



[Artigos Inéditos]

## **A Defensoria Pública e a defesa do direito à moradia: uma análise da abordagem institucional no Brasil**

*The Public Defender's Office and the defense of the right to adequate housing: an analysis of the institutional approach in Brazil*

**Silvia Gomes Noronha**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil. E-mail: silgnoronha@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4780-5079>.

**Luly Rodrigues da Cunha Fischer**<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil. E-mail: luly.fischer@ufpa.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-8703>.

Artigo recebido em 28/04/2024 e aceito em 28/06/2025.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



## Resumo

O artigo analisa como a Defensoria Pública vem se organizando e priorizando a defesa do direito à moradia como política pública institucional, assim como a contribuição da instituição na temática. Como abordagem metodológica, foi realizada pesquisa exploratória com análise documental para exame quali-quantitativo de dados. Ao final, foi realizada revisão bibliográfica sistemática para subsidiar a análise. Concluiu-se que as Defensorias Públicas, de maneira geral, vêm atuando de forma estratégica na defesa do direito à moradia por meio da instalação gradativa de núcleos especializados ao longo dos anos e que, à exceção de poucos estados da federação, ainda não foram construídos parâmetros para atuação, que vem se consolidando e necessita de fortalecimento em relação ao trabalho integrado com equipe interdisciplinar visando à defesa da população vulnerabilizada em conflitos fundiários urbanos e à garantia do direito à moradia.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública; Direito à moradia; Conflitos fundiários urbanos.

## Abstract

The article analyzes how the Public Defender's Office have been organizing themselves and prioritizing the defense of the right to housing as an institutional public policy, as well as the institution's contribution to the topic. As a methodological approach, an exploratory research was carried out with documentary analysis to examine quanti-quali data. At the end, a systematic bibliographic review was performed. It was concluded that the Public Defender's Offices in general have been acting strategically in defending the right to housing, through the gradual installation of specialized centers over the years and that, with the exception of a few States of the federation, it has not been built parameters of action, which has been consolidated and needs strengthening in regard to integrated work with an interdisciplinary team aimed at defending the vulnerable population in urban land conflicts and guarantee the right to housing.

**Keywords:** Public Defender's Office; Right to adequate housing; Urban land conflicts.



## 1.Introdução

O acesso à justiça, na consagrada percepção apresentada por Cappelletti e Garth (1988), é visto como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que garanta e não apenas proclame direitos. Os obstáculos destacados pelos autores para esse acesso vão desde os econômicos, os de “possibilidades das partes”, representadas pelas desigualdades de fato que geram diferenças no modo de enxergar direitos, até os problemas envolvendo interesses difusos ou transindividuais.

Essa gama de obstáculos está presente cotidianamente na população hipossuficiente e vulnerabilizada<sup>1</sup>. Diante desse cenário é que foi criada a Defensoria Pública, com o intuito de “reduzir os óbices do acesso à justiça a partir da perspectiva de propiciar não apenas o acesso formal ao Poder Judiciário, mas também de garantir a igualdade de condições na defesa das pretensões dos necessitados” (MOURA, 2016, p. 82).

Ao discorrer sobre acesso à justiça e Defensoria Pública, Castro e Bernardes (2008) enfatizam que este deve ser entendido a partir de uma cultura de direitos universalista e inclusiva, com empoderamento do cidadão, que deve ser incluído no jogo do qual historicamente foi afastado por meio de ferramentas que possam transformar sua relação com o Estado e com as elites políticas e econômicas.

Nesse contexto de dificuldade de acesso igualitário à justiça no país, a moradia desponta<sup>2</sup> como eixo central, uma vez que essencial para a dignidade da pessoa humana, para o exercício da cidadania e para o acesso a outros direitos básicos<sup>3</sup>. O direito à moradia é essencial para inclusão social e, além de envolver uma multiplicidade

---

<sup>1</sup> Entende-se que o conceito de vulnerabilidade vai além da questão econômica e abrange as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade, inclusive de forma transitória, como as mulheres vítimas de violência; idosos; pessoas com deficiência ou doença grave; indígenas; quilombolas e membros de comunidades tradicionais, etc.

<sup>2</sup> Sobre a correlação entre acesso à justiça e à moradia, Oliveira Neto (2016, p. 216) aborda o que chama de justiça preventiva, que seria um atributo do acesso à justiça relacionado com a positivação de direitos sociais. Esse atributo estaria relacionado à “necessidade de prestações positivas por parte do Estado, não mais direcionadas à fomentação do igualitário acesso ao Judiciário, mas sim ao acesso pela população diretamente aos direitos sociais”.

<sup>3</sup> Ao tratar da dificuldade de acesso à justiça dos indivíduos destituídos do direito à cidade, Silva, Ferreira e Montes Netto (2022) entendem que a situação se agrava ainda mais pela ausência de recursos financeiros e de conhecimento de direitos e deveres enquanto cidadãos. Dentro dessa perspectiva, os autores afirmam que a Defensoria Pública representa um instrumento relevante de assimilação e concretude do direito à cidade, que constitui uma forma de efetivação de direitos fundamentais e da própria dignidade da pessoa humana.



de pessoas vulneráveis, também versa sobre a existência e construção da subjetividade dos indivíduos em relação ao sentido de pertencimento com o meio que habitam (RANGEL, 2022).

Dentro dessa perspectiva e apesar da evolução da proteção do direito à moradia no ordenamento jurídico internacional<sup>4</sup> e nacional<sup>5</sup>, o Brasil continua sendo marcado pela irregularidade fundiária<sup>6</sup> e o Estado historicamente não implementou políticas habitacionais efetivas capazes de enfrentar a questão<sup>7 8</sup>, eternizando uma realidade de violações e omissões por parte do poder público<sup>9</sup>, uma vez que a moradia não é assegurada a maior parte das pessoas no país, que vivem em núcleos urbanos informais sob a sombra da insegurança na posse e da inexistência de reconhecimento formal de vínculos com os imóveis que ocupam.

---

<sup>4</sup> Em âmbito internacional, a moradia adequada foi reconhecida como um direito humano com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Após, passou a constar em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, merecendo destaque o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1976). Também consta da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979), da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), da Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990) e da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989).

<sup>5</sup> Na Constituição Federal de 1988, o direito à moradia foi incluído expressamente no rol dos direitos sociais com a Emenda Constitucional nº 26/2000. Já na esfera infraconstitucional, são marcos importantes o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural.

<sup>6</sup> Sobre a irregularidade fundiária no Brasil, Araújo e Tárrega (2011), ao tratar sobre apropriação de terras e terras devolutas, defendem que a questão fundiária no país permanece não resolvida e que não se sabe exatamente onde estão as terras públicas e quais regularmente caíram em patrimônio particular. Nesse mesmo sentido, Maricato (2000) observa que o triunfo latifundiário tem estreita relação com a ilegalidade na ocupação da terra urbana no Brasil, e Campos (2005), que considera a violência como estrutura fundiária estabelecida desde o período imperial, aponta que o processo de constituição espacial das cidades não contempla os grupos denominados minorias, que passaram a desenvolver estratégias de sobrevivência na busca de inserção social.

<sup>7</sup> Em estudo sobre o setor habitacional no país e a evolução dos indicadores sobre a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias, a Fundação João Pinheiro (2021) concluiu que a estimativa do déficit habitacional, no período de 2016-2019, foi de 5,044 milhões de domicílios em áreas urbanas. Nesse mesmo sentido, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020), o Brasil possui um universo de 5.127.747 domicílios em favelas ou comunidades urbanas, que para o Instituto são as formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia para fins de habitação em área urbanas caracterizadas por um padrão urbanístico irregular e carência de serviços públicos essenciais.

<sup>8</sup> Na Nota Técnica nº 40 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2023), intitulada “Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os objetivos de desenvolvimento sustentável: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais”, consta que, quando utilizado para análise quantitativa de inadequações habitacionais apenas os dados do Cadastro Único do Governo Federal relativos ao ano de 2019, que contém dados autodeclarados e leva em consideração famílias com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo ou com renda mensal total de até 03 salários-mínimos, a quantidade de famílias com domicílio urbano com densidade excessiva com possibilidade de reforma passa de 2.880.800.

<sup>9</sup> James Holston (2013) também aborda a temática e defende que a lei da terra no Brasil é confusa, indecisa e disfuncional, representando um instrumento de desordem calculada inserido em um contexto de paradoxos, no qual a lei funciona como complicação e onde as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias.



Diante dos fatos colocados, registre-se ainda que, com o crescimento das cidades brasileiras, a discussão em torno do direito à moradia foi ganhando cada vez mais importância, assim como o desenvolvimento e planejamento dos municípios. O aumento populacional e urbano desde a década de 1940 ocasionou graves consequências para as cidades, que retratam um desenho de desigualdades e segregação socioespacial, fato que torna o debate a respeito da questão urbana fundamental para busca de melhorias de habitação e qualidade de vida (MOREIRA, 2012).

Os modelos de planejamento urbano homogeneizantes e a carência de políticas públicas efetivas resultaram nesse processo de urbanização marcado pela segregação e pela institucionalização da exclusão de uma significativa parcela da população (MARTINS; ROSA, 2022), fato que se agrava com os conflitos fundiários, que possuem alta repercussão social e representam um enorme desafio para o sistema de justiça, uma vez que podem resultar em violações a direitos fundamentais e em despejos e remoções forçadas.

Nesse cenário de violações nas comunidades urbanas<sup>10</sup>, a Defensoria Pública, instituição vocacionada para promover o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade (art. 134, *caput* da Constituição da República; art. 1º, *caput* da Lei Complementar 80/1994), é necessária para o exercício da defesa de direitos sociais, entre eles o direito à moradia da população hipossuficiente, que necessita de auxílio na solução desses conflitos e na luta pela criação e implementação de políticas públicas que possibilitem a viabilização de possibilidades para o exercício do direito à moradia de forma digna.

Todo o contexto apresentado leva à necessidade de que a Defensoria Pública exerça um trabalho voltado à visão coletiva, preventiva e indutora de novas realidades sociais, com atuação orientada pela prevenção de litígios, resolução extrajudicial de conflitos, educação em direitos e articulação com o poder público pela garantia desses direitos (BURGER; BALBINOT, 2011).

---

<sup>10</sup> Neste trabalho, optou-se pela utilização do termo comunidades urbanas em substituição a aglomerados subnormais, uma vez que, no I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as favelas e comunidades urbanas no Brasil, realizado pelo IBGE em 2023, o termo aglomerado subnormal, anteriormente utilizado e caracterizado de estigmas para análise dos territórios, depois de quatro décadas foi substituído por favelas ou comunidades urbanas, para as bases e materiais de divulgação do Censo Demográfico de 2022. Disponível em <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/apresentacao>. Acesso em 26 dez 2023.



Para esse tipo de atuação complexa é fundamental que a moradia seja tratada de forma especializada, para identificação de meios possíveis e eficazes de efetivação de direitos diante da realidade que se impõe. A carência de políticas públicas de habitação e de regularização fundiária, a dificuldade de acesso à terra, a precariedade urbanística e a irregularidade jurídica marcam hoje as ocupações no país, que são espaços com um grande contingente populacional em situação de vulnerabilidade extrema, seja pela inexistência de legitimidade no seu “morar”, pela insegurança possessória ou pelos conflitos fundiários e despejos e remoções forçadas.

A vulnerabilidade dos integrantes das comunidades urbanas representa obstáculos para o exercício do direito à cidade, para a vida digna e para o acesso à ordem jurídica justa, e a Defensoria Pública deve funcionar como facilitadora da superação de todas essas barreiras, agindo de forma estratégica, eficiente e qualificada nessa área de tão sensível importância para a população.

Os conflitos pela posse não representam apenas um caso de reintegração entre famílias e proprietário, mas sim uma realidade de ordem pública e de profunda complexidade social, com diversos impactos (MANDI, 2017). A atuação da Defensoria Pública, considerando sua missão institucional e a dificuldade de implementar o direito à moradia, enseja o exercício das atribuições funcionais de maneira direcionada e especializada, para que os conflitos sejam tratados de forma multifocal e abrangente diante da complexidade que os casos apresentam, inclusive de forma integrada com profissionais de outras áreas com olhares qualificados sobre o conflito (MOURA, 2016).

Assim, partindo da premissa de atuação da Defensoria Pública como agente de transformação social, como *custos vulnerabilis*<sup>11</sup> e também a partir da legitimidade alcançada com a Lei 13.465/2017<sup>12</sup>, é que se busca analisar com o presente estudo a contribuição da instituição na temática, a partir do mapeamento da existência e regulamentação dos núcleos especializados em defesa do direito à moradia nos estados

---

<sup>11</sup> O termo *custos vulnerabilis* ou guardião dos vulneráveis representa a possibilidade de intervenção da Defensoria Pública em processos que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade, de forma que a decisão judicial possa se subsidiar também com a perspectiva da realidade e dos interesses dos grupos vulneráveis, sendo permitida a prática de qualquer ato processual, inclusive a apresentação de documentos e interposição de recursos, em isonomia à função do Ministério Público como *custos legis*. O exercício dessa atribuição encontra previsão no art. 554, §1º do Código de Processo Civil, que trata de ações possessórias em que figurem no polo passivo grande número de pessoas, e já há diversos precedentes judiciais favoráveis tratando a respeito dessa atuação coletiva e atípica (REsp 1.712.163; HC Coletivo 143641/SP; ED na ADPF 709/DF; RMS 70.679/MG).

<sup>12</sup> A legislação instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária e conferiu em seu art. 14, IV, legitimidade à Defensoria Pública para, em nome de beneficiários hipossuficientes, requerer a Reurb.



da federação, e da verificação da atuação estratégica da instituição nessa área, para superação das barreiras colocadas.

A pesquisa possui característica descritiva analítica e investigou como a Defensoria Pública vem priorizando a moradia como política pública institucional. Como método, foi realizada pesquisa exploratória dos atos normativos internos que criaram e/ou definiram atribuições para os núcleos especializados nos últimos 35 anos, além de materiais de orientação e outras notícias veiculadas em *sites* oficiais a respeito da atuação das Defensorias Públicas em casos envolvendo a garantia do direito social à moradia, seja por meio de defesa em conflitos fundiários urbanos ou por meio de atuação visando à implementação de políticas públicas de regularização fundiária, metodologia que será detalhada em seção própria.

Complementarmente, foi realizada revisão bibliográfica sistemática sobre o conteúdo, por meio da análise de todo material e publicações encontrados nos *sites* das Defensorias Públicas e das Escolas Superiores das Defensorias Públicas, além de pesquisa junto ao portal de periódicos CAPES na forma detalhada na próxima seção, sendo utilizado como marco temporal para início da revisão no portal o ano de 2017, em razão da promulgação da Lei 13.465/2017, até os dias de hoje.

O artigo está estruturado em três seções. Inicia com seção dedicada à pormenorização da metodologia utilizada para realização da pesquisa, com descrição das bases de dados estudadas e de como foi realizada a coleta e tratamento de todos os dados encontrados. Na sequência, apresenta na segunda seção o relato do levantamento realizado, para que seja construído um panorama da criação e atuação dos núcleos especializados na defesa do direito à moradia nas Defensorias Públicas do país.

A terceira seção subdivide-se em dois itens, para realização da descrição e análise dos resultados quantitativos e qualitativos da pesquisa, com um estudo comparativo sobre o conteúdo, para a consequente elaboração das considerações finais.

## 2. Metodologia

O objetivo da pesquisa é apresentar um diagnóstico sobre a atuação da Defensoria Pública no país na temática de defesa do direito à moradia. Como ponto de partida,



foram selecionadas para análise as 26 Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal, além das 05 unidades da Defensoria Pública da União – DPU (Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul), todas onde tramitam conflitos fundiários coletivos.

Com o intuito de alcançar o objeto de pesquisa em perspectiva quantitativa e qualitativa, foram utilizados como base de dados principais os sítios eletrônicos das Defensorias Públicas listadas e suas respectivas abas dedicadas às Escolas Superiores, Corregedorias, Conselho Superior, normativas internas, publicações, além das abas dos núcleos especializados, quando existentes. As bases de dados citadas forneceram fontes documentais primárias e secundárias<sup>13</sup>.

As buscas inicialmente restringiram-se à existência e criação de núcleos especializados na defesa do direito à moradia, bem como aos atos constitutivos dos respectivos núcleos. Após, também foram investigadas normativas internas de direcionamento de atuação, assim como publicações e eventuais materiais didáticos e acadêmicos produzidos.

Quando possível, foram utilizados filtros disponíveis nas ferramentas de pesquisa dos *sites*, sendo buscadas de forma isolada as palavras-chave “moradia”, “regularização fundiária”, “reintegração de posse” e “conflito fundiário”. A justificativa pela escolha deu-se pelo entendimento de que seria a forma adequada para acompanhar o objeto da pesquisa e investigar a existência ou não de atuação voltada para a temática da moradia.

Todo o conjunto de dados encontrado forneceu um panorama a respeito de quais Defensorias Públicas já contam com núcleos especializados e sobre seu funcionamento e possíveis diretrizes de atuação. As pesquisas em todas as abas mencionadas dos *sites* institucionais mostraram-se complementares, uma vez que as informações por vezes foram encontradas em diferentes abas, de forma que os dados necessários à análise puderam ser devidamente trabalhados por meio de gráficos e análises comparativas.

Além disso, registre-se que a pesquisa encontrou diversas publicações de defensores públicos sobre o tema, que também foram sistematizadas e utilizadas para revisão bibliográfica deste trabalho, com a revisão realizada no portal de periódicos CAPES com os eixos “defensoria pública”, “conflitos fundiários”, “moradia” e

---

<sup>13</sup> Foram pesquisados os *sites* institucionais oficiais da Defensoria Pública da União e das 26 Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal.



“regularização fundiária”. Dessa maneira, os dados quantitativos e qualitativos puderam ser analisados de forma conjunta, de modo que pudesse ser construído um diagnóstico descritivo e analítico.

Ao final, para tratamento dos dados coletados, foi realizada consulta à integrante no Estado do Pará da Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias do Colégio Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) a respeito da existência de estudo sobre o quantitativo de núcleos especializados na temática em âmbito nacional, tendo sido fornecido um levantamento realizado no ano de 2020 (documento não publicado) sobre atuação especializada por meio de núcleos em direito agrário, moradia e urbanismo nas Defensorias Públicas estaduais, assim como sobre a existência de assessorias ou parcerias técnicas. Também foi analisado o *site* do CONDEGE, que permitiu o achado de enunciados da Comissão.

A partir do levantamento fornecido, o panorama apresentado pela pesquisa do CONDEGE foi complementado e atualizado de acordo com o objetivo desta pesquisa, sendo utilizados como critérios o comparativo entre os levantamentos e uma nova verificação nos sítios eletrônicos para checagem final e classificação dos dados quantitativos a respeito da existência dos núcleos especializados, seus respectivos atos constitutivos e material de orientação produzido.

A pesquisa, então, foi sumarizada e dividida em quadro constando o Estado da Defensoria Pública, núcleo instalado e normativa de criação.

Para o estudo qualitativo subsequente, foi realizada nova consulta ao levantamento do CONDEGE para verificação da existência de assessorias técnicas nos núcleos implementados e para análise das atribuições definidas, esta última complementada e atualizada seguindo os critérios delineados para o estudo, de modo que a pesquisa pudesse entender a aproximação e o distanciamento entre as principais possibilidades de atuação das Defensorias Públicas.

No curso da pesquisa, foram encontradas dificuldades como o achado das Portarias de criação dos Grupos de Trabalho com atuação na temática e de como a atuação pela efetivação do direito à moradia é abordada em algumas Defensorias Públicas, uma vez que a disponibilização dos dados se revelou muito pulverizada e que estes não estão sistematizados, fato descrito na apresentação dos resultados nas seções subsequentes.



Quando não foi possível encontrar o ato constitutivo com a descrição detalhada das atribuições, como estratégia para superação do entrave foram realizadas consultas nas abas de pesquisa dos *sites* institucionais, nas redes sociais ou na ferramenta do *google* para verificação da existência de atuação no assunto, sendo escolhidos novamente filtros como “conflitos fundiários”, “regularização fundiária”, “moradia” e “Defensoria Pública”.

Além disso, sobre a existência de assessoria técnica para atuação com apoio de equipe interdisciplinar, as informações não são disponibilizadas ou não resultaram em achados, uma vez que, quando os atos constitutivos possuem a previsão a esse respeito, ao mesmo tempo não existem dados divulgados para confirmação de sua implementação e provimento dos cargos, o que motivou a utilização nesse critério apenas do citado levantamento do CONDEGE, sem que pudesse ser realizada, contudo, a análise comparativa entre os meios de pesquisa para sua consequente complementação e atualização.

Como resultado da metodologia proposta, procurou-se, portanto, sistematizar e classificar o estudo de acordo com os critérios descritos, para que pudesse ser construído um retrato da atuação da Defensoria Pública no país pela garantia do direito à moradia.

### **3 Relato do levantamento e construção do panorama de atuação das Defensorias Públicas**

Partindo do uso da metodologia acima descrita, apresentam-se primeiramente os dados relacionados à Defensoria Pública da União. Foram pesquisadas as cinco unidades regionais e constatou-se que não há núcleo ou escritório específico destinado à atuação pela garantia do direito à moradia, uma vez que os casos são tratados, em regra, por defensores públicos vinculados aos escritórios cíveis ou de direitos humanos.

Por outro lado, verificou-se a existência, em âmbito nacional, da Secretaria-Geral de Articulação Institucional (SGAI), a quem cabe planejar, promover e coordenar a ação da DPU no que se refere, entre outras atribuições, às atuações estratégicas relacionadas às temáticas dos Grupos de Trabalho (GTs) instituídos, entre eles o Grupo



de Moradia e Conflitos Fundiários, com a participação de defensores das diferentes regiões do país.

Já em relação às Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal, para melhor visualização da pesquisa, foi elaborado o quadro abaixo com a individualização das Defensorias, núcleo que possui atribuição para tratar da temática de moradia e normativa interna de criação, de modo que foi possível organizar e sistematizar os seguintes dados:

**Quadro 01 – Panorama de atuação das Defensorias Públicas Estaduais e do DF na temática da moradia**

	<b>DEFENSORIA</b>	<b>NÚCLEO</b>	<b>ATO DE CRIAÇÃO</b>
1	Distrito Federal	Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Resolução 163/2017
2	Goiás	Núcleo Especializado de Direitos Humanos	Resolução 049/2017
3	Mato Grosso	Núcleo Estadual Especializado em Conflitos Fundiários	Resolução 19/2008 e 101/2018
4	Mato Grosso do Sul	Núcleo da Fazenda, Moradia e Direitos Sociais	Resolução 275/2022
5	Alagoas	Núcleo de Proteção Coletiva	Resolução 02/2023
6	Bahia	Núcleo de Prevenção, Mediação e Regularização Fundiária	Resolução 05/2011
7	Ceará	Núcleo de Habitação e Moradia	Resolução 54/2011
8	Maranhão	Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária	Regimento Interno (2007)
9	Paraíba	Núcleo Especial de Cidadania e Direitos Humanos	Resolução 43/2017
10	Pernambuco	Núcleo de Terras, Habitação e Moradia	Res. 03/2016 e 13/2020
11	Piauí	Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos e Tutelas Coletivas <sup>14</sup>	Resolução 22/2011
12	Rio Grande do Norte	Núcleo de Tutelas Coletivas	Res. 128/2016 e 228/2020
13	Sergipe	Núcleo de Articulação da Defensoria Pública com os Movimentos de Bairro	Resolução 05/2010 e 05/2015
14	Acre	Núcleo Cidadania	Resolução adm. 06/2014
15	Amapá	Núcleos de Direitos Humanos e Difusos <sup>15</sup>	Resolução 80/2022
16	Amazonas	Núcleo de Moradia e Fundiário	Resolução 22/2020
17	Pará	Núcleo de Defesa da Moradia	Resolução 252/2020
	Rondônia	Núcleo de Direitos Humanos e da	Resolução 91/2019

<sup>14</sup> Durante o levantamento, também se constatou atuação na área realizada pelo Núcleo Cível, além da criação do Projeto Morada (2022), com atuação de forma coletiva e transversal no âmbito da tutela do direito à moradia das pessoas que vivem nos núcleos informais urbanos e rurais.

<sup>15</sup> Foi verificada também a existência do Grupo de Trabalho Extraordinário de Políticas Urbanas, criado pela Portaria nº 65/2020-GAB-DEP-AP.



18		Coletividade	
19	Roraima	Núcleo Fundiário Urbano <sup>16</sup>	Resolução 08/2008
20	Tocantins	Núcleo Aplicado das Minorias e Ações Coletivas	Resolução 182/2019
21	Espírito Santo	Núcleo de Defesa Agrária e Moradia	Ato normativo 450/2015
22	Minas Gerais	Defensoria Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais	Deliberação 11/2009
23	Rio de Janeiro	Núcleo de Terras e Habitação <sup>17</sup>	Resolução 273/1987, 454/2008 e 108/2015
24	São Paulo	Núcleo de Habitação e Urbanismo	Deliberação 105/2008
25	Paraná	Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas	Deliberação 20/2019 e Resolução 230/2016
26	Rio Grande do Sul	Núcleo de Defesa Agrária e Moradia	Resolução 08/2013
27	Santa Catarina	Núcleo de Habitação e Urbanismo e Direito Agrário	Resolução 105/2020

Fonte: elaboração das autoras, 2024.

A partir da pesquisa e da construção do panorama acima sobre a atuação da Defensoria Pública na garantia do direito à moradia, passa-se ao estudo e análise da realidade encontrada.

#### 4 Análise dos resultados encontrados

##### 4.1 Estudo quantitativo dos resultados

Inicialmente, em relação à Defensoria Pública da União, constatou-se que não há núcleo especializado na defesa do direito à moradia nas unidades pesquisadas, que contam apenas com o Grupo de Moradia e Conflitos Fundiários.

O Grupo de Trabalho monitora os casos relacionados à moradia adequada no âmbito da DPU e “consolida os dados necessários a subsidiar mecanismos de acompanhamento da política de direitos humanos, em especial a Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Direito à Moradia Adequada<sup>18</sup>”. Além disso, tem como atribuição fomentar a criação de espaços participativos na formulação de políticas

<sup>16</sup> Apesar de constar resolução, não foi encontrada atuação relacionada à moradia pelo núcleo, que também não aparece no *site*. Por outro lado, foi verificada a existência de atuação pelo Grupo Especial de Promoção e Proteção aos Direitos Humanos (GPDH) e pelo Grupo de Atuação Especial da Defensoria Pública (GAED).

<sup>17</sup> Consta ainda o Núcleo de Loteamentos, criado pela Resolução 455/2008, que presta assistência aos moradores de lotes do Programa de Regularização de Loteamentos desenvolvido pela Prefeitura do RJ.

<sup>18</sup> Disponível em <https://direitoshumanos.dpu.def.br/gt-moradia-e-conflitos-fundiarios/>. Acesso 17 abril 2024.



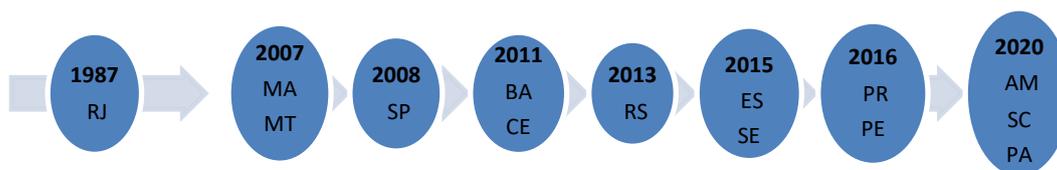
de moradia e promove a defesa de trabalhadores rurais nos processos em tramitação no Instituto Nacional de Reforma Agrária.

Apesar da gama de atribuições definidas e da existência de diversas atividades do Grupo publicadas no *site*, inclusive referentes à análise de políticas públicas, entende-se que a inexistência de escritórios ou núcleos para tratamento de demandas relacionadas ao assunto no âmbito da DPU revela um entrave para prestação da assistência jurídica de forma ampla, uma vez que, de acordo com os dados constantes do *site* institucional, há pontos focais com defensores públicos apenas nos Estados do AM, MT, PE, SC, SP e PA.

Nos achados da pesquisa, há ainda artigos produzidos por defensores públicos nas Revistas da Defensoria Pública da União e um guia em conflitos fundiários rurais e urbanos, com normativas e caminhos de atuação em alguns casos<sup>19</sup>.

Já no que se refere às Defensorias Públicas estaduais e do DF, foi identificado que as instituições vêm criando e instalando núcleos para defesa do direito à moradia ao longo dos anos, especialmente na última década. A partir do panorama construído na seção anterior, verifica-se que, dos 14 núcleos especializados encontrados, 10 foram criados a partir do ano de 2011, sendo os três últimos no ano de 2020, conforme demonstra a linha do tempo abaixo:

**Figura 01 – Criação de núcleos especializados ao longo dos anos**



Fonte: Comissão do Direito à Moradia e Questões Fundiárias do CONDEGE, atualizado pelas autoras (2024).

Todos os dados levantados levaram à constatação de que, entre as 27 Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal pesquisadas, 14 contam com núcleos especializados para tratar exclusivamente da temática do direito à moradia, conforme relatado. Além disso, o DF e o estado do Acre contam com defensores com

<sup>19</sup> GT Moradia e Conflitos Fundiários – DPU. Guia de atuação da DPU em conflitos fundiários rurais e urbanos, 2021. Disponível em: [https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia\\_atuacao\\_conflitos\\_fundiarios.pdf](https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia_atuacao_conflitos_fundiarios.pdf). Acesso em 15 jan 2024.

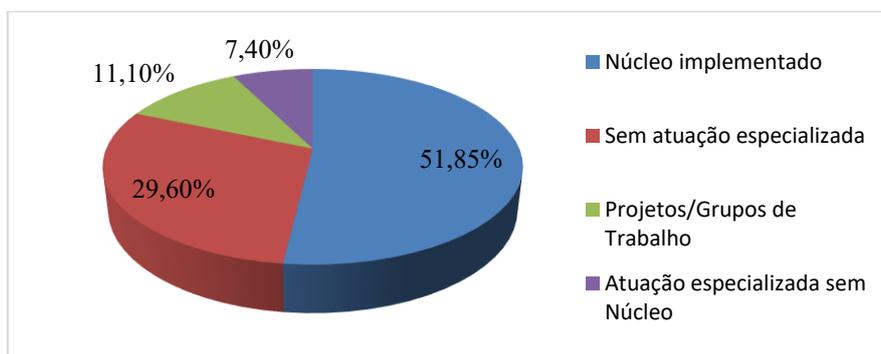


atribuição específica para tratar de moradia, contudo dentro de outros núcleos com atribuições mais amplas.

Registre-se ainda que, no estado do Mato Grosso do Sul, a moradia é tratada em núcleo próprio para assuntos relacionados a direitos sociais, não sendo, portanto, exclusivo para assuntos relacionados à moradia, e que, no estado de Roraima, não consta a implementação da Resolução encontrada de criação do núcleo, razão pela qual ambos foram retirados do quantitativo de achados.

Também é importante destacar que os estados do Piauí, Amapá e Roraima possuem projetos ou grupos de trabalho com atuação encontrada na temática. Assim, verifica-se que 51,85% das Defensorias Públicas possuem núcleo implementado, 29,64% não contam com atuação especializada, 11,11% contam com projetos ou grupos de trabalho e 7,4% contam com ofícios especializados dentro de núcleos que não são exclusivos para defesa da moradia, conforme gráfico abaixo:

**Figura 02 – Atuação das Defensorias Públicas Estaduais e do DF na defesa do direito à moradia**



Fonte: elaboração das autoras, 2024.

Ademais, das 13 Defensorias Públicas estaduais sem núcleo especializado implementado, o que corresponde a um percentual de 48,15%, constata-se que as atribuições para defesa do direito à moradia encontram-se distribuídas da seguinte forma: 06 em núcleos de direitos humanos, 03 em núcleos de tutelas coletivas, 01 em núcleo da fazenda pública, moradia e direitos sociais, 01 em núcleo de cidadania e 02 em projetos ou grupos de trabalho e atuação especial.

Outro fator importante é a existência de poucas unidades da federação com alguma normativa interna para direcionamento da atuação ou com divulgação e compartilhamento de materiais de orientação aos defensores públicos. Entende-se que

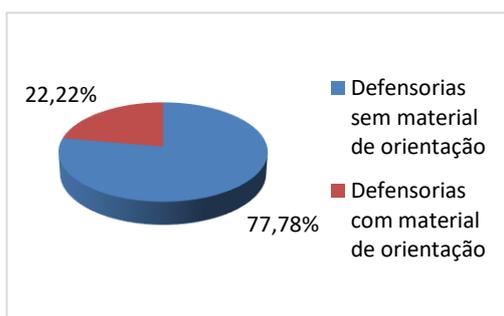


esse tipo de compartilhamento se revela de suma importância, uma vez que os núcleos especializados costumam ter sede e atribuições nas capitais dos estados ou nas regiões metropolitanas e que os municípios do interior, em regra, são atendidos por defensores públicos com atribuições gerais.

A esse respeito, das 27 Defensorias Públicas estudadas, somente 06 possuem em seus *sites* institucionais material de orientação na temática. Dentre eles, foram encontrados: boletim informativo (RS), modelo de peça (PR), ato normativo para atuação em caso específico com a AGEHAB (MS) e um protocolo de atuação para atendimento de comunidades (PA). Merece destaque a produção das Defensorias Públicas do Estado de São Paulo e Espírito Santo, com amplo material disponibilizado no *sítio* eletrônico, entre notas técnicas, oficinas, práticas exitosas, teses, pareceres, recomendações, cadernos, súmulas e um guia para defesa em ações possessórias.

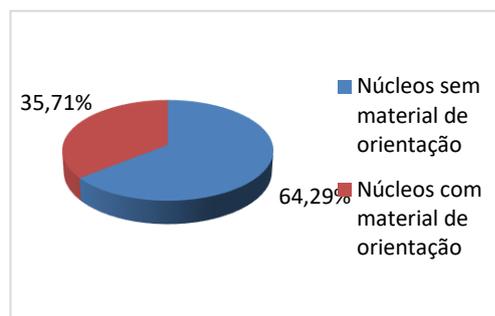
De acordo com o cenário acima revelado, constata-se que apenas 22,22% das Defensorias Públicas analisadas possuem qualquer tipo de material de orientação aos defensores públicos. Considerando somente as que possuem núcleo especializado implementado, esse percentual sobe para 35,71%. Os dados apontados podem ser observados no gráfico abaixo, que mostram, respectivamente, o quantitativo avaliando a totalidade de Defensorias Públicas e o quantitativo avaliando as Defensorias com núcleo especializado.

**Figura 03 – Defensorias com material de orientação aos defensores públicos**



Fonte: elaboração das autoras, 2024.

**Figura 04 – Núcleos especializados com material de orientação aos defensores públicos**



Fonte: elaboração das autoras, 2024

Ainda sobre a produção de materiais de orientação, registre-se que o *site* do CONDEGE também conta com 07 enunciados aprovados pela Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias, todos com suas respectivas justificativas.

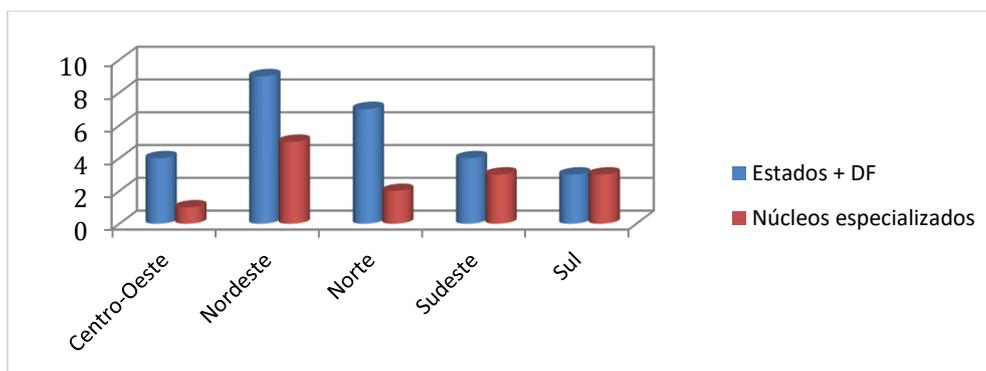


A temática abordada nos enunciados relaciona-se com as modificações nas ações possessórias coletivas do Código de Processo Civil de 2015, em seus artigos 554, §1º e 565.

Por outro lado, um ponto que também merece atenção é a análise da presença de núcleos com atribuição exclusiva para defesa do direito à moradia, levando-se em consideração os aspectos geográficos do país e o quantitativo de domicílios em comunidades urbanas por estado. Esses dados permitem, inclusive, que seja realizada uma análise comparativa entre a atuação especializada da Defensoria Pública e os dados divulgados pelo IBGE (2020).

Dessa maneira, partindo-se dos dados apresentados, verifica-se que a região centro-oeste conta com 01 Defensoria Pública com núcleo especializado, a nordeste com 05, a norte com 02, a sudeste com 03 e a sul também com 03. Quando esses dados são avaliados proporcionalmente ao quantitativo de estados por região, a região centro-oeste também é a que possui o menor percentual, com 25% da totalidade de seus estados com assistência especializada, seguida pela região norte com 28,57%, nordeste com 55,55%, sudeste com 75% e sul com a totalidade de seus estados assistidos de forma especializada, com percentual de 100%, conforme demonstra o gráfico abaixo:

**Figura 05 – Análise entre o quantitativo de Estados por região e o número de núcleos instalados**



Fonte: elaboração das autoras, 2024.

Em relação aos últimos resultados apresentados pelo IBGE utilizados na análise a respeito da quantidade de domicílios ocupados em comunidades urbanas, estes datam do ano de 2020 e constam de Nota Técnica<sup>20</sup> elaborada com o intuito de fornecer

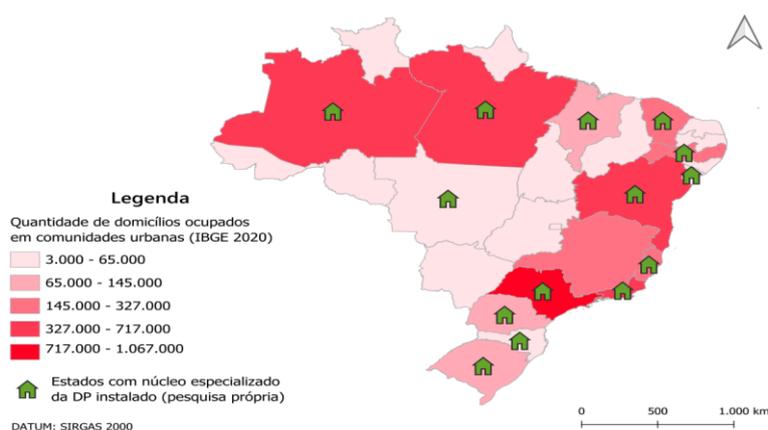
<sup>20</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19 – Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.



parâmetros atualizados para fins de políticas de saúde em razão da pandemia de COVID-19, e também com o objetivo de preparação do Censo Demográfico 2022, devendo, assim, ser revisados e confirmados com a publicação definitiva do recenseamento. Assim, levando-se em consideração os dados do Instituto, parte-se de um universo de 13.151 comunidades urbanas no país, que totalizam 5.127.747 de domicílios.

Para melhor visualização da quantidade de domicílios em comunidades urbanas por Estado e da análise comparativa com as unidades da federação com núcleo especializado, foi elaborado o mapa abaixo, que revela que, entre os estados com maior adensamento de domicílios em núcleos urbanos, apenas Minas Gerais, que se encontra na faixa entre 145.000 e 327.000 e possui um quantitativo de 231.385 (IBGE, 2020) de domicílios, não conta com núcleo especializado da Defensoria Pública.

**Figura 06 – Mapa com análise comparativa entre os dados do IBGE sobre domicílios ocupados em comunidades urbanas por estado e os núcleos especializados da Defensoria Pública instalados**



Fonte: Dados do IBGE (2020) e da pesquisa das autoras (2024).

Além disso, pode-se extrair dos dados compilados no mapa também que, das 13 unidades da federação que não contam com núcleo especializado, 12 estão na primeira faixa de domicílios ocupados, que vai de 3.000 a 65.000. Esse quantitativo, contudo, quando avaliado proporcionalmente à extensão geográfica, mostra que o Distrito Federal e estados como Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, apesar de não contarem com esse tipo de assistência, também possuem grande adensamento de domicílios, correspondentes, respectivamente, a 62.179, 64.568, 64.225 e 41.868 (IBGE, 2020).



## 4.2 Estudo qualitativo dos resultados

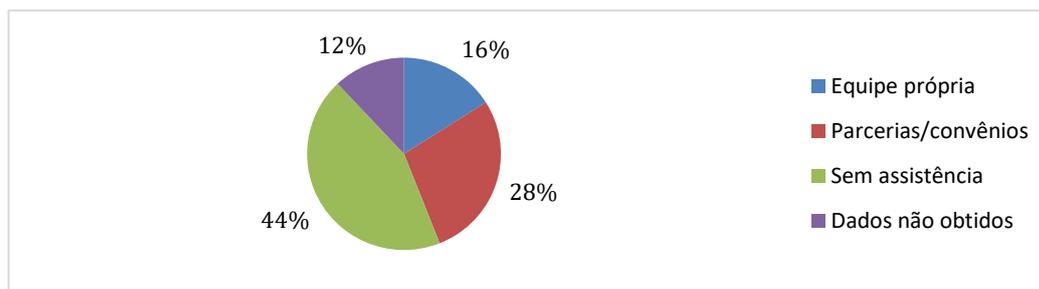
Encerrada a apresentação e análise quantitativa dos resultados, passa-se à análise qualitativa, de modo que seja avaliada a atuação das Defensorias Públicas a partir dos seguintes critérios: existência de equipe técnica e composição interdisciplinar, e definição de atribuições e abordagens de atuação.

No que se refere à existência de equipe técnica, não foram encontradas durante a pesquisa, no âmbito da Defensoria Pública da União, informações a respeito da atuação por meio de seu Grupo de Moradia e Conflitos Fundiários com equipe interdisciplinar.

Por sua vez, em relação às Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal, apesar do levantamento nos *sites* institucionais não apresentar resultados considerando esse critério, a pesquisa fornecida pelo CONDEGE conta com dados sobre a existência de assistência técnica e/ou parcerias, sendo constatado que, de um universo de 27 Defensorias Públicas, apenas 03 contam com equipe técnica própria: PA, RJ e SP.

Por outro lado, há 05 Defensorias Públicas que possuem parcerias ou convênios de assistência técnica: TO, PR, SE, BA e RN. Desse modo, para melhor visualização dos dados apontados, apresenta-se o gráfico abaixo:

**Figura 07 – Existência de assistência técnica própria ou por meio de convênios/parcerias**



Fonte: CONDEGE, 2020.

Considerando a realidade apresentada, pode-se concluir que, apesar da implementação gradativa de núcleos especializados ao longo dos anos, a Defensoria Pública, de forma geral, ainda possui uma atuação integrada com equipe interdisciplinar bastante tímida no que se refere ao número de instituições que contam com equipe técnica própria e/ou com assistência por meio de parcerias e convênios.

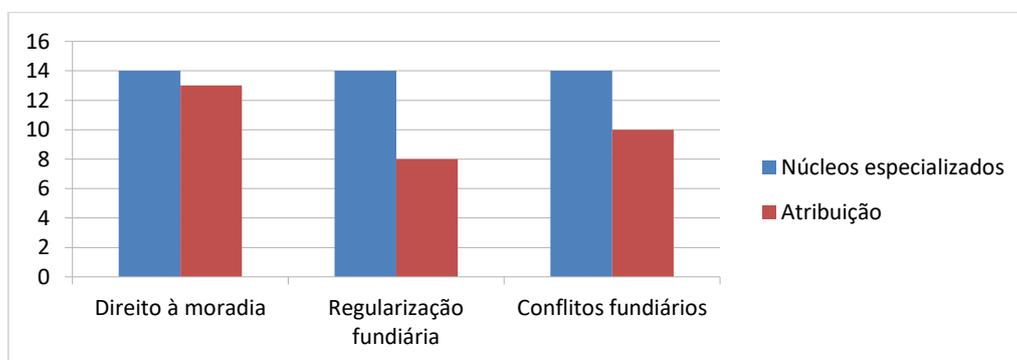


Nesse sentido, Zamoner (2017) entende que a atuação em demandas coletivas na defesa do direito à moradia necessita da colaboração de diferentes áreas para construção de respostas adequadas à complexidade apresentada, uma vez que os conflitos precisam de uma análise detida sobre os fatos que leve em consideração as condicionantes urbanas, econômicas e sociais, por meio da utilização de métodos próprios de outras áreas técnicas.

Alberini (2017) também defende que temas transversais não se limitam a uma especialidade, sendo necessário o diálogo entre equipes técnicas e jurídicas visando dar atenção às especificidades de cada demanda para que o trabalho interdisciplinar ofereça novas alternativas para a resolução de conflitos.

Por sua vez, analisando-se os atos constitutivos dos núcleos com atuação especializada e exclusiva na temática, quando fixados como indicadores as palavras-chave propostas na metodologia “direito à moradia”, “conflitos fundiários” e “regularização fundiária”, as palavras aparecem diretamente nos textos de acordo com o gráfico abaixo:

**Figura 08 – Presença dos indicadores de pesquisa nos atos de criação dos núcleos especializados**



Fonte: elaboração das autoras, 2024.

Registre-se, para melhor entendimento da análise apontada, que o indicador “direito à moradia” aparece no ato constitutivo de 13 dos 14 núcleos estudados, não constando apenas na Defensoria Pública de MT, uma vez que o ato de criação encontrado não conta com a definição de suas atribuições. Além disso, a ausência dos demais indicadores nas atribuições de alguns núcleos não representa a falta de atuação da instituição no assunto, pois há previsões genéricas que englobam as atividades em



referência, como por exemplo “medidas judiciais e extrajudiciais para tutela do direito à moradia e do direito à cidade”.

Também é importante destacar, entre as atribuições, os achados de temas que não foram propostos na metodologia de pesquisa, como “loteamentos irregulares e clandestinos”, “conflitos agrários”, “qualidade de habitação” e “mobilidade urbana”.

Ademais, também em relação à definição de atribuições das estruturas das Defensorias Públicas Estaduais e do DF identificadas, apresenta-se a tabela abaixo com a divisão em 04 grandes temáticas da descrição prevista nos atos constitutivos encontrados das principais atividades a serem realizadas relativas à garantia do direito à moradia, de modo que se obtenha um panorama entre possíveis similaridades e diferenças.

**Quadro 02: Principais atribuições nos atos constitutivos dos núcleos nas Defensorias Públicas Estaduais e do DF**

<b>PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES ENCONTRADAS</b>
<b>GENÉRICAS</b>
Direito individuais homogêneos, coletivos e difusos de pessoas em situação de vulnerabilidade; atuação em demandas relativas a direitos humanos; tutela de interesses individuais, coletivos e difusos em caráter preventivo ou quando houver violação de normas asseguradoras de direitos humanos; proteção de direitos coletivos de qualquer natureza, nas esferas judicial e administrativa.
<b>ESPECÍFICAS</b>
Promoção e defesa dos direitos à moradia digna, à cidade e à posse segura da terra; conflitos referentes ao uso e ocupação do solo e situações de violação dos direitos à moradia e à cidade e à terra, priorizando a mediação e conciliação desses conflitos; tutela dos direitos sociais, econômicos, culturais, para garantia do acesso universal e de qualidade à habitação, à mobilidade urbana e ao ambiente equilibrado dos grupos e minorias vulneráveis; promoção dos direitos individuais e coletivos <i>lato sensu</i> referentes ao direito à moradia, à habitação e ao urbanismo; pedidos e defesas concernentes à regularização fundiária urbana; consolidar e garantir o acesso à moradia digna no campo e na cidade; ações e atividades relativas ao âmbito material e processual do direito aos conflitos agrários e à moradia.
<b>CARÁTER COOPERATIVO, CONSULTIVO E OPERACIONAL</b>
Auxiliar a atividade funcional da Defensoria Pública, com a finalidade de subsidiar os órgãos de execução defensoriais na área da tutela coletiva, inclusive os do interior, por meio do estímulo à integração e ao intercâmbio entre esses órgãos, auxiliando para a obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções na área; prestar informações e auxílio técnico-jurídico aos demais defensores públicos do Estado em assuntos relacionados à regularização fundiária urbana e direito à moradia e à cidade.
<b>ATUAÇÃO ESTRUTURAL VOLTADA À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>
Propor e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo; participar de Conselhos Estaduais e Municipais afetos à temática; dirigir a atuação de forma integrada com a sociedade civil organizada, mediante articulações com os Movimentos e Organizações Populares, Associações, Sindicatos e afins, Universidade e Faculdades, bem como com os Órgãos Públicos que tenham atuação direta e correlata na temática; contribuir no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem à proteção e à defesa dos direitos à moradia e à cidade.



Fonte: elaboração das autoras, 2024.

De acordo com os dados apontados, há Defensorias Públicas que definem suas atribuições relacionadas à temática de forma genérica, como a promoção de direitos humanos ou a tutela de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos de grupos ou minorias em situação de vulnerabilidade, enquanto outras, especialmente as que já contam com núcleos especializados implementados, costumam possuir suas atribuições definidas de forma mais específica, mencionando o direito de acesso à terra, à moradia e à cidade, além dos conflitos referentes ao uso e à ocupação do solo.

A definição de atribuições de maneira mais direcionada demonstra, na prática, a especialidade diante da temática e a vinculação e a dedicação exclusiva do defensor público às demandas relacionadas ao assunto, o que exclui atuações que envolvam situações para tratamento de violações de direitos humanos como vistorias e inspeções em estabelecimentos prisionais, por exemplo, ou também de outros direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos.

Importante registrar que grande parte das estruturas criadas possui atribuição de caráter consultivo, cooperativo e operacional para atuação dos defensores públicos em outros municípios ou regiões, em assuntos que envolvem a garantia do direito à moradia das coletividades.

A esse respeito, entende-se que, conforme abordado anteriormente em relação à existência de material de apoio produzido pelas instituições, a definição de atribuições de auxílio e de caráter consultivo é essencial para efetivação do direito, já que ele demanda uma atuação especializada e direcionada e que os núcleos especializados costumam ter sede nas capitais dos estados ou nas regiões metropolitanas, enquanto os municípios do interior, em regra, são atendidos por defensores públicos com atribuições gerais.

Por outro lado, um fator que revela o distanciamento na definição de atribuições é a existência de Defensorias Públicas que, apesar de contarem com núcleo especializado, possuem previsão em seus atos constitutivos de atuação em questões como atendimento de demandas individuais de usucapião (PA), pessoas em situação de rua (CE) e assuntos que envolvam questões urbanísticas individuais de alinhamento predial (PA).

Apesar de serem temáticas que possuem relação com a garantia do direito à moradia, ainda que de modo transversal, a definição de atribuições que não sejam



especificamente direcionadas à efetivação do direito de forma coletiva pode acabar desvirtuando o sentido principal da criação de um núcleo especializado, que se pressupõe que possa envidar seus esforços exclusivamente para esse tipo de atuação, que, por si só, já é multifacetada e demanda variadas diligências tanto de forma judicial quanto extrajudicial.

Partindo desse entendimento de que o direito à moradia dos grupos vulnerabilizados demanda uma atuação qualificada, um ponto de aproximação entre os núcleos especializados na temática e os núcleos que abarcam uma atuação coletiva de modo geral é a previsão de atribuições relacionadas à contribuição na construção de políticas públicas, o que tem relação com a necessidade de encarar a problemática a partir da perspectiva do processo estrutural<sup>21</sup>.

De acordo com Monteiro (2022), questões envolvendo o direito à moradia ultrapassam os limites do processo individual em razão de uma gama de características das modalidades estruturais. Para o autor, a problemática é fundada na pretensão de construir soluções que envolvam políticas públicas, diferenciando-se das demandas tradicionais que necessitam de prestação jurisdicional, e sua concretização exige uma série de ações de governo que refletem em diversos eixos da estrutura burocrática, o que dimensiona a complexidade dos litígios.

Nesse cenário, a atuação sob essa perspectiva estrutural com o intuito de reestruturar uma situação ou uma política são de fundamental importância para o alcance da efetivação do direito à moradia, que, conforme abordado, é parte de um problema histórico e sistêmico que necessita de uma intervenção eficaz para ser enfrentado<sup>22</sup>.

Algumas das atribuições dentro desse espectro previstas nos atos constitutivos analisados são as seguintes: a participação em Conselhos Estaduais e Municipais com atuação na temática; a proposição e o acompanhamento de propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo; o direcionamento da

---

<sup>21</sup> A concepção de processos estruturais é originária do direito americano e, de acordo com Owen Fiss (2008), decisões estruturais são as que lidam com violações a valores constitucionais, tentam reestruturar uma organização ou instituição, eliminando a ameaça que ela representa a esses valores e direitos em virtude do arranjo institucional.

<sup>22</sup> Como exemplo de atuação estrutural da Defensoria Pública no assunto, pode-se citar o trabalho da Defensoria Pública do Espírito Santo, que desenvolveu estudo a respeito de imóveis abandonados, produzindo revista sobre a fiscalização da função social da propriedade no Espírito Santo e alcançando decisão judicial que determinou que a Prefeitura de Vitória fiscalize os imóveis abandonados do centro. Disponível em <https://www.defensoria.es.def.br/defensoria-consegue-decisao-para-que-pmv-fiscalize-imoveis-abandonados-do-centro/> e <https://www.defensoria.es.def.br/dpes-produz-revista-sobre-fiscalizacao-da-funcao-social/>. Acesso em 17 abril 2024.



atuação de forma integrada com movimentos sociais e órgãos públicos; e a contribuição no planejamento, elaboração e proposição de políticas públicas que visem à proteção e à defesa dos direitos à moradia e à cidade.

Assim, a partir da ótica construída, finaliza-se com a visão trazida por Raphael Maia Rangel (2022) em obra que busca viabilizar a solução de ausência de políticas públicas de habitação efetivas e os conflitos fundiários urbanos e na qual conclui que a Defensoria Pública possui a representatividade ideal para ser a mediadora dos conflitos relacionados com o acesso à moradia, assim como para influenciar na elaboração e condução de políticas públicas de habitação, uma vez que cuida do atendimento de pessoas desprovidas de recursos e em situação de vulnerabilidade.

## 5. Conclusão

A falta de acesso à moradia e a formação de comunidades urbanas são uma realidade presente em todo país e cabe à Defensoria Pública, instituição autônoma responsável pela defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade, a garantia de acesso à justiça a essa parcela da população, para que possam viver de forma digna e ter seus direitos fundamentais efetivamente respeitados.

O conjunto de dados encontrado com a pesquisa permitiu a criação de um panorama a respeito da atuação da Defensoria Pública no país relacionada à defesa do direito à moradia, por meio de levantamento do quantitativo de núcleos especializados na temática e da existência de possíveis diretrizes de atuação, bem como da análise qualitativa das atribuições nos atos constitutivos dos núcleos implementados e da existência de assessorias técnicas para desenvolvimento do trabalho com equipe multidisciplinar.

Após análise dos resultados, constatou-se que a Defensoria Pública da União dispõe de um Grupo de Moradia e Conflitos Fundiários, mas não conta com escritórios ou núcleos especializados para tratar de demandas relacionadas à questão. Nas Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal, verificou-se que 51,85% possuem núcleo implementado, 29,64% não contam com atuação especializada, 11,11% contam com projetos ou grupos de trabalho e 7,4% contam escritórios especializados dentro de núcleos que não são exclusivos para defesa do direito à moradia.



A partir de um estudo comparativo, também foi possível verificar que, à exceção de poucos estados da federação, ainda não foram construídos ou definidos parâmetros específicos ou protocolos de atuação visando à defesa da população vulnerável em conflitos fundiários e à garantia do direito à moradia por meio da regularização fundiária e da implementação de políticas públicas de habitação no país.

Outro resultado relevante da pesquisa foi a análise do quantitativo apresentado levando em consideração os aspectos geográficos e o número de domicílios em comunidades urbanas por estado. Nessa avaliação, constatou-se que, dos estados com maior adensamento de domicílios em núcleos urbanos, apenas Minas Gerais, que se encontra na faixa entre 145.000 e 327.000 de domicílios, não conta com núcleo especializado em moradia na Defensoria Pública.

Por outro lado, quando a avaliação foi feita de forma proporcional à extensão geográfica, verificou-se que, apesar de encontrarem-se na primeira faixa de domicílios ocupados, que vai de 3.000 a 65.000, Distrito Federal, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte também possuem grande adensamento de domicílios.

Em relação à análise qualitativa, constatou-se que a presença de equipes interdisciplinares para atuação integrada com os defensores públicos nos núcleos especializados ainda é bastante tímida no país, sendo necessário o fortalecimento da atuação nesse sentido, uma vez que a transversalidade da temática demanda olhares técnicos que possam qualificar a atuação da instituição.

Ainda, no que se refere às similaridades e diferenças entre as atribuições constantes dos atos constitutivos dos núcleos especializados implementados, verificou-se que são pontos de aproximação a previsão do caráter consultivo e de apoio aos demais órgãos de atuação das Defensorias Públicas, e a visão da problemática sob a perspectiva estrutural, com disposições sobre participação na construção de políticas públicas.

Sobre as diferenças entre as estruturas de atuação, foram achados da pesquisa a previsão de atribuições em poucos estados da federação de demandas que perpassam o direito à moradia apenas de forma transversal, como as ações de usucapião individual, os atendimentos para população em situação de rua e os que envolvem situações individuais de alinhamento predial, fato que pode interferir na atuação especializada em situações de grande quantitativo de casos nas atribuições destacadas.



Assim, considerando os achados apontados, conclui-se que as Defensorias Públicas vêm atuando de forma estratégica na defesa do direito à moradia por meio da instalação gradativa de núcleos especializados ao longo dos anos, especialmente na última década. De acordo com o panorama construído, a atuação direcionada no assunto vem aumentando, sendo necessária a evolução por meio da atuação integrada com equipe interdisciplinar, para qualificação técnica das informações necessárias e para que a problemática seja encarada por uma perspectiva estrutural, fatores fundamentais diante da complexidade dos casos que envolvem a atuação relacionada ao direito à moradia.

### Referências bibliográficas

ALBERINI, Marilene. Desconstruindo certezas, construindo novos caminhos: atuação interdisciplinar e defesa de direitos coletivos em habitação. Revista da Defensoria Pública - edição especial de habitação e urbanismo. DPSP, 2017. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/28c9e4ec-4204-3c02-7682-3d12d65e5c5b>>. Acesso 20 dez 2023.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, v. 1, n. 19, jun/dez 2011.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro Henrique; SANTIAGO, Cristine Diniz; CUNHA, Luis Felipe Bortolatto. Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os objetivos de desenvolvimento sustentável: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais. Brasília DF: Ipea, out. 2023 (Dirur: Nota Técnica, 40).

BURGER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº 80/94. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 01-11

CAMPOS, Andreilino. Do quilombo à favela. A produção do 'espaço criminalizado' no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2005.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 12)

CARVALHO, Sabrina Nasser de. A Defensoria Pública nos litígios coletivos de posse: propostas para a busca de um modelo procedimental mais garantista. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo./ Escola da



Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – Vol. 4, n. 25. São Paulo: EDEPE, 2019. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/6680b308-18b0-10e3-2e7c-092e4c526aac>>. Acesso em 14 de dezembro de 2023.

CASTRO, André Luís Machado de; BERNARDES, Márcia Nina. Construindo uma nova defensoria pública. In: Sousa, José Augusto Garcia (coord.). A Defensoria Pública e os Processos Coletivos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 104)

CONDEGE - Colégio Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais. Disponível em <https://www.condege.org.br/>. Acesso em 20 jan 2024.

NÚCLEO DE DEFESA AGRÁRIA E MORADIA. Revista Fiscalização da Função Social da propriedade nos Municípios do Espírito Santo. DPES, 2017. Disponível em <https://www.defensoria.es.def.br/dpes-produz-revista-sobre-fiscalizacao-da-funcao-social/>. Acesso em 17 abril 2024.

FISS, O. Two models of adjudication. In: DIDIER JR. F., JORDÃO, E. F. (coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008.

FREDERICO, Lilian Nina Silva; CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. Os bens territoriais da União e seus cadastros. Revista Brasileira de Cartografia, n. 68/10: 1937-1950 (2016). Disponível em: [https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/download/44293/23377/184210#:~:text=Os%20bens%20da%20Uni%C3%A3o%20s%C3%A3o,20%2C%20III](https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/download/44293/23377/184210#:~:text=Os%20bens%20da%20Uni%C3%A3o%20s%C3%A3o,20%2C%20III).)). Acesso em 21 jan. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Fundação João Pinheiro – Belo Horizonte: FJP, 2019.

GT Moradia e Conflitos Fundiários – DPU. Guia de atuação da DPU em conflitos fundiários rurais e urbanos, 2021. Disponível em: [https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia\\_atuacao\\_conflitos\\_fundiarios.pdf](https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Guia_atuacao_conflitos_fundiarios.pdf). Acesso em 15 jan 2024.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil/ James Holston; tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. – 1ª edição – São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19 – Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MANDI, Alexandre Tortorella. Vila Soma: uma experiência de articulação da advocacia popular com a Defensoria Pública. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo - Litigância Estratégica / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Vol. 5 – São Paulo: EDEPE, 2017. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/dcd2bb06-e718-c98b-da72-97bf657b89cd>>. Acesso em 23 de dezembro de 2023.



MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos, 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Breno; ROSA, Marcos. Ocupações urbanas e o papel da Defensoria Pública na efetivação do direito à cidade. Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – nº 7. Ano 5, março/2022. Disponível em <https://defensoria.mg.def.br/corpo-gestor/defensoria-publica-geral/revista-dpmg/>. Acesso em 12 dez 2023.

MONTEIRO, Elydia. Os processos estruturais nas ruas: investigando a possibilidade de convergências das demandas relacionadas à temática e os litígios estruturais. Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – nº 7. Ano 5, março/2022. Disponível em <https://defensoria.mg.def.br/corpo-gestor/defensoria-publica-geral/revista-dpmg/>. Acesso em 12 dez 2023.

MOREIRA, Márcio Alan Menezes. Ideologia Jurídica e Conflitos Fundiários. 2012, 161f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012, p. 90

MOURA, Camila Vieira Nunes. A Defensoria Pública e a defesa do direito à moradia de coletividades em situação de vulnerabilidade no espaço urbano. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

NUNES, L. S.. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. In: ARENHART, S. C; JOBIM, M. C. Processos Estruturais. Salvador: Juspodium, 2021, p. 687-702

OLIVEIRA NETO, Emérito Silva de. Fundamentos do acesso à justiça. Conteúdo e Alcance da Garantia Fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

RANGEL, Raphael Maia. Defensoria Pública: redimensionamento do seu papel político-jurídico-social para efetiva proteção dos vulneráveis no campo da moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SILVA, Juvêncio Borges; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; NETTO, Carlos Eduardo Montes. O papel da Defensoria Pública na promoção do direito à cidade. Revista de Direito da Cidade, vol. 14, n. 04. Rio de Janeiro: RDC, 2022.

VITORELLI, Edilson. Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos / Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros – São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

ZAMONER, Tatiana. Limites e possibilidades de atuação técnica do Núcleo de Habitação e Urbanismo. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo - Litigância Estratégica / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Vol. 5 – São Paulo: EDEPE, 2017. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/dcd2bb06-e718-c98b-da72-97bf657b89cd>>. Acesso em 23 de dezembro de 2023.



**Sobre as autoras**

**Silvia Gomes Noronha** é Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da UFPA. Especialista em Direitos Fundamentais pelo PPGD da UFPA. Defensora Pública do Estado do Pará, Titular da 2ª Defensoria Pública de Defesa da Moradia.

**Luly Rodrigues da Cunha Fischer** é Doutora em Direito pela UFPA e Universidade de Paris XIII em regime de cotutela. Mestre pela UFPA. Professora Adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA (Graduação e Pós-Graduação). Pesquisadora associada do Laboratoire Caribéen des Sciences Sociales (CNRS-França)

**Créditos de autoria**

As autoras contribuíram igualmente para a conceituação, investigação, metodologia e escrita do artigo.

**Declaração sobre conflito de interesses**

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

**Informações sobre financiamento**

Esta pesquisa não foi realizada com financiamento/apoio.

**Declaração de Disponibilidade de Dados**

Os dados que sustentam as conclusões deste estudo estão disponíveis no próprio artigo.

**Editores Responsáveis pela Avaliação e Editoração**

Carolina Alves Vestena e Bruna Bataglia.

