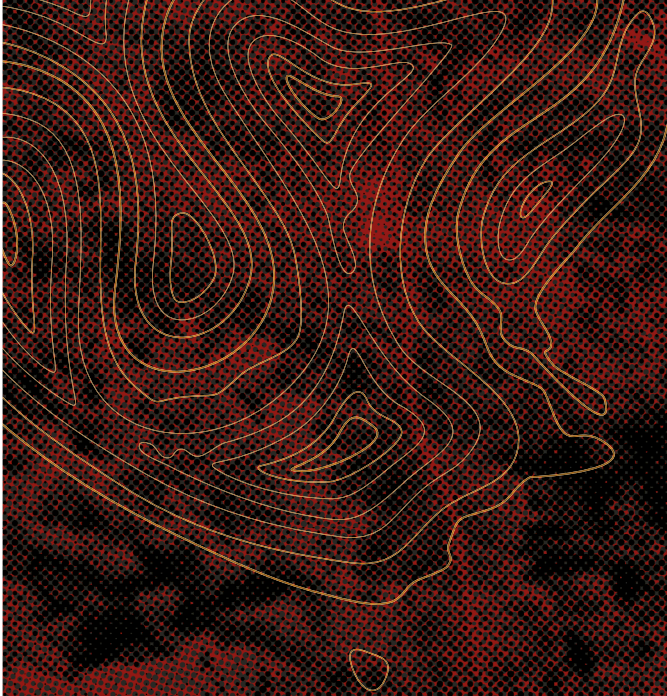




RELATÓRIO NACIONAL

CINCO ANOS DA CAMPANHA DESPEJO ZERO: A LUTA CONTINUA



SETEMBRO, 2025

Ficha Técnica

Realização: Campanha Despejo Zero, Habitat para a Humanidade Brasil, Terra de Direitos, Centro Popular de Direitos Humanos

Coordenação:

Raquel Ludermir
Luana R. Varejão
Daisy Ribeiro

Sistematização nacional:

Bruno Fonseca do Nascimento
Luana R. Varejão

Colaboração:

Adnamar Mota dos Santos
Benedito Roberto Barbosa
Cláudia Nunes de Almeida
Daniel Souza Lins
Debora Ungaretti
Dennis Lucas Gonçalves
Douglas Tafarel Cordeiro
Dulce Bentes
Eloísa Dias Gonçalves
Francisco Trope da Silva Porto
Gabriela Peixoto Ortega Pereira da Silva
Guilherme Piantino
Irene Maestro
Jasmin Malonde
Ju Motter
Julia Moro Bonnet
Juliana Avanci
Karla Moroso
Mariana Trotta
Rosane Tierno
Silvia Gomes Noronha
Talita Gonsales
Valdirene Aparecida de Oliveira
Yasmin Rodrigues

Agradecimento:

Defensoria Pública do Estado do Amazonas
Defensoria Pública do Distrito Federal
Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
Defensoria Pública do Estado do Goiás
Defensoria Pública do Estado do Minas Gerais
Defensoria Pública do Estado do Pará
Defensoria Pública do Estado do Paraíba
Defensoria Pública do Estado de Pernambuco
Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte
Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul
Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina
Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Defensoria Pública do Estado de Tocantins

Edição:

Chico Ludermir

Fotografias:

Acervo Campanha Despejo Zero

Diagramação:

Renata Macêdo

Apoio:

Misereor

Apresentação

A Campanha despejo Zero é uma articulação nacional que reúne mais de 175 organizações, entidades e movimentos sociais em defesa da vida no campo e na cidade. Por meio de ações coordenadas de mapeamento, comunicação e incidência – locais, nacionais e internacionais – a Campanha despejo Zero tem tido uma atuação de extrema importância na luta contra os despejos e remoções forçadas em todo o Brasil e inspirado lutas e resistências em outros países, especialmente do chamado Sul Global.

Nos últimos cinco anos, celebramos importantes vitórias que levaram à suspensão de despejos e asseguraram a permanência de milhares de famílias em seu local de moradia e sobrevivência. Celebramos também avanços mais abrangentes e com validade para todo o território nacional como as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no marco da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, que suspendeu os despejos durante a pandemia de Covid-19 – quando, mais do que nunca, ficar em casa era uma questão de vida ou morte. Destacamos, ainda, a importância da decisão do STF que determinou o regime de transição pós emergência sanitária, estabelecendo a criação de comissões de soluções fundiárias e procedimentos específicos para a mediação de conflitos fundiários, bem como a Resolução 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que regulamenta esse regime de transição.

Esses avanços só foram possíveis a partir da colaboração de diversos atores que contribuíram para identificar e denunciar mais de 3 mil casos de remoções forçadas e ameaças de remoção e que estão hoje reunidas na base de dados nacional e colaborativa da Campanha Despejo Zero. As histórias de luta e resistência por trás desses dados, bem como as estratégias de defesa das pessoas afetadas, têm circulado e comovido o Brasil e se tornado ferramentas de sensibilização e incidência na boca do povo, nas ruas, na advocacia popular, na mídia, mas também entre titulares de deveres no executivo, legislativo e no sistema de justiça comprometidos com a dignidade humana. Terra e moradia são porta de entrada para outros direitos. São pilares fundamentais do direito de todas as pessoas a um padrão de vida adequado.

Ainda que tenhamos avançado, o atual contexto ainda é extremamente desafiador, tanto em relação à realidade nos territórios, que seguem ameaçados, como no campo político institucional de avanço da criminalização da luta por moradia. A conjuntura demanda atenção e pressão contínuas.

Este relatório reúne informações levantadas colaborativamente por pesquisadoras e militantes, bem como aliados estratégicos, como as defensorias públicas. Saudamos a todas as pessoas, entidades e organizações envolvidas nos levantamentos, entrevistas, missões denúncia, forças-tarefa e grupos de trabalho que contribuíram para esse mosaico de informações. Agradecemos especialmente às pessoas que contaram suas histórias e ajudaram a evidenciar a complexidade da questão fundiária no Brasil.

O relatório foi estruturado em cinco partes. A primeira, faz uma breve retrospectiva das principais estratégias e conquistas da Campanha Despejo Zero nos últimos cinco anos; a segunda, apresenta o contexto da luta pela terra e moradia no Brasil e os dados mais atualizados pelo Mapeamento Nacional da Campanha Despejo Zero; em seguida, são apresentados o levantamento sobre a criminalização da luta por moradia e, logo depois, o levantamento sobre as comissões de soluções fundiárias; por fim, o relatório chama atenção para demandas urgentes e recomendações para a defesa da vida no campo e na cidade. **A mensagem é urgente: a luta continua!**

**Sem
terra e
moradia,
não há
soberania!**

Sumário

- 1. Cinco anos da Campanha Despejo Zero: conquistas e desafios 8**
- 2. Mapeamento Nacional: a luta pela terra e moradia no Brasil hoje 18**
- 3. Arquitetura da Guerra Contra os Territórios Populares: as ações de criminalização da luta pela terra e a Frente Invasão Zero 30**
- 4. Comissões de Soluções Fundiárias: balanço crítico e caminhos para uma justiça territorial 46**
- 5. A Luta Continua: pontos de atenção e recomendações 62**



1. Cinco anos da Campanha Despejo Zero: conquistas e desafios

A tarefa de sistematizar cinco anos de lutas, resistências e vitórias da Campanha Despejo Zero (CDZ) não é simples. Com atuação em todos os estados brasileiros, a CDZ é composta por múltiplos sujeitos coletivos, organizados a partir de núcleos locais, com plenárias e grupos de trabalho nacionais, além de apoiadores internacionais. Sua existência diversa e potente se adaptou a diferentes realidades e conquistou, nos cenários mais áridos, vitórias importantes para trabalhadoras e trabalhadores que, em todo o país, lutam por terra, moradia e dignidade em ocupações urbanas e rurais. Rememorar esse percurso de luta e de ampla unidade entre movimentos sociais urbanos e rurais, organizações de direitos humanos, grupos universitários, entidades de classe, entidades sindicais e tantos mais é também reafirmar a potência da organização popular e sua capacidade de conquistar melhorias para as condições de vida da população.

No centro da Campanha Despejo Zero está a defesa da vida com dignidade e a compreensão de que, para isso, o direito à terra, território e moradia é fundamental. A articulação da campanha se deu em meio à pandemia do coronavírus, em junho de 2020, quando o Brasil contabilizava 646.006 casos de COVID-19 e somava 35.047 mortes, com uma média de 1.169 mortes a cada dia. Ao todo, a pandemia resultou em 716.587 mortes – e por trás desses números, vidas de pessoas queridas, amigos e familiares. Esse número estarrecedor de mortes se deveu à política negacionista levada a cabo pelo então presidente Jair Bolsonaro, que ignorou as orientações dos órgãos internacionais de saúde, dificultou o acesso da população às vacinas e estimulou tratamentos comprovadamente ineficazes.

Também vimos, na pandemia, uma crise social grave. Milhares de brasileiros perderam seus empregos e não conseguiram mais pagar o aluguel. A perda da renda e o corte de programas sociais resultaram no aumento da fome. Todo esse cenário não foi acompanhado, por medidas emergenciais eficazes. Pelo contrário: programas relevantes, como o auxílio emergencial, só foram possíveis devido à mobilização social e atuação junto aos poderes Legislativo e Judiciário.

Nesse cenário de necropolítica e grave crise social, foi necessária uma ampla coalizão para defender a vida e apontar o contrassenso de que, enquanto autoridades de saúde orientavam a população a ficar em casa, milhares de famílias perdiam suas moradias e até suas fontes de subsistência em despejos violentos determinados por ordens judiciais ou administrativas. Por isso, a Campanha Despejo Zero teve como lema a defesa da vida no campo e na cidade. A gramática jurídica da CDZ¹ sistematizou assim suas quatro teses principais:

1 Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/gramatica-juridica-da-campanha-despejo-zero/23802>

(i) há uma vinculação direta entre direito à moradia e direito à saúde individual e coletiva;

(ii) as ocupações informais devem ser tratadas sob a ótica de garantia dos direitos humanos e não como “caso de polícia”;

(iii) o agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias socioterritoriais são fatores que implicam necessidade de medidas protetivas diferenciadas a essas populações e

(iv) as remoções devem ser excepcionais, não regra, e, quando necessárias, deve ser garantido o reassentamento das populações vulneráveis afetadas.

A Campanha Despejo Zero resgatou a bandeira histórica do despejo zero, já formulada em campanhas anteriores de outras articulações nacionais e internacionais. Numa coalizão inovadora – que se tornou uma das mais importantes expressões da luta pela democratização do acesso à terra e pelo direito à cidade, organizando-se em diferentes escalas de atuação, a CDZ foi capaz de mobilizar milhares de pessoas contra os despejos no campo e na cidade

A nível nacional, a campanha se organizou em três grupos de trabalho (**Monitoramento, Incidência e Comunicação**), além de um grupo facilitador, que coordena as plenárias nacionais. Depois, outros grupos de trabalho foram criados para questões específicas, como a frente jurídica e o acompanhamento das comissões de soluções fundiárias. A nível estadual, foram criados núcleos, que organizavam as ações locais de incidência, como mobilizações de rua, audiências públicas, em prol de projetos de lei e diálogo com autoridades do sistema de justiça, executivo e legislativo.

Do ponto de vista cronológico, a CDZ começa a se organizar em meados do primeiro semestre de 2020 e tem seu ato virtual de lançamento em 23 de julho de do mesmo ano, com a participação de diversas entidades e movimentos sociais e inclusive uma saudação do Relator Especial da ONU para o direito à moradia adequada, Balakrishnan Rajagopal.

Nessa fase inicial, somam-se diversas estratégias para tentar suspender as remoções coletivas. Uma delas foi pressionar pela suspensão de despejos em casos específicos, através do envio de ofícios a juizes, prefeituras e outros órgãos públicos, subscritos pelas diversas entidades que compõem a Campanha Despejo Zero. Vale destacar a parceria com a Aliança Internacional dos Habitantes que, desde a Itália, enviava ofícios em reforço a esses pedidos. Os ofícios tiveram como conteúdo sobretudo

as recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) de suspensão dos despejos na pandemia. Também respaldaram os ofícios a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que reforça que despejos devem ser excepcionais e que os Estados devem garantir soluções garantidoras de direitos humanos, e, posteriormente, a Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que orientava a suspensão, pelo juiz da causa, das decisões de remoção envolvendo populações vulneráveis diante do contexto de pandemia.

A denúncia internacional também foi utilizada em alguns casos. Ainda em julho, após uma denúncia subscrita por várias organizações, a Relatoria da ONU explicitamente recomendou ao País que adotasse medidas de suspensão das remoções. Quando houve o despejo no Quilombo Campo Grande (MG), por exemplo, a Campanha fez o informe à Relatoria Especial da ONU sobre o direito à moradia adequada, que requereu informações ao Brasil sobre o caso.

Outra estratégia adotada foi no campo da comunicação. Através de postagens nas redes sociais, trouxemos visibilidade e mobilização popular que pressionaram em favor da suspensão de ações de remoção. Uma das mobilizações importantes da CDZ, que extrapolou as redes sociais e tomou as ruas, foi a #Natasemdespejos, que pressionou autoridades a suspenderem ordens de remoção coletiva no final do ano, no período natalino.

Imagem: Missão Denúncia da Campanha Despejo Zero e Fórum Nacional de Reforma Urbana em Belém, 2023.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.



Do ponto de vista estratégico, um dos importantes legados da CDZ é, certamente, o avanço na coleta e disponibilização de dados. A partir de uma atuação inédita no país, a Campanha conseguiu reunir e sistematizar informações sobre conflitos fundiários urbanos e rurais, com abrangência nacional, a partir da colaboração e insumos de diversos atores, desde pessoas afetadas, movimentos sociais, assessorias, organizações da sociedade civil e defensorias públicas. Para dar visibilidade à questão dos despejos coletivos, o GT do Mapeamento desenvolveu uma metodologia cuidadosa de coleta e sistematização de dados de ameaças de remoção – inspirada em experiências prévias como Mapa de Conflitos do Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Observatório de Remoções – reunindo e categorizando as denúncias que chegavam à Campanha pelas mais diversas formas. Os dados se tornaram uma ferramenta importante seja do ponto de vista didático, político ou jurídico. Os dados publicizados pelo [Mapeamento da Campanha](#) alcançaram grande repercussão – da boca do povo até as supremas cortes – e fortaleceu a incidência política na luta pela suspensão de despejos coletivos em momentos críticos.

Imagem: Ato da Campanha Despejo Zero.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.



A partir do momento em que voltou a ser seguro, a CDZ também organizou atos públicos, pedindo a adoção de medidas de suspensão de despejos às autoridades e apoiando propostas legislativas e decisões judiciais que trouxeram medidas nesse sentido. As mobilizações tiveram diferentes motes, como #ProrrogaSTF, que pressionava o Supremo Tribunal Federal a estender o prazo da decisão que suspendeu as remoções. **Outra forma de mobilização foi a escrita de milhares de cartas à mão, assinadas por moradoras e moradores das comunidades ameaçadas, pedindo a prorrogação da suspensão.** A ação foi realizada de forma integrada com a Jornada Nacional das Mulheres Sem Terra, e as cartas foram entregues ao relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

No legislativo, a CDZ lançou, a nível nacional, apoio ao PL nº 827/2021, de autoria da Deputada Natália Bonavides (PT). Superando vetos, o projeto foi aprovado e se transformou na Lei Federal nº 14.216/2021. Também foram criados modelos de Projetos de Lei locais, que puderam ser utilizados pelos núcleos municipais e estaduais da CDZ. Outro ponto importante foi a mobilização, durante as eleições locais para prefeitos e vereadores, para adesão de candidaturas à carta da Despejo Zero.

Na frente jurídica, a CDZ também trouxe fundamentos técnicos para as incidências no legislativo e judiciário, bem como efetuou tarefas de “tradução de direitos”, explicando o que cada conquista – seja na lei, ou na ADPF – significava e como as comunidades e movimentos poderiam fazer valer seus direitos. Como ferramenta da advocacia popular, foram compartilhados modelos de ofícios, recursos de agravo de instrumento e de reclamações constitucionais, incorporando também modelos do Núcleo de Habitação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP). Publicações como o Guia de Enfrentamento ao Despejo – realizado por organizações do núcleo Paraná – e a Gramática Jurídica da Despejo Zero – realizada com apoio do Instituto Brasileiro de de Direito Urbanístico (IBDU) – trouxeram ferramentas para a assessoria jurídica popular e também para a academia, fortalecendo o instrumental e a memória coletiva da campanha. Os núcleos locais também se mobilizaram na defesa jurídica das comunidades, apoiando com ofícios, acompanhamento da implementação das comissões locais de soluções fundiárias e no enfrentamento às leis “invasão zero” que criminalizam a luta por moradia - e serão detalhadas no Capítulo 3 - Arquitetura de guerra contra os território populares.



Imagem: Ato da Campanha Despejo Zero.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.

Uma cronologia da Campanha Despejo Zero

De modo geral, identificamos **três grandes etapas de incidência da campanha**:

A **primeira e principal**, que se estendeu durante toda a pandemia, foi a **busca pela suspensão das remoções coletivas**, em caráter nacional, cuja principal vitória se deu através das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, ajuizada pelo PSOL – Partido Socialismo e Liberdade, em conjunto com os movimentos e entidades da Campanha Despejo Zero. Os dados da Campanha são citados inclusive pelo Ministro Barroso ao fundamentar a decisão que determinou a suspensão dos despejos coletivos por seis meses durante a pandemia, em junho de 2021. Posteriormente, foram conquistadas prorrogações dessa suspensão, em dezembro de 2021, março de 2022 e junho de 2022, novamente usando como referência os dados da CDZ.

Ainda em 2021, o Congresso Nacional aprovou, em 07 de outubro, a Lei Federal nº 14.216, que suspendeu os despejos de comunidades urbanas até 31 de dezembro de 2021 e ampliou o marco temporal das ocupações. Depois de vetada pelo então presidente Bolsonaro, a lei foi aprovada outra vez pela câmara, excluindo do texto, no entanto, as comunidades rurais. Posteriormente, o STF incorporou previsões da lei – como a ampliação do marco de data das ocupações – mas, alegando falta de isonomia,

reincluiu as ocupações rurais. De toda sorte, a lei e a atuação de parlamentares do campo progressista foi importante para demonstrar que a pauta da suspensão dos despejos era capaz de mobilizar o congresso nacional pela aprovação, corroborando-se a importância da atuação do STF na pauta. A lei já indicou a necessidade de que, uma vez findo o quadro da pandemia, fosse obrigatória a realização de inspeções judiciais e audiências de mediação quando da retomada dos casos suspensos.

Em 31 de outubro de 2022, diante do que considerou uma melhora nos números da pandemia, o Relator da ADPF nº 828, o Ministro Luís Roberto Barroso, encerra a suspensão dos despejos e determina, inspirado pela experiência da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, a criação de comissões de mediação de conflitos fundiários nos tribunais de justiça estaduais e tribunais regionais federais, a fim de que realizassem inspeções judiciais (visitas técnicas) nas áreas ocupadas, bem como audiências de mediação com todas as partes e órgãos do poder público, Ministério Público e Defensoria Pública. A decisão do Ministro Barroso, referendada pelo Plenário, determinou ainda uma série de condicionantes a serem respeitadas em todas as medidas administrativas que pudessem culminar em remoções coletivas, como a devida notificação das famílias; determinação de prazo razoável para eventual desocupação voluntária; provisão de local digno de moradia para as famílias e a proibição de separação dos entes de uma mesma família. Determinou também a intimação do CNJ e do CNDH. Várias dessas medidas foram defendidas pela CDZ, por suas entidades e movimentos, na ADPF, entendendo que, uma vez que o STF não iria prorrogar a suspensão, estas medidas poderiam auxiliar na solução adequada dos conflitos possessórios, evitando-se violações de direitos humanos e potencializando as soluções de permanência e de garantia do direito à terra e moradia.

Nesta segunda etapa da campanha, portanto, luta-se pela implementação de uma política judiciária de tratamento adequado aos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais. Para isso, houve diálogos com o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Resolução nº 510, que regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias. Além disso, a resolução institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

A nível local, integrantes da CDZ monitoraram e acompanharam a implementação das comissões e o início de suas atividades. Houve, nesta etapa, um esforço de levantamento centrado em identificar quais comissões já haviam sido criadas ou não e quais as formas de sua composição e modo de atuação – uma vez que algumas foram criadas depois da decisão do STF, mas antes da Resolução do CNJ. Depois, as discussões buscaram analisar qualitativamente o funcionamento das comissões. Esta luta é contínua e não se encerrou. Enquanto escrevemos esse documento, em agosto de 2025, ainda não foi julgado o mérito da ação que, esperamos, possa resultar na implementação dessas medidas em caráter permanente, e não transitório. A demanda da sociedade civil por um tratamento adequado dos conflitos possessórios coletivos pelo Poder Judiciário é histórica e a luta da Campanha Despejo Zero pode resultar em uma decisão do STF que seja um marco na efetivação dos direitos humanos no Brasil.

Uma terceira e também ainda presente esfera de incidência da CDZ foi de reivindicações junto ao Poder Executivo Federal, após o resultado da eleição presidencial de 2022. Os movimentos sociais da CDZ incidiram sobre o governo de transição, em novembro e dezembro de 2022, a fim de garantir a retomada das políticas públicas, com orçamento e estrutura adequadas, o retorno dos espaços de participação social e a criação de instâncias para mediação dos conflitos fundiários nas áreas rural, indígena e urbana. Muitas dessas medidas foram incorporadas, ainda que parcialmente. Contudo, apesar de conquistas como a criação de diretorias para mediação de conflitos no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e no Ministério dos Povos Indígenas (MPI), para os casos urbanos ainda não houve a definição de uma instância.

Em março de 2023, a CDZ realiza, juntamente com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), uma jornada de diálogos com o Governo Federal. Com a Secretária de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça, a Campanha Despejo Zero teve como foco de suas demandas: (a) a atenção para a lista de casos urgentes mapeados pela CDZ, em que havia ameaça de despejos em processos com envolvimento da União (ex. terrenos da União, processos de interesse do INCRA², INSS³, SPU⁴, MCMV⁵, etc.), para que fosse cobrada uma atuação da União em prol do direito à terra e à moradia nestes casos; (b) a criação de comissão interministerial para tratamento dos conflitos. Com o Ministério das Cidades, o diálogo centrou-se na demanda pela criação de uma instância para atenção aos conflitos fundiários nas cidades, a exemplo da Diretoria de Mediação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

2 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

3 Instituto Nacional do Seguro Social

4 Secretaria do Patrimônio da União

5 Programa Minha Casa Minha Vida

Contudo, em agosto de 2023, a Secretaria das Periferias emitiu uma nota técnica alegando não possuir competência para atuar em conflitos fundiários, atribuindo essa responsabilidade ao Ministério da Justiça. Poucos meses depois, em novembro de 2023, a Secretaria de Acesso à Justiça (SAJU) também publicou uma nota técnica afirmando não ter competência para lidar com conflitos fundiários urbanos, indicando que essa atribuição caberia ao Ministério das Cidades. Apesar de reiterados pedidos para contornar esse impasse, não houve avanços.

Em março de 2024, foram realizadas novas reuniões da Campanha Despejo Zero com a Secretaria de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública (em sua nova composição), com a Secretaria das Periferias do Ministério das Cidades, com a Casa Civil, com o Ministério das Relações Institucionais e com a Secretaria-Geral da Presidência. No entanto, até o momento, não houve retorno efetivo sobre as demandas apresentadas.

Essa breve retrospectiva serve para mostrar que a luta coletiva pelo Despejo Zero, nestes cinco anos, demonstrou uma potência singular numa conjuntura desafiadora, que deve seguir fortalecendo as lutas populares. Este relatório, publicado no marco dos cinco anos da Campanha, traz levantamentos importantes e suas atualizações, bem como memórias da atuação da articulação, suas lutas, vitórias e desafios.

Reafirmamos, coletivamente, que, na luta pela democratização do acesso à terra, a Campanha Despejo Zero tem no centro de sua agenda a reconstrução democrática do País. Essa reconstrução passa pela organização cotidiana do povo, pelas reformas urbana e agrária e a garantia dos territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais e passa também pela garantia do acesso à justiça e fundamentalmente por um Estado brasileiro comprometido com a agenda dos direitos humanos.

2. Mapeamento Nacional: a luta pela terra e moradia no Brasil hoje

A segurança da posse da terra, ou seja, a proteção contra despejos e remoções forçadas, é um dos pilares do direito de todas as pessoas a um padrão de vida adequado. Viver sem o medo de perder o chão e o teto é, sobretudo, uma questão de dignidade humana; é porta de entrada para outros direitos e, portanto, uma questão de presente, passado e futuro.

Contudo, milhões de brasileiras e brasileiros enfrentam violações do direito à terra e à moradia. No contexto urbano, o Brasil vivencia uma crise habitacional sem precedentes. **Pelo menos 6,2 milhões de domicílios estão em situação de déficit habitacional.**⁶ Dentro desse número estão as famílias que precisam escolher se comem ou pagam aluguel no fim do mês e aquelas que moram de favor ou em condições extremamente precárias por não terem alternativa de moradia. Além disso, 26,5 milhões de domicílios enfrentam inadequações habitacionais, seja na estrutura interna das moradias, seja nas condições de infraestrutura onde estão localizadas, ou ainda na situação fundiária da posse da moradia.

Essa crise habitacional tem classe, gênero e raça muito bem definidos. 75% dos domicílios em situação de déficit habitacional são de baixa renda, 66% são de pessoas negras, 62% são chefiados por mulheres. Além disso, não estão incluídos nesses dados as pessoas em situação de rua, nem aquelas que perderam sua moradia em consequência de desastres socioambientais ou por despejos e remoções forçadas. Ou seja, o direito humano e constitucional à uma moradia digna nas cidades brasileiras ainda é um privilégio, inalcançável para muitas brasileiras e brasileiros.

No contexto rural, o cenário também é devastador. Segundo o Censo Agropecuário⁷, apesar de a agricultura familiar ainda ser maioria em quantidade de estabelecimentos, não o é em extensão de terra. Os dados de 2019 apontam que 77% das terras agrícolas estão nas mãos do agronegócio. Em dez anos, enquanto a receita total dos estabelecimentos da agricultura familiar cresceu 16%, a dos demais estabelecimentos cresceu 69%.⁸ Já o Atlas do Espaço Rural Brasileiro⁹ mostra que produtores pretos e pardos se concentram em pequenos estabelecimentos e que brancos são maioria conforme aumenta a área. É na região Centro-Oeste onde a situação é mais alarmante. Lá, a área média dos estabelecimentos é de 322 hectares, quase cinco vezes maior que a média nacional de 69 hectares.

A histórica concentração de terras e o avanço do agronegócio, inclusive em áreas de preservação ambiental e terras indígenas, estão associados a impactos ambientais e

6 Fundação João Pinheiro, 2024

7 IBGE, 2019

8 <https://reporterbrasil.org.br/2019/11/maior-concentracao-de-terras-revelada-pelo-censo-agropecuaria-incentiva-desmatamento-e-conflitos/>

9 IBGE, 2020

conflitos fundiários, assassinatos e expulsão de famílias e comunidades do seu local de moradia e sobrevivência. Segundo a Comissão Pastoral da Terra, que documenta conflitos no campo há décadas, os anos de 2023 e 2024 registraram recorde da série histórica, com número que ultrapassam os 2 mil casos por ano, sendo a grande maioria conflitos por terra.

Como funciona o Mapeamento Nacional da Campanha Despejo Zero?

Apesar de os conflitos e a luta pela terra e moradia serem um fenômeno histórico no campo e nas cidades brasileiras, os levantamentos oficiais sobre a questão ainda são insuficientes para fazer jus à escala e à complexidade da questão. A limitação de dados oficiais atualizados, qualificados, acessíveis e confiáveis leva ao risco de invisibilização das lutas e violações de direito no contexto de conflitos fundiários, bem como dos diferentes agentes, interesses e dinâmicas de atuação. Diante disso, diversas redes, entidades, organizações da sociedade civil, coletivos e laboratórios têm somado esforços para mapear e entender este tipo de conflito.

Desde 2020, a Campanha Despejo Zero vem reunindo informações de maneira colaborativa para denunciar e visibilizar os despejos e remoções forçadas em todo o território nacional. O objetivo é reunir evidências para contestar a prática de remoções forçadas, bem como subsidiar a construção de alternativas e políticas públicas para melhorar as condições de vida dos grupos vulnerabilizados no país.

As organizações, entidades e movimentos sociais que atuam junto a comunidades ameaçadas de despejos e remoções forçadas têm sido as principais fontes de informação. **Os dados são coletados presencial e remotamente**, por meio de diversas metodologias e ferramentas que vão desde missões de denúncia¹⁰ nos territórios afetados, até sistematização de informação oficial de órgãos públicos, especialmente junto às defensorias públicas.

O foco do mapeamento de casos são os **conflitos fundiários coletivos pela terra e moradia**. Entende-se por conflito fundiário a disputa pela posse ou propriedade de um imóvel urbano ou rural, bem como o impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulnerabilizados que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito à terra, à

¹⁰ Missões denúncias organizadas pela Campanha Despejo Zero em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana <https://forumreformaurbana.org.br/missoes-denuncia/>

moradia e à cidade. O mapeamento foca nas remoções forçadas e despejos coletivos e, portanto, não considera questões individuais como, por exemplo, despejos em decorrência do não pagamento de aluguel.

Por ser um trabalho colaborativo, os casos reunidos na base de dados da Campanha Despejo Zero representam apenas uma parcela da realidade. Ou seja, **os dados apresentados são muitas vezes subestimados**, já que existem diversos outros casos que permanecem invisibilizados. Além disso, a forma como os dados são publicizados considera especificidades no acesso e na gestão da informação, que prioriza a segurança dos dados e proteção das pessoas envolvidas no processo. Nesse sentido, **nem todos os dados levantados pelo mapeamento estão disponíveis para o público geral**.

Os conflitos pela terra e moradia também são processos extremamente complexos e dinâmicos, envolvendo diversos agentes, motivações, estratégias de atuação. **Os dados apresentados demandam atualização constante devido aos frequentes avanços e retrocessos nos processos judiciais, administrativos e ocorrências ainda não registradas formalmente**.

Imagem: Missão Denúncia da Campanha Despejo Zero e Fórum Nacional de Reforma Urbana em Porto Alegre, 2022.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.



Resultados do Mapeamento Nacional

Desde 2020 até agosto de 2025, o mapeamento da Campanha Despejo Zero identificou um total acumulado de **3.078 casos de conflitos por terra e moradia, que afetaram um total de 2.098.948 pessoas**. Dentre elas 1.391.603 são pessoas negras (66,3%), 1.313.941 são mulheres (62,6%), evidenciando os impactos desproporcionais a partir de um recorte de raça e gênero. Além disso, cabe destacar o alto número de crianças e pessoas idosas afetadas ameaçadas e despejadas: 415.592 crianças de até 14 anos e 327.436 pessoas idosas acima de 60 anos.¹¹



2.098.948
pessoas

afetadas por despejos
e remoções forçadas



1.391.603
pessoas
negras

afetadas por despejos
e remoções forçadas



1.313.941
mulheres

afetadas por despejos
e remoções forçadas



415.592
crianças

afetadas por despejos
e remoções forçadas



327.436
pessoas
idosas

afetadas por despejos
e remoções forçadas

Figura 01: Pessoas impactadas por despejos e remoções forçadas no Brasil
Fonte: Campanha Despejo Zero

¹¹ Os dados referentes ao perfil demográfico das pessoas afetadas por despejos e remoções forçadas foram calculados a partir dos dados do IBGE e da Fundação João Pinheiro.

Quanto à distribuição desses conflitos no território nacional, São Paulo, novamente, é o estado com maior número de famílias ameaçadas e despejadas identificadas pelo mapeamento, seguido por Pernambuco, Amazonas, Pará e Rio de Janeiro.

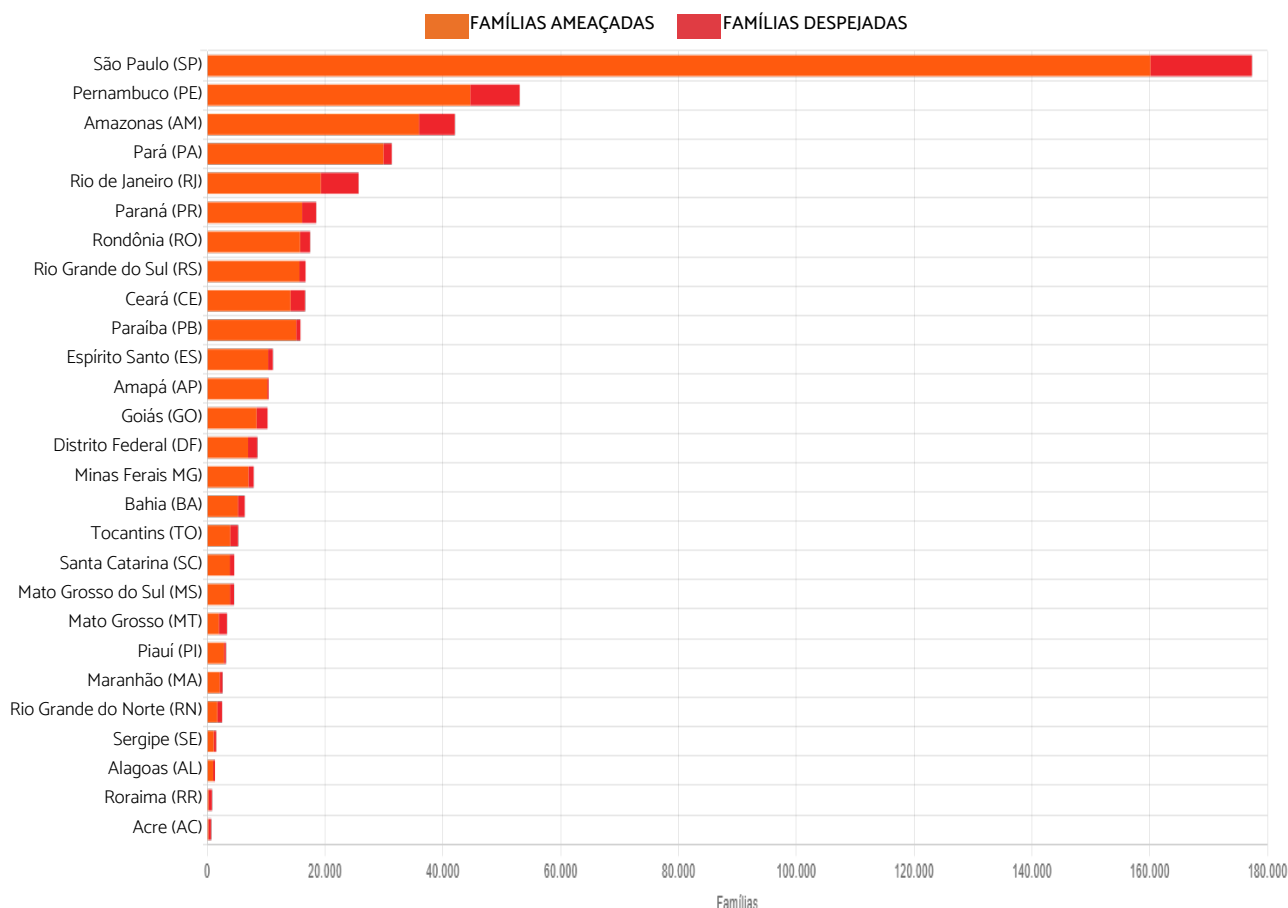


Gráfico 01: Famílias ameaçadas e despejadas, por estado da federação
Fonte: Campanha Despejo Zero

As principais justificativas por trás das ameaças e remoções são as reintegrações de posse. Também chamam a atenção os casos de remoções relacionadas a obras públicas e remoções em áreas de risco e de proteção ambiental, nos quais agentes públicos como prefeituras e governos estaduais muitas vezes se convertem em agentes promotores de violações de direitos no âmbito de despejos administrativos relacionados a questões ambientais.

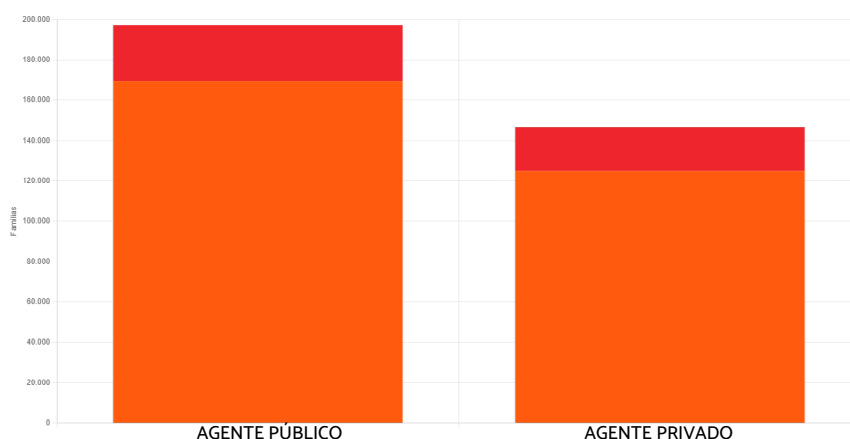
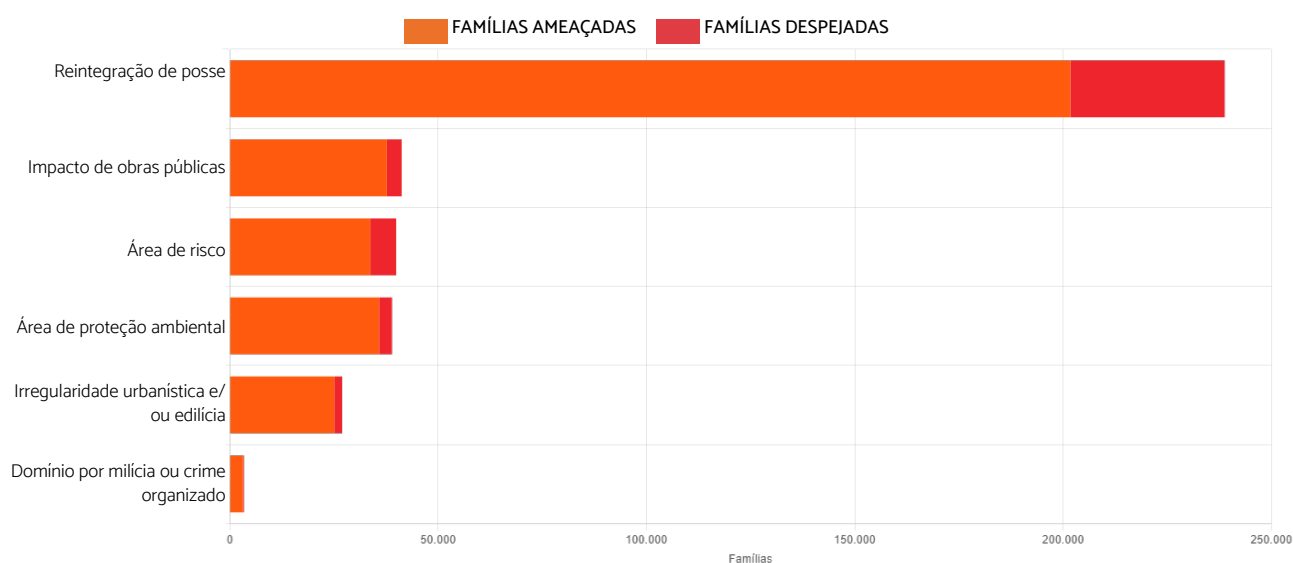


Gráfico 02: Justificativas e agentes promotores das ameaças e remoções forçadas
Fonte: Campanha Despejo Zero

Em relação ao levantamento divulgado em 2024, foram identificados 1.217 novos casos de conflitos fundiários. Isso significou aumento de 615.988 pessoas no total de pessoas impactadas, 122.599 novas famílias ameaçadas, 22.717 novas famílias despejadas e 38.735 novas famílias vivendo em áreas com despejo suspenso.



Todos os dados do Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia estão disponíveis em <https://mapa.despejozero.org.br/>

Impactos dos despejos: vidas e vozes por trás dos números

Por trás desses números, estão vidas e sonhos interrompidos, resultado de uma dívida histórica do Brasil com a população empobrecida, racializada e feminizada. Um estudo recente da [Habitat para a Humanidade Brasil](#) [apresentou uma reflexão sobre os impactos dos despejos](#), especialmente na perspectiva das mulheres negras, pobres e periféricas.

As perdas e danos materiais são os mais tangíveis: perde-se a casa, as benfeitorias, o patrimônio construído com muito suor e sacrifício. Além disso, perde-se o CEP, o endereço, sem o qual as crianças não conseguem acessar escolas, postos de saúde e outros serviços públicos. A violação do direito à moradia incide diretamente sobre os direitos fundamentais à saúde e à educação, por exemplo. Ou seja, ao perder a moradia, fecha-se uma “porta de entrada” para outros direitos fundamentais, fato que pode ter um efeito cascata no desenvolvimento das crianças e suas famílias.

As perdas e danos não materiais são mais difíceis de mensurar. À medida em que uma família, especialmente as chefiadas por mulheres, consolida sua residência em uma ocupação, ela passa a se localizar na rotina a partir daquele endereço e começa a poder acessar serviços públicos do entorno, como escolas, hospitais, aparelhos culturais, além de construir uma rede de apoio para os cuidados consigo e com os filhos. Ademais, não raro, as mulheres criam pequenos comércios de alimentos, acessórios, roupas ou exercem trabalhos informais como diaristas, babás, manicures, cabeleireiras, entre outros. Isso significa que o estabelecimento da moradia e o acesso a creches e/ou escola para os filhos impacta diretamente na inserção das mulheres no mercado produtivo, formal ou informalmente, e lhes garante mais autonomia em relação à renda.

Ao serem despejadas, elas e seus filhos não perdem só o direito à moradia, mas a todos os demais serviços e redes de apoio que estão atrelados à residência fixa. Ao perder-se a moradia, esfacelam-se as redes de apoio, que viabilizam que mães solo possam deixar os filhos em segurança com parentes e vizinhos para trabalhar, gerar renda e garantir o sustento para a família. Perdem-se redes de confiança e solidariedade construídas cuidadosamente por quem às vezes precisa comprar fiado para inteirar uma refeição, perde-se clientela fiel de pequenos comércios e serviços que só quem construiu sabe o quanto custa perder. Além disso, os danos coletivos incluem a perda de referências culturais, religiosas, de paisagem e de identidade.

Os impactos emocionais e na saúde mental podem ser devastadores, mesmo quando silenciosos. Para as mães que perdem o chão que sustenta suas rotinas, resta o desespero de não saber para onde ir, a angústia de não ter para onde voltar, o medo e a incerteza de não conseguir mais prover uma vida digna para sua família. Para as crianças, ecoa o medo de trator (apelidado de “máquina de derrubar casa” por uma das crianças despejadas, conforme relato de uma das mulheres entrevistadas), o medo de sirene e da polícia, o estresse pós-traumático que afeta o apetite, o desempenho escolar e a socialização.

“A gente tem casos gravíssimos de crianças que não conseguiam mais ouvir o barulho de uma sirene, que entraram em crise porque viram sua casa acabar” (A., Goiânia)

Quem repara o prejuízo ao desenvolvimento escolar, psíquico e físico causado pelo despejo na vida das crianças? Esses danos são gerenciados, depois, pelas mães. Isso significa que elas, além de precisarem lidar com a perda da moradia e dos direitos a ela adjacentes, bem como os próprios traumas produzidos pelo evento, também enfrentam todas as consequências relacionadas aos filhos: se as crianças têm insônia causada por estresse pós-traumático, as mães não dormem; se precisam comer no outro dia, tomar banho, ter onde dormir, as mães é quem terão que providenciar tudo. Psicologicamente abaladas, financeiramente precarizadas, após a consequente perda de suas redes de apoio, são muito marcantes os relatos de tentativas de suicídio:

“A gente viu casos de lideranças que entraram em depressão profunda e tentaram suicídio por causa do despejo. E aí, as famílias se desestruturam, elas ficam sozinhas com os filhos. É preciso observar as múltiplas faces das violências contra a mulher no contexto do despejo” (V., Porto Velho)

Despejo também esfacela famílias, por exemplo, quando filhos precisam se separar de suas mães e ficar com parentes para viabilizar a rotina e o acesso à escola, situação que, a médio ou longo prazo, pode representar um risco de perda da guarda das crianças. Ficam para trás lembranças de entes queridos que já se foram, animais de estimação, bens de valor simbólico imensurável, ocasionando um impacto que atravessa gerações.

Eu tenho um filho de 16 e um de 12 e ele não queria mais morar comigo, o mais velho. Ele foi morar com a minha mãe. Ele não queria mais estudar e ele repetiu a sétima série e eu perguntei por que, e ele disse: “mãe, depois que aconteceu aquilo no prédio, eu só fico ouvindo barulho, eu só fico pensando que vão vir aqui tirar a gente”. (T., Manaus)

Diversas violências permeiam os despejos e remoções forçadas, sejam elas de natureza privada, policial, política, institucional, entre outras. É recorrente o uso de forças privadas antes mesmo da remoção, cerceando, coagindo e ameaçando as pessoas afetadas. A desproporcionalidade da força policial, bem como as ameaças e perseguições a lideranças locais também são frequentes.

Os procedimentos que orientam o despejo de uma família parecem desconsiderar a humanidade dos moradores, sua vinculação com o local, suas necessidades mais básicas (e humanas), como o descanso, além das implicações emocionais e materiais produzidas pela retirada abrupta de absolutamente dos bens de alguém.

“O pior momento da minha vida foi esse momento do despejo. Eu com criança tendo que sair de casa. Vi 66 mulheres, mães, chefes de família. Eu tirei meus filhos era 13h e voltamos 1h da manhã. Eu já tinha cinco anos morando no prédio. E meu filho dizendo “mãe, eu tô com dor na perna, eu quero ir pra casa”. E a gente não podia voltar porque tinha um policial federal lá.
(T., Manaus)

O tratamento policialesco reservado pelo Estado para as famílias ocupantes é, também, motor para a produção de preconceitos que tornam o cotidiano ainda mais violento para as mulheres e seus filhos. Ao despejar milhares de famílias no País, assim, dessa forma como não se “despeja” sequer um cachorro de casa, o Estado cria um imaginário de criminalização sobre esses corpos, o que, por sua vez, produz a marginalização de famílias pobres em busca de direitos básicos. “A gente é vista como bandido” (E., João Pessoa), relatou uma das mulheres entrevistadas.

Entender as histórias de vida, luta e resistência por trás dos despejos e remoções forçadas no Brasil revela que ninguém mora em área de risco de remoção forçada por escolha e sim por falta de alternativa de moradia que caiba no bolso, nas necessidades da família, perto das oportunidades de geração de renda e acesso a serviços. Resistir a despejos, no campo e na cidade, é também denunciar as raízes e os efeitos perversos da concentração de terra e de outros recursos nas mãos de grupos privilegiados, enquanto a população empobrecida, racializada e feminizada sofre as consequências. Lutar por despejo zero é defender a vida no campo e na cidade. Sem terra e moradia, não há justiça social. Sem justiça social, não há futuro. País soberano é povo com moradias e direitos.



Imagem: Ato da Campanha Despejo Zero.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.

3. Arquitetura da Guerra Contra os Territórios Populares: as ações de criminalização da luta pela terra e a Frente Invasão Zero

A repressão à luta por terra e moradia no Brasil é um fenômeno histórico e estrutural. A criminalização de movimentos populares, os despejos forçados e os assassinatos de lideranças são parte de uma longa trajetória de violência contra aqueles e aquelas que ousam disputar o direito de viver com dignidade.

Casos emblemáticos como o **massacre de Eldorado dos Carajás (1996)** e a **chacina de Pau D'Arco (2017)**, ambas no sudoeste do Pará, marcaram o país pela brutalidade das ações policiais contra trabalhadores rurais organizados. No contexto urbano, **a desocupação do Pinheirinho em São José dos Campos (SP), em 2012**, revelou o uso desproporcional da força do Estado contra milhares de famílias em busca de moradia. A repressão também recaiu sobre lideranças políticas e populares, como **João Pedro Teixeira**, dirigente das Ligas Camponesas assassinado em 1962 na Paraíba, e do **advogado popular e vereador Manoel Mattos**, morto em 2009 por denunciar grupos de extermínio no mesmo estado.

Reconhecer essa história é fundamental para compreender o que está em jogo na atual conjuntura. Os processos de repressão e criminalização se atualizam, mas seus alvos seguem os mesmos: povos indígenas, comunidades negras e periféricas, trabalhadores rurais sem terra, movimentos populares e coletivos que lutam por reforma urbana e agrária.

Mais recentemente, em 2024, o assassinato da liderança indígena **Nega Pataxó**, no extremo sul da Bahia, gerou ampla comoção nacional. Seu nome se soma à longa lista de defensoras e defensores de direitos humanos silenciados pela aliança entre violência estatal, interesses econômicos e ideologia de exclusão. Seu assassinato passou a ser reconhecido por organizações de direitos humanos como um dos episódios mais graves relacionados à atuação da Frente Invasão Zero (FIZ), uma articulação político-ideológica de perfil conservador, aparentemente sem base social consolidada, mas com crescente força institucional, econômica e midiática. Essa frente opera por meio de projetos legislativos, decisões judiciais, ações policiais e campanhas de desinformação, apresentando a luta por terra e moradia como uma ameaça à “ordem” e à “propriedade”.

Desde o golpe jurídico-parlamentar de 2016, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff e inaugurou um ciclo de crescimento acelerado da extrema direita, o campo político conservador vem intensificando sua ofensiva sobre os territórios populares. A partir de 2018, esse processo se institucionaliza com mais força, impulsionado pela retórica bolsonarista e pela reorganização das elites agrárias em torno de um projeto de restauração autoritária do latifúndio.

É nesse contexto que se consolida a Frente Invasão Zero, que apesar de recente, não surge do nada. Está inserida numa longa tradição de reações conservadoras à organização popular. Um marco importante dessa história é a criação da **União Democrática Ruralista (UDR)**, em 1985, por **Ronaldo Caiado** – atual governador de Goiás e um dos principais entusiastas da Invasão Zero. A UDR surgiu com o objetivo declarado de combater o recém-criado MST, operando como uma espécie de “milícia política” do latifúndio, articulando fazendeiros, parlamentares e forças de segurança para frear a reforma agrária e criminalizar o movimento camponês.

Essa genealogia da repressão se renova hoje com novas siglas e táticas. Em abril de 2023, foi fundado o Instituto Harpia Brasil, uma organização ultraconservadora composta por latifundiários baianos e dedicada à formação de lideranças da extrema direita, à defesa do “direito sagrado à propriedade” e ao combate à reforma agrária e à demarcação de terras indígenas. A aparente articulação entre **UDR, Instituto Harpia e Frente Invasão Zero** expressa uma continuidade histórica, política e simbólica: trata-se de uma reatualização da repressão institucionalizada, agora com novos instrumentos e linguagens, mas com os mesmos objetivos – desmobilizar, intimidar e silenciar as lutas populares.

A formalização da **Frente Parlamentar Mista Invasão Zero** ocorreu em **novembro de 2023**, por meio do Requerimento nº 3892/2023, na Câmara dos Deputados. Reunindo cerca de **200 parlamentares** – majoritariamente ligados à bancada ruralista – a Frente tem como principais lideranças **Luciano Zucco (PL-RS)**, na presidência, e **Pedro Lupion (PP-PR)**, nas relações institucionais. Sua criação foi impulsionada por uma ofensiva nacional do agronegócio e setores da extrema direita, especialmente após o encerramento da CPI do MST, funcionando como uma resposta articulada à luta por terra e moradia.

A atuação da FIZ se desdobra também nos estados e municípios, com parlamentares propondo legislações punitivistas, fiscalizações arbitrárias, CPIs locais e discursos que criminalizam de forma generalizada famílias empobrecidas. Nos tribunais, são frequentes as tentativas de anular decisões protetivas (como a ADPF 828) e de legitimar despejos sumários. No campo simbólico, opera-se uma produção sistemática de desinformação, associando as ocupações a crimes e ameaças à segurança.

A Frente Invasão Zero: agentes, pautas e estratégias

A chamada Frente Invasão Zero ainda não é uma organização formalizada em nível nacional, mas, sim, uma articulação político-ideológica de perfil conservador, que atua por meio de alianças institucionais, discursos públicos, proposições legislativas e mobilização midiática. Sua composição envolve parlamentares da extrema direita, vinculados às bancadas do boi, da bala e da bíblia, empresários do mercado imobiliário e ruralista, setores conservadores do sistema de justiça, lideranças religiosas fundamentalistas, agentes das forças de segurança e influenciadores digitais de perfil autoritário.

Apesar de seus objetivos estratégicos e da presença em espaços institucionais, a FIZ não aparenta ter base social estruturada e enfrenta limitações em sua capacidade de mobilização popular. Um exemplo disso foi o 1º Fórum Nacional da Invasão Zero, realizado em Ilhéus (BA) e transmitido no youtube, no primeiro semestre de 2025. O evento, amplamente divulgado nas redes sociais e com inscrições abertas por formulário simples, reuniu apenas cerca de 150 pessoas e durou um único turno. A baixa adesão, mesmo diante de um chamado público, expôs a fragilidade organizativa e a ausência de enraizamento territorial. A maior parte dos participantes era da Bahia, com destaque para a delegação de Pernambuco – estado citado como exemplo de organização, onde o grupo já possui registro formal (CNPJ) e cobra contribuições financeiras proporcionais ao tamanho das propriedades dos associados.

Apesar do público reduzido e sem a presença, nem mesmo virtual, de muitas das lideranças políticas que se vinculam à pauta, o Fórum revelou aspectos importantes da estratégia política da FIZ. O deputado federal Marcos Pollon (PL/MS) divulgou seu curso sobre “defesa armada da propriedade” e afirmou que “a narrativa é a primeira guerra a ser travada”, defendendo cautela nas manifestações públicas para preservar a imagem do grupo. Já o também deputado federal Coronel Meira (PL/PE) adotou uma postura mais abertamente combativa, reforçando a criminalização da luta pela terra e da reforma agrária.

Outro aspecto importante observado no Fórum foi o direcionamento da articulação para as eleições de 2026, especialmente na disputa pelo Senado. A Frente Invasão Zero tem buscado se consolidar como plataforma política da extrema direita no campo, ocupando o vácuo deixado por figuras desgastadas e articulando candidaturas que defendem abertamente o uso da força como resposta às pautas sociais.

Ainda assim, a articulação tem ganhado expressão política ao promover um discurso moralizante e criminalizante contra famílias sem teto e sem terra, associando a luta por moradia e território ao crime, à desordem e à ameaça à propriedade. Trata-se de uma tentativa deliberada de deslocar o debate sobre políticas públicas para o campo da segurança pública, fortalecendo o aparato repressivo do Estado e esvaziando a mediação institucional dos conflitos fundiários.

Entre as principais linhas de ação da Frente Invasão Zero, estão:

- * A **revogação ou esvaziamento de instrumentos jurídicos de proteção à moradia e à posse**, como a ADPF 828, a Resolução nº 10/2018 do CNDH e a Resolução nº 510/2023 do CNJ;
- * A proposição de **projetos de lei punitivistas**, que criminalizam ocupações urbanas e rurais, equiparam movimentos sociais ao crime organizado, autorizam despejos administrativos, retiram direitos de acesso a políticas públicas e também **projetos de lei de cunho repressivos**, que autorizam o uso da força sem autorização judicial;
- * A instalação de **CPIs contra movimentos populares**, como no caso da Comissão Especial de Inquérito (CEI) contra o Movimento de Luta nos Bairros (MLB), em Natal (RN), e a tentativa de instalação da CPI das Invasões de Terras em São Paulo, como tática persecutórias e que se utilizam da mídia como ferramenta de criminalização;
- * A defesa e aplicação de **operações policiais de remoção forçada**, baseadas na lógica da “tolerância zero”, com uso crescente e desproporcional das forças de segurança;
- * O **uso da mídia corporativa e de redes sociais** para construir estigmas sobre os territórios populares, associando-os à criminalidade e à desordem, deslegitimando a luta por direitos;
- * A **pressão sobre o sistema de justiça**, com pedidos para acelerar despejos, revogar decisões protetivas e enfraquecer defensorias públicas e assessorias jurídicas populares;
- * A atuação direta nos territórios por meio de **ações de intimidação cotidiana, ameaças armadas, destruição de benfeitorias, bloqueio de acessos, corte de água e energia** e, em áreas rurais, **a prática deliberada de pulverização de venenos para inviabilizar a permanência das famílias e destruir lavouras**, o que configura uma forma perversa de guerra química, territorial e ambiental.

Essa combinação de ações institucionais e práticas de violência revela uma estratégia mais ampla: tornar insustentável a permanência das famílias nos territórios, seja pelo medo, pelo cerco jurídico ou pela destruição física das condições mínimas de vida.

Mesmo com presença geográfica desigual e articulação aparentemente frágil fora do institucional, a Frente Invasão Zero tem se mostrado eficaz em tensionar o debate público e institucionalizar retrocessos, especialmente em contextos locais de disputa fundiária acirrada. Sua força reside mais nas alianças institucionais e no discurso punitivista do que em qualquer adesão popular efetiva. Compreender suas pautas, métodos e contradições é essencial para fortalecer a resistência e desmascarar sua suposta legitimidade.

A dimensão legislativa dessa ofensiva é particularmente preocupante. Em levantamento realizado pela Campanha Despejo Zero, até o primeiro semestre de 2025, foram identificados **108 projetos de lei alinhados à pauta da Frente Invasão Zero**¹² em tramitação nas três esferas federativas – Congresso Nacional, assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais (planilhas do mapeamento em anexo). Desses, **61 tramitam na esfera federal**. Entre os PLs federais, **16 foram protocolados entre 2003 e 2022**, enquanto **45 foram apresentados entre 2023 e o primeiro semestre de 2025**, indicando uma forte aceleração nos últimos dois anos. Esse dado revela não apenas a ampliação quantitativa das proposições, mas também sua consolidação como estratégia legislativa coordenada.

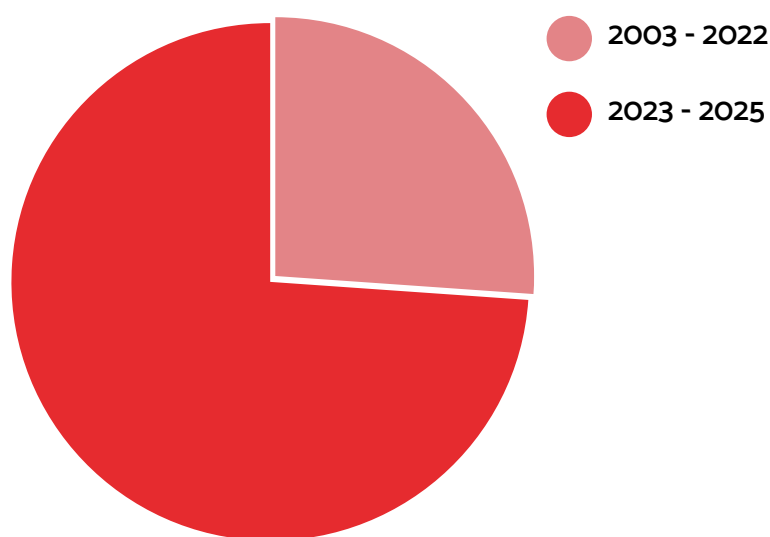


Gráfico 03: Projetos de Lei relacionados a criminalização da luta contra a terra protocolados na Câmara dos Deputados de 2003 a 2025
Fonte: Portal da Câmara dos Deputados; elaboração própria

¹² Mapeamento das leis e projetos de lei municipais, estaduais e federais “Invasão Zero”: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mFeKQAgylme1MiKbKrL6_PY_kHRM_td-4-taWMCsBY/edit?usp=sharing

Em âmbito estadual foram mapeados **41 Projetos de Lei, dos quais 10 foram aprovados nas respectivas Assembleias Legislativas**, tendo sido 03 vetados pelos Governadores Estaduais e 02 contestados judicialmente. Os PLs identificados estão distribuídos em 21 estados da federação, sendo o Rio de Janeiro o estado com a maior concentração de proposições legislativas de criminalização da luta pela terra e moradia. Até o momento, somente cinco estados além do Distrito Federal não possuem atuação legislativa identificada nesse sentido: Acre, Amapá, Paraíba, Piauí e Sergipe.



Figura 02: Estados onde existem projetos de lei e leis aprovadas que criminalizam a luta por moradia
Fonte: Campanha despejo Zero

As proposições incluem:

- * A **tipificação penal de ocupações coletivas** com agravantes para organizações envolvidas;
- * A autorização para **despejos administrativos** imediatos sem necessidade de decisão judicial;
- * A **equiparação de movimentos sociais a milícias ou organizações criminosas**;
- * O **impedimento de acesso a políticas públicas** por pessoas envolvidas em ocupações.

Há uma concentração significativa dessas proposições nos estados de São Paulo, Goiás, Bahia e Rio Grande do Sul, o que evidencia a capilaridade territorial da pauta e sua **articulação com governos e legislativos estaduais**. A Frente Invasão Zero, nesse sentido, opera como uma engrenagem institucional de uma ofensiva mais ampla, que combina repressão e produção de legalidade para justificar a criminalização dos territórios populares.

Impactos nos territórios: criminalização e violência institucionalizada

Se a primeira parte deste capítulo destacou a construção simbólica, legislativa e institucional da ofensiva contra os territórios populares em nível nacional, **esta seção se debruça sobre sua territorialização e operacionalização concreta em oito estados do país: Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul.** O objetivo é compreender como a retórica e a lógica repressiva se adaptam às condições políticas e institucionais de cada estado, mantendo, no entanto, uma estrutura comum de ataque aos territórios urbanos e rurais e de criminalização das lutas por terra e moradia.

Em todos os estados analisados, foram identificadas ações violentas, ameaças sistemáticas e omissões institucionais que têm como alvo principal famílias empobrecidas, movimentos organizados, comunidades tradicionais e lideranças populares. Os exemplos documentados revelam que a atuação repressiva não depende exclusivamente da existência formal da Frente Invasão Zero, mas se conecta a uma cultura institucional autoritária, alimentada por redes de poder locais – entre latifundiários, forças de segurança e agentes públicos.

No **Amazonas**, no sul do estado, dois trabalhadores rurais foram assassinados em janeiro de 2025: Francisco Nascimento, morto por um fazendeiro em Boca do Acre, e José Jacó, no acampamento Marielle Franco, em Lábrea, onde há recorrência de ações armadas de jagunços em terras da União, denunciadas pela CPT/AM¹³ e alvo de operações da Polícia Federal.

No **Pará**, mesmo sem presença institucional direta da Frente Invasão Zero, foram identificadas ações que reproduzem sua lógica: expulsões sem ordem judicial organizadas via grupos de WhatsApp entre fazendeiros e empresas de segurança, como nos casos da **ocupação São Vinícius (Nova Ipixuna), do acampamento Hugo Chávez (Marabá) e do “ataque de 11 de maio”, em Anapu**, com suspeita de envolvimento direto de agentes públicos da Delegacia de Conflitos Agrários (DECA) e da Polícia Civil.

Já no **Rio Grande do Norte**, embora a presença institucional da Frente Invasão Zero seja frágil, verificam-se ações truculentas da Polícia Militar contra ocupações urbanas ligadas ao MLB e ao MLMP.¹⁴ A CEI instaurada na Câmara Municipal de Natal criminalizou lideranças do MLB, atribuindo-lhes crimes como esbulho e extorsão,

¹³ Comissão Pastoral da Terra do Amazonas

¹⁴ Movimento de Luta por Moradia Popular

mesmo sem elementos probatórios. Trata-se de mais um exemplo de uso do aparato institucional para intimidar e deslegitimar os movimentos populares.

Em **Pernambuco**, a repressão se concentra na Mata Sul, marcada por conflitos intensificados após o colapso do setor sucroalcooleiro, que atualmente vem trabalhando até mesmo com esquemas de lavagem de terras. Casos como o **assassinato de um menino de nove anos em Roncadorzinho (Barreiros) e o ataque armado no Engenho Barro Branco (Jaqueira)** – onde há relatos de listas com lideranças “marcadas para morrer” – mostram a gravidade da violência no campo. Em **Vitória de Santo Antão, o assassinato de um agricultor do MST** após a inclusão do Engenho São Francisco terra na lista de desapropriação do Incra, revela o uso do medo como estratégia para impedir a reforma agrária.

Além dos conflitos agrários, a Frente Invasão Zero em Pernambuco também se envolveu diretamente em disputas territoriais no litoral, como no **caso da instalação de um muro na praia de Maracaípe**, ao lado da turística Porto de Galinhas, em Ipojuca. A construção tem gerado forte mobilização por dificultar o acesso de banhistas, pescadores, marisqueiras e barraqueiros ao pontal, configurando um conflito socioambiental que revela o alcance da lógica privatista da frente para além do campo, atingindo também comunidades costeiras e tradicionais.

No **Rio de Janeiro**, o avanço legislativo da Invasão Zero é limitado, mas a composição conservadora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro favorece sua agenda. No Norte Fluminense, casos emblemáticos como os dos **assentamentos Antônio de Farias e Josué de Castro, em Campos dos Goytacazes**, demonstram o uso coordenado da força, por meio de helicópteros, milícias armadas e intimidações sistemáticas como forma de expulsar famílias organizadas em acampamentos da reforma agrária.

Em **São Paulo**, observamos a instrumentalização de decretos municipais para despejos forçados, como no **caso da Fazenda Mariana, em Campinas**, onde cerca de 200 famílias foram removidas com base em uma legislação ambiental de 2010 – reinterpretada para justificar a repressão. O estado também foi palco de violência extrema no campo, como o **massacre no Assentamento Olga Benário, em Tremembé**, onde dois trabalhadores rurais foram assassinados, em janeiro deste ano. No meio urbano, o **despejo da ocupação Monte Líbano, em Piracicaba**, evidenciou o uso desproporcional da força e a criminalização de defensoras de direitos humanos, como advogadas populares.

Em **Goiás**, apesar da ausência de ações diretamente atribuídas à Frente Invasão Zero, há registros de omissão das forças de segurança em conflitos agrários, como no

Acampamento Dom Tomás (Formosa), e atuação ativa em defesa de fazendeiros, como no **Acampamento Dona Neura (Hidrolândia)**, revelando um padrão de parcialidade e conivência com os interesses do latifúndio.

No **Rio Grande do Sul**, a influência da extrema direita se consolidou com o crescimento expressivo do Partido Liberal (PL), fortalecendo um ambiente favorável à pauta repressiva. Aprovou-se legislação estadual (Leis 15.404/2023 e 16.139/2024) que impõe sanções a pessoas envolvidas em ocupações, restringindo o acesso a programas sociais e cargos públicos – medida que traduz em política pública os objetivos da Invasão Zero.

Esse conjunto de relatos evidencia a consolidação de uma política de repressão nos territórios, com ou sem formalização direta da Frente Invasão Zero. A violência combina instrumentalização do judiciário, repressão policial, criminalização legislativa e guerra narrativa – compondo um projeto que visa quebrar os vínculos comunitários e impedir o avanço da organização popular.

Esse cenário não é casual. Ele está diretamente relacionado ao avanço da extrema direita no país, intensificado a partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016, que abriu caminho para a desarticulação das políticas públicas, o desmonte de direitos sociais e a normalização da repressão contra os pobres.

Nas zonas rurais, como vimos, multiplicam-se os relatos de destruição de lavouras, queima de roçados, tiros de intimidação, assassinatos e pulverização de veneno sobre áreas ocupadas, como formas deliberadas de tornar a vida insustentável. Já nos territórios urbanos, despejos forçados, cortes de serviços essenciais, perseguições jurídicas a lideranças comunitárias e instalação de CPIs persecutórias têm sido estratégias recorrentes.

Esses casos, longe de serem isolados, expressam uma arquitetura nacional de repressão aos territórios populares. Trata-se de uma ofensiva articulada, que conjuga violência direta, instrumentalização legal, criminalização midiática e ações institucionais orquestradas, muitas vezes com o silêncio ou o apoio do Estado. A guerra contra os pobres se territorializa e seus instrumentos se renovam: onde antes se disparava com armas, agora também se atira com leis, sentenças e decretos.

Cabe ressaltar os efeitos nefastos das sanções contidas nos projetos de lei “invasão zero” para a vida das pessoas residentes em ocupações, que podem impedir o acesso à proteção estatal para a garantia do mínimo existencial, o que viola o princípio da dignidade humana. As sanções contidas nas propostas legislativas também podem dificultar ou inviabilizar manifestações de movimentos sociais que têm como

objetivo a melhor distribuição de terras no país. Além disso, afrontam o direito social ao trabalho e à isonomia no acesso a cargos públicos e invadem a competência da União de legislar sobre direito penal e normas gerais de licitação e contratação.

Sob a perspectiva de gênero, o cenário fica ainda mais preocupante. Isso porque as propostas de corte de benefícios sociais afetam desproporcionalmente as mulheres, que, além de serem maioria no déficit habitacional e na linha de frente da luta por moradia, são também as principais beneficiárias dos programas sociais que estão em risco, como o Bolsa Família (56,9%). A diferença fica ainda mais evidente ao pensarmos em números absolutos, já que há 13 milhões de mulheres a mais do que homens que dependem do benefício para manterem a subsistência da família. Esse tipo de medida, portanto, tem um efeito específico para as mulheres e acentua a feminização da pobreza e da fome, bem como a vulnerabilidade às violências.

*Projetos de lei que propõem **redução de direitos e corte de benefícios sociais** têm importante viés de gênero e legará às mulheres o abandono pelo Estado*

as mulheres são as
mais pauperizadas e
recebem até **30%**

menos que os homens



elas que estão na
linha de frente da luta
por **moradia digna**



são elas as principais
responsáveis pelos
cuidados com as
crianças



são elas as principais
beneficiárias de
programas sociais
como o **Bolsa Família**



Figura 03: Impacto das leis e projetos de lei
“invasão zero” na vida das mulheres e crianças
Fonte: Habitat para a Humanidade Brasil

A população empobrecida, sem terra e sem teto acaba sendo duplamente punida pelo Estado: primeiro, pela omissão em relação às condições básicas para um padrão de vida adequado, como um teto e comida na mesa; segundo, ao ser criminalizada por lutar contra uma situação gerada justamente pela negligência estatal. Como já disseram os Relatores Especiais das Nações Unidas para o direito à moradia adequada e para a extrema pobreza:

A falta de moradia digna é, por si só, uma afronta à dignidade humana e uma violação grave do direito à moradia e outros direitos humanos. (...) O problema da moradia reflete a falha dos estados em garantir o direito humano à moradia adequada. Criminalizar a falta de moradia não aborda essa violação de direitos humanos. Em vez disso, a piora. Pune as pessoas por estratégias que não podem evitar, minando ainda mais sua capacidade de sobreviver e ter acesso à moradia no futuro. (HRC, 2024)

Resistência popular e contra-ataques jurídicos, políticos e sociais

Frente à intensificação da repressão e ao avanço da agenda punitivista articulada por setores conservadores, a resistência popular segue viva e se manifesta de forma múltipla: nos territórios, nas instituições, nas ruas, no sistema de justiça e nas casas legislativas. Se a ofensiva busca consolidar um projeto autoritário, os povos em luta seguem construindo caminhos de defesa, denúncia e enfrentamento, com base na solidariedade e na ação coletiva.

A Campanha despejo Zero, e todos os movimentos e organizações que a compõem, exercem papel fundamental no mapeamento, documentação e atuação jurídica dos casos, além de ser referência nacional na defesa da ADPF 828 e na construção da Resolução 510 do CNJ, que protege comunidades contra despejos arbitrários. As pesquisas estaduais realizadas no âmbito deste relatório evidenciam como essa resistência se territorializa, enfrentando, com desigualdade de condições, a ofensiva do Invasão Zero. Ao mesmo tempo, revelam os limites e desafios da organização popular em contextos políticos adversos. A seguir, sintetizamos algumas dessas experiências:

Amazonas: articulação da sociedade civil e redes locais

No Amazonas, a resistência se expressa na construção coletiva de redes como o Fórum Amazonense de Reforma Urbana (FARU), que congrega mais de 20 entidades populares, acadêmicas, religiosas e profissionais. A atuação conjunta com núcleos da Defensoria Pública, movimentos indígenas e universidades tem fortalecido a produção de diagnósticos, denúncias e ações políticas em defesa do direito à cidade e à terra no estado, como, por exemplo, a pressão popular e institucional que culminou no veto do governador Wilson Lima (União Brasil) ao PL Invasão Zero.

Pernambuco: resposta legislativa e visibilização pública

O estado de Pernambuco apresenta experiências significativas de resistência institucional, com proposições legislativas importantes que visam prevenir conflitos fundiários e impedir despejos. Destacam-se a Lei 17.400/2021, aprovada na pandemia para suspender remoções, e o Programa de Prevenção de Conflitos Agrários Coletivos (Lei 18.441/2023), proposto após o assassinato do menino Jonatas Oliveira. Parlamentares progressistas têm utilizado a tribuna para denunciar as ações da extrema direita, reforçando a disputa política em favor dos direitos territoriais, e os órgãos e organizações de defesa de direitos humanos têm cumprindo importante papel dentro da Comissão Estadual de Acompanhamento dos Conflitos Agrários (CEACA/PE).

Rio de Janeiro: disputa legislativa e estratégias simbólicas

No Rio de Janeiro, embora a pauta da Invasão Zero não tenha avançado formalmente na ALERJ, há estratégias simbólicas de enfrentamento, como o projeto que propõe a demarcação do território indígena da Aldeia Marakanã,¹⁵ como alternativa ao PL que autorizava o Poder Executivo a realizar a retomada imediata do território indígena.¹⁶ Essa “manobra legislativa” aponta para possibilidades de resistência institucional mesmo em um parlamento conservador.

São Paulo: organização popular e incidência jurídica

Em São Paulo, destaca-se a força da organização popular como principal ferramenta de defesa. Movimentos sociais mantêm atuação firme nos campos e nas cidades, enfrentando despejos e violência com estratégias coletivas. A mobilização política,

¹⁵ O deputado estadual Professor Josemar (PSOL) protocolou o PL no 3810/2024, como alternativa poucos dias após a proposição do PL de Rodrigo Amorim (PTB), em que propõe a cessão do imóvel à União para demarcação de uma reserva indígena.

¹⁶ PL 3769/2024 de autoria do Deputado Rodrigo Amorim (PTB) “Autoriza o Poder Executivo a realizar a retomada imediata do espaço denominado “Aldeia Marakanã”.

com destaque para a Lei Municipal de Piracicaba (9.889/2023), que protege áreas públicas contra remoções, também demonstra capacidade de articulação institucional em nível local.

Goiás: incidência jurídica e mobilização institucional

Em Goiás, observa-se uma atuação estratégica e articulada de movimentos sociais e entidades jurídicas. Foram mobilizadas ações judiciais em diversas instâncias (STF, TRF1, STJ), elaboradas notas técnicas pela Defensoria Pública e realizadas audiências públicas, além da construção de redes de apoio com o Comitê de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, Ouvidoria Nacional Agrária e Comissões Fundiárias. A denúncia pública e a visibilidade na imprensa têm sido essenciais para pressionar o Estado e frear retrocessos.

Essas experiências demonstram que há múltiplas formas de resistência em curso no país, mesmo diante da desigualdade de forças. A mobilização popular, o uso estratégico do sistema de justiça, a disputa nas casas legislativas e a construção de redes de solidariedade e comunicação popular são ferramentas fundamentais para barrar a ofensiva conservadora. Ao reconhecer essas lutas, reafirmamos que a resistência não é apenas possível, ela já está em marcha.

A urgência de romper o cerco aos territórios populares

Este relatório procurou demonstrar que a chamada Invasão Zero não é apenas uma frente parlamentar, mas sim uma expressão articulada de um projeto conservador mais amplo – que tem na criminalização da luta por terra e moradia uma de suas principais estratégias. Essa ofensiva se apoia em legislações punitivas, decisões judiciais seletivas, ações policiais violentas, campanhas midiáticas e uma narrativa que tenta transformar pobreza em crime, e resistência em ameaça.

Ao longo dos quatro eixos apresentados – contexto histórico e político, estruturação nacional do projeto, impactos nos territórios e formas de resistência – ficou evidente que estamos diante de uma guerra contra os territórios populares, travada não apenas nas esferas simbólicas ou institucionais, mas diretamente nos corpos e comunidades de quem ousa lutar por dignidade. Assassínatos, despejos forçados, perseguições judiciais e difamações públicas têm sido usados para frear processos de organização popular e deslegitimar as demandas por reforma agrária e urbana.

A violência não é acidental. Ela está no centro do funcionamento desse modelo. E é justamente nos territórios – onde a vida é coletiva, o vínculo com a terra é ancestral ou construído na luta, e a organização popular floresce – que a repressão mais se intensifica. Os exemplos apresentados em oito estados mostram diferentes formas de atuação dessa ofensiva, sempre articulando forças políticas conservadoras, setores do agronegócio, empresários e parte do aparato estatal.

Mas também é nesses territórios que pulsa a resistência. Mesmo diante da brutalidade, movimentos populares têm construído estratégias de enfrentamento jurídico, político, simbólico e comunitário. São experiências que apontam para outro horizonte de país: um Brasil que reconheça o direito à terra, à moradia, à cidade e ao território como dimensões inegociáveis da justiça social.

Reafirmamos que não se trata de casos isolados ou conflitos pontuais. O que estamos presenciando é a consolidação de uma arquitetura da repressão, que precisa ser nomeada, denunciada e enfrentada. Isso exige articulação nacional, solidariedade ativa e pressão sobre o Estado para que cumpra seu papel de garantir direitos – e não de sufocá-los.

A luta por terra e moradia é legítima, legal e necessária. Romper o cerco imposto aos territórios populares é um imperativo ético, político e civilizatório. Seguimos em rede, em memória dos que tombaram e em defesa de um futuro possível para os que resistem.

Imagem: Ato da Camanha Despejo Zero.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.





MORADIA

É

DIREITO

HUMANO

Imagem: Ato da Campanha Despejo Zero.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.

4. Comissões de Soluções Fundiárias: balanço crítico e caminhos para uma justiça territorial

As Comissões de Soluções Fundiárias (CSFs) surgem como uma tentativa institucional de responder à crescente demanda por mediação qualificada nos conflitos por terra e moradia no Brasil. Sua criação não é fruto da iniciativa espontânea do sistema de justiça, mas sim de uma longa e persistente luta dos movimentos populares e organizações de direitos humanos que, há décadas, denunciam as remoções forçadas e exigem mecanismos capazes de garantir a escuta das comunidades e a prevalência dos direitos coletivos sobre o direito individual de propriedade.

Um marco fundamental nesse percurso é a **Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Inspirada no **Comentário Geral nº 7/1997 da ONU**, a resolução consolidou diretrizes centrais para a atuação do Estado em conflitos possessórios, como: a proibição de despejos administrativos; a necessidade de audiências prévias à concessão de liminares; o reconhecimento da diversidade dos sujeitos coletivos (como sem-teto, sem-terra, quilombolas, indígenas, entre outros); e o princípio da consulta livre, prévia e informada. A resolução afirma que os despejos devem ser considerados como medida absolutamente excepcional, estabelecendo parâmetros que, embora ignorados por muitas instâncias estatais, seguem sendo referência normativa e política na defesa dos territórios populares.

Nesse caminho, uma experiência que se destacou foi a criação da **Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR)**, em 2019. Pioneira, a comissão tornou-se referência nacional ao incorporar práticas de mediação, visitas técnicas e escuta qualificada das comunidades, em articulação com a Defensoria Pública e o Ministério Público. Até 2023, a comissão havia atuado em mais de 140 conflitos coletivos, com 90 visitas técnicas realizadas e cerca de 90 mediações em andamento. Um dos casos emblemáticos foi a Ocupação Bubas, em Foz do Iguaçu, onde aproximadamente 8 mil pessoas participaram das negociações que resultaram no início do processo de urbanização integrada da área.

A institucionalização das CSFs ganhou impulso durante a pandemia de Covid-19, com a atuação da Campanha Despejo Zero e a proposição da ADPF 828, acolhida em decisão liminar pelo Supremo Tribunal Federal em junho de 2021. A medida suspendeu os despejos coletivos no país por um ano e cinco meses e, ao fim da vigência da liminar, em outubro de 2022, o STF determinou a instituição de um regime de transição com a criação das Comissões de Conflitos Fundiários nos tribunais estaduais e federais como condição para o julgamento de ações possessórias coletivas, apontando a mediação e a escuta qualificada como etapas obrigatórias antes de qualquer decisão judicial.

Em 2023, o **Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 510/2023**, estabelecendo diretrizes mínimas para o funcionamento das CSFs. A norma definiu obrigações como a realização de visitas técnicas, escutas das comunidades envolvidas, atuação por equipe multidisciplinar e construção de alternativas aos despejos forçados. Essa resolução reforça o entendimento de que a mediação deve ser central nas disputas territoriais, reafirmando o papel articulador das CSFs entre o Judiciário, os órgãos públicos e os sujeitos dos territórios.

Mais recentemente, em janeiro de 2025, a Corregedoria-Geral da Justiça Federal criou a CSF no âmbito do Conselho da Justiça Federal (CJF), ampliando a institucionalização dessas comissões também na Justiça Federal, com foco na mediação de conflitos e regularização fundiária.

Apesar desses avanços, a implementação das comissões tem revelado grandes desigualdades entre os estados. Enquanto em alguns contextos as CSFs se estruturam como espaços democráticos, com participação interinstitucional e diálogo com os movimentos sociais e territórios, em outros, prevalece o formalismo jurídico e o esvaziamento político, reduzindo seu papel a mero procedimento burocrático. Essa diversidade evidencia que as CSFs, embora normativamente orientadas para a mediação, são também um campo de disputa: seu potencial de transformação dependerá da pressão popular, do compromisso institucional com os direitos humanos e da capacidade de resistência das comunidades que enfrentam a ameaça constante da remoção forçada.

Para compreender como essas diretrizes vêm sendo apropriadas – ou negligenciadas – na prática dos tribunais, este capítulo apresenta uma **análise das experiências estaduais com as CSFs em sete unidades da federação: Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás e Rio Grande do Sul**. A partir de relatos produzidos por pesquisadores e organizações que acompanham os conflitos fundiários nesses estados, buscamos identificar os avanços institucionais, os limites operacionais e os entraves políticos que marcam a atuação das comissões no território. Essa investigação revela que a eficácia das CSFs está diretamente relacionada à sua capacidade de se enraizar nos contextos locais, responder às urgências dos territórios e se manter permeável à escuta das comunidades.

A diversidade de experiências demonstra que o desafio não é apenas normativo, mas profundamente político: o que está em disputa é se o Estado brasileiro seguirá avançando rumo a uma justiça territorial ou se continuará sendo um agente de exclusão e silenciamento dos territórios populares.

A Gramática Jurídica das CSFs

As Comissões de Soluções Fundiárias operam numa zona de tensão entre o direito à propriedade e os direitos sociais. Em sua formulação, desestabilizam a gramática jurídica dominante no Brasil – ainda marcada por uma lógica individualista e patrimonialista – e abrem espaço, ainda que de forma limitada e desigual, para abordagens que considerem a dignidade humana, a função social da propriedade e o reconhecimento dos sujeitos coletivos dos territórios.

Normativos como a ADPF 828, a Resolução nº 10/2018 do CNDH e a Resolução nº 510/2023 do CNJ tensionam o sistema de justiça ao exigir o devido processo legal coletivo, a mediação qualificada e a escuta das comunidades em conflitos possessórios. Esses marcos tentam deslocar a lógica da tutela possessória tradicional – centrada na propriedade privada e na figura individual do “posseiro legítimo” – para uma perspectiva que reconheça a coletividade dos sujeitos e a complexidade dos vínculos territoriais.

Não se trata, no entanto, de uma virada consolidada. As CSFs são arenas jurídicas e políticas em disputa. Quando estruturadas de maneira aberta a compreensão da realidade dos territórios, podem atuar como instrumentos de mediação legítima e de prevenção de despejos forçados, uma vez que práticas jurídicas comprometidas com a transformação social, que valorizem os saberes locais e tensionam os automatismos judiciais, são capazes de reinventar o Direito a partir da dignidade das comunidades¹⁷. Quando capturadas por uma lógica meramente protocolar, no entanto, as CSFs perdem potência transformadora e reproduzem a lógica dominante que ignora os vínculos comunitários com a terra e o território.

A controvérsia sobre a atuação das comissões em processos anteriores à Resolução nº 510/2023 (CNJ), debatida na Consulta Pública PCA nº 0005545-75.2023.2.00.0000, evidencia essas disputas. Entidades empresariais do agronegócio e do setor industrial defenderam uma limitação temporal à atuação das CSFs. Após um longo debate, parecer do CNJ rejeitou expressamente essa tese, reafirmando que a atuação das comissões deve ser permanente e orientada pela natureza coletiva dos conflitos fundiários.

Nesse campo, as Defensorias Públicas e as assessorias jurídicas populares desempenham papel estratégico ao romper o isolamento dos territórios frente ao Judiciário e fortalecer a atuação das CSFs como instrumentos de garantia de direitos.

¹⁷ ÁVILA FRANZONI, J.; et al. (2023). A gramática jurídica popular e os espaços institucionais: o caso das comissões de soluções fundiárias. Revista Direito e Práxis, v. 14, n. 1.

Essa disputa, portanto, não se dá apenas nos textos normativos ou nos pareceres institucionais, mas se expressa concretamente nas experiências locais de implementação das comissões. As interpretações sobre o papel das CSFs – se como espaços efetivos de mediação qualificada ou como meros trâmites burocráticos – variam profundamente entre os estados, refletindo diferentes compromissos institucionais com os direitos humanos, diferentes graus de permeabilidade à

Experiências estaduais: a territorialização das CSFs entre avanços e disputas

participação social e diferentes correlações de forças nos territórios.

A implementação das Comissões de Soluções Fundiárias (CSFs) nos estados revela um cenário marcado por avanços, mas também assimetrias, contradições e disputas. Embora a Resolução nº 510/2023 do CNJ estabeleça diretrizes mínimas, sua efetivação depende da vontade política, da estrutura institucional disponível e da conjuntura política local. As comissões podem se consolidar como espaços democráticos de escuta e mediação, mas também correm o risco de se tornarem instâncias meramente formais, burocratizadas e desconectadas dos conflitos reais e das demandas dos territórios populares. Ou seja, no pior dos cenários, podem ser somente um espaço para preparar os despejos.

A análise a seguir sistematiza experiências dos sete estados onde houve levantamento mais aprofundado pela Campanha – Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás e Rio Grande do Sul – com o objetivo de compreender, na prática, como tem se dado a territorialização das CSFs, seus avanços, limites e as disputas em torno de sua consolidação como política pública de justiça fundiária.

No **Amazonas**, a criação da Comissão de Solução Fundiária do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM - Portaria nº 4.847/2023) foi resultado direto da pressão exercida por movimentos sociais, como o Fórum Amazonense de Reforma Urbana (FARU), e pela Defensoria Pública do Estado (DPE-AM), a partir da experiência acumulada da Câmara de Construção de Consenso. Ainda que o TJAM tenha tentado suspender a comissão, a mobilização popular garantiu sua retomada. A atuação inaugural da comissão ocorreu no caso da Marina do Davi, que ameaçava mais de 250 famílias, resultando na suspensão da remoção e na abertura de mediação.

Na esfera federal, a **Comissão regional do TRF1** foi inicialmente um avanço, mas sofreu esvaziamento com a Resolução Presi nº 64/2024, que restringiu a participação de órgãos essenciais como a DPU e o MPF. Ainda assim, destacam-se mediações exitosas, como as conduzidas por DPU e DPE-AM em áreas da União em Manaus, envolvendo mais de 10 mil famílias, inclusive no emblemático caso do prédio Alcir Matos, vinculado ao Minha Casa Minha Vida Entidades¹⁸.

No **Pará**, as comissões da Justiça Estadual e da Justiça Federal têm avançado, mas enfrentam entraves significativos. A Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Pará (TJPA), criada pela Portaria nº 3525/2023 e vinculada ao 7º Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC) da capital, recebeu 131 processos até novembro de 2024 – número ainda modesto frente à dimensão dos conflitos fundiários no estado. **As visitas técnicas se destacam como boas práticas**, promovendo a escuta qualificada, o mapeamento das condições locais e a formulação de alternativas às remoções. No entanto, a ausência de equipe técnica multidisciplinar, a frágil articulação com políticas públicas e a baixa institucionalização da participação social comprometem a efetividade das ações e sua transparência.

No âmbito federal, a **Comissão do TRF1**, como foi dito anteriormente, passou por um processo de desestruturação. Apesar disso, até março de 2025 ela já tinha atuado em 720 conflitos. Entre eles, a mediação realizada em Breves, no arquipélago do Marajó, que foi bem-sucedida ao garantir moradia às famílias após remoção pactuada, articulando-se com o MPF e a Defensoria Pública do Pará¹⁹. O caso paraense demonstra que, mesmo em contextos institucionais adversos, a atuação estratégica e articulada das CSFs podem promover soluções justas e efetivas – desde que haja investimento político, estrutura e protagonismo dos sujeitos coletivos.

No **Rio Grande do Norte**, a criação das CSFs representou um passo importante, ainda que operem sob limitações estruturais. A comissão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, instituída em agosto de 2023, atuou em pelo menos cinco conflitos fundiários coletivos, entre eles as ocupações Marcos Dionísio, Aurora Maria, Heleny Ferreira e Padre Tiago, organizadas pelo MLMP e envolvendo cerca de 400 famílias. Em dois desses territórios, já foram realizadas visitas técnicas, indicando uma disposição institucional inicial para a mediação.

¹⁸ Imóvel da União localizado no coração da Zona Franca no centro histórico de Manaus, destinado para o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, após mediação será requalificado atendendo oitenta e cinco famílias.

¹⁹ No caso de Breves, a área em debate era de um empreendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida que foi ocupada, e após as interlocuções, foi estabelecido um compromisso coletivo para a desocupação voluntária para retomada das obras, para que, ao final, as famílias que saíram voluntariamente possam retornar sem participar de novo sorteio, desde que atendam às condições fixadas no Programa.

Na Justiça Federal, a **Comissão foi criada pelo TRF5** através do Ato 11/2023, mas não há informações públicas disponíveis sobre sua atuação específica no estado. O acesso restrito à informação é um dos principais entraves identificados: não há dados sistematizados, nem canais públicos de acompanhamento, o que dificulta a transparência e o controle social. A ausência de equipe técnica permanente, orçamento próprio e formações em direitos humanos também limita a capacidade de resposta das comissões. A experiência potiguar aponta que a consolidação das CSFs como instrumentos efetivos de justiça social requer mais do que formalização normativa – exige escuta ativa, estrutura adequada e articulação interinstitucional contínua.

Em **Pernambuco**, a institucionalização das CSFs tem avançado em meio a um cenário de histórica desigualdade no acesso à terra e à moradia. A CSF do Tribunal de Justiça de Pernambuco, reestruturada em 2023, recebeu mais de 80 processos até março de 2025 e atuou em mediações importantes, como a da Ocupação Chico Lessa²⁰, que resultou na cessão parcial do terreno e inclusão das famílias em políticas habitacionais. Apesar das conquistas, permanecem desafios como a ausência de equipe técnica permanente, articulação limitada com prefeituras, baixa participação dos movimentos sociais e transparência limitada.

A atuação da **CSF do TRF5**, tem sido fundamental em casos complexos, como os relacionados às ações da Ferrovia Transnordestina Logística (FTL), com suspensão de despejos e centralização das ações em uma única magistrada²¹. Soma-se aos bons resultados observados no estado a existência da Comissão Estadual de Acompanhamento dos Conflitos Agrários Coletivos de Pernambuco (CEACA/PE), vinculada ao Governo do Estado, com papel estratégico na mediação de conflitos agrários e que vem ampliando a mesa de negociação para além do judiciário e o papel coordenado do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), que vem promovendo um processo de reestruturação interna para se adequar ao acompanhamento das comissões.

No **Rio de Janeiro**, observa-se uma clara assimetria entre a CSF do TRF2 e a Comissão de Conflitos Fundiários do Estado do Rio de Janeiro (Cofund) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. A primeira apresenta maior estrutura, abertura ao diálogo institucional e compromisso com a transparência. A sistematização de dados realizada pelo NAJUP

²⁰ A ocupação foi iniciada em dezembro de 2021, em um terreno de 22 hectares pertencente à empresa Florestal Santa Fé, da família Brennand, com o objetivo de abrigar cerca de 500 famílias, a maioria oriunda de áreas de risco ou removidas por obras públicas. A negociação durou cerca de um ano, sendo este o primeiro território a receber uma visita institucional da Comissão do TJPE. A solução construída não partiu da Prefeitura, mas da própria empresa proprietária, que optou por uma solução negociada com as famílias.

²¹ Só no estado de Pernambuco existem mais de 350 ações de reintegração de posse promovidas pela Ferrovia Transnordestina e Logística contra mais de 1500 famílias que vivem há décadas em faixas de domínio de ferrovias há mais de 20 anos sem uso.

da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a partir de 41 incidentes, contribuiu para diagnósticos técnicos e proposições de aprimoramento da política.

Em alguns casos, como o da ocupação Zumbi dos Palmares²², as mediações não evitaram as remoções nem garantiram alternativas efetivamente dignas para as famílias despejadas. Em contrapartida, experiências como as comunidades do Horto²³ e da Quinta Lebrão²⁴ demonstram que é possível alcançar soluções dialogadas com maior protagonismo social.

Já a Cofund/TJRJ, criada após forte mobilização da sociedade civil, enfrenta sérias limitações: reduzido número de casos analisados, baixa articulação institucional e resistência à transparência. A recusa do tribunal em responder a pedidos de informação reforça o caráter protocolar da comissão.

No estado de **Goiás**, a CSF do Tribunal de Justiça consolidou-se como referência em sistematização de informações e transparência, com 125 processos – 62 rurais e 63 urbanos – e impacto sobre mais de 13 mil pessoas até agosto de 2025, de acordo com informações que podem ser acompanhadas através de [aplicativo próprio](#) e do perfil [@csftjgo](#) na rede social Instagram. Até o momento, foram realizadas 64 visitas técnicas e 51 audiências de mediação, mas apenas oito casos resultaram em resoluções efetivas, o que evidencia a necessidade de estrutura técnica permanente, orçamento adequado e maior integração com as políticas públicas. A comissão conta com composição interinstitucional, a partir de termo de cooperação assinado com o Ministério Público de Goiás (MPGO) e a Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPEGO).

Complementarmente, o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA) do MPGO, criado em 2022, tem desempenhado papel relevante na mediação de conflitos fundiários no estado, articulando poder público e comunidades. A experiência goiana reforça que o fortalecimento institucional das comissões, aliado à mobilização popular e ao compromisso com a justiça social, pode produzir resultados concretos,

22 A Ocupação Zumbi dos Palmares ocorreu em um imóvel do INSS que se encontrava em estado de abandono há décadas. Após a visita técnica, a juíza relatora entendeu que o grau de risco no imóvel comprometia a condução da mediação e devolveu o processo ao juízo originário. Com o sentenciamento e a marcação de uma data para reintegração de posse, o processo retornou à CSF com fim limitado à construção de um plano de ação para desocupação, que foi feito sem participação dos ocupantes.

23 O conflito instaurado entre a comunidade do Horto Florestal e o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ) envolve cerca de 620 famílias em risco de remoção que vivem em 11 localidades do bairro. Após 40 anos de disputa, um acordo foi firmado no âmbito da comissão.

24 Considerado o maior conflito fundiário do país já judicializado a partir de ação proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que pedia a desocupação de uma área de mais de 2 milhões de metros quadrados em Teresópolis (RJ), envolvendo as comunidades consolidadas há mais de 50 anos. A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias levou a suspensão da ordem de despejo e impulsionou uma articulação interinstitucional que culminou na inclusão do território no programa Imóvel da Gente e no processo de regularização fundiária.

mesmo diante de contextos políticos adversos e pressão do setor agropecuário e imobiliário.

No **Rio Grande do Sul**, as comissões ainda enfrentam limitações importantes diante da complexidade dos conflitos fundiários locais, mas começam a registrar avanços. A Comissão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, criada em 2023, atua com base em atribuições institucionais definidas, incluindo mediações, visitas técnicas e articulação interinstitucional. No entanto, a presença territorial ainda é limitada e a transparência das informações segue como desafio. Casos como as Ocupações 2 de Junho²⁵ e Babilônia²⁶, em Porto Alegre, demonstram o potencial das mediações quando há participação ativa de movimentos como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), da Defensoria, do poder público e das partes.

No âmbito federal, o Comitê para Tratamento Adequado de Conflitos Fundiários do **TRF4** tem atuação mais estruturada, com 97 casos recebidos até março de 2025, sendo 93 apenas em 2024. Cerca de metade trata de retomadas indígenas, com destaque para ações envolvendo os povos Kaingang, Mbyá Guarani e Avá-Guarani. O comitê promoveu visitas técnicas, articulou reparações e apresentou projeto ao Fundo de Direitos Difusos²⁷ para aquisição de terra em Porto Alegre. Atuou também em conflitos urbanos, como as Ocupações Sepé Tiarajú²⁸ e Maria da Conceição Tavares²⁹, articulando destinação de imóveis públicos com AGU e INSS.

Essas experiências estaduais demonstram que as CSFs são, em essência, arenas em disputa. Em alguns contextos, operam como espaços vivos de escuta e negociação. Em outros, se reduzem a estruturas formalizadas, distantes das comunidades e pouco transparentes. Sua capacidade de promover justiça fundiária dependerá do fortalecimento institucional, da pressão contínua das organizações populares e da construção de uma prática jurídica comprometida com os direitos humanos e com a legitimidade dos sujeitos coletivos dos territórios.

25 O prédio, que pertence ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPERGS, foi ocupado em 1999 por esposas de soldados e cabos da brigada militar. Hoje o processo está sob efeito suspensivo pela promessa de compra através do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

26 Localizada no Bairro Rubem Berta, na capital, trata-se de uma área privada, ocupada desde 2014 por cerca de 60 famílias, em uma gleba de mais ou menos 6 hectares.

27 Projeto que tem como objetivo solicitar recursos necessários para a aquisição de área objeto de conflito fundiário no Morro Santana, em Porto Alegre, e posterior constituição de reserva indígena.

28 Organizada pelo Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), com cerca de 80 famílias de bairros periféricos da capital gaúcha que ocuparam o prédio federal que estava há mais de cinco anos abandonado. A partir da mediação da comissão o prédio foi declarado de interesse público para fins de provisão habitacional de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades.

29 Organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em um antigo prédio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Porto Alegre com o objetivo de abrigar famílias atingidas pelas inundações de Porto Alegre de 2023.



Imagem: Ocupação Antônio Louro.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.

Entre promessas institucionais e limites políticos: avanços e desafios das CSFs

Nos estados onde há implementação efetiva, as CSFs têm registrado avanços relevantes na mediação dos conflitos fundiários e na suspensão de ordens de despejo sem alternativas habitacionais. Os sete relatos estaduais apresentados evidenciam que, desde 2023, diversas comunidades passaram a ser incluídas em agendas de mediação e acompanhamento institucional, demonstrando o potencial das CSFs na prevenção de remoções forçadas e na valorização de soluções pactuadas. Estudos recentes reforçam que, quando compostas por representações plurais e abertas à escuta ativa das comunidades, essas comissões operam como espaços vivos de tensionamento político e visibilidade das demandas coletivas³⁰.

30 QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva Porto; BALDANI, Cecília Café Baldani; CARVALHO, Mariana Guimarães de. Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n.1, p.659 - 688, jan./jun.2025.

No entanto, persistem desafios estruturais e políticos que comprometem a efetividade dessa política. A falta de transparência e sistematização de dados, a descontinuidade das comissões e a baixa estrutura, a ausência de participação social efetiva e de equipes multidisciplinares configuram obstáculos recorrentes.

Com vistas a enfrentar parte dessas fragilidades e estabelecer um regramento nacional, em 2024, a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) aprovou as Notas Técnicas 01, 02 e 03/2024³¹ dirigidas aos tribunais estaduais e federais. Os documentos orientam o trâmite dos processos fundiários coletivos, os parâmetros mínimos de estrutura institucional e a atuação imediata em ocupações recentes. Embora representem avanços na construção de diretrizes nacionais, as notas têm caráter meramente instrutivo e não garantem, por si só, o fortalecimento das comissões como instrumentos de justiça fundiária. Sua efetividade segue condicionada à vontade política e à capacidade técnica de cada tribunal.

Importa registrar que as Notas Técnicas nº 01 e 03/2024 foram elaboradas após provocação de entidades empresariais como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ). Essas organizações expressaram preocupação com a “remessa indiscriminada de demandas possessórias” e com a “demora excessiva” na tramitação dos processos, além de defenderem a aplicação do marco temporal, conforme consulta formalizada ao CNJ. Tais manifestações evidenciam a pressão de setores interessados em restringir o alcance das CSFs.

Segundo resposta oficial da CNSF a pedido da Campanha Despejo Zero via Lei de Acesso à Informação (LAI), ainda não há protocolos nacionais específicos para ações possessórias coletivas. A Resolução nº 510/2023 e as notas técnicas mencionadas permanecem como únicos marcos vigentes e não há sistematização nacional sobre número de mediações, visitas técnicas, tempo médio de tramitação ou desfechos das mediações realizadas. A comissão nacional, conforme declarado, atua de forma reativa, apenas mediante provocação de tribunais ou entidades externas. Até o momento, sua atuação foi registrada em casos nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia.

Outro ponto sensível é a ausência de orçamento próprio para a manutenção das CSFs, tanto na esfera nacional quanto regional. A responsabilidade recai sobre os tribunais, que nem sempre asseguram recursos, equipes técnicas ou espaços institucionais adequados. Além disso, a participação social ainda não possui regulamentação específica: os atores externos na grande maioria dos casos participam apenas como

³¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/estrutura-organizacional/comissoes/comissao-nacional-de-solucoes-fundiarias/atos-normativos/>

convidados, sem previsão de mecanismos permanentes de escuta, controle ou deliberação.

Ainda assim, a CNSF tem promovido ações formativas com vistas à consolidação das CSFs. A 1ª Oficina Nacional, realizada em Brasília, em maio de 2024, destacou a escuta empática como premissa das mediações, reunindo tribunais e representantes da Clínica de Mediação de Harvard. O Encontro Anual das CSFs, em novembro do mesmo ano, e sua edição itinerante em Salvador, em junho de 2025, ampliaram a interlocução das comissões com operadores do sistema de justiça. Essas iniciativas demonstram um esforço de fortalecimento institucional por parte do CNJ.

Merece destaque a utilização de instrumentos de cooperação interinstitucional como medida de fortalecimento da política fundiária. O TJPR, por exemplo, firmou acordos com o TRT9, o TRF4 e a UFPR, integrando esforços técnicos e científicos voltados à consolidação das CSFs. Iniciativas semelhantes foram registradas em Minas Gerais (TJMG e TRF6) e no Distrito Federal (TJDFT e GDF). No plano nacional, o Acordo de Cooperação Técnica nº 16/2025, firmado entre CNJ, MJSP e UFPA, tem como objetivo analisar a aplicação da Resolução nº 510/2023 na Amazônia Legal, no âmbito do projeto Justiça na Amazônia.

Esses esforços revelam que as CSFs seguem em processo de consolidação, tensionadas entre avanços institucionais, limites estruturais e disputas políticas.

DIMENSÃO	AVANÇOS	DESAFIOS
Diretrizes nacionais	Resolução 510/2023 CNJ e NTs 01, 02 e 03/2024 pela CNSF. Criação de CSF vinculada ao Conselho Nacional da Justiça Federal	Caráter normativo-instrutivo, deixando a efetividade das comissões condicionada às prioridades institucionais e à condução política adotada por cada tribunal e pelas gestões que os presidem
Escuta social	Melhor percepção do judiciário sobre os territórios a partir das visitas técnicas, inclusão de comunidades em agendas de mediação e institucionalização das demandas	Dificuldade de acesso, falta de transparência, descontinuidade e ausência de participação social efetiva.
Diálogo com a sociedade civil	Ampliação do diálogo com setores da sociedade civil organizada	Tentativas de limitar alcance das CSFs por setores com interesse na manutenção da lógica estritamente patrimonialista
Estrutura institucional	Orientações para estabelecimento de estrutura mínima e instituição de polos regionais (MG, GO e PE) Celebração de termos de cooperação técnica entre tribunais (TJMG e TRF6 / TJPR, TRT9 e TRF4)	Inexistência de orçamento próprio para manutenção e aprimoramento da política judiciária, dependência da vontade política dos tribunais
Dados e monitoramento	Celebração de termos de cooperação técnica com universidades (CNJ, MJSP com UFPA para estudos na Amazônia Legal / TJPR com UFPR)	Falta de dados sistematizados pelos tribunais e a nível nacional sobre mediações, visitas, trâmites e desfechos
Visibilidade dos conflitos fundiários coletivos	Avanço no entendimento dos conflitos fundiários coletivos como questões estruturantes, exigindo mediação qualificada, abordagem intersetorial e soluções duradouras	Persistência da lógica judicial tradicional que desconsidera a dimensão coletiva e estrutural desses conflitos
Formação institucional	Realização de oficinas e encontros nacionais promovidos pelo CNJ	Baixa institucionalização de processos formativos nos tribunais

Considerações finais: disputar o judiciário para garantir o direito à terra e à moradia

A criação das Comissões de Soluções Fundiárias representa um passo importante no reconhecimento, pelo sistema de justiça, da gravidade e complexidade dos conflitos fundiários no Brasil. Em um país historicamente marcado pela violência contra os territórios populares, a mediação qualificada e o compromisso institucional com os direitos humanos devem ser compreendidos como obrigações do Estado – e não como concessões pontuais.

A Resolução nº 510/2023 do CNJ abriu uma possibilidade histórica de transformação da lógica judicial dominante. No entanto, como demonstram as análises estaduais e o levantamento dos avanços e desafios, sua efetivação ainda está longe de ser homogênea. Persistem assimetrias institucionais, descontinuidades, baixa participação popular e fragilidades na articulação com políticas públicas de habitação, reforma agrária e regularização fundiária.

É justamente nas frestas dessa estrutura que emergem **experiências inspiradoras** de resistência e construção democrática. Práticas inovadoras e articuladas demonstram que as CSFs podem ser mais do que espaços formais: podem tornar-se instrumentos vivos de disputa por justiça fundiária. A seguir, destacamos algumas boas práticas identificadas durante a pesquisa, que merecem ser valorizadas, fortalecidas e replicadas:

Transparência e acesso à informação

- O TJGO estruturou um portal específico da CSF com painel interativo e dados sistematizados, promovendo controle social e visibilidade pública da atuação da comissão.
- No TRF2, a parceria com o NAJUP Luíza Mahin/UFRJ permitiu a análise crítica de 41 incidentes fundiários, fornecendo insumos qualificados para o aprimoramento da política judiciária.

Atuação ampliada, centralização de casos e articulação interinstitucional

- No TRF5, a centralização das ações de reintegração de posse da faixa de domínio da Transnordestina em uma única magistrada permitiu a suspensão coletiva dos despejos e soluções articuladas com o governo federal e órgãos de justiça.
- No TRF2, a atuação no caso da Comunidade Quinta Lebrão, em Teresópolis (RJ), onde vivem cerca de 10 mil pessoas, resultou na suspensão dos despejos e na articulação entre município, ITERJ, MPF, SPU e INSS. A área foi

incorporada ao programa federal “Imóvel da Gente” e iniciou-se o processo de titulação via REURB-S, demonstrando o potencial das CSFs em construir soluções duradouras.

Estruturação institucional

- O MPPE fortaleceu sua atuação com o projeto “Terra e Teto: Lar de Direitos”, estruturando equipes técnicas e ferramentas para subsidiar a CSF do TJPE.
- O MPGO, por meio do NUPIA, tem atuado proativamente na mediação de conflitos urbanos e rurais, com metodologia própria e forte articulação com o Executivo estadual e a sociedade civil.

Instâncias externas de mediação prévia

- A CEACA/PE (Comissão Estadual de Acompanhamento dos Conflitos Agrários) tem se consolidado como espaço prévio à judicialização, reunindo movimentos sociais, órgãos públicos e instituições de justiça para construção de soluções negociadas no campo.

Formação, cooperação e produção de conhecimento

- O TJPR firmou parcerias com TRT9, TRF4 e UFPR; o TJMG com o TRF6; e o TJDF com o GDF, fortalecendo redes institucionais e integração com políticas públicas.
- Em âmbito nacional, o Acordo de Cooperação Técnica nº 16/2025 entre CNJ, MJSP e UFPA visa aprofundar os estudos sobre a aplicação da Resolução nº 510/2023 na Amazônia Legal, região marcada por conflitos e violência fundiária.

Visitas técnicas como prática transformadora

- As visitas técnicas emergem como uma das práticas mais potentes e transformadoras identificadas na pesquisa. Relatos de estados como Paraná, Pará, Goiás, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro evidenciam que esses momentos são decisivos para romper com o distanciamento estrutural do Judiciário frente às realidades territoriais.

Essas experiências concretas apontam caminhos possíveis para o fortalecimento das CSFs como política pública permanente. Reforçam a importância da escuta ativa das comunidades, da cooperação entre instituições, da formação de operadores do direito sensíveis à realidade dos conflitos e da articulação entre o Judiciário e os instrumentos de garantia de direitos no campo e na cidade. Em um cenário de avanço do conservadorismo institucional e de crescente criminalização das lutas por moradia e terra, disputar a atuação das CSFs é também disputar o papel do sistema de justiça na defesa dos direitos coletivos. Tornar essas comissões efetivas, transparentes e vinculadas aos territórios é condição para que cumpram sua função histórica: garantir que nenhum despejo ocorra sem diálogo, escuta e alternativas reais.



Imagem: Missão Denúncia da Campanha Despejo Zero e Fórum Nacional de Reforma Urbana na Paraíba, 2023.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.

5. A Luta Continua: pontos de atenção e recomendações

Os cinco anos da Campanha Despejo Zero consolidaram uma experiência histórica de mobilização nacional em defesa da terra, do território e da moradia digna. Em meio a uma das maiores crises sanitárias, sociais e políticas da história recente, milhares de famílias organizadas impediram despejos, denunciaram a violência fundiária e habitacional e colocaram no centro do debate público a urgência de uma política nacional de prevenção de remoções forçadas.

Este relatório reafirma que os despejos e remoções forçadas não são fatos isolados nem desvios pontuais, mas expressão de um modelo de desenvolvimento excludente, racista e patriarcal, que segue produzindo desigualdade, concentração fundiária, especulação imobiliária e negação de direitos. Diante disso, resistir é um direito. E construir alternativas é uma tarefa coletiva que atravessa os territórios, os parlamentos, os tribunais e as ruas.

Ao longo desses cinco anos, acumulamos aprendizados importantes sobre os caminhos da resistência e as brechas do sistema. Vimos que a luta nos territórios precisa estar conectada à incidência institucional, ao uso estratégico dos marcos normativos e à capacidade de disputar políticas públicas com base nos direitos humanos. Vimos também que não basta denunciar: é preciso propor e construir, ainda que nas fissuras.

A partir dessa trajetória, apontamos recomendações para o fortalecimento das políticas públicas de garantia do direito à moradia, à terra e ao território:

I. Recomendações ao Governo Federal

Instituição urgente da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários com instâncias permanentes para mediação, monitoramento e mapeamento de conflitos urbanos, rurais e em territórios tradicionais, com participação interministerial e articulação direta com Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e movimentos populares;

Criação de uma instância de atenção específica para os conflitos fundiários urbanos, no âmbito do Ministério das Cidades;

Fortalecer e expandir o programa Imóvel da Gente, como instrumento central de democratização do acesso à terra e regularização fundiária com cooperação federativa e diretrizes nacionais, visando a regularização fundiária em terras estaduais e municipais;

Avançar na demarcação e titulação de territórios quilombolas e indígenas, como medida de reparação histórica e garantia de permanência das comunidades frente às ofensivas territoriais;

Estabelecer regulamentação nacional que garanta que os despejos administrativos e desapropriações pelo poder público sejam adotados somente em última instância e, quando inevitáveis, sejam garantidas as devidas indenizações e alternativas de moradia digna para as famílias afetadas;

Retomar e ampliar os programas de habitação popular com enfoque territorial e participação popular com prioridade para áreas de conflito e risco de despejo;

Estabelecer e fortalecer parcerias com universidades públicas e assessorias técnicas populares, visando a produção de dados participativos, elaboração de diagnósticos territoriais, mapeamento e construção coletiva de alternativas às remoções forçadas.

II. Recomendações aos Governos Estaduais e Municipais

Criar ou fortalecer políticas públicas de regularização fundiária urbana e rural, com prioridade para territórios coletivos, em diálogo com as comunidades e com acompanhamento dos movimentos sociais;

Instituir programas estaduais inspirados na política federal “Imóvel da Gente”, garantindo destinação social de imóveis públicos subutilizados e evitando judicializações desnecessárias;

Implementar programas de prevenção a despejos forçados, com mesas permanentes de mediação, escuta das comunidades e integração entre secretarias de habitação, urbanismo, assistência social e direitos humanos;

Estabelecer regulamentação que garanta que os despejos administrativos e desapropriações pelo poder público sejam adotados somente em última instância e, quando inevitáveis, sejam garantidas as devidas indenizações e alternativas de moradia digna para as famílias afetadas;

Mapear, sistematizar e monitorar os conflitos fundiários em seus territórios, com participação popular e uso de dados para planejamento de ações e políticas intersetoriais;

Criar e manter comissões estaduais de monitoramento de conflitos fundiários, com presença de movimentos sociais, órgãos de justiça e governo, atuando de forma preventiva e propositiva;

Reformar e integrar os cadastros de terras urbanas e rurais públicas, ampliando a transparência e o acesso da sociedade às informações fundiárias;

Assegurar orçamento e estrutura para as políticas de habitação, regularização fundiária e reforma agrária, garantindo equipes técnicas, recursos permanentes e transversalidade das ações;

Promover campanhas educativas e formação continuada para servidores públicos sobre direito à moradia, racismo ambiental, função social da terra e mediação de conflitos coletivos;

Estabelecer parcerias com universidades públicas e assessorias técnicas populares, visando a produção de dados participativos, elaboração de diagnósticos territoriais, mapeamento e construção coletiva de alternativas às remoções forçadas.

III. Recomendações ao Poder Legislativo (Nacional, Estadual e Municipal)

Instituir comissões permanentes de monitoramento de despejos e conflitos fundiários no âmbito das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, com escuta de comunidades e presença do Ministério Público e Defensorias;

Rejeitar projetos de lei que criminalizam ocupações e movimentos sociais e que violam tratados internacionais de direitos humanos;

Garantir dotação orçamentária para programas de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e produção habitacional autogestionária, com controle social e participação popular.

IV. Recomendações ao Poder Judiciário e ao Conselho Nacional de Justiça

Tornar as Comissões de Soluções Fundiárias (CSFs) uma política permanente a ser fortalecida em todos os tribunais, com estrutura adequada e composição interdisciplinar e interinstitucional;

Reforçar o compromisso com a transparência e o controle social no tratamento dos conflitos fundiários, garantindo ampla divulgação das ações judiciais e administrativas relacionadas ao tema, inclusive com a criação de portais públicos, painéis de dados atualizados e publicação de atas, relatórios e decisões judiciais referentes às Comissões de Soluções Fundiárias e demais instâncias envolvidas;

Incentivar a realização de visitas técnicas como prática regular e obrigatória antes de decisões sobre reintegrações de posse em conflitos coletivos urbanos e rurais;

Criar indicadores nacionais de monitoramento e avaliação das CSFs com acompanhamento periódico pelo CNJ, considerando critérios como número de casos, resoluções consensuais e participação comunitária;

Ampliar a formação de magistrados e servidores sobre mediação de conflitos fundiários e direitos humanos, com foco em racismo estrutural, desigualdade fundiária e garantias territoriais;

Garantir centralização jurisdicional de conflitos complexos e coletivos, como forma de assegurar decisões mais qualificadas, articulação com políticas públicas e evitar soluções diferentes em casos semelhantes;

Recomendar a articulação permanente entre tribunais e órgãos de políticas fundiárias (MDA, INCRA, SPU, ITERs, Prefeituras), de modo a ampliar as possibilidades de resolução definitiva dos conflitos.

V. Recomendações aos Ministérios Públicos e às Defensorias Públicas

Instituir núcleos especializados em conflitos fundiários coletivos, com atuação integrada entre promotorias/defensorias cíveis, de habitação, meio ambiente, patrimônio público e direitos humanos;

Atuar de forma proativa nas mediações de conflitos urbanos e rurais, com presença nas visitas técnicas das CSFs, escuta ativa das comunidades e construção de soluções negociadas junto aos órgãos públicos;

Fortalecer a produção de diagnósticos territoriais e jurídicos, elaborando pareceres técnicos, notas públicas e mapas de conflitos que subsidiem políticas públicas e ações judiciais em defesa dos territórios populares;

Promover articulação interinstitucional com tribunais, prefeituras, órgãos fundiários e movimentos sociais, contribuindo para a implementação de políticas de regularização, habitação e reforma agrária;

Reforçar o compromisso com a transparência e com o controle social, garantindo ampla divulgação das atuações em conflitos fundiários e canais abertos para recebimento de denúncias e acompanhamento de casos;

Desenvolver formações permanentes para membros e equipes técnicas, com foco em mediação de conflitos coletivos, racismo ambiental, direito à moradia e instrumentos jurídicos de defesa territorial;

Atuar em nível nacional por meio do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais, construindo diretrizes conjuntas para a atuação institucional em conflitos fundiários e incidindo no debate sobre a efetividade das CSFs.

As recomendações aqui apresentadas não são apenas propostas técnicas, são caminhos possíveis para reconstruir a relação entre o Estado e os territórios populares a partir do reconhecimento da dignidade, da memória e do direito à permanência. A urgência é grande, mas também é grande a potência das experiências vivas que seguem florescendo nas brechas do sistema. Seguiremos lutando para que a política fundiária seja construída de baixo para cima, com o protagonismo das comunidades e a atuação comprometida dos poderes públicos. Porque o direito à terra, ao território e à moradia digna não pode esperar.

A man in a red jacket and brown cap is holding a black sign with white text. The sign reads "MORADIA É DIREITO NÃO MERCADORIA". The background shows a crowd of people, some holding red flags, and a building with a red awning.

MORADIA
É DIREITO
NÃO MERCADORIA

Imagem: Ato da Campanha Despejo Zero.
Foto: Acervo da Campanha Despejo Zero.

**A luta
continua.
E ela é
coletiva.**