

**X ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA**

**GABRIEL ANTINOLFI DIVAN**

**JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO**

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Gabriel Antinolfi Divan; Jose Antonio Ureña Salcedo –

Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-016-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

Entre os dias 04 e 06 de Setembro de 2019, a Universitat de Valencia (Espanha) sediou o X Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). O evento, fruto da colaboração e proposta de internacionalização do CONPEDI com instituições de ensino superior de alto gabarito levou a um ciclo proveitoso de palestras, painéis e discussões acadêmicas em Grupos de Trabalho, um relevante numero de pesquisadoras e pesquisadores brasileiros – que, em contato com professores(as) e profissionais espanhóis, discutiram temas das mais variadas áreas de investigação, tendo como pano de fundo a “Crise do Estado Social”.

Reunidos na Facultat de Dret, no Campus Tarongers, da prestigiada instituição, na tarde do dia 06 de setembro, a Professora Doutora Maria Claudia da Silva Antunes de Souza (PPGD /UNIVALI-SC), o Professor Doutor Gabriel Antinolfi Divan (PPGD/UPF-RS) e o anfitrião do Grupo, Professor da Universitat de Valencia, Doutor Jose Antonio Ureña Salcedo, coordenaram o Grupo de Trabalho n. 19, dedicado a discussão da temática “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”.

O Professor Ureña a receber os alunos e professores brasileiros fez uma fala inicial em que enfocou inovações valencianas relativas a perspectiva de novos standards urbanísticos que transformam a própria relação de convivência e mobilidade na experiência da cidade: há em Valencia uma proposta clara de realizar um plano de cidade que requer investimentos para que se pensem modais e gênero urbanístico (levando em conta o acesso a serviços e lugares públicos de forma otimizada). E isso envolve uma mirada diferenciada desde e para com o próprio Direito.

Foram, ao longo da tarde, apresentados e debatidos oito trabalhos que perpassaram com grande amplitude tanto as áreas temáticas propostas em vários vieses, quanto a interlocução profícua entre elas, constituindo o eixo do Grupo.

Os trabalhos apresentados carregaram a marca que já se faz tradicional nos eventos do CONPEDI, que, além da originalidade no teor dos artigos e propostas de estudo

apresentados, exibem a liberdade de discussão que vai acrescida dos questionamentos, feedbacks e trocas propostas desde as indagações da banca formada pelos(as) coordenadores (as) quanto pela interlocução com os demais apresentadores(as) e público assistente.

Nesse Grupo temático, foram, pois, apresentados os seguintes trabalhos:

ADRIANO MENDONÇA FERREIRA DUARTE (Doutorando em Direito ambiental e Desenvolvimento sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara - MG) apresentou o trabalho intitulado “Habermas e as cidades enclausurantes: uma análise das comunidades fechadas urbanas como um produto da crise da esfera pública” escrito em coautoria com a Professora BEATRIZ SOUZA COSTA (Dom Helder Câmara-MG). O trabalho perpassa uma leitura interdisciplinar, inclusive criminológica, que estuda o papel da formação geográfica e espacial na moldagem das cidades e das cidadanias a partir de edge cities, comunidades fechadas e novas muradas urbanas. O impacto dessa experiência gera uma miríade de discussões que atingem a própria questão do tipo de vivência que se pode obter a partir de modelos e configurações que definem mesmo aquilo que se podem entender como esfera pública.

MURILO JUSTINO BARCELOS (Doutorando em Direito na UNIVALI-SC) apresentou um artigo produzido em coautoria com MELL MOTA CARDOSO CONTE (Mestranda em direito na UNIVALI-SC) intitulado “Direito imobiliário: do paradoxo entre a punibilidade pela alienação de imóveis sem incorporação imobiliária, requisitos legais para a aprovação da incorporação imobiliária e a necessidade de comercialização pelo empreendedor”. O texto enfoca a necessidade de uma regulamentação regrada e racionalizada em relação a questões relativas a incorporação imobiliária: questiona o excesso de regulação (sem recair em um total laissez-faire no tema) que pode desvirtuar a própria necessidade político-jurídica desse tipo de exercício fiscalizador.

VANILZA RIBEIRO XAVIER (Mestre em Direito pelo PPGD da UFMG-MG) foi coautora de um artigo apresentado por DANIEL GAIO (Professor de Direito Urbanístico da Universidade Federal de Minas Gerais – MG) denominado “A naturalização das remoções forçadas e o direito a moradia adequada”. O texto discute criticamente o grau perigosamente normalizado das remoções forçadas, pautadas em conceitos e em políticas que são geradores de exclusão planejada a partir tanto de discriminações de classe quanto da autotreferente ausência de claros procedimentos administrativos que possam servir para obstaculizar e questionar os procedimentos

EDSON RICARDO SALEME (Professor Doutor na Universidade Católica de Santos-SP) e SILVIA ELENA BARRETO SABORITA (Professora da Universidade Paulista UNIP-SP e Doutoranda em Direito na Universidade Católica de Santos-SP) trouxeram para a apresentação o texto “A Importância do Conselho das Cidades para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano”. O trabalho ressalta a importância da capilarização de diretrizes para as cidades a partir de um Ministério das Cidades (hoje extinto pelo governo federal brasileiro) e o ConCidades – o conselho (federal) das cidades, e sua fundamental participação no desenvolvimento político das municipalidades a partir de uma assessoria técnica e de uma participação mais plural e democrática (e inclusive aderente aos ditames constitucionais)

GABRIELA AMORIM PAVIANI (Mestranda da Universidade Estadual de Londrina – PR) apresentou trabalho escrito juntamente com JULIANA CRISTINA LIMA GROCHOSKI (igualmente mestranda pela mesma instituição), chamado “Estudo do contrato de compromisso de compra e venda: um dos instrumentos mais utilizados para o acesso à moradia no Brasil”. Na toada de uma série de discussões ampliadas que permearam a tarde de trabalhos, as autoras trouxeram questionamentos e reflexões que partem da necessidade de efetivação do acesso à moradia e da questão jurídica que cerca o instrumento colocado à luz da análise. A tipologia do contrato em questão, e a evolução do seu uso (quase como substitutivo do pacto-padrão nos moldes atuais) foram alguns alvos da investigação.

PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR (Mestre em Direito e Procurador do Estado de Sergipe – SE) fez um paralelo interessante entre teses de Direito Administrativo Brasileiro e Espanhol no trabalho intitulado “Configuração jurídica das novas potestades administrativas previstas na Reurb à luz da teoria de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramon Fernández”. O autor trouxe um apanhado de conceitos que joga as ferramentas teóricas dos autores hispânicos para um comparativo interessante que complementa e inova em relação às premissas usuais do estudo da matéria (com foco na discussão da Regularização Fundiária Urbana– Reurb) em solo brasileiro. A inexistência de alguns aportes e institutos espanhóis no direito brasileiro e as possíveis entrecruzas doutrinárias diante das diferenças podem tanto ser entraves quanto pontes para a construção de ferramentas teóricas originais.

GABRIELA FAUTH (realizando estágio Pós Doutoral na Universidade Federal do Rio de Janeiro-RS) apresentou trabalho elaborado conjuntamente com ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALAZZI (Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo na mesma universidade). O texto, intitulado “Práticas sociais instituintes e direito à cidade no contexto da crise” aponta para uma crítica de uma racionalidade do tipo universalizante (no sentido inexorável) como franca incentivadora de um projeto de cidades-standard. Faz,

igualmente uma crítica aos obstáculos antidemocráticos e politiza a discussão sobre os espaços urbanos. Não deixa de mencionar os influxos do neoliberalismo e das racionalidades arraigadas na lógica predatória do mercado para propor uma abertura e um afastamento rumo uma (re)humanização do próprio debate e suas agendas.

GABRIEL DIVAN apresentou o trabalho escrito em coautoria com MARIANA CHINI, discutindo “Dimensões do Poder, Império e Semiocídio: possibilidades para um paradigma de alteridade”. O texto se centra em uma hipótese de maneiras não lineares (e por vezes não evidentes) de dominação e de exclusão de várias formas de diferença, a partir do conceito de semiocídio, e das bases para a crítica jurídica desse fator, buscando conexão com paradigmas de alteridade e de integração das diferenças (sob vários prismas). O texto parte de afirmação de diferenças para promover um debate que se acopla de modo insuspeito nas discussões travadas ao longo dos debates Grupo, dado que o componente político do próprio debate imaginado para o GT se aninha em suas premissas.

Os textos acima descritos, que compõem essa publicação, traçam um interessante panorama sobre miríades distintas que cercam as temáticas (feliz e proficuamente amplas) ilustradas pelo título, pela ementa proposta e pela seleção de artigos que delineou o Grupo de Trabalho. Representam fielmente o compromisso dos(as) pesquisadores(as) na abertura dialogal e na abertura epistemológica que faz com que os temas possam ser debatidos sempre com compromisso de desenvolvimento teórico e possibilidades de reflexo prático que se impõe relativamente à proposta. Os desafios de se pensar um renovado Direito Urbanístico, a Cidade em toda sua efervescência (e os obstáculos à emancipação e à convivência democrática), pautados (sempre) por uma premissa de reconhecimento e alteridade deram a tônica de nosso encontro em terras mediterrâneas. Que sirvam para inspirar quem agora estará lendo o material.

Só podemos dizer, no dialeto valenciano:

Gràcies. E bona lectura!

Valencia, Espanha, 07 de setembro de 2019

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza – Univali/SC - Brasil

Prof. Dr. Gabriel Antinolfi Divan – UPF/RS - Brasil

Prof. Dr. Jose Antonio Ureña Salcedo – Universitat de Valencia - Espanha



# A NATURALIZAÇÃO DAS REMOÇÕES FORÇADAS E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

## THE NATURALIZATION OF FORCED EVICTIONS AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING

Vanilza Ribeiro Xavier <sup>1</sup>  
Daniel Gaio <sup>2</sup>

### Resumo

Com exceção de um curto período nas décadas de 1980 e 1990, a história das cidades brasileiras coincide com as remoções forçadas dos pobres para áreas periféricas. Esta prática tem diferentes motivações e discursos de legitimação ao longo do tempo, mas a razão principal, não explícita, diz respeito à incompatibilidade dos pobres viverem no mesmo território que os ricos. Entretanto, essa obsessão por expulsar os indesejáveis possui limites previstos em legislações e em documentos internacionais que estabelecem a garantia do direito à moradia adequada, inclusive o direito a um processo administrativo.

**Palavras-chave:** Remoções forçadas, Direito à moradia adequada, Conflitos fundiários urbanos, Naturalização, Processo administrativo

### Abstract/Resumen/Résumé

With the exception of a short period in the 1980s and 1990s, the history of Brazilian cities coincides with forced removals from the poor to peripheral areas. This practice has different motivations and discourses of legitimation over time, but the main reason, not explicit, concerns the incompatibility of the poor living in the same territory as the rich. However, this obsession to expel the undesirables has limits established in legislation and in international documents that guarantee the right to adequate housing, including the right to an administrative process.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Forced evictions, Right to adequate housing, Urban land conflicts, Naturalization, Administrative process

---

<sup>1</sup> Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Consultora na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa RE-HABITARE (CNPq)



## 1 INTRODUÇÃO

A cidade é o espaço onde se concentra a maioria da população mundial, portanto é o principal *locus* de produção das relações humanas e de reprodução social. Num contexto em que o espaço urbano, representado pela cidade, ganha cada vez mais relevo — seja pelas relações sociais e apropriação do espaço, seja pelo fornecimento de infraestrutura, seja pela produção imobiliária —, muitas famílias que vivem na periferia, residindo em favelas ou outros tipos de assentamentos autoconstruídos, são ameaçadas por desapropriação ou remoções forçadas.

Não raro esse processo ocorre com o pagamento de baixas indenizações e em função de projetos urbanos cuja real necessidade muitas vezes é passível de questionamento. Essa situação leva a diversos conflitos que envolvem órgãos da Administração Pública direta, a comunidade local e os interesses privados. Sob a justificativa de um projeto de urbanização é que muitas remoções forçadas ocorrem.

O termo “despejos” ou “remoções forçadas” é utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), conforme Comentário Geral nº 7 (ONU, 1997), para descrever situações em que indivíduos, famílias e/ou comunidades são removidos permanente ou temporariamente das casas e/ou terras que ocupam, contra sua vontade, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica. Por sua vez, Terminsk (2014, p. 23) conceitua a remoção como o processo de retirar um indivíduo de um território (sua unidade habitacional, por exemplo) sobre o qual não possui propriedade, o que normalmente acontece sem mecanismo de compensação adequado.

Segundo a UN-HABITAT (2014) — agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para assentamentos humanos —, em geral as remoções forçadas compartilham uma série de características comuns: ocorrem em países ou ciclos com piores condições de moradia; afetam desproporcionalmente os mais velhos, mulheres e crianças; são executadas de forma violenta; e resultam em violações de direitos humanos. A esses diagnósticos, junta-se a mais grave de todas as constatações: as pessoas removidas ficam mais pobres após a expulsão.

Para Terminsk (2014), os estudos sobre deslocamentos forçados não são recentes e remontam aos anos 1960 a partir de diversas causas, como conflitos armados, desastres naturais, industrialização e construção de rodovias. Para este autor, o investimento em

infraestrutura urbana básica acarreta mudanças no uso do solo, o que tende a elevar exponencialmente os casos de remoções forçadas ou deslocamentos intraurbanos. Uma estimativa de Termink (2014) afirma que, por ano, mais de 15 milhões de pessoas sofrem com os deslocamentos ou remoções dos locais de moradia em todo o mundo. Deste total, 60% se dão em função de projetos de (re)urbanização e transporte. Além disso, segundo dados de 2013 levantados pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil é de mais de 6 milhões. Apesar de tal relevância, Termink (2014) e Saule Júnior (2004, p. 158) afirmam que as remoções e os deslocamentos em função de projetos urbanos e de infraestrutura ainda permanecem pouco estudados, especialmente sob a perspectiva do processo administrativo e da segurança jurídica dos moradores afetados.

Nesta direção, esta pesquisa tem como objeto as remoções forçadas de moradores de baixa renda de assentamentos irregulares em centros urbanos, especialmente decorrentes de ações empreendidas pela Administração Pública. O recorte do estudo é, de fato, as famílias de baixa renda, ou simplesmente pobres urbanos, uma vez que, de acordo com a literatura brasileira, é sobretudo este contingente de pessoas que ocupa terrenos nas cidades brasileiras de forma precária. Não sendo normalmente os proprietários da área na qual residem, esses grupos tornam-se alvo de processos arbitrários, ilegais e em completo desrespeito aos direitos e às garantias fundamentais presentes na Constituição da República de 1988 e em normativas internacionais.

A definição do direito à moradia aqui adotada transcende sua categorização enquanto direito social, conforme disposto no art. 6º da Constituição da República de 1988. Adota-se aqui a conceituação utilizada pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (ONU, 1991), que o considera direito humano fundamental, e cuja compreensão ultrapassa o simples direito a um “teto”. Segundo as normativas internacionais, a moradia deve ser “adequada”, meio indispensável para satisfação das necessidades individuais, sociais, familiares e até mesmo econômicas dos cidadãos. Daí por que a expressão “adequada”, posto que vincula o exercício do direito ao atendimento de demandas multifacetadas dos indivíduos.

## **2 A NATURALIZAÇÃO DAS REMOÇÕES FORÇADAS E OS PROJETOS DE CIDADE**

### **2.1 A REMOÇÃO FORÇADA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA HISTÓRIA DA POLÍTICA URBANA DO BRASIL**

Apesar da política urbana no Brasil ter vivido nos anos 1980 e 1990 um período de avanços na esfera político-legislativa, não apenas em decorrência do capítulo da política urbana na Constituição Federal, aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e da Medida Provisória 2.220/201, bem como da ampliação das políticas públicas para os pobres urbanos nas experiências municipais, tais mecanismos não possibilitaram em maior proteção a esses cidadãos, sobretudo em se tratando de remoção forçada promovida pelo próprio Estado.

As remoções forçadas não constituem novidade no âmbito da política urbana dos governos enquanto modo de intervenção nas favelas (ou assentamentos precários). Desnecessário noticiar que elas vêm sendo adotadas por diferentes governos e/ou países, sendo que sua utilização é justificada enquanto ação destinada à realização de interesse supostamente “público” ou coletivo, visando à melhoria de vida nas cidades. A trajetória da política sobre habitação e favela no país tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema do déficit habitacional relativo à população mais pobre.

Para compreender as denúncias e os questionamentos levantados acerca da ineficácia do ordenamento jurídico atual na defesa dos direitos de moradores de assentamentos precários, cabe apresentar breve histórico sobre o tema. No Brasil, apesar de não resultar na supressão de assentamentos precários, ficou na memória coletiva a chegada da família real em 1808, quando 10 mil casas foram pintadas com as letras “PR” (referentes ao Príncipe Regente), abreviatura que significava na prática que o morador teria que sair de sua casa para dar lugar à realeza. A sigla “PR” ficou popularmente conhecida como “Ponha-se na Rua”. Os governos Pereira Passos e Carlos Lacerda também promoveram remoções em massa, sendo a violência e a arbitrariedade destas ações narradas na obra “O Cortiço”, de Aluísio Azevedo.

É interessante notar que, ao longo das últimas décadas no Brasil, as políticas públicas e o planejamento para os assentamentos precários de famílias de baixa renda, notadamente as favelas, alternam-se entre ações que visam à erradicação desses espaços, por meio de processos de despejo e remoção dos moradores, ou à sua integração à cidade, através de programas de urbanização e projetos que viabilizem a permanência destes indivíduos ou grupos.

Ao tratar da história da ocupação e da formação das cidades no Brasil, verifica-se que os assentamentos precários, ou favelas, obtiveram diferentes abordagens sob o viés da política urbana, registrando o revezamento de políticas de repressão, de completo “desconhecimento” e de evolução, atualmente, para iniciativas voltadas à integração à cidade (intervensões

multidisciplinares — físico-urbanísticas, socioeconômicas e jurídicas — e regularização fundiária).

Não se pretende aprofundar o tema, tampouco apresentar amplo detalhamento fático e histórico dos períodos noticiados<sup>1</sup>. Busca-se, ainda que de forma simplificada, apresentar o panorama da evolução do tratamento dos assentamentos precários ao longo das últimas décadas em termos de política pública governamental.

De acordo com Regino (2017, p. 13), ao longo do século 20 é possível apontar três distintos períodos no que se refere às diretrizes políticas relacionadas à remoção e ao deslocamento de famílias ocupantes de assentamentos precários. Tais períodos são identificados como estratégias e assim elencados: a) erradicação de caráter higienista com a remoção integral do assentamento; b) urbanização e consolidação dos assentamentos; e c) urbanização integrada com remoções e soluções de reposição.

A primeira fase foi caracterizada pelas intervenções estatais com fins higienistas, mediante remoção integral de assentamentos precários, e especialmente dirigidas às regiões centrais das cidades, como ocorreu no Rio de Janeiro, durante a gestão de Pereira Passos e Carlos Lacerda. Como não havia programas oficiais de governo para atendimento dos moradores de favelas, o que se verificava, na maioria dos casos, era a realocação de famílias em locais distantes das regiões centrais e desprovidos de infraestrutura básica e de equipamentos urbanos, como transporte público, alimentando assim o ciclo da moradia inadequada.

Além disso, em cidades como Belo Horizonte (CONTI, 2004, p. 190) e Rio de Janeiro (FAULHABER; AZEVEDO, 2015, p. 35), esses assentamentos precários sequer apareciam nos mapas oficiais dos municípios. Desta forma, ante a ausência de reconhecimento por parte do poder público, as políticas a respeito desses territórios eram marcadas pela leniência quanto à forma de ocupação, sem nenhum acompanhamento técnico, ou pela necessidade de sua completa subtração, uma vez que as famílias não poderiam habitar espaços sem o correspondente título de propriedade (CONTI, 2004, p. 190).

Embora considerada um marco na política habitacional brasileira, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, para financiar a construção de novas moradias, obras de saneamento e outros projetos com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), não favoreceu a urbanização dos assentamentos precários ou a melhoria nas condições de vida de seus moradores. Como na época as favelas não eram computadas

---

<sup>1</sup> Para mais detalhamentos sobre o período indicado, ver Denaldi (2003) e Maricato (2004).

enquanto residências, mas como indicador de déficit habitacional, os recursos provenientes do BNH foram utilizados na edificação de novas moradias para viabilizar a erradicação de assentamentos precários (REGINO, 2017, p. 15).

Como parte dessa política de desfavelização, foram constituídas entidades destinadas à execução das remoções, como no caso de Belo Horizonte, em que foi criada a Coordenação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISBEL)<sup>2</sup> (CONTI, 2004, p. 190). Essa organização foi responsável pelo processo de remoção compulsória de famílias para conjuntos e loteamentos na periferia da capital mineira durante as décadas de 1960 e 1970.

A segunda fase de intervenção, segundo Regino (2017, p. 17), tem início em meados dos anos 1980 e abarca novo olhar sobre os assentamentos precários, buscando sua consolidação e tendo como preceito fundamental a sua “não remoção”. Trata-se do período de reconhecimento dos direitos de posse da terra e da garantia de direitos sociais mínimos, como o acesso ao saneamento. Essa mudança de paradigma ocorre em função da articulação e do fortalecimento de movimentos populares, bem como da própria crítica ao processo de remoção por organismos internacionais (como na I Conferência do Habitat, em Vancouver, 1976), e da alteração das orientações nesse âmbito emitidas pelas instituições financeiras, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De acordo com Maricato (2014, p. 114), as políticas públicas relativas às favelas residiram no debate entre a remoção dos moradores ou a urbanização das ocupações, de modo a viabilizar a sua permanência. Cabe destacar que a evolução do tratamento governamental a esses espaços deu-se em razão de um amplo conjunto de mobilizações populares e sociais, de natureza plural, conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Estes movimentos lutavam pelo direito à moradia, pela substituição gradativa de ações governamentais de remoção e extinção de favelas, pelo seu reconhecimento enquanto tecido urbano e pela sua integração aos mapas das cidades. A mudança também foi resultado da eleição de prefeitos progressistas, como no caso de Belo Horizonte, Porto Alegre e Diadema, bem como do aporte de recursos orçamentários para as intervenções, predominantemente nas esferas municipais.

Neste período observa-se também, em nível municipal, a aprovação de legislações que reconheceram a existência dos assentamentos precários, incorporando-os aos mapas oficiais das cidades, assim como a autorização de normas urbanísticas específicas, as quais

---

<sup>2</sup> A CHISBEL foi criada em substituição ao Departamento de Bairros Populares (DBP), que por sua vez sucedeu à Coordenação do Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas, instituída em 1965 na capital mineira. Nos seus primeiros seis meses de funcionamento, a CHISBEL removeu mais famílias que o Departamento de Bairros Populares ao longo de 5 anos (CONTI, 2004, p. 190).

viabilizaram a regularização fundiária desses espaços. Em Belo Horizonte foi instituído o PROFAVELA por meio da Lei Municipal nº 3.235 (06 de janeiro de 1983), considerada a primeira lei que tratou da matéria no Brasil (CONTI, 2004, p. 194)<sup>3</sup>. As intervenções físico-urbanísticas nestes territórios ocorriam em caráter pontual e emergencial, com projetos quase sempre executados *in loco*, e que se atinham, geralmente, aos limites territoriais das favelas.

No caso de Belo Horizonte, a legislação do PROFAVELA foi aperfeiçoada, e a necessidade de elaboração de planos de intervenção integrada tornou-se condição para a realização de obras. Houve ainda o aprimoramento dos planos de intervenção, os quais passaram a ser implementados de forma multidisciplinar. Para além das melhorias físico-urbanísticas, foram propostas estratégias do ponto de vista socioeconômico e a regularização fundiária dos espaços mediante regularização, a fim de garantir segurança na posse dos moradores (CONTI, 2004, p. 206-207).

Por fim, a terceira estratégia governamental para os assentamentos precários, promovida do final da década de 1990 em diante, consistiu na urbanização integrada desses espaços de forma a assegurar, em tese, o direito à moradia das famílias e a promoção de sua adequada recuperação urbanística. Nesta etapa, para além do reconhecimento das favelas e assentamentos irregulares enquanto espaços destinados à moradia, como ocorreu anteriormente, busca-se sua integração à cidade mediante realização de obras e intervenções físico-urbanísticas. Nesse momento as remoções e os deslocamentos de famílias passaram a serem adotados (ou compreendidos) como meio para se garantir a moradia ou promover a adequada recuperação urbanística e ambiental da área de intervenção (REGINO, 2017, p. 20). Devido à centralidade dada às práticas de remoção forçada neste trabalho, este período histórico será abordado com mais propriedade nos itens seguintes.

## **2.2 RETRATO DOS PROCEDIMENTOS DE REMOÇÃO SOB A ÓTICA ADMINISTRATIVA ATUAL**

Para descrever como vêm sendo realizadas as remoções forçadas no Brasil, baseou-se na literatura brasileira dos últimos quinze anos, justamente o período em que foi apontado o aperfeiçoamento da política urbana sob o ponto de vista institucional, financeiro e normativo.

Os conflitos decorrentes das remoções forçadas e das intervenções praticadas pelo Estado em assentamentos precários são abordados em análises e pesquisas desenvolvidas em

---

<sup>3</sup> Sobre as experiências pioneiras em regularização fundiária em outros municípios, como Recife e Diadema, ver Alfonsin (1997).

diferentes regiões e cidades do Brasil. No Rio de Janeiro, pode-se citar Rolnik (2015), Faulhaber e Azevedo (2015), Mendes e Cocco (2016). Já em Belo Horizonte, tem-se Libânio (2016) e Lopes (2010).

Nas últimas duas décadas, principalmente após o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), acentuaram-se novamente as práticas de remoção a fim de viabilizar obras de urbanização e, conjugadamente, a realização de eventos esportivos em todo país, como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo. Segundo pesquisa realizada por Faulhaber e Azevedo (2015, p. 35-37), o governo municipal do Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2013, desalojou mais pessoas do que as gestões de Pereira Passos (1902-1906) e Carlos Lacerda (1961-1965), frequentemente citados para exemplificar a política de remoção na história das cidades brasileiras. Se no governo desses últimos (há quase um século) foram removidas em torno de 20.000 a 30.000 pessoas, a gestão de Eduardo Paes deslocou em torno de 67.000 indivíduos no período supracitado.

Em Belo Horizonte, identificada como uma das cidades pioneiras em políticas de atenção integrada e participativa nas favelas<sup>4</sup>, vive-se um intenso retrocesso. De acordo com Libânio (2016, p. 207), a prática do desfavelamento, ainda que não reconhecida pelo governo municipal, vem sendo realizada com grande frequência na capital e região metropolitana. Entre 1995 e 2005, foram concretizadas 2.866 remoções em virtude de obras públicas na cidade. Porém, somente no ano de 2006 esse número foi de 2.133 famílias removidas (LOPES, 2010, p. 92). Para fins de execução do Programa Vila Viva — voltado para a urbanização de favelas na capital —, foi estimada a remoção de aproximadamente seis mil famílias, entre 2014 e 2017.

Vê-se que, como acentua Muller, há um claro descompasso entre a produção normativa sobre a política urbana e sua eficácia na proteção do direito à moradia:

O Brasil parece caminhar a passos largos na construção de um marco jurídico que promova o direito à moradia com a criação de instrumentos que garantam a função social da propriedade. No entanto, caminha a passos muito lentos na tentativa de colocar em seu ordenamento jurídico disposições que previnam os despejos e garantam o direito à moradia desde a ótica da função social da propriedade (2014, p. 168).

Segundo a publicação “Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil” (ANCOP, 2014, p. 21-23), as estratégias utilizadas (quase que uniformemente em todo o território nacional) nas remoções forçadas iniciam-se pela produção sistemática da desinformação, sem que as famílias tomem conhecimento prévio sobre o projeto de

---

<sup>4</sup> Sobre o tema, ver Alfonsin (1997, p. 181-198).

intervenção na área, quantas pessoas serão deslocadas, como se dará o processo de reassentamento em outro local ou os parâmetros para indenização das benfeitorias.

As famílias geralmente não possuem acesso a esclarecimentos adequados acerca do processo de remoção e não participam efetivamente de um “processo administrativo”. Disto resulta ampla discricionariedade ao administrador público para estabelecer como as situações individuais serão tratadas, o que dá margem ao arbítrio e às decisões unilaterais, principalmente no que tange à negativa de recebimento de indenização e/ou reassentamento em outra unidade habitacional. Além do mais, não há possibilidade de interposição de recursos, tampouco comissão competente para julgamento de tais demandas.

No mesmo sentido, conforme pesquisa promovida pelo Ministério da Justiça em parceria com o Instituto Pólis nos Estados do Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p.13), esses processos de remoção efetuados pela Administração Pública caracterizam-se, geralmente, pela dificuldade de acesso à informação pela comunidade afetada e pela ausência de participação popular na definição das obras e nas ações de reassentamento.

Destaca-se, ainda, que os direitos de posse decorrentes da utilização do terreno para moradia não são computados para fins de fixação da indenização. Além disso, os valores ofertados pelo Poder Público são, na grande maioria das vezes, insuficientes para aquisição de residência próxima ao local onde as famílias habitavam. A existência de negócios ou moradias de uso misto (comércio/moradia) também não é valorada no cálculo da indenização.

Ainda que em contraprestação à remoção seja oferecido alternativamente ao pagamento de indenização o reassentamento em unidade habitacional construída pelo Poder Público (ou oriunda do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), o imóvel concedido normalmente encontra-se em local distante da moradia de origem, possui acesso precário pela falta de transporte público adequado, e está distante de equipamentos públicos, escolas, postos de saúde e até mesmo centros comerciais.

Outro problema é que tais edificações muitas vezes não atendem ao perfil socioeconômico dos moradores, seja em função da constituição familiar, seja porque o reassentamento em apartamentos inviabiliza a continuidade da atividade econômica exercida, como é o caso dos carroceiros, catadores de papéis, detentores de pequenos comércios, oficinas mecânicas, confecções e salões de beleza.



### **2.3 AS REMOÇÕES FORÇADAS NAS FAVELAS: DISCURSOS DE LEGITIMAÇÃO E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO (VELHAS PRÁTICAS SOB NOVOS DISCURSOS)**

Apesar da transformação das concepções políticas e do aperfeiçoamento das gestões públicas em relação às favelas ao longo das últimas décadas, na prática as violações do direito à moradia de seus ocupantes mantiveram-se, ainda que sob nova roupagem jurídico-institucional. Não se concretizou a justiça social muitas vezes utilizada para justificar as intervenções nos assentamentos precários.

Se, num primeiro momento da história do ciclo de urbanização brasileiro, o remédio para solucionar o problema das favelas consistia na sua supressão (ou remoção), vigora atualmente diretriz voltada à integração desses territórios à cidade como um todo, conforme explicita a Política Nacional de Habitação. Para os assentamentos precários são então formulados planos de modo que as intervenções urbanísticas propiciem melhores condições de vida aos moradores, mediante ampliação de redes de saneamento, luz, fornecimento de água, construção de equipamentos públicos, entre outros recursos. Porém, as remoções forçadas continuam a ser praticadas, mas desta vez legitimadas como medida viabilizadora da inserção destas melhorias no espaço urbano.

É interessante observar que o discurso higienista e segregador foi substituído por um discurso de integração e urbanização, mas que na prática não guarda correspondência com as necessidades reais destas famílias, tampouco com os propósitos de justiça social que devem orientar as políticas públicas urbanas.

Desse modo, se antes os programas de regularização urbanística e fundiária tiveram como princípio a permanência dos moradores, nas últimas duas décadas essa prática foi alterada progressivamente. Desde então o discurso de legitimação de tais procedimentos passa a se basear, quase sempre, na satisfação de um interesse supostamente “público” ou promessa de que as obras resultarão em melhorias na infraestrutura das cidades, na mobilidade urbana e nas condições de vida da população, inclusive das comunidades que serão removidas.

Por outro lado, dá-se pleno enfoque à desqualificação dessas famílias, que são consideradas pejorativamente “invasoras” e culpadas por seu próprio drama — ou porque estão “atrapalhando o desenvolvimento e a construção de obras importantes com seus casebres e vilas inteiras; ou porque ocuparam ilegalmente uma área de preservação ambiental”, por exemplo (MULLER, 2014, p. 178).

Tanto no passado quanto no presente, a eliminação das favelas resultou, em verdade, na liberação de terrenos e na disponibilização de áreas, principalmente para a iniciativa privada, visando construir, urbanizar ou valorizar imóveis para fins de utilização futura. Trata-se, assim, da apropriação do espaço urbano pelo capital ao longo da história das cidades, sendo recorrente o fenômeno de expulsão das famílias mais pobres, e com frequência juridicamente vulneráveis, de territórios de maior valor de mercado.

Ao analisar as remoções de favelas do Rio de Janeiro durante a execução de obras preparatórias para os jogos da Copa do Mundo e Olimpíadas, Faulhaber e Azevedo (2016, p. 36) denuncia que a modificação do discurso sobre as transferências na capital visou, na verdade, encobrir velhas práticas. A fim de resgatar a estratégia de eliminação de favelas situadas em terrenos nobres, como em outros momentos, o governo fluminense noticiou que agora as remoções das comunidades seriam diferentes das realizadas no passado, pois se pautariam pela participação dos moradores e pelo respeito aos seus direitos. Na época foi cunhado o termo “remoções democráticas”<sup>5</sup>. Como se verá adiante, a realidade foi muito diferente daquela prometida.

O modelo, de certa forma, vem sendo replicado em todo o país. A remoção de assentamentos precários ocupados por população de baixa renda é pressuposto para a reorganização do espaço urbano. A necessidade de abertura de corredores viários, a construção de parques, a instalação e a requalificação de equipamentos esportivos e, também, a eliminação de áreas de risco são, comumente, os argumentos mais utilizados pelo Estado para promover esses deslocamentos.

Esse histórico se deve à predominância do interesse do capital na construção e na ocupação da cidade. Preferiu-se, e ainda se prefere, privilegiar a especulação imobiliária ao direito à moradia, conforme comentário de Raquel Rolnik:

Não se trata apenas de uma nova escala de despossessão urbana que atinge o território da informalidade, mas também de uma nova dimensão da própria despossessão, na medida em que, em tempos de capitalismo financeirizado, a terra se tornou um elemento central no processo de circulação dos excedentes financeiros globais, transformados em várias formas de capital fictício. [...] Uma política que deixa de ser orientada para a satisfação das melhores condições de vida das pessoas, para a efetivação de direitos e para a distribuição do espaço urbano com maior justiça, para se orientar à maximização de lucros. Já parecem estar definidos de antemão quem ganha e quem perde com essa conjunção (*apud* FAULHABER & AZEVEDO, 2015, p. 13).

---

<sup>5</sup> Faulhaber e Azevedo (2016, p. 37) transcrevem discurso do então secretário de Habitação do Rio de Janeiro, Jorge Bittar, sobre a remoção de favelas na cidade. Ao falar dos planos de transferência, o secretário afirma que as famílias removidas poderiam optar por receber indenização e retornar à sua cidade natal, tal como já se praticava no governo Dutra (DENALDI, 2003).

Infelizmente é a necessidade de remuneração do capital financeiro investido nos processos de transformação urbanística que define seu conteúdo urbanístico, segundo síntese de Rolnik (2015, p. 242). Isto é, as mudanças urbanísticas não são implementadas sob o ponto de vista do cidadão. Diante disso, as obras de infraestrutura e requalificação urbana realizadas neste contexto não constituíram, nem constituirão, empreendimentos orientados pelo propósito de justiça social. Em geral, não há adequada participação popular em seu planejamento e, tampouco, respeito aos direitos fundamentais em sua execução (CARDOSO, 2017, p. 3).

Ou seja, o que se nota é que a política urbana se tornou, muitas vezes, uma soma de obras descomprometidas com um planejamento. Maricato (2015, p. 35 e 41) afirma que os planos, como sempre, cumpriram o papel do discurso e não orientaram o planejamento, evocando-se o planejamento estratégico como elemento justificador de tais práticas. Mesmo que realizados no contexto de projetos de melhoria físico-urbanísticas, os investimentos em urbanização priorizaram obras viárias ou de grande impacto e visibilidade.

#### **2.4 AS REMOÇÕES FORÇADAS COMO RISCO À EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: A NECESSIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Ao tratar das remoções forçadas enquanto medidas que resultam em graves violações aos direitos fundamentais das pessoas, famílias e comunidades afetadas, é necessário, primeiramente, definir e compreender o conteúdo do direito à moradia adequada, a fim de viabilizar a identificação de parâmetros para sua gestão e defesa nestas situações.

No âmbito brasileiro, nos termos do art. 6º do texto da Constituição (1988), o direito à moradia está qualificado como fundamental, e, conforme tratado anteriormente, existem no plano federal diversas normas que buscam conferir-lhe maior concretude.

Está aqui em questão um direito humano assegurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, corroborado, também, pelo PIDESC<sup>6</sup>. Este último, inclusive, estabelece que os Estados devem reconhecer o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, o que inclui a demanda de moradia, além da obrigação de adotar medidas apropriadas para assegurar a sua efetivação.

Trata-se de complexo heterogêneo de direitos negativos e positivos (SARLET, 2014, p. 269). Desse modo, cabe ao Estado concretizar ações ou prestações positivas, que, sobretudo, realizem o direito à terra e a segurança da posse mediante políticas e programas públicos de

---

<sup>6</sup> O Pacto foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

moradia, acesso à terra e regularização fundiária (OSÓRIO, 2014, p. 60). No contexto do tema do presente trabalho, as obrigações correlatas ao direito à moradia impõem ao Estado brasileiro não só combater ameaças de violação a essa premissa, mas também abster-se de praticar diretamente despejos e remoções forçadas.

A moradia deve ser compreendida como meio fundamental para satisfação das necessidades individuais, sociais, familiares e até mesmo econômicas dos cidadãos, não podendo ser reduzida ao direito a um teto. Igualmente deve ser considerada meio indispensável para fruição das demais funções sociais da cidade (lazer, transporte e trabalho), razão pela qual está intimamente atrelada ao princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à vida (OSÓRIO, 2014, p. 43-44).

É no esteio desta compreensão mais ampla do direito à moradia (derivado da garantia a um padrão de vida digno) que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU emitiu, em 1991, seu Comentário Geral nº 4. Neste documento são apresentados os elementos normativos constitutivos do direito à moradia, que, neste plano, é denominado “direito à moradia adequada”, pois não está simplesmente limitado à habitação do cidadão, mas envolve um espaço adequado para se viver, de forma segura e com privacidade, bem como dotado de iluminação, ventilação, infraestrutura básica e localização relativamente próxima ao trabalho.

Sob esta ótica mais abrangente, o CG nº 4 interliga o direito à moradia a outros direitos e princípios fundamentais, como a liberdade de expressão; de participar da tomada de decisões públicas; de escolher a própria residência; e de estar livre de ingerências arbitrárias ou ilegais na vida privada, na família, no lar e na correspondência.

Outra importante contribuição do CG nº 4, cuja compreensão é essencial para o deslinde deste trabalho, consiste na apresentação dos elementos constitutivos de uma moradia adequada, ressaltando-se que a noção de "adequação" será determinada por cada país em conformidade com sua realidade socioeconômica, cultural, climática e ecológica (OSÓRIO, 2014, p. 47). Neste contexto foram estabelecidos os seguintes itens inerentes ao direito à moradia adequada:

- a) Segurança jurídica da posse: direito de morar sem ameaças indevidas e inesperadas de remoção. Encontra-se relacionada ao direito de todas as pessoas possuírem segurança na posse, de modo que lhes seja garantida proteção jurídica contra despejos forçados e ameaças de mesma natureza;
- a) Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: a moradia deve estar interligada a redes de água, saneamento básico, energia elétrica, gás e, em sua proximidade, deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas destinadas ao lazer e à

prática de esporte, além do acesso a transporte público, serviços de limpeza e coleta de lixo;

b) Custo acessível: o custo para aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos;

c) Habitabilidade: a moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra o frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros) devem ser condizentes com o número de moradores;

d) Não discriminação e priorização dos grupos vulneráveis: a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais;

e) Localização adequada: a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Desse modo, nas proximidades da residência deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios e outros serviços básicos de abastecimento. Esta localização deve permitir acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um ambiente equilibrado;

f) Adequação cultural: o método, a forma e os materiais empregados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Da mesma forma, reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

Ao contrapor estes elementos integrantes do direito à moradia adequada às remoções forçadas, na forma como são operacionalizadas atualmente no Brasil, é forçoso concluir que os marcos internacionais de proteção ao direito, assim como as normas constituídas no Plano Nacional, vêm sendo sistematicamente desrespeitados.

Justamente pelo fato de as remoções serem forçadas, há que se combater ao máximo a utilização deste instrumento; e, nos casos em que não houver alternativa viável à sua prática, que sejam evitadas lesões aos direitos humanos das famílias envolvidas.

Daí que, posteriormente à elaboração do CG nº 4, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU aprovou, em 1997, o Comentário Geral nº 7, visando aclarar as consequências da prática de remoções forçadas e como tais ações promovem violações ao direito à moradia, em especial no que se refere ao direito de todos deterem grau mínimo de segurança jurídica na posse de sua habitação.

O CG nº 7 determina que os Estados devem adotar medidas legislativas contra os despejos, constituindo um sistema de proteção eficaz na mediação e solução desta espécie de conflito, seja no âmbito judicial ou administrativo. Essas diretrizes, conforme enfatiza Osório (2014), apontam que há necessidade de previsão de instrumentos jurídicos que sejam capazes de conferir a máxima segurança da posse aos ocupantes de moradias e terras; estejam em conformidade com as diretrizes relativas ao direito à moradia adequada constantes no PIDESC; e regulamentem circunstâncias e condições excepcionais em que as remoções possam ser concretizadas.

Sob tais parâmetros, impõem-se aos Estados as seguintes diretrizes decorrentes do CG nº 7: i) a adoção de medidas legislativas para que sejam especificadas as circunstâncias excepcionais em que as remoções podem ocorrer; ii) a realização de consultas, com os cidadãos ou grupos afetados, previamente às remoções, de modo a viabilizar a participação dos moradores e a discussão de medidas a serem adotadas para solucionar os impactos negativos, bem como as formas de compensação adequadas; iii) a priorização de estratégias de desenvolvimento, projetos e métodos de engenharia que minimizem a necessidade de remoções, bem como a elaboração de estudos prévios sobre os impactos resultantes dos despejos, que deverão indicar alternativas para minimizar os danos à população afetada, levando-se em consideração as diferentes consequências para mulheres, crianças e idosos; iv) a justa compensação para qualquer perda de bens pessoais ou reais, assim como a garantia do direito ao reassentamento, incluindo alternativas de moradia e/ou indenização que assegurem a aquisição de nova residência de melhor ou igual qualidade que a anterior, que atenda aos critérios de habitabilidade e acesso a serviços essenciais, e que esteja situada próximo do local original de habitação; v) o acesso amplo e irrestrito às informações acerca do projeto de intervenção e das medidas que serão adotadas para atendimento adequado das famílias; e vi) a garantia de acesso a efetivos e apropriados remédios legais, tais como audiências públicas e assessoria jurídica.

Nota-se que, no que diz respeito à forma de atuação dos Estados frente à execução de remoções, a oferta de garantias processuais, ainda que no âmbito administrativo, é obrigatória. De acordo com o parágrafo 16 do CG nº 7, é necessário considerar medidas adequadas à

garantia da proteção processual e o devido processo dos interessados; amplo acesso às informações relativas à remoção; e que essas sejam concedidas em prazo suficiente e razoável para que os cidadãos afetados se organizem face à transferência. Por fim, a diretriz internacional exige a oferta de recursos, bem como assistência jurídica, àqueles que delas necessitarem na defesa de seus direitos e interesses.

Cabe destacar, também, que na busca pela equalização da pluralidade de interesses presentes em intervenções urbanísticas, uma vez que será certa a existência de conflitos entre as diversas partes, incentiva-se a instituição de medidas preventivas e negociadas de solução das divergências decorrentes das remoções, por meio de instrumentos e mecanismos administrativos e judiciais de mediação.

Tratando de conflitos coletivos oriundos de violações ao direito à moradia adequada, Saule Júnior (2004, p. 159) enfatiza que é indispensável a adoção, pela Administração Pública, de processos administrativos que condicionem sua atuação à juridicidade, assegurando-se às famílias a possibilidade de participar efetivamente de todo o processo, seja previamente ou no decorrer de sua execução, e pautando-se a atividade administrativa pelos princípios da publicidade, transparência, contraditório e ampla defesa.

Respeitadas as especificidades de cada uma, pode-se ao menos elencar princípios, de natureza processual, pelos quais deverá guiar-se a autoridade administrativa na condução dos desalojamentos. São estes os princípios da participação, da informação (transparência), da imparcialidade, da motivação, da impugnação, e do direito à assistência e à representação. Todos eles interpenetram-se e podem ser aplicados conjuntamente.

Em razão do grande potencial lesivo do direito à moradia adequada, torna-se indispensável que os atos e as decisões administrativas concernentes à realização de uma remoção, ainda que no contexto de projetos urbanísticos de melhoria de assentamentos precários ou de redução de riscos geológicos, decorram de um regular processo administrativo e que sejam pautados pela ampla participação dos moradores<sup>7</sup>.

Nota-se que os benefícios da abrangente participação contribuirão não apenas para resguardar o direito à moradia adequada, mas resultarão, para a Administração Pública, em maior legalidade, transparência e legitimidade face aos particulares.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

<sup>7</sup> Para um passo a passo dos direitos dos moradores em processo de remoção forçada, ver GAIO, 2019.

No Brasil, os assentamentos precários constituem, não é de hoje, alternativa de moradia para a população mais pobre, que não dispõe de condições para acesso ao mercado formal da habitação. Essas famílias ocupam irregularmente áreas públicas e privadas, e, dada à sua vulnerabilidade socioeconômica, atrelada à ausência de título de propriedade dos espaços em que vivem, encontram-se sujeitas, recorrentemente, às ações de despejos e às remoções promovidas pelo Poder Público.

A produção do espaço urbano está cada vez mais atrelada à acumulação e à reprodução do capital. Isso resulta em mecanismo geográfico de ampliação da hegemonia das relações de propriedade privada e do modo de produção capitalista, sob um viés de dominação e de poder. E, como já sabido, tal mecanismo vem sendo utilizado de forma arbitrária e seletiva na formulação e/ou na execução das políticas públicas em nossas cidades. Neste contexto, os pobres urbanos são desconsiderados enquanto sujeitos de direitos e destinatários dessas políticas, principalmente em se tratando de projetos de urbanização que resultam em remoções forçadas.

Em decorrência das diversas violações destacadas, entende-se que as remoções de famílias ou comunidades pela Administração Pública descumprem os princípios e as diretrizes do Estado Democrático de Direito, uma vez que não são contempladas regras para proteger e efetivar a garantia constitucional do devido processo legal. Nestes termos, constata-se grave violação aos direitos e garantias fundamentais destas famílias, sendo necessária a inserção de mecanismos e procedimentos que assegurem ampla participação dos envolvidos, de modo que estes possam, de fato, atuar neste processo e intervir na proteção de seus interesses face à atuação governamental.

Desta forma, zelando pelas garantias fundamentais dos indivíduos, o devido processo legal poderá contribuir com o afastamento de condutas arbitrárias por parte da Administração Pública, na figura de seus gestores, funcionando como meio de controle de sua atuação e das decisões administrativas. Neste caminho, ao se exigir a observância da garantia do devido processo legal no âmbito das remoções forçadas e do conseqüente reassentamento dos cidadãos e grupos afetados por tais intervenções públicas, há possibilidade de se garantir e preservar o direito à moradia adequada desses indivíduos.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 1997.



ANCOP - ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. **Dossiê megaeventos e violações dos direitos humanos no Brasil - 2014**. Dossiê online, 2014. Disponível em: <[http://br.boell.org/sites/default/files/ancop\\_dossie2014\\_web\\_bollbrasil.pdf](http://br.boell.org/sites/default/files/ancop_dossie2014_web_bollbrasil.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BRASIL – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual de procedimentos**: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/424.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio Cardoso. Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 27.**, São Paulo, 22 a 26 maio 2017. Anais... São Paulo, 2017. p. 2-4.

CONTI, Alfio. A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o “Plano Global Específico”. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. Belo Horizonte, v.11, nº 12, os.189-216, dez. 2004.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SMH 2016**: remoções no Rio de Janeiro olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

GAIO, Daniel. **O processo de remoção forçada: passo a passo dos direitos dos moradores**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2019. Disponível em: <[http://rehabitare.direito.ufmg.br/?page\\_id=1413](http://rehabitare.direito.ufmg.br/?page_id=1413)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 203-219, set.-dez. 2016.

LOPES, Erika. **O projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-8AWDPV/disserta\\_\\_o\\_erika\\_lopes.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-8AWDPV/disserta__o_erika_lopes.pdf?sequence=1) >. Acesso em: 06 jun. 2017.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 2004.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MENDES, Alexandre F.; COCCO, Giuseppe. **A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas**. A história do núcleo de terras e

habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011). Rio de Janeiro: Revan, 2016.

MÜLLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte. Fórum, 2014, p. 161-178.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4 adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU**: trata do Direito a uma habitação condigna. [s.l.]: ONU, 1991. Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/2\\_1/IIPAG2\\_1\\_2\\_2\\_2.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/2_1/IIPAG2_1_2_2_2.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 7 adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU**: trata do Direito à Moradia Adequada e de Despejo Forçado. [s.l.]: ONU, 1997. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7\\_DESC](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte. Fórum, 2014, p. 39-68.

REGINO, Tássia de Menezes. **Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias - conflitos e desafios para as políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2017.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte. Fórum, 2014, p. 261-262.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

TERMINSKI, Bogumil. **Development-induced displacement and resettlement, causes, consequences and sócio-legal contexto**. Ssutgart: Verlag, 2014.

UN-HABITAT. **Forced evictions**. Fact-sheet-no-25rev-1. Nueva York y Ginebra. 2014. Disponível em: <<https://unhabitat.org/forced-evictions-fact-sheet-no-25rev-1/>>. Acesso em: 08 jun. 2017.