINAS DE VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO		
Página	Data	Manchete
G1	8/20/2021	Movimentos por moradia protestam na cidade de São Paulo; grupo faz carta com 10 pedidos ao prefeito Ricardo Nunes
G1	07/08/2021	MTST faz manifestação por moradia popular em São Paulo
R7	05/07/2021	Protestos por moradia interditam diferentes vias da cidade de SP
R7	05/06/2018	Movimentos disputam lugar na fila de moradia popular em SP
Folha de São Paulo	8/17/2021	Famílias protestam por moradia em conjunto habitacional na zona leste de São Paulo
Uol notícias	Não informado	À espera de moradia: Famílias de ocupação em São Paulo vivem com a incerteza de quando terão uma casa.
Estadão	8/31/2021	Vídeo engana ao afirmar que movimento sem-teto "invadiu" prédio comercial em São Paulo
Jornal do Comércio (RS)	Não informado	Movimentos sociais protestam por moradias populares em São Paulo
Brasil de Fato	6/17/2021	Expulsão de pobres na Mooca e V. Prudente mantém caos urbano de São Paulo.
Carta Capital	07/08/2021	Protesto do MTST por moradia reúne 5 mil pessoas em São Paulo.
Gazeta do povo	05/02/2018	Quem são os movimentos sem teto e por que eles fazem da invasão sua principal arma
El país	9/23/2021	“Sua ação financia nossa miséria”, dizem ativistas sem-teto na Bolsa de Valores de São Paulo.
G1	8/19/2021	Movimentos sociais fazem ato em frente à Prefeitura de SP no Dia de Luta da População em Situação de Rua
Esquerda diário	07/08/2021	Pelo direito à moradia, MTST realiza protesto em SP nesta quinta-feira

BBC	03/05/2015	A vida dentro dos hotéis, palacetes e cinemas ocupados por sem-teto em SP
Politize	6/15/2021	Direito à moradia: quais foram os impactos da pandemia de covid-19 na habitação?
Diplomatique	11/08/2007	Os sem-teto às portas de São Paulo
Jovem Pan	7/28/2016	Sem-teto invadem e desmatam área de 38 mil m ² à beira da Billings em SP
Jovem Pan	07/09/2018	Déficit de moradia ainda pesa na cidade de São Paulo
Jovem Pan	02/01/2019	Polícia de SP indiciou coordenadores de movimento por desabamento de prédio no Largo do Paissandu
Jovem Pan	7/17/2019	Dezenove integrantes de movimentos de luta por moradia são denunciados
Jovem Pan	07/11/2019	STJ nega pedido de liberdade a integrantes do Movimento Sem-Teto do Centro
Jovem Pan	6/24/2019	Quatro líderes de movimentos de luta por moradia são presos em São Paulo
Yahoo Notícias	03/01/2021	Movimentos por moradia alertam sobre novos ataques a ocupações em São Paulo
Uol notícias	6/24/2019	SP prende líderes de movimentos de moradia por suspeita de aluguéis ilegais.
Rede Brasil Atual	08/10/2021	Movimentos protestam contra revisão do Plano Diretor em São Paulo sem participação popular

PÁGINAS OFICIAIS DO GOVERNO

Página	Data	Manchete
Câmara Municipal SP	11/22/2019	Movimentos de moradia reivindicam entrega de unidades em 2020
Governo de SP (Estado)	4/26/2006	União do movimento de moradias é recebido por secretário no Palácio do Governo
Agência Brasil	04/05/2016	Moradores de ocupação no centro de SP reivindicam regularização
Agência Brasil	6/16/2015	Com reintegração de posse, famílias começam a desocupar casas em terreno de SP.
Agência Brasil	4/13/2015	Movimento por moradia ocupa imóveis no centro de São Paulo

Agência Brasil	05/03/2018	MP vai acompanhar vistorias em ocupações de prédios em São Paulo
Agência Brasil	9/16/2014	Sem-teto que resistiram à reintegração de posse são detidos pela Polícia Militar
IPEA	7/31/2019	Manifestação em defesa da moradia acontece em São Paulo
Agência Brasil	10/31/2016	Integrantes de movimentos por moradia ocupam prédios em SP
Prefeitura de SP	3/26/2014	Após reunião, Prefeitura fecha acordo com movimentos por moradia.

PÁGINAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS		
Página	Data	Manchete
CONTRAF – CUT	08/10/2021	Movimentos de moradia protestam contra mudanças no Plano Diretor Municipal de São Paulo
CESE	7/22/2021	CESE APOIA MOVIMENTOS POR MORADIA NA DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS E INFORMAÇÃO EM SÃO PAULO
Jornalistas Livres	08/07/2021	Jorge Hereda, ocupação na Zona Leste de São Paulo é símbolo da luta legítima por moradia durante pandemia.
SINDSEP	6/24/2019	Lideranças de diferentes movimentos de moradia são detidas em São Paulo
Conselho Regional de Psicologia	08/10/2021	Núcleos de Moradia e de Movimentos Sociais do CRP SP participam de audiência pública sobre moradia, saúde e segurança pública.
INSPER	7/13/2021	Revisão do Plano Diretor: Os movimentos sociais e os desafios da moradia
Centro Gaspar Garcia de DH	11/30/2020	Criminalização de movimentos sociais é pauta de reunião junto à Defensoria Pública de SP
Associação Comercial de SP	6/25/2018	Ocupação de imóveis pelos movimentos sociais por moradia é discutido na Associação Comercial de SP
FENAE	1/13/2021	Movimentos populares por moradia destacam papel da Caixa na política habitacional

Instituto de Arquitetos do Brasil	7/26/2021	LEIS, TERRENOS E RECURSOS EXISTEM, MAS A POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO NÃO AVANÇA. POR QUÊ?
-----------------------------------	-----------	--

APÊNDICE 2

DOCUMENTOS NORMATIVOS	ESTADOS	AUTORIA
Projeto de Lei 168/2021	Natal	Dep. Divaneide Basílio (PT)
Projeto de lei 146/2020	SP	Dep. Leci Brandão (PCdoB), Dep. Dr. Jorge do Carmo (PT), Dep. Maurici (PT).
Projeto de lei 135/2021	SP	Dep. Professora Bebel (PT).
Projeto de lei 165/2021	SP	Dep. Márcia Lia (PT)
Lei 17.400, de 21 de setembro de 2021.	PE	Codeputadas Juntas (PSOL)
Projeto de lei 24019/2020	BA	Dep. Hilton Coelho
Projeto de Lei ordinária 77/2020	PI	Dep. Oliveira Neto (PPS)
Projeto de lei 2550/2021	ES	Dep. Iriny Lopes (PT).
Projeto de lei 2128/2020	MG	Dep. Beatriz Cerqueira (PT)
Lei 9020/2020	RJ	Dep. Flávio Serafini (Psol)
Projeto de Lei 63/2020	RS	Dep. Luciana Genro (PT)
Projeto de lei 169.3/2021	SC	Dep. Luciane Carminatti (PT)
Lei 9212/2021	PA	Dep. Carlos Bordalo (PT)
Lei 5429/2021	AM	Dep. Fausto Jr (PRTB)
Projeto de Lei 64/2020	AC	Dep. Neném Almeida (Solidariedade)
Projeto de Lei 40/2021	AC	Dep. Jenilson Leite (PCdoB)
Projeto de Lei 43/2020	RR	Dep. Chico Mozart (PRP)
Projeto de Lei 76/2021	RR	Dep. Jânio Xingu (PSB) obs. Informou que irá mudar de partido, provavelmente irá para o PP
Indicação 3027/2021	RO	Dep. Anderson Pereira (PROS)
Indicação 3503/2021	RO	Dep. Anderson Pereira (PROS)
Projeto de Lei 74376/2020	GO	Dep. Adriana Accorsi (PT)

Lei - DF entrou em vigor, após o veto do governador, mas foi suspensa judicialmente.	DF	
--	----	--

ANEXO 01 – ORGANIZAÇÕES QUE APOIAM A SUSPENSÃO DOS DESPEJOS NA PANDEMIA



DESPEJO
ZERO

Quem apoia a suspensão dos despejos na pandemia?

Ainda no ano passado diversas entidades se posicionaram de forma favorável à suspensão dos despejos. Algumas delas:

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MLB - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
UNMP - União Nacional por Moradia Popular
CMP - Central de Movimentos Populares
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
Brigadas Populares
MTD - Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
Articulação dos Movimentos e Comunidades do Centro Antigo de Salvador
Luta Popular
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens: MAB
FNUR - Fórum Nacional de Reforma Urbana
MTD - Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos
FLM - Frente de Luta por Moradia
MNPR - Movimento nacional da população de rua
HIC - Coalición Internacional del Hábitat
Plataforma Global DC
Missão Paz
Fórum da Amazônia Ocidental - FAOC
Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares - RENAP
Centro Dom Helder Câmara - CENDHEC
Frente de Luta por Moradia Digna
Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar
Aluguel em crise
Rede Mulher e Habitat da América Latina e Caribe
Observatório das Remoções
Movimento Semente Urbana
Coletivo de Mulheres da CMP
Grupo da Melhor Idade Flor do Carmelo
Centro Nacional de Mulheres Vera Lúcia
Coletivo de moradores da agulha/Pará
MMT (movimento de mulheres do tapandá/Pará)
MDM - Movimento pelo Direito à Moradia - SP
Escritório Modelo "Dom Paulo Evaristo Arns" da PUC-SP
AATR - Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais da Bahia.

Mama (movimento articulado de mulheres da Amazônia)
MINU DF (Movimento Negro Unificado do Distrito Federal)
FACESP - Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo
MMLJ - movimento-de-moradia-na-luta-por-justica
Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino
MTN - Movimento Terra Nossa
Associação das Mulheres Empreendedoras do Ceará - AME Ceará
NAJUC (Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária)
Coletivo Quintau
Ocupação Alto das Dunas / Cidade de Deus (Fortaleza/Ceará)
Movimento Zeis do Vicente Pinzón - Fortaleza
OPA Organização Popular
CAJU (Centro de Assessoria Jurídica Universitária)
Movimento caminhando em luta MCL
Comunidade Deus é fiel (Fortaleza)
Comunidade terra prometida - Fortaleza
Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis - CDDH
Coletivo Maria Vai com as outras
AIH - Aliança Internacional de Habitantes
FCOC - Frente Continental de Organizações Comunitárias
Núcleo Direitos Humanos da Associação José Martí
AJD - Associação Juizes para a Democracia
Comissão de direitos humanos e defesa do consumidor da ALEPA - Assembleia Legislativa do Estado do Pará
Movimento de Luta Comunitária (MLC) Ceará
Sinergia Fortaleza
Canto - Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFC
Rio Pardo (Fortaleza)
Núcleo de Assessoria Jurídica Popular - NAJUP
Coletivo de Advogados Populares - CAP Luiz Gama
MDDF - Santo André - SP
Instituto Abare - Fomento à Auto Gestão Popular
Conselho Nacional de Ouvidorias das Defensorias Públicas
MUHAB - Movimentos Unidos pela Habitação - SP
TETO Brasil
ABJD Associação Brasileira dos Advogados pela Democracia
CESE - Coordenadoria Eclética de Serviço
Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB-UFC)

Comissão Brasileira de Justiça e Paz, da CNBB
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Conselho Nacional dos Direitos Humanos
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
Instituto de Arquitetos do Brasil
Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas
Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos
Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)
Alto Comissariado das Nações Unidas para América do Sul
Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos no Brasil e da ONU-Habitat (Brasil)
Centro de Direitos Econômicos e Sociais
Habitat para a Humanidade Brasil
Terra de Direitos
International Alliance of Inhabitants
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Conselho Nacional de Direitos Humanos
ANADEP - Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos
Sindicato de Arquitetos e Urbanistas do Rio Grande do Norte
Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH)
Fórum Direito à Cidade - UFRN
Instituto de Arquitetos do Brasil
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
Labá - Direito, Espaço & Política
Observatório das Metrópoles
Conselho Nacional de Saúde
Instituto Polis
Ocupação Artísticas-cultural Ouvidor 63, ACOuv63
BrCidades
Formas de Habitar UFPR
MSTC - Movimento Sem Teto do Centro
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos