



REMOÇÕES FORÇADAS

E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Daniel Gaio
(Organizador)

Daniel Gaio

(Organizador)

REMOÇÕES FORÇADAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

IMPrensa UNIVERSITÁRIA DA UFMG

Belo Horizonte

2020



Diagramação: Guilherme Eustáquio Teixeira Souza

Realização: Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE

Apoio: Pró-Reitoria de Extensão/UFMG

Colaboração: CDES Direitos Humanos

Foto da capa: Promesseira do Círio de Nazaré – Belém (PA)

R389 Remoções forçadas e a administração pública [recurso eletrônico] / Daniel Gaio (organizador). – Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020.

1 recurso online (158 p.) – Inclui bibliografia e

índice. ISBN: 978-65-86462-01-2.

1. Direitos humanos – Brasil 2. Direito à moradia 3. Habitação
4. Administração pública – Brasil 5. Acesso à justiça – Brasil
I. Gaio, Daniel II. Título

CDU(1976) 342.7(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	4
1 - DINÂMICAS DA MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA: DAS OCUPAÇÕES ÀS REMOÇÕES	5
2 - A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA COMO MODALIDADE DE EXPULSÃO DOS POBRES DAS ÁREAS CENTRAIS	22
3 - DIREITO À MORADIA ADEQUADA	38
4 - INQUIETUDES E QUESTIONAMENTOS ÀS REMOÇÕES FORÇADAS REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	53
5 - A POSSE E AS REPERCUSSÕES INDENIZATÓRIAS NAS REMOÇÕES FORÇADAS EFETUADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	61
6 - ANÁLISE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS SOBRE REMOÇÕES FORÇADAS: LIMITES E PERSPECTIVAS	81
7 - QUANDO A LEI LEGITIMA VIOLAÇÕES AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: O CASO DE BELO HORIZONTE/MG.....	97
8 - FERROVIAS E REMOÇÕES: UMA ANÁLISE DO TRATAMENTO DA MORADIA URBANA EM FAIXAS DE DOMÍNIO.....	108
9 - O LUGAR DO POBRE NA CIDADE CAPITALISTA: O CASO DA VILA ARTHUR DE SÁ/BELO HORIZONTE	123
REFERÊNCIAS	138
ÍNDICE REMISSIVO	155
SOBRE OS AUTORES	158

APRESENTAÇÃO

A percepção acerca do que é justo ou injusto difere de acordo com os grupos sociais e com os contextos culturais. As narrativas sobre as injustiças estão em permanente disputa e, portanto, são variáveis no tempo e no espaço. Igualmente se diferenciam as compreensões de mundo quando as pessoas são próximas ou diretamente afetadas por situações de injustiça.

Esse quadro não é diferente no que se refere às remoções forçadas realizadas pela Administração Pública, pois no discurso dominante tem prevalecido a ideia de que é positiva a remoção de famílias pobres que vivem em áreas centrais e/ou valorizadas. Isso porque a distância social em relação aos pobres estimula os investimentos, além de proporcionar aumento no valor das propriedades localizadas no entorno.

Mas se, por uma lógica individualista e patrimonialista, o “progresso” enche os olhos de investidores e de alguns setores proprietários, a naturalização das remoções forçadas ocasiona danos sociais irreparáveis, e destrói sonhos e esperanças de cidadania.

Em sintonia com a necessidade de dar visibilidade a essa realidade, esta publicação traz reflexões e resultados do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Partindo do pressuposto de que a remoção forçada deve ter natureza excepcional e vinculada às garantias dos moradores afetados, a presente obra visa trazer contribuições para interpretações jurídicas e comportamentos políticos que se pautem pela efetiva concretização do direito à moradia adequada para todos os seres humanos, e, por consequência, do direito de permanência nos seus territórios.

Daniel Gaio

1 - DINÂMICAS DA MORADIA NA CIDADE CAPITALISTA: DAS OCUPAÇÕES ÀS REMOÇÕES

Thayan Rodrigues Coutinho Neves

1. Introdução

As cidades precedem o capitalismo e constituíram a base material necessária ao seu desenvolvimento, mas o próprio desenvolvimento do modelo capitalista transforma as cidades, podendo ser entendido como um indutor do processo de urbanização¹. Dessa forma, não é possível compreender o processo de produção do espaço urbano dissociado dos processos políticos, econômicos e sociais engendrados no modelo capitalista².

Nesse cenário, diversos são os atores que no ambiente urbano buscam concretizar seus interesses, fazendo com que as cidades se tornem palcos de lutas sociais. Destacam-se o capital, por suas diversas frações; o Estado, por seus diversos Entes, Poderes e agentes; e a sociedade civil, por suas diversas camadas. São, portanto, heterogêneos e, por vezes, contraditórios os agentes que na disputa pela cidade enaltecem seu valor de uso ou de troca.

A dinâmica dos processos políticos, econômicos e sociais, diretamente influenciada pela posição dos atores, molda, então, a cidade em diversas escalas e, nesse movimento, molda a própria produção da moradia, unidade básica a partir da qual se articulam todos os demais usos e acessos aos benefícios ofertados pela cidade. Os mais afetados pelo movimento de transformação das cidades são aqueles que se encontram nas camadas sociais historicamente segregadas, excluídos da participação política na cidade e do modelo formal de produção e consumo.

Essas camadas, impossibilitadas de promover sua habitação pelos meios formais, em decorrência da ausência de condições econômicas de pagar pela moradia e de políticas públicas habitacionais efetivas, encontram-se sujeitas às dinâmicas de produção e reprodução da cidade colocadas em curso por aqueles que detêm poder político e econômico para tanto. Assim, as populações de baixa renda, ora se encontram

¹ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade, p. 11; MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana, p. 17-18.

² Conforme Carlos, a urbanização constitui uma totalidade de planos (econômico, político, social e cultural) e uma justaposição de escalas (local, metropolitano e global), que se interpenetram dialeticamente. Cf. CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana, p. 61-62.

diante da necessidade de ocupar informalmente terrenos ou edifícios abandonados para fins de moradia, ora são forçadamente removidas dos imóveis que ocupam, sem que qualquer alternativa digna lhes seja assegurada.

Tais dinâmicas da moradia — as ocupações e as remoções — são determinadas pela correlação de forças sociais, econômicas e políticas que produzem e reproduzem a cidade, num processo que oscila entre a busca do valor de uso do solo para fins de atendimento das necessidades básicas de moradia das pessoas e seu valor de troca para atendimento das demandas do capital. Os processos de ocupação informal do solo para moradia se desencadeiam em razão da retenção monopolística do espaço mediada pela propriedade que as camadas de baixa renda não conseguem acessar. Já processos de remoção se operam por intermédio também da propriedade que se efetiva pela exclusão ou de supostos interesses públicos que se sobrepõem à moradia, como a realização de obras, a proteção ambiental e a necessidade de eliminar supostas áreas de risco.

Destaca-se que são diversas as situações que levam às remoções forçadas, de forma direta ou indireta. Dentre as mais comuns se encontram aquelas decorrentes de ações possessórias e petítórias, nas quais se reivindicam imóveis privados ou públicos ocupados para fins de moradia, em regra, sob o fundamento da propriedade. Ademais, são constantes as ações administrativas ou judiciais que se realizam não apenas com fundamento na propriedade, mas também nos supostos interesses públicos expressos na realização de obras, proteção ambiental ou eliminação de áreas de risco.

Assim, pretende-se analisar o processo de produção e reprodução do espaço urbano na cidade capitalista, bem como os atores envolvidos nesse processo que engendra as ocupações informais do solo para fins de moradia e as remoções forçadas como facetas de uma mesma dinâmica da moradia da população de baixa renda. Busca-se ainda compreender o papel do urbanismo e do direito enquanto ciência e técnica que fornecem os instrumentos e promovem a legitimação dessa dinâmica. Tais compreensões são fundamentais para que, diante da realidade e de seus processos concretos, se desenvolvam perspectivas teóricas e práticas com vistas à efetivação dos direitos humanos e do direito à cidade.

2. A cidade e a moradia como mercadorias

A cidade preexiste à industrialização, mas esta é um determinante fator de transformação das cidades e, portanto, um indutor da urbanização, de maneira que

industrialização e urbanização podem ser entendidos como dois aspectos de um mesmo processo³. O espaço urbano, pela conjugação dos elementos necessários para a realização do processo produtivo, se apresenta como condição e meio de reprodução e desenvolvimento do sistema capitalista, o que ocorre para além de sua fase fabril.

Com a passagem da hegemonia do capital produtivo industrial para o capital financeiro, num processo de mundialização que redefine a relação entre o global e o local, a transformação do espaço ganha novos sentidos. A realização do capital financeiro, globalmente articulado, demanda a produção de novos produtos imobiliários, localmente situados, tendo a cidade como mediação desse processo de reprodução do espaço, ou seja, a produção de um novo espaço, com uma fluidez avassaladora⁴.

Nesse cenário, o espaço entra no circuito econômico, desenvolvendo-se na dimensão da mercadoria pelo seu valor de troca, denotando que, não obstante a produção socializada do espaço, sua apropriação é privada e diferenciada na sociedade de classes, o que se processa por meio da propriedade⁵.

A cidade se apresenta como local de suporte das relações sociais de produção e rede de infraestrutura necessária para o desenvolvimento de cada atividade e, para tanto, se recriam constantemente os espaços mais propícios para a produção, distribuição, circulação, troca e consumo de mercadorias, conforme a equação mais favorável ao lucro decorrente da atuação, ora articulada, ora contraposta, das diversas frações do capital. Nesse processo, se orientam a organização do espaço, com a mudança de suas formas, estruturas e funções, dominando a produção, o processo de trabalho e a vida, na medida em que subsume todas as relações sociais, com impacto no uso e acesso à cidade pelos cidadãos e na vida cotidiana⁶.

O modo de produção, circulação e consumo das mercadorias, portanto, engendra relações que não se circunscrevem apenas a ambientes específicos, pois se expandem de tal forma que moldam a cidade, definindo seus acessos e usos, bem como determinam as relações sociais na sociedade de classes. Assim, o modelo capitalista, para além de ideologia e política econômica, é também uma racionalidade⁷ que estrutura os espaços físicos e sociais.

³ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade, p. 11-16.

⁴ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano como momento de acumulação capitalista, p. 25-26.

⁵ Ibidem, p. 28.

⁶ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana, p. 45.

⁷ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo, p. 17.

É forte em Lefebvre a distinção entre o valor de uso e de troca, de forma que, “com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é o valor de troca”⁸. Já evidenciava as disputas pela racionalidade que, não desvinculadas de ideologias, norteariam a atuação do urbanismo, dentre as quais se encontrava aquela que o concebiam para o mercado, visando lucro, de forma que, não apenas a moradia, mas o próprio urbanismo torna-se valor de troca, produto, portanto, conforme uma estratégia global⁹.

Nesse sentido que a cidade passa a ser concebida como mercadoria a ser vendida num mercado extremamente competitivo onde outras cidades se encontram à venda, conforme os atributos valorizados pelo capital transnacional. Trata-se da perspectiva do planejamento estratégico, pautado na ideia de *city marketing*, pelo qual se visa vender a cidade a investidores, visitantes e usuários solventes, tornando a pobreza um fator negativo do ambiente ou entorno social, que desvaloriza a mercadoria. Nessa perspectiva, além de mercadoria, a própria cidade é tida como empresa, cuja gestão, planejamento e ação, devem ser inspirados no mercado, com a destituição dos grupos de escassa relevância estratégica, esvaziando os instrumentos de controle político em prol de critérios de eficiência econômica¹⁰.

A produção da cidade se encontra voltada a certas camadas sociais em detrimento de outras, aprofundando o quadro de exclusão social determinado pelas condições históricas de formação das cidades. O processo de produção do espaço urbano como momento de reprodução do capital pressupõe a concentração da riqueza e do poder político nas mãos de uma classe, acentuando a segregação daquelas menos favorecidas, o que se manifesta na ausência de participação política efetiva e na definição do lugar de cada cidadão na hierarquia socioespacial¹¹.

Para o capital o espaço é tido por seu valor de troca, enquanto produto imobiliário e como rede de infraestrutura; para a sociedade, espaço é tido preponderantemente por seu valor de uso, como forma de realizar a vida¹². Em um processo de produção do espaço como mercadoria, que se opera no nível da habitação e

⁸ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade, p. 12.

⁹ Ibidem, p. 29-33.

¹⁰ VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano, p. 78-90.

¹¹ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Tragédia urbana, p. 60.

¹² Ibidem, p. 50.

da própria cidade, é através da moradia que o cidadão se situa no mundo e se relaciona com outros lugares e com a comunidade¹³.

A produção das cidades e da moradia relacionam-se de forma dialética, sendo que, as políticas e as práticas em torno da moradia são fundamentais ao acesso do cidadão à cidade como um todo, sua rede de serviços e equipamentos e à sociabilidade; da mesma forma a estruturação das cidades, a forma com que ela é produzida, moldada e valorizada é determinante para o acesso à moradia. Não há, portanto, como dissociar os processos que envolvem a produção da cidade e da moradia, notadamente quando ambas são concebidas e vendidas como mercadorias, submetendo-se à mesma lógica de mercado que redesenha as cidades e a vida dos cidadãos¹⁴.

Dessa forma, a produção capitalista da cidade e da moradia se processa por meio do urbanismo, mediante as justificativas do progresso e do pretense interesse público, apoiadas em discursos de eficiência econômica como expressa o planejamento estratégico. No plano jurídico, a propriedade assume papel fundamental na produção do espaço, uma vez que são suas formas jurídicas que possibilitam a apropriação privada da produção social e determinam quem acessa o espaço e os benefícios da vida urbana, em um processo de mediação necessária entre o cidadão e a cidade e de definição do lugar de cada um na cidade¹⁵.

Diante da concepção da cidade como espaço de acumulação capitalista, esta acaba por se evidenciar como um palco de lutas, onde os diversos atores que se apresentam na cena urbana disputam a conformação do espaço e o prestígio de seu valor de uso ou de troca, conforme as posições em que se encontram.

De um lado, a classe trabalhadora quer da cidade o seu valor de uso, pelo acesso à moradia e a equipamentos e serviços públicos de qualidade, o que não ocorre sem contradições entre os diversos estratos sociais, principalmente entre proprietários e não proprietários. Já o mercado, quer da cidade o seu valor de troca, como mercadoria, pela produção e exploração do espaço urbano, o que também não ocorre sem contradições entre as frações específicas do capital, que ora se opõem, ora se associam em torno de um projeto de cidade e na disputa pelos investimentos públicos. Por sua vez, o Estado tem fundamental importância na produção de legislação e no direcionamento de

¹³ Ibidem, p. 50.

¹⁴ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, p. 29.

¹⁵ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o 'direito à cidade' como horizonte utópico, p. 96-97.

investimentos, que podem favorecer uns ou outros atores que se situam na disputa pelo projeto de cidade e de urbanização em questão¹⁶.

A dinâmica da produção do espaço, portanto, apresenta movimentos e contradições que moldam processos referentes à própria produção da cidade e da moradia, com implicações políticas, sociais, econômicas e jurídicas que merecem maiores atenções.

3. A produção da cidade e as ocupações para fins de moradia

O espaço é produto histórico e social, condicionado às práticas e relações, também espaciais, nele desenvolvidas, e, na cidade capitalista, a segregação se constitui como conteúdo intrínseco da produção do espaço urbano e não um mero resultado¹⁷. O crescimento das cidades com a consolidação da propriedade privada e do mercado imobiliário engendra também a consolidação da periferia como possibilidade de a classe trabalhadora ocupar terrenos mais baratos pouco ou nada atrativos para o capital, desprovidos de infraestrutura e serviços onde constroem suas moradias em condições precárias, dividindo seu tempo entre o trabalho e a autoconstrução da moradia. Constituem-se, contraditoriamente, centro e periferia em uma lógica de dominação da reprodução social pela dinâmica capitalista¹⁸.

Assim, ocorre um fenômeno de segregação espacial das famílias desprovidas de condições de arcar com os custos dos terrenos urbanizados e bem localizados, tendo como resultado a divisão entre a cidade formal, com propriedades e construções regidas por um padrão de legalidade, e a cidade informal, com as moradias da população pobre destituídas do direito ao usufruto equitativo dos bens, serviços e oportunidades da cidade¹⁹. Tal realidade não decorre da ação subversiva de lideranças que pretendem afrontar a lei, mas sim é fruto de um processo de urbanização segregador e excludente que conserva raízes pré-republicanas²⁰.

A segregação residencial na cidade capitalista se evidencia na localização diferenciada das classes sociais e suas frações, interferindo no acesso aos recursos da

¹⁶ MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana, p. 22-25.

¹⁷ ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano, p. 112-113.

¹⁸ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana, p. 52. A autora avalia tal dinâmica com maior foco na conformação industrial da cidade de São Paulo, mas tal análise é bastante consentânea com a realidade de diversas cidades brasileiras, cujo crescimento se processa junto à industrialização e com as implicações dela decorrentes.

¹⁹ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina, p. 27-28.

²⁰ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, p. 155.

vida, em regra concentrados nas áreas destinadas à população que detém poder econômico e político, engendrando situações de segregação imposta, onde não há alternativas de escolha da localização e tipo da habitação, e a segregação induzida, onde há algumas escolhas possíveis, dentro dos limites estabelecidos pelos preços, ainda que a distinção seja tênue²¹.

Diversas tipologias de assentamentos compõem a paisagem da cidade segregada, como favelas, cortiços, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupações urbanas, com variações quanto à qualidade da habitação e do ambiente, constituindo espaços de localização diferenciada das classes sociais²².

As diversas tipologias de assentamentos informais, em regra, têm como característica a autoconstrução, que de forma estimada corresponde a cerca de 70% (setenta por cento) da produção residencial nas cidades brasileiras e se relaciona com as formas de ocupação do solo urbano e tem na segurança da posse o principal fator que influencia na estabilidade social, política, econômica e construtiva das moradias. Dentre os universos urbanos de moradia de baixa renda, destacam-se os loteamentos periféricos, com maior sensação de segurança da posse e onde há compra do lote de forma legal ou ilegal e desenvolvimento das edificações ao longo do tempo na medida da obtenção de recursos materiais; as favelas, onde os terrenos são adquiridos ou não por contratos informais e ocupados de forma espontânea em áreas desvalorizadas pela cidade capitalista, mas importantes para a lógica da habitação dos trabalhadores próxima aos locais de trabalho, com um reconhecimento tardio pelo Estado, sem descaracterizar a precariedade; e as ocupações urbanas, onde os imóveis são ocupados de forma lenta e conflituosa, em uma lógica referenciada na sobrevivência imediata, com menor segurança da posse²³.

Não obstante as peculiaridades, os três universos autoconstrutivos apresentariam semelhanças referentes à transformação da moradia ao longo do tempo, à base de

²¹ CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano, p. 42-43.

²² Ibidem, p. 44.

²³ NASCIMENTO, Denise Morado. Outra lógica da prática, p. 19-21. Destaca-se a dificuldade de definição estanque entre as realidades em questão, devido às diversas peculiaridades que podem se apresentar em cada território. Contudo, considera-se satisfatória a categorização de Nascimento para fins do presente trabalho. Para outra perspectiva, cf. LELIS, Natália. Ocupações urbanas: a poética territorial da política, p. 437-440.

valores cooperativos, ao atendimento de demandas imediatas e possibilidades futuras e à decisão autônoma dos moradores sobre o espaço²⁴.

O amplo universo de formas de ocupação do solo urbano encontra-se enraizado nas economias políticas locais com particulares configurações e trajetórias no tempo, embora em comum constituam zonas de indeterminação entre o legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado. Assim, em se tratando de assentamentos populares, a categoria “ilegal” não pode se absolutizada, vez que, em vários casos, os habitantes vivem em sistemas de posse paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados, reconhecidos ou ignorados²⁵.

Nos últimos 250 (duzentos e cinquenta) anos a propriedade enquanto forma específica de uso e direitos sobre a terra prevaleceu sobre as demais, sendo consagrada na ordem jurídico-política do Estado liberal, constituindo-se a barreira entre trabalho e terra necessária ao capitalismo para a sua perpetuação e exploração do trabalho assalariado, sob o fundamento político da pretensa defesa da liberdade²⁶ — dos proprietários. No modelo periférico de acumulação capitalista, há uma relação simbiótica entre trabalho e moradia informais, na qual as atividades informais ligadas à sobrevivência, inclusive a moradia autoconstruída, efetivadas pelos próprios trabalhadores a baixos preços, associadas a uma parcela sobrando de mão de obra, permitem a manutenção dos salários abaixo do mínimo vital, em um processo de superexploração do trabalho e espoliação urbana²⁷.

Pode-se entender a espoliação urbana como o somatório de extorsões decorrentes da precariedade de serviços coletivos que, juntamente com a moradia, seriam necessários para a reprodução da vida dos trabalhadores, acentuando ainda mais a dilapidação inerente à exploração ao trabalho²⁸. Nesse fenômeno se insere a produção da habitação, a qual depende de variados insumos e de uma complexa rede de agentes, sendo o controle sobre a terra urbana fundamental para a formação do preço no mercado, constituído por mercadorias cujo padrão é voltado para as faixas de renda mais elevada. Já a autoconstrução se apresentaria como solução de subsistência das

²⁴ NASCIMENTO, Denise Morado. Outra lógica da prática, p. 21-22.

²⁵ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, p. 174-175.

²⁶ *Ibidem*, p. 195-197.

²⁷ *Ibidem*, p. 157.

²⁸ KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana, p. 59.

classes de baixa renda, produzindo a moradia como indispensável meio de vida, mas que permite o rebaixamento do custo da reprodução da força de trabalho e maior extração do excedente econômico pela constante depressão do salário²⁹.

Nesse mesmo sentido, nos países capitalistas periféricos, a habitação não é problema para o capital e, muitas vezes, nem para o Estado, vez que os trabalhadores constroem eles mesmos suas moradias nos horários de descanso, pelo que os assentamentos informais integram as cidades de países como o Brasil e fazem parte da força de trabalho, o que se estende do período de industrialização até atualmente nas cidades globais³⁰.

Nos países periféricos há a necessidade da reprodução da força de trabalho, que não depende apenas de salário direto, mas também de políticas públicas para a resolução de questões coletivas, constituindo salário indireto, os quais dependem dos fundos públicos que também são disputados pelas frações do capital³¹. A ocupação informal do solo ignorando as normas urbanísticas se relaciona ao rebaixamento do custo da força de trabalho, sendo central ao processo de acumulação do capitalismo industrial, particularmente nas décadas de 1940 a 1980, e permanecendo até hoje, constituindo uma “urbanização dos baixos salários”³² como decorrência da “industrialização com baixos salários”³³.

É emblemático o caso de Belo Horizonte, cidade planejada para ser a nova capital e centro econômico e político do Estado, que, não obstante ter sido previamente objeto de um plano compreensivo com detalhado zoneamento da área urbana, não reservou nenhum lugar para os milhares de trabalhadores reunidos para construção da cidade. Dessa forma, em 1895, dois anos antes de sua inauguração, 3.000 (três mil) pessoas já residiam em duas áreas por eles ocupadas³⁴. Em 1912, 60% (sessenta por cento) da população já vivia em zonas rurais ou suburbanas, o que se agravou ao longo do tempo, inclusive em razão das políticas urbanas com efeitos significativos também

²⁹ Ibidem, p. 56-57.

³⁰ MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana, p. 20.

³¹ Ibidem, p. 22 e 25.

³² Ibidem, p. 26-27.

³³ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias, p. 155-157.

³⁴ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte, p.134.

nas cidades que compõem a região metropolitana, em decorrência da ausência de terrenos a baixo custo para habitação popular³⁵.

São diversos os fatores que influenciam diretamente no preço do solo urbano, dentre os quais a oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, proximidade com as zonas centrais, bem como a própria legislação urbanística que estipula usos e potenciais construtivos, estabelecendo um verdadeiro limite artificial à oferta. Todos esses fatores são determinantes para a valorização ou desvalorização do solo em determinadas áreas da cidade, o que implica o acesso a ele por determinadas classes sociais e dificulta o acesso dos pobres à moradia. Tem-se como consequência o desenvolvimento de um mercado de terras fora dos padrões, mas tolerado pelas autoridades municipais em razão da ausência de alternativas de moradia ou de localização de baixo custo³⁶.

As diversas formas de ocupação informal do solo urbano, portanto, são alternativas que se apresentam à população de baixa renda para efetivação de sua moradia autoconstruída, diante da impossibilidade de arcar com os custos exigidos pelo mercado formal e da ausência de políticas públicas efetivas nesse sentido. Essa realidade, em alguma medida, aproveita ao Estado e ao Capital, vez que esses podem concentrar seus esforços e investimentos nas áreas centrais da cidade, onde o solo urbano possui valor de troca mais elevado, efetivando a propriedade privada e dando seguimento ao processo de acumulação capitalista.

Como parte dessa dinâmica, a ocupação informal do solo urbano é, em alguma medida, tolerada, mas não em qualquer localização, uma vez que nas áreas valorizadas pelo mercado, a aplicação da lei se impõe³⁷. Não é o sentido abstrato da norma jurídica que determina a tolerância ou intolerância às ocupações informais do solo urbano, mas sim a lei de mercado, configurando a lógica de aplicação arbitrária da lei.

As ocupações informais do solo para fins de moradia se evidenciam na realidade urbana de forma aparentemente contraditória. De um lado, se apresentam como práticas sociais que contestam o intermédio necessário da propriedade para efetivação da moradia, buscando a efetivação do valor de uso em detrimento do valor de troca. De outro, essas próprias ocupações possuem raízes em uma realidade necessária e salutar

³⁵ LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano, participação cidadã e remoções de famílias em Belo Horizonte, p. 204-205.

³⁶ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, p. 185.

³⁷ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, p. 161.

ao desenvolvimento do modelo periférico de acumulação capitalista, pautado na urbanização dos baixos salários e em práticas clientelistas. Nesse sentido, há uma relativa tolerância à informalidade, a qual, contudo, é transitória, configurando a aplicação seletiva e arbitrária da lei.

4. A reprodução da cidade e a remoção da moradia

O urbano tido como mercadoria, por seu valor de troca, evidencia-se como espaço de acumulação capitalista, fazendo com que a cidade se torne um palco de lutas sociais em torno da produção do espaço urbano. Contudo, esse processo de produção do espaço desenvolve suas próprias contradições, que levam a uma tendência de baixa dos lucros, exigindo o aumento do ciclo de rotação do capital, com ampliação dos espaços de distribuição e consumo, através da expansão dos mercados e a criação de novas fronteiras de acumulação³⁸.

A consolidação do espaço urbano como matéria prima e produto, generalizada e efetivada a partir da propriedade privada, diante cidade super edificada e da ausência de zonas de expansão capazes de comportar a continuidade do processo de acumulação sem a perda da centralidade essencial para tanto, cria uma barreira ao seu próprio desenvolvimento, em razão da raridade do espaço. Essa situação exige novas estratégias realizadas em aliança entre as frações do capital, que demanda do Estado políticas de requalificação urbana, com alteração da legislação urbanística e aplicação de medidas de remoção da população residente, reproduzindo o espaço de maneira mais rentável com apoio no discurso do progresso³⁹.

A contradição gerada pela efetivação da propriedade privada, que resulta na ausência de espaços para a reprodução do capital pela produção da cidade, é superada, então, pela reprodução do espaço já construído, através de processos de renovação urbana e o oferecimento de novos produtos imobiliários, o que é possível através da aliança entre os planos econômicos e políticos. Contudo, esse processo traz tona mais uma faceta da espoliação urbana, da negação do urbano às camadas populares, que repercute intensamente no aspecto da moradia através das remoções das populações dos terrenos em habitam.

³⁸ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana, p. 49.

³⁹ Ibidem, p. 55.

Nos países periféricos, onde sequer foi possível a realização do urbano no que tange ao acesso à mobilidade, espaços públicos e coletivos de sociabilidade e moradia, as lutas ainda se direcionam à efetivação do direito de permanecer na cidade⁴⁰. A realidade preexistente é desconsiderada, o que ocorre em regra e com maior violência nos assentamentos ocupados por população de baixa renda, tendo-se as remoções como estratégia de superar limites à reprodução capitalista, em negação do direito à cidade⁴¹.

O urbanismo se apresenta, então, como ciência e técnica que promove a mediação necessária para transformação do espaço já produzido com vistas à reprodução do capital, sustentando discursos e políticas que justificam a mudança de usos, a transferência da posse e a remoção dos que não podem pagar pela terra urbana⁴². No plano jurídico, mais uma vez, a propriedade privada, que, em sua efetiva realização, gera a contradição da raridade do espaço, se apresenta também como elemento chave para a superação dessa contradição legitimando no âmbito do direito as remoções.

O entendimento da questão importa analisar as funções que a terra urbana apresenta na lógica do capital, tanto como matéria prima como produto do processo de urbanização. Na lógica do capital financeiro e rentista, o solo urbano, além de meio de produção, se apresenta como reserva de valor representado num título de propriedade que possibilita a recuperação da terra e sua valorização em momentos de escassez⁴³.

Dessa maneira, a terra se apresenta, num primeiro momento, como reserva de valor em um recurso escasso e imobilizado, apto a se valorizar e promover rendimentos, que serão aferidos em um segundo momento, quando da reprodução do capital pela reprodução do urbano. Assim, as diversas formas de ocupação do solo urbano para fins de moradia das camadas populares, alijadas do seu direito à habitação tanto pelo mercado formal como pelo Estado, se encontram em grave estado de indeterminação e insegurança que constroem situações de transitoriedade permanente sobre o vasto território de reserva a ser capturado no momento oportuno⁴⁴.

Os arranjos sociais engendram um verdadeiro pacto territorial, politicamente estabelecido, no intuito de responder a pressões das massas urbanas e, ao mesmo tempo, reafirmar a transitoriedade e o estigma social, baseando-se numa ordem indisposta a

⁴⁰ ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano, p. 113.

⁴¹ Ibidem, p. 119.

⁴² Ibidem, p. 115 e 124.

⁴³ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, p. 160.

⁴⁴ Ibidem, p. 174.

incorporar formas diferentes de ocupação do espaço para tão somente promover a tolerância seletiva de exceções às regras impostas⁴⁵.

Assim, enquanto a terra urbana cumpre com sua função de reserva de valor, revela-se a tolerância com as diversas formas de ocupação do espaço urbano pelas massas populares para fins de efetivação de sua moradia. Nessa lógica, de um lado, o Estado de desincumbe de sua função de promoção da habitação e seus agentes capitaneiam os bônus eleitorais advindos de tal condescendência⁴⁶ e, de outro, o capital, ainda desinteressado no aproveitamento econômico da terra como meio de produção, deixa de arcar com os custos da habitação, que não se incluem nos salários diretos e nem mesmo nos custos sociais que compõem os salários indiretos, liberando fundos públicos para investimentos de seu interesse. Contudo, dada a transitoriedade dessa relação, no momento de reprodução do capital pela reprodução do urbano, a tolerância passa a ser desinteressante, implicando a remoção dessa população com vistas a efetivar a propriedade privada e dar continuidade ao processo de acumulação.

Embora não sem contradições entre suas diversas frações, o capital geral se reproduz em ambos os momentos, tanto no de tolerância às ocupações informais do solo, quanto no de reprodução do urbano seguinte às remoções. No primeiro, a desoneração do Estado quanto às políticas habitacionais proporciona a liberação dos fundos públicos para investimentos a serem disputados pelas frações do capital, já que não destinados à composição do salário indireto pertinente à habitação popular, sem arcar com os custos da moradia nos salários diretos e sem prejuízo da reserva de valor que a terra urbana cumpre nesse momento. No segundo, a valorização do solo urbano decorrente das alterações na legislação urbanística e dos investimentos em infraestrutura e equipamentos, bem como a produção e comercialização dos novos bens imobiliários é que, realizando a propriedade privada, garantem a reprodução do capital.

O papel do Estado é fundamental tanto para o processo de reprodução do capital quando nos processos de remoções verificados nos assentamentos populares, já que essas são, em verdade, uma exigência daquele. Em contraponto à ideia de que os assentamentos informais resultam da ausência estatal, deve-se considerar que a sua

⁴⁵ Ibidem, p. 183.

⁴⁶ Conforme Maricato, “(...) os legislativos mantêm com esse universo [da informalidade] uma relação muito funcional, já que as anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é, portanto, funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor”. Cf. MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, p. 123.

formação, consolidação e remoção são mediados pela postura do Estado⁴⁷. Ao custear a urbanização, alterar a legislação urbanística, regular o estoque de terras, promover operações urbanas e articular fundos de investimento, direciona-se a política urbana para a construção de ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento das atividades capitalistas e a valorização do espaço, em detrimento das classes populares residentes alvo de remoções diretas via ação do Estado ou indiretas pelas vias da especulação imobiliária⁴⁸.

Quanto à cidade de Belo Horizonte, ao longo do século XX, sempre houve alguma forma de política oficial sobre favelas, seja pela remoção ou pelo reconhecimento de posse, da mera destruição de barracos até o pagamento de indenizações, do não reconhecimento e perseguição das organizações populares até a sua admissão nos processos de negociação⁴⁹. Quando das primeiras ocupações informais para fins de moradia na cidade, precisando da força de trabalho, o governo não impediu e ainda estimulou as ocupações, reservando insuficientes áreas para os trabalhadores apenas em 1902, período da primeira remoção de favela. Tais áreas foram sendo gradativamente reduzidas quando o valor da terra aumentava, instituindo uma dinâmica de ocupação tolerada em terras de baixo valor onde a força de trabalho era necessária e posterior remoção quando sua presença não fosse mais interessante ou as terras houvessem se valorizado⁵⁰.

Na cidade predominou a política remocionista até a década de 1980, pautado no método de desfavelamento, que visava a liberação das áreas centrais das “invasões”, expulsando para longe as populações que ali residiam, contribuindo para o adensamento de outras favelas e a formação de novas ocupações⁵¹. Tal política sofreu transformações a partir da década de 1980, diante das pressões exercidas pelos movimentos sociais organizados, com uma substituição temporária da política de remoções por uma política de urbanização, o que ocorreu principalmente no âmbito do Programa Municipal de Regularização Fundiária (PROFAVELA), criado em 1983, atendendo também às necessidades de reprodução social e de legitimação do Estado⁵².

⁴⁷ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, p. 180.

⁴⁸ CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana, p. 58-59.

⁴⁹ FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte, p.138.

⁵⁰ Ibidem, p. 139.

⁵¹ LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano, participação cidadã e remoções de famílias em Belo Horizonte, p. 205-208.

⁵² FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte, p. 143-144.

Contudo, na última década verifica-se um retrocesso no âmbito das políticas públicas, que voltaram a adotar a desfavelização massiva como método, associada à ausência de políticas efetivas de reassentamento e ao pagamento de indenizações irrisórias, quando há e em regra pagas somente após a remoção⁵³. Expulsando a população residente para áreas precárias e distantes do centro, em municípios da periferia da região metropolitana, essa política leva ao fato de que, diversamente do que se verifica na tendência mundial, Belo Horizonte apresenta um decréscimo do número de favelas e de seus habitantes⁵⁴.

Possui papel central nesse processo local a implementação do Programa Vila Viva⁵⁵, consistente, em tese, numa política pública de habitação e urbanização de vilas e favelas existentes na capital mineira, além de outras ações pautadas em pretensos interesses públicos consistentes na necessidade de obras, proteção ambiental ou eliminação de riscos que atingem as diversas tipologias de assentamentos informais. Contudo, não obstante os discursos técnicos e políticos que sustentam tais ações, o que se verifica é uma política seletiva e arbitrária de remoção da população de tais assentamentos populares situados em áreas de interesse econômico, valorizando os interesses do mercado imobiliário em detrimento das camadas populares.

Além das constantes ações de reintegração de posse, que, sob a chancela da Poder Judiciário, acabam por promover a remoção de milhares de pessoas em defesa da propriedade pública ou privada, independentemente de comprovação de qualquer cumprimento de sua função social, diversos são os discursos que legitimam remoções promovidas pela Administração Pública. Destacam-se aquelas realizadas sob alegação do interesse público existente na realização de obras e empreendimentos, preservação ambiental e eliminação de áreas de risco, que, não obstante se fundarem em discursos abstratamente válidos, acabam por penalizar mais uma vez o povo pobre urbano pela forma violenta e desigual de produção do espaço, dando seguimento aos processos de valorização do solo, redefinindo o local social das classes na cidade.

⁵³ FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?, p. 187.

⁵⁴ LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano, participação cidadã e remoções de famílias em Belo Horizonte.

⁵⁵ Para aprofundamentos acerca do Programa, conferir LIBÂNIO, Clarice. O fim das favelas? notas sobre planejamento urbano, participação cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, p. 203-219 e CANETTI, Thiago. Morte e vida das favelas: o programa de urbanização de vilas e favelas como gentrificação em Belo Horizonte, p. 113-125.

Tais medidas geram enormes conflitos e perdas, que, além da destituição da moradia, acarretam a privação do acesso a bens, serviços, trabalho, entre outros. Em diversos conflitos fundiários a tônica é a da remoção, sem que qualquer alternativa seja apresentada. Em alguns casos, no âmbito da política pública, algumas das perdas podem ser formalmente compensáveis por reassentamentos, indenizações ou outras medidas, que raramente permitem a recomposição do bem perdido no mesmo nível. Ainda, outras perdas de caráter simbólico e afetivo, associadas ao espaço vivido, seus usos e relações sociais nele existentes dificilmente são compensadas. Não obstante todas as perdas que deveriam ser consideradas, ainda hoje, sequer avançou a política urbana para considerar o elemento básico da moradia, que é o acesso à terra, materializado pela posse do imóvel⁵⁶.

Essa realidade, portanto, evidencia que a aliança entre o político e o econômico faz com que o Estado seja forte no que se refere à promoção dos interesses do capital sobre a cidade e fraco no que se refere às suas missões constitucionalmente desenhadas, notadamente quanto à promoção do direito social à moradia pela segurança da posse e de uma política urbana que vise a melhoria qualidade de vida dos cidadãos.

A segurança ou insegurança da posse deve ser compreendida como uma questão de economia política, onde a legislação, as instituições e os processos de tomada de decisão referentes à moradia e ao acesso à terra são perpassados pelas estruturas de poder, que incidem para garantir ou negar as condições de uso aos moradores de baixa renda, em uma dinâmica que se respalda pela inclusão ou exclusão na cidade⁵⁷.

As políticas de remoções, portanto, se apresentam como estratégia global do capital financeiro manifesta nas realidades locais como forma de promover a reprodução do capital por meio da reprodução do próprio espaço urbano, que tem como consequência a transformação dos pobres urbanos em nômades, ou seja, moradores transitórios que se encontram em constante estado de realocação⁵⁸.

⁵⁶ Cf. COSTA, Heloísa Soares de Moura. Grandes projetos de infraestrutura urbana e valorização imobiliária: notas a partir da experiência recente do vetor norte de Belo Horizonte.

⁵⁷ ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, p. 151-152.

⁵⁸ DAVIS, Mike. Planeta favela, p. 61.

5. Considerações finais

A segurança conferida à posse e ao direito à moradia por ela concretizada varia de acordo com o contexto político, jurídico, social e econômico de uma dada realidade e, sob a lógica da cidade capitalista, encontra-se subjugada aos ditames do capital, com o respaldo da aliança entre o político e o econômico e na aplicação seletiva e arbitrária da lei, em detrimento dos direitos das camadas sociais historicamente segregadas. Nesse contexto, as ocupações e as remoções se apresentam como duas facetas dos processos de produção e reprodução da cidade capitalista, que se encadeiam em momentos distintos e concomitantes, conforme as dinâmicas que impulsionam o processo de urbanização.

O entendimento de que tais processos de remoção em regra se fundam na concretização e tutela da propriedade e de alegados interesses públicos, em detrimento da posse que concretiza a moradia da população urbana pobre, e não se desvinculam dos substratos econômicos, políticos e sociais em que se processam, exige também a análise do substrato jurídico que os legitimam. O diálogo entre tais campos é fundamental para que o caráter instrumental do direito possibilite a efetiva concretização dos direitos sociais, necessariamente associada à dinâmica das lutas nas cidades. É fundamental não apenas buscar elementos para compreensão dos discursos jurídicos hegemonicamente vigentes, mas também para a construção de novas hermenêuticas mais adequadas à realidade sobre a qual o direito se aplica, em busca da efetivação do direito à cidade.

2 - A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA COMO MODALIDADE DE EXPULSÃO DOS POBRES DAS ÁREAS CENTRAIS

Natália Lelis

1. Introdução

No contexto global, o avanço dos modelos neoliberais vem gerando um desmonte de políticas habitacionais históricas centradas no aluguel e na propriedade coletiva em vários países. Na Inglaterra, parques habitacionais públicos sendo desfeitos, na Alemanha, protestos por controle do aluguel. Algumas cidades, como Nova Iorque, Paris e Barcelona experimentaram em anos recentes dar destaque renovado à abordagem do direito à moradia e, com isso, diversos embates travados pela resistência das elites contra tais iniciativas. No Brasil, enquanto, desde 2009, especialmente, as políticas públicas ligadas à moradia venham priorizando novamente a propriedade individual plena, o debate crítico dessa solução tem ganhado uma nova força e algumas experimentações.

Existe uma ampla bibliografia especializada sobre a defesa e a crítica do paradigma da propriedade individual plena como principal resposta ao problema da moradia no país, bem como diversos registros de todo tipo de dificuldade encontrado nas tentativas de desenhar e, principalmente, de implementar outras soluções. Há resistência dos próprios beneficiários em se sentirem contemplados e seguros da realização do seu direito à moradia nesses outros formatos (aluguel social, concessão de uso, propriedade coletiva, como exemplos).

A identificação direta entre garantia do *direito à moradia* e acesso à *propriedade privada plena de uma moradia* é uma longa construção histórica e desempenha um papel significativo na produção e na reprodução do espaço urbano brasileiro, no sentido mais amplo da expressão. A universalização da ideia (e do ideal) da propriedade acontece *pari passu* com a concentração real da propriedade e produz uma série de recortes e hierarquias, que expulsa de diversas formas os pobres das áreas valorizadas da cidade, em termos territoriais, mas também da cidade, da cidadania, do direito à cidade em seu sentido lefebvriano.

Este texto apresenta um resgate histórico da configuração inicial e das primeiras dinâmicas ligadas à problemática da moradia dos pobres nas cidades brasileiras, entre

meados do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Nesse período são criadas as condições simbólicas, jurídicas, econômicas, políticas e territoriais para a consolidação da chamada ideologia da casa própria entre as décadas de 1930 e 1970, já amplamente tratada na literatura especializada. Revisitar as raízes históricas desse processo pode lançar luz sobre o debate crítico quanto ao direito à moradia no Brasil e contribuir na construção e na renovação de processos de resistência teóricos e práticos, destacando elementos centrais a colocar em xeque.

2. O entrelaçamento entre problemas públicos e problemas privados na conformação de uma “questão habitacional” no Brasil

O paradigma da propriedade privada absoluta, que é a pedra de toque do Estado Liberal Capitalista, está presente na legislação instituinte do Brasil Império. A Constituição do Império, de 1824, estabeleceu o direito à propriedade no Brasil e expressa a projeção de uma ideia de Modernidade, a criação das condições para um certo Estado Moderno.

Em meados do século XIX, o tráfico de escravizados já estava em decadência e, ainda que fossem poucas, algumas cidades brasileiras desenvolviam atividades econômicas não mais tão incipientes, enquanto aquelas novas ideias sobre uma reestruturação desejável do espaço urbano começavam a se delinear com maior clareza. Nesse contexto, destaca-se o papel de um agente: o banco.

As operações bancárias mais significativas até esse período envolviam o financiamento para formação das fazendas dando os escravizados como garantia. Até esse período, a propriedade especialmente valorizada no Brasil, do ponto de vista econômico, eram os escravizados. No que se refere à propriedade imobiliária, as fazendas têm seu valor econômico definido inicialmente pela sua produtividade já estruturada (fazendas “formadas”). A constituição de uma nova fase de desenvolvimento do país, que implicava um novo cativo, o da terra⁵⁹, também expressa um certo protagonismo do agente financeiro⁶⁰.

⁵⁹ A expressão, criada por José de Souza Martins, dá nome livro no qual ele faz uma descrição minuciosa e uma análise desse processo. Cf. MARTINS, José de Souza. O cativo da terra.

⁶⁰ Nesse contexto, a criação das condições nas quais se constitui um primeiro projeto moderno (e urbano) do Brasil se define também com uma nova regulamentação do financiamento, expressa no sistema de hipotecas. A Lei 317, de 1843, que regulava as despesas e planejava as receitas do Império nos anos de 1843 a 1845, criou o registro das hipotecas (art. 45), que foi regulamentado em 1846 pelo Dec. 482. A

A estratégia mais emblemática do período tem seu símbolo na “Lei de Terras” (Lei 601), de 1850, amplamente reconhecida como marco da estruturação do Brasil em torno do acesso excludente à terra. Além disso, a Lei 601 expressa mais uma particularidade do liberalismo no país, ao autorizar o governo a financiar (com recursos do Tesouro) a vinda de imigrantes europeus para o trabalho “livre” nas fazendas.

Uma parte considerável dos imigrantes que chegarão ao país nas décadas seguintes acabará por ficar nas cidades, muitos sem emprego. Os imigrantes europeus que ficaram nas cidades contribuíram de várias formas para a alteração das dinâmicas urbanas. Eles exerciam novas atividades produtivas e comerciais, ampliavam e modificavam as existentes. Essa nova massa de trabalhadores urbanos não configura, inicialmente, um operariado industrial, uma vez que a indústria no Brasil era incipiente. Eles vão se tornar elementos de uma nova estratificação social urbana – profissionais liberais, comerciantes, prestadores de serviços, fundadores ou funcionários de pequenas manufaturas etc., configurando especialmente os estratos populares e médios entre os habitantes. Trazem consigo, também, uma mentalidade social, econômica e política própria, que influencia em grande medida não apenas as maneiras como vão estabelecer suas estratégias de vida, mas também suas formas de socialização e a construção de uma determinada cultura urbana. Nas últimas décadas do século XIX, nas principais cidades brasileiras, os pobres urbanos já eram um grupo razoavelmente heterogêneo e sua presença era marcante em diversos territórios e diversas atividades. Em geral, sua forma de moradia era adensada, coletiva, baseada no aluguel e localizada em áreas próximas aos pontos de maior dinamismo urbano (não raro, eram mesmo uma característica importante desse dinamismo)⁶¹. Com a contínua decadência da escravidão e seu esgotamento como atividade econômica, e com o crescimento urbano incrementado (não apenas em volume populacional, mas também em atividades, práticas, economia etc.) pela imigração europeia, aumenta a ênfase do governo na regulação e no fortalecimento do sistema de financiamento⁶².

criação e a regulamentação do registro das hipotecas preparam as condições para os processos que se definirão com o novo marco regulatório.

⁶¹ Nas cidades, todo o processo de construção e funcionamento das atividades era fortemente dependente dos escravizados e, por isso, a paisagem urbana era socialmente heterogênea e a setorização social dos espaços era mais claramente percebida na escala individual (do lote, da edificação).

⁶² Em 1864, a Lei 1.237 *Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real*.

A partir da abolição da escravidão, em 1888, a problemática do acesso à terra no Brasil se aprofunda, pois os ex-escravizados são dispensados sem condições objetivas de adquirir moradia ou uma renda que lhes permita o acesso à propriedade imobiliária regular⁶³. Devido a um conjunto de condições econômicas, sociais, políticas, tecnológicas, produtivas e sanitárias, no final do século XIX, a paisagem das cidades brasileiras já estava marcada pela pobreza e suas correlatas condições precárias de vida. Com a Proclamação da República⁶⁴,

A rigor, a base política continuava sendo constituída pela mesma elite agrária, aliada aos intermediários urbanos, que havia séculos dominava o país. Mas parte dela tinha incorporado os valores positivistas de conhecimento técnico e racionalidade, refletidos no slogan que seria adotado pela República: Ordem e Progresso⁶⁵.

Se a cidade imperial era impensável sem os escravizados (eles eram uma parte essencial da constituição, da cena e do funcionamento da habitação e da cidade), o período republicano trabalhou na sua reestruturação, tentando produzir uma cena urbana moderna, limpa da pobreza e ordenada segundo uma estética burguesa importada⁶⁶.

A literatura da época, acessível apenas para uma pequena parcela da população, expressa o incômodo das elites com a vida dos pobres, perceptível em livros como *O cortiço*, de Aloísio Azevedo, publicado originalmente em 1890⁶⁷. Enquanto isso,

⁶³ Os ex-escravizados vão se somar à população pobre e sem acesso à propriedade que já habitavam as cidades. Além das dificuldades de ordem econômica, havia também limitações formais ao acesso à propriedade e à representatividade política. Desde a Constituição de 1824, tais direitos eram subordinados à condição de cidadania e, na prática, não apenas as mulheres, os índios, os escravizados e os escravizados então libertos tinham essa condição negada, mas também os imigrantes europeus pobres. Havia uma série de limitações, especialmente aquelas burocráticas, para que os imigrantes alcançassem a condição formal de cidadãos. A representatividade política, essencial para que tais condicionantes fossem efetivamente colocados em disputa, era ainda mais restrita, pois obedecia, ainda, a critérios de escolaridade e renda. No campo, as famílias desprovidas de propriedade continuavam vivendo em situações análogas à escravidão ou ocupavam pequenos terrenos informalmente, sem segurança de posse.

⁶⁴ Logo no início do período republicano, antes mesmo da Constituição, foi instituído um novo marco legal para o sistema de hipotecas, que unificava e substituía a legislação anterior, o Decreto 169-A de janeiro de 1890. A Constituição da República, de 1891, avançou pouco nos direitos dos negros, dos pobres, dos índios e das mulheres, na prática. A princípio, com o fim da escravidão, os negros poderiam ser cidadãos brasileiros e por isso gozar do direito à propriedade. No entanto, como tal sistema parte de uma lógica estruturalmente desigual, uma vez que a terra havia sido gratuitamente distribuída no Brasil quase meio século antes e agora era uma mercadoria cara, e que os ex-escravizados são “jogados” nessa dinâmica mercantil da vida sem que quaisquer condições de inserção justa lhes tivessem sido dadas, eles permanecem excluídos.

⁶⁵ MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*, p. 26.

⁶⁶ A “regulação edilícia” dos códigos de postura possibilitou a criação dos novos bairros elitizados, com lotes maiores e taxas de ocupação menores, as casas soltas no terreno, com jardins. Para uma síntese sobre as mudanças na arquitetura e na implantação das casas na segunda metade do século XIX, ver REIS FILHO, Nestor Goulart. *Quadro da arquitetura no Brasil*, p. 43-52.

⁶⁷ AZEVEDO, Aluísio. *O cortiço*.

algumas charges ironizavam as ações públicas contra cortiços e favelas, em um tom que oscilava entre crítica da ação e ridicularização daqueles que eram seu “alvo”⁶⁸.

Ao mesmo tempo, normas⁶⁹ em todas as esferas condenavam os cortiços e casas de cômodos, que eram derrubados, assim como as “favelas”. Tais ações, no entanto, não significaram de maneira alguma a extinção dessas formas de moradia. Elas definiram recortes de legalidade, recortes de visibilidade e recortes de localização. Os cortiços e as favelas continuavam crescendo, fora dos eixos de valorização imobiliária, fora dos territórios cenarizados de uma “modernidade burguesa” e cada vez mais identificados como territórios da ilegalidade e da exclusão. Tais fatores, por outro lado, permitiram que elas também se constituíssem como territórios de resistência e de certa autonomia em relação ao projeto moderno em vários aspectos.

A formação de uma representação social da cidade avessa à densidade e à heterogeneidade tem uma influência europeia. As descrições dos especialistas, bem como a literatura e os jornais, vão dar à precariedade efetivamente existente nas cidades brasileiras uma imagem semelhante àquela da cidade industrial. Os relatos dos engenheiros, médicos, padres e policiais ecoam as descrições realizadas nas cidades industriais do século XIX, bem como a literatura realista-naturalista brasileira ecoa a estrangeira. Em que pese o fato de que as teorias científicas que embasam as análises lá e cá são as mesmas, mesmo porque as universidades criadas no Brasil no século XIX trazem modelos e professores europeus (além de muitos jovens da elite irem estudar na Europa), as condições objetivas urbanas eram muito mais diversas que tais relatos parecem indicar. A industrialização no país era incipiente, não havendo, portanto, nem operariado industrial, nem concentração urbana, nem os mesmos tipos de poluição, nem congestionamento urbano. A pobreza não era produzida pelo mesmo processo nem se

⁶⁸ Cabeça de porco

Era de ferro a cabeça / De tal poder infinito / Que, se bem nos pareça, / Devia ser de granito.

No seu bojo secular / De forças devastadoras, / Viviam sempre a bailar / Punhaes e metralhadoras.

Por isso viveo tranqüila / Dos poderes temerosos, / Como um louco cão de fila / Humilhando poderosos.

Mas eis que um dia a barata, / Deu-lhe na telha almoçal-a / E assim foi, - sem patarata, / Roendo, até devoral-a.

Cf. AGOSTINI, Ângelo. Cabeça de porco.

⁶⁹ No âmbito da União, destacam-se as normas de saneamento, o Dec. 1.151, de 1904, e o Dec. 5.156, do mesmo ano, que institui um Código Sanitário, uma polícia sanitária e uma justiça especializada (“justiça sanitária”) para tratar dos conflitos nesse âmbito. Essas normas consagram e aprofundam uma tendência que já havia se desenhado em normas municipais.

expressava da mesma forma. Bonduki⁷⁰ chama a atenção para a artificialidade dessa identificação entre os pobres urbanos brasileiros e londrinos.

Essa conformação simbólica é a base sobre a qual serão construídas políticas de controle sobre os corpos e sobre os espaços da cidade. Da educação sanitária com foco em hábitos cotidianos de higiene à invasão de domicílios pela polícia sanitária, passando pela vacinação compulsória. Da construção ou ampliação de obras de saneamento nos centros urbanos à demolição de cortiços. As condições de saúde da população serão construídas no discurso como uma questão de higiene pessoal, densidade habitacional e, dentro de certos limites, saneamento básico.

Em 1889, durante a realização do II Congresso Brasileiro de Medicina e Cirurgia, foi definido um conjunto de recomendações de intervenção e gestão urbana no Rio de Janeiro:

- a) Criação de uma autoridade executiva do saneamento do Rio de Janeiro (...)
- b) Reforma do espaço urbano da cidade (...)
- c) Saneamento das habitações com a adoção de uma legislação de controle das construções, inspirada na experiência inglesa, e o auxílio às empresas que se organizassem para construção de habitações para a ‘classe pobre’” (grifamos)⁷¹.

As ações que decorrem dessa representação têm implicações restritas no que se refere à universalização do saneamento (que até hoje não ocorreu no Brasil). Mas elas têm implicações significativas na definição das dinâmicas de reprodução do espaço.

Richard Negreiros de Paula traz ainda outros aspectos dessa cruzada dos meios de comunicação de massa pela conformação de um certo imaginário e, especialmente, dos agentes envolvidos. A respeito dos dias que antecederam a operação militar que derrubou o cortiço Cabeça de Porco, ele destaca⁷²:

Outro jornal que também deu início a uma campanha por mudanças no planejamento urbano do Rio de Janeiro foi a Gazeta de Notícias, que no dia 18 de janeiro de 1893, deu início a uma série denominada “Melhoramentos da Cidade”. Tratava-se de colunas publicadas na primeira página, publicadas nos dias 18, 19, 22, 23, e 26 de janeiro de 1893. Todas sem assinatura do autor – exceto a publicada no dia 22 de janeiro, que foi assinada pelo Dr. Sabino Pessoa, representante da City Improvments – e, em geral, eram bem destacadas entre as demais colunas (grifamos).

⁷⁰ BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. O autor apresenta e comenta diversas matérias de jornal da época tanto condenando as formas adensadas de moradia quanto louvando as benesses da casa unifamiliar fora das áreas centrais urbanas.

⁷¹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro, p. 211-213.

⁷² PAULA, Richard Negreiros de. Semente de favela: jornalistas e o espaço urbano da Capital Federal nos primeiros anos da República – o caso do Cabeça de Porco, p. 10.

Como no Brasil não havia operariado industrial no século XIX, também não havia o processo de formação política típico do chão-de-fábrica que constitui um aspecto central da formação de consciência política urbana popular na Europa. As formas de mobilização popular de base operária vieram como componentes culturais de parte dos imigrantes e, na sua propagação e reelaboração, se articularam às relações de produção, que aqui ainda eram muito mais “difusas”. A mobilização política em torno de aspectos da moradia já nasce descolada de uma mobilização política em torno das condições que produzem ou reforçam a moradia como problema.

É nesse contexto que ocorrem protestos e greves em relação aos aluguéis, nos quais o principal problema apontado é que o valor está muito alto em relação à renda do trabalhador⁷³. Também são questionados alguns aspectos da relação que se estabelece entre o senhorio e o inquilino⁷⁴. Essa é, talvez, a primeira decorrência política do adensamento urbano nos cortiços do século XIX. Nesse sentido, um aspecto do desadensamento urbano é a desmobilização política, pela diminuição de espaços coletivos dos encontros cotidianos no âmbito da moradia e pela diminuição da vitalidade da vida pública.

A estigmatização, e mesmo a criminalização, dos territórios urbanos populares tinha uma dimensão de apagamento da cultura popular, especialmente nos casos em que ela não se adequava à nova cultura urbana, centrada na segregação, no controle, no esvaziamento e no consumo. Como mostra Rolnik⁷⁵, o caso dos territórios negros é o mais expressivo nesse sentido, o que virá a acontecer posteriormente com os japoneses e judeus, ainda que com características diferentes.

Mas a expulsão dos pobres para a periferia significava, ela mesma, um segundo circuito global de rendas fundiárias e formação de mercados⁷⁶. A constituição simbólica

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ CHALHOUB, Sidney. Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro da belle époque.

⁷⁵ ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: política urbana e territórios na cidade de São Paulo.

⁷⁶ A autora deste texto propõe uma abordagem da urbanização brasileira segundo a qual a ordem do espaço urbano foi produzida no país em três ciclos básicos e expressa a produção do espaço a partir das dinâmicas do tipo de capitalismo que por aqui se estabeleceu: o capitalismo fundiário. Segundo essa leitura, a ordem urbana brasileira é determinada pela ordem rural, fundando a urbanização brasileira como atividade econômica em si mesma (urbanização sem industrialização e produção de espaço como reprodução ampliada do capital), que garantiu a manutenção do poder político e econômico da elite agrária e a concentração fundiária, associada ao poder do setor bancário e as articulações com (e dependências de) agentes do capital internacional. Esse processo histórico definiu a condição urbana brasileira através de três ciclos básicos de produção do espaço, o primeiro estabeleceu o espaço das elites, o segundo, o espaço dos pobres e o terceiro, o espaço das classes médias. A partir daí são definidas as características centrais da reprodução do espaço no país, no sentido mais amplo da expressão. Para uma

da universalização da propriedade imobiliária (individual) é um elemento central nesse processo. Embora a legislação sanitária dos municípios tenha proibido os cortiços e vários deles tenham sido demolidos, eles continuavam se reproduzindo. Nas primeiras décadas do século XX, o aluguel continuou sendo a principal forma de moradia das classes médias e baixas, e não apenas através dos cortiços. Nesse período, algumas indústrias se instalam no Brasil e buscam investidores em qualquer faixa de renda, inclusive com anúncios nos jornais⁷⁷. Algumas das principais indústrias que faziam esses anúncios produziam insumos para construção, como cimento. Nesse período, também, começa a ganhar força no país, inclusive no debate especializado, a ideia de que a propriedade privada de uma moradia individual seria a melhor solução para o problema da moradia. Da parte do governo, além do combate direto aos cortiços nos centros urbanos, houve desestímulo ao investimento em construção de moradias para locação popular e estímulos à implantação de loteamentos para venda fora da cidade, ações ligadas a normas, zoneamentos e parametrizações.

Enquanto havia uma mobilização em torno da construção de uma representação social negativa quanto às formas de morar dos pobres nos centros urbanos e de uma representação social positiva quanto à sua moradia na periferia, através do modelo da propriedade privada individual, e uma mobilização pela elaboração de políticas e ações do Estado nesse sentido, com base no discurso sanitarista, havia também um fortalecimento do arcabouço jurídico com esse objetivo. Nas arenas municipais e estaduais, a legislação definia parâmetros urbanísticos e construtivos e eixos de expansão urbana periférica. Na arena federal, houve uma nova ênfase na regulação do sistema de hipotecas, que era o modelo financeiro de viabilização das aquisições desses lotes periféricos pelos trabalhadores, com a criação do Dec. 169-A, em 1890.

Os “pobres urbanos” não configuram um grupo homogêneo. Além das diferenças étnicas e culturais resultantes da imigração interna e externa, também há diferenças significativas em termos de ocupação e renda. Os trabalhadores da indústria, funcionários públicos, profissionais liberais e alguns comerciantes constituem os estratos mais estabelecidos, com renda maior e mais regular, e são o primeiro público-alvo dos loteamentos na periferia, pagos em prestações. Os estratos com renda menor e

descrição e uma análise histórica desse processo, ver LELIS, Natália. *Arquiteturas políticas da terra: sobre a (re) produção e rupturas na ordem do espaço urbano*.

⁷⁷ Para apresentação de alguns desses anúncios, ver BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação de interesse social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*.

mais irregular, especialmente aqueles que precisam encontrar a cada dia uma renda, não têm acesso a esses empreendimentos e são o principal público do crescimento das favelas, dos cortiços e de outras moradias precárias em áreas mais centrais. Entre esses dois extremos há matizes diferentes, que definem os agentes sociais que conformam as sucessivas frentes de expansão nas periferias, a consolidação e a metropolização das favelas, a perpetuação dos cortiços etc. As dinâmicas de transformação desses territórios também se associam às formas como esses trabalhadores se inserem nas dinâmicas sociais brasileiras.

3. Do aluguel à propriedade: os primórdios de um modelo de expulsão dos pobres da cidade pela reconfiguração do seu lugar físico e simbólico

Desde o final do século XIX e cada vez com mais ênfase, a propriedade privada individual vinha ganhando força no debate sobre o problema da moradia dos pobres. Inicialmente, o discurso era aquele do sanitarismo, que propunha a moradia unifamiliar, fora dos centros urbanos, como solução ideal. A necessidade dessa localização foi também justificada com um critério econômico: nessas áreas, o mercado conseguiria oferecer a habitação para compra a um valor de prestações semelhante ao valor pago como aluguel de uma moradia precária nas áreas centrais. A seguir, essa construção ganhou também um aspecto social, baseado na representação de uma certa dignidade do lar e da família⁷⁸.

No que se refere à questão da habitação popular, a União editou, em 1911, o Dec. 2.407, que *concede diversos favores às associações que se propuserem a construir casas para habitação de proletários e dá outras providências*. Ele resultava de um debate iniciado em 1904 através de uma Comissão Especial.

O Decreto estimulava a construção de mercado de moradia popular através de vários incentivos. Ao mesmo tempo, estabelecia critérios mínimos aos quais esses empreendimentos deveriam atender. Os incentivos de que trata o Decreto se aplicam indistintamente à construção para venda ou aluguel. No caso de construções para aluguel, são estabelecidos ainda alguns critérios para venda da unidade ao locatário, como o financiamento privado tendo como garantia um seguro de vida tendo o credor

⁷⁸ Nesse sentido, ver BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*; e ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

como beneficiário. Por fim, ele instituiu a possibilidade de financiamento parcial de construção das unidades pela Caixa Econômica, pelo sistema de hipotecas. Os aspectos mais especificamente restritivos, no que se refere à regulação das tipologias construtivas e dos preços máximos a serem cobrados, foram estabelecidos na regulamentação dez anos mais tarde, no Dec. 14.813/21, apenas para o caso de benefícios concedidos pela União (como na doação de seus terrenos). Uma regulamentação mais restritiva deveria ser feita nas esferas estaduais e municipais, o que não ocorreu. Assim, os “favores” estabelecidos no Decreto puderam ser concedidos com pouco controle dos produtos finais.

Os incentivos do governo para a implantação de loteamentos periféricos populares para venda de unidades foram significativos nas primeiras décadas do século XX, com doação de terras, desapropriação de terras, investimento na criação de vetores de crescimento urbano e, especialmente, na baixa regulação urbanística e construtiva. Envolviam também o governo do Estado, com doação de terras, investimentos de competência estadual na criação de vetores de crescimento (especialmente no que se refere a obras de infraestrutura) e isenções fiscais. Os primeiros zoneamentos municipais chegaram, em alguns casos, a proibir a construção de moradia popular nos centros urbanos ou a obrigar sua localização nas zonas rurais limítrofes às zonas urbanas⁷⁹.

No que se refere à problemática do aluguel e dos protestos e pressões que vinham ocorrendo, tanto pelos inquilinos, por melhores condições de locação, quanto pelo Poder Público municipal, que buscava desestimular o aluguel e incentivar a moradia popular nos loteamentos, poucos anos depois do Código Civil (Lei 3.071/16) foi criada uma norma geral específica sobre essa temática. O Dec. 4.403, de 1921 e o Dec. 4.624, de 1922 (e, mais tarde, o Decreto-Lei 4.598, de 1942) reforçaram o caráter restritivo das leis municipais e contribuíram para reduzir a oferta de imóveis de aluguel para abrigar a população pobre das cidades.

A regulação do aluguel era tão restritiva que não acompanhava a evolução da inflação ou dos custos de material de construção, como exemplo, inviabilizando, em muitas situações, a sustentabilidade financeira do investimento. A consequência inicial

⁷⁹ O caso de Belo Horizonte é ainda mais expressivo: a cidade, integralmente “projetada” não tinha nenhuma zona destinada aos trabalhadores que realizaram sua própria construção. Assim, à época de sua inauguração, no início do século XX, já existiam favelas, como mostra FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte.

foi uma série de dribles legais e ilegais à legislação, seguida de uma diminuição considerável de novos investimentos em moradia para aluguel, e uma redução radical da oferta.

A estratégia definida como solução para a moradia popular retiraria os pobres das áreas urbanas valorizadas, enfraqueceria sua cultura pré-moderna ou anti-moderna e seus processos de mobilização política (que poderia caminhar para a formação de uma cultura urbana crítica) e conformaria um agente social centrado na individualidade da vida no lar em família, o que era convergente com o mundo moderno do trabalho que se buscava construir. A atividade de loteamentos para venda para as classes populares foi também uma parte significativa da articulação entre proprietários, investidores e industriais estrangeiros e Poder Público⁸⁰. No entanto, como esses autores também mostram, esses loteamentos não foram imediatamente ocupados. Os lotes oferecidos fora dos centros urbanos não tinham acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos (incluindo saneamento) e nem condições de mobilidade urbana suficientes.

Foi necessária uma intensificação da ação da Administração Pública para garantir o sucesso do modelo. Ela envolveu um investimento em ações educativas, um sistemático desestímulo à oferta de moradias para aluguel nas áreas centrais, um investimento em um mínimo de melhoria das condições de mobilidade e a preocupação com as garantias para o comprador de lotes a prestações.

O agente financeiro – o banco, a sociedade de crédito ou o investidor particular – é um agente privilegiado nas articulações envolvidas na (re) produção do espaço urbano, como indicam as sucessivas regulações do sistema de hipotecas. Como estímulo à viabilização do acesso ao loteamento pelas camadas populares, necessária ao sucesso dos empreendimentos, a nova regulação do sistema incidiu na limitação da taxa de juros. O Dec. 22.626, de 1933, tratou da questão dos juros nos contratos (art. 1º, §1º).

O projeto educacional construía uma representação da vida na cidade a partir de uma lógica individual centrada na vida privada da família, no lar e no trabalho. A problemática do saneamento, ligada à saúde pública, se tornou uma questão de hábitos de higiene pessoal e de valorização do modelo de habitação unifamiliar, fora dos centros urbanos (e mesmo das áreas urbanas). A dignificação do trabalho dava nuances de alegria e gratidão e afastava a perspectiva crítica. Nesse modelo de família moderna do

⁸⁰ Cf. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro; e ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: política urbana e territórios na cidade de São Paulo.

trabalhador, a propriedade privada da moradia era o símbolo que expressava a vitória, coroava o esforço da família e garantia sua segurança⁸¹.

Essa construção envolveu também a formação de uma imagem negativa dos cortiços, das favelas e de qualquer outra forma de moradia coletiva e adensada dos pobres nos centros urbanos, expressa tanto na literatura quanto nos textos e relatórios técnicos, declarações de membros da Administração Pública e matérias nos jornais. Enquanto isso, através desses mesmos meios, os elementos do novo modelo (os loteamentos populares periféricos) passaram a ser exaltados como solução, com vários tipos de ênfase às suas vantagens. Uma figura que sintetiza essa construção na literatura popular é o Jeca Tatu, personagem principal do livro *Urupês*, de Monteiro Lobato, publicado pela primeira vez em 1910⁸². É apresentado como um sujeito apático e enfraquecido pelas doenças que a sua vida sem higiene lhe causam. A redenção do Jeca é a sua inserção na modernidade, quando se torna saudável e arruma emprego. Esse personagem foi largamente utilizado na construção da (nova) cultura popular, desde a educação infantil (inclusive com uma versão exclusiva para esse público, o Jeca Tatuzinho⁸³) até a educação dos adultos.

4. O Decreto-Lei 58/37 e o modelo de expulsão dos pobres para a periferia via acesso à propriedade privada

Até a década de 1930, grande parte dos loteamentos da periferia ainda não estava ocupada, e as condições urbanas nessas áreas eram altamente precárias, gerando mobilizações e protestos dos moradores. As dinâmicas do espaço que se definiram desde o século XIX, com a chegada dos imigrantes europeus, associadas ao contexto econômico e sociopolítico nacional e internacional nesse período, produziram uma estratificação social e de conformação de conflitos particular. A complexificação da composição de agentes urbanos traz novos aspectos aos embates quanto às dinâmicas de desenvolvimento urbano em vários aspectos, incluindo a construção de outras noções sociopolíticas e a demanda pelo reconhecimento de direitos, também em articulação

⁸¹ Para uma análise mais detida desse aspecto simbólico da propriedade privada da moradia como conquista que justifica qualquer sacrifício e como instrumento de garantia de segurança da família, ver ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: política urbana e territórios na cidade de São Paulo*.

⁸² LOBATO, Monteiro. *Urupês*.

⁸³ LOBATO, Monteiro. *Jeca-Tatuzinho*.

com os novos elementos do debate internacional. É nesse contexto que ocorre a instituição do Decreto-Lei 58/37⁸⁴.

Ele se inscreve em um conjunto de ações do Poder Público para consolidar o modelo de propriedade privada individual para os pobres, baseado nos loteamentos populares periféricos. É significativo que a União, que se mantinha alheia a uma série de questões relativas às dinâmicas de urbanização, tenha editado uma lei voltada à segurança do comprador de lotes a prestações. Na mesma linha da configuração da propriedade privada e das regulações do aluguel (que atuaram negativamente), o Decreto-Lei 58/37 está relacionado à distribuição da propriedade “em si”, sem intervir e, ao mesmo tempo, fortalecendo, os modelos de configuração urbana que vinham se constituindo através de articulações definidas no âmbito municipal.

E, na prática, aconteceu que a grande, a enorme maioria dos loteamentos continuou a processar-se inteiramente à margem de seus dispositivos. A informalidade continuou absoluta: os loteadores continuaram a retalhar a sua terra em lotes e a vendê-los a prazo, a um mercado que não deixava nunca de se expandir cumprindo, quando fosse possível, as exigências legais, ou deixando de fazê-lo, quando isso melhor atendesse a seus interesses⁸⁵.

Os loteamentos vinham ocorrendo nas cidades como atividade significativa desde o século XIX. No entanto, inicialmente, eles eram destinados à elite e tinham sua segurança e parametrização garantida pelos próprios círculos em que se articulavam promotores e consumidores dos empreendimentos. Enquanto o final do século XIX e início do século XX marcaram a compra (literal e metaforicamente) de um “projeto moderno” pela elite, o período seguinte expressa a compra de um projeto moderno pelos pobres o qual, por sua vez, se tornará uma base de sustentação do projeto de modernização do país.

A implementação dos loteamentos periféricos permitiu a realização de rendas fundiárias dos proprietários das terras rurais e dos empreendedores e investidores. Ela também envolveu investimentos lucrativos em transporte urbano e alguns itens de infraestrutura. Implicou a participação do Estado de várias formas: desapropriação por interesse público, doação de terras, incentivos fiscais, investimentos em transporte, regulação e desregulação urbanística e construtiva. Envolveu a atuação dos especialistas nos desenhos urbanos e jurídicos da viabilização dessas ações, incluindo sua

⁸⁴ Embora considerada a primeira legislação geral urbanística, o texto do Decreto-Lei 58/37 demonstra preocupação com a segurança do adquirente dos lotes em detrimento de preocupações “urbanísticas”. A menção à aprovação da Prefeitura não modificava esse aspecto, uma vez que os municípios podiam estabelecer zonas onde os critérios para o parcelamento eram quase inexistentes.

⁸⁵ WALCACER, Fernando. A nova lei dos loteamentos, p. 152-153.

legitimação social⁸⁶. Por fim, representou a consolidação de um modelo de moradia (e de vida) dos pobres na cidade.

5. O papel do modelo de propriedade privada individual e periférica na consolidação do esvaziamento da cultura urbana dos pobres

Esse modelo tem, ainda, dois aspectos que se relacionam intimamente com as dinâmicas de reprodução do espaço que marcam o Brasil até hoje. O primeiro diz respeito às particularidades da cultura urbana popular constituída a partir dele. As péssimas condições urbanas de vida nessas periferias causaram indignação e protesto dos moradores, mas tal indignação tem um desenho específico. A constituição simbólica da precariedade foi (e ainda é) muito explorada politicamente, estabelecendo as bases sobre as quais se construirá o populismo. A relação entre a produção da precariedade e a proposta de soluções parciais e em doses homeopáticas, bem como a dependência de figuras que encarnam o líder que cuida são elementos fundamentais nas dinâmicas do populismo no país.

O descolamento entre as condições de moradia e as relações que as produzem permite, como exemplo, que as articulações em torno da produção desses empreendimentos altamente lucrativos para vários agentes, entre os quais se destaca a figura do loteador, não só não apareçam de maneira expressiva nos protestos populares como sejam novamente beneficiadas com os resultados deles, a partir de novos ciclos de investimentos públicos e apropriação privada. Não é mera coincidência que só 42 anos depois da criação do Decreto-Lei 58/37 — primeira normativa federal que tratou especificamente de loteamentos —, foi instituída norma sobre o tema, que de fato responsabilizou os loteadores pela infraestrutura dos empreendimentos (Lei 6.766/79). No imaginário social, essa cultura ficou tão arraigada que, até hoje, nos municípios pequenos principalmente, ainda existe uma crença em que tal responsabilidade é da Administração Pública.

O segundo aspecto, a propriedade privada da moradia (de qualquer moradia) como representação de sucesso, segurança e inserção na modernidade do país cria as condições objetivas (liberando a renda familiar do aluguel e reduzindo a mobilidade de

⁸⁶ Nesse sentido, ver BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria; MARICATO, Ermínia. Habitação e cidade; ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: política urbana e territórios na cidade de São Paulo; e RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.

moradia) e subjetivas (estabelecendo o consumo como forma de cuidado da família e como forma de inserção social) para a consolidação e a universalização do mercado de construção civil e para a universalização do mercado de produtos industrializados em geral. A propriedade da moradia foi um elemento fundamental na viabilização do aumento do consumo popular sem aumento proporcional de renda. Da mesma forma que a aquisição do terreno e a construção da casa representarão uma conquista que justifica qualquer sacrifício, a compra de diversos produtos colocados dentro da casa também.

Alguns fatores relacionados ao modelo de loteamento periférico são discutidos em ampla bibliografia: a configuração de um modelo de vida do trabalhador centrado na vida individual familiar (em detrimento da vida pública), a realização de rendas fundiárias urbanas, os lucros envolvidos nos serviços de iluminação e transporte (especialmente) e o rebaixamento do custo de reprodução do trabalhador. Além desses aspectos, o modelo define um segundo ciclo de produção do espaço como reprodução ampliada do capital, que é constitutivo da consolidação das cidades no Brasil a partir do século XIX. Esse processo está para além da produção de uma configuração material do espaço. Ele estabelece as bases de elementos fundamentais do modelo de industrialização e de consciência e política urbana que vão se estabelecer no país: o populismo, a representação social do problema da moradia e a universalização do consumo com baixos salários.

6. Considerações finais

A construção da chamada ideologia da casa própria quase se confunde com o projeto urbano brasileiro, desde meados do século XIX, sendo mesmo um de seus pilares. Por um lado, esse projeto se estabelece como consagração da concentração fundiária e como negação aos pobres do direito à propriedade, tornando-a um aspecto de distinção social e de associação entre poder político e poder econômico em si mesmo. Por outro, ele universaliza o ideal de propriedade imobiliária (e sua realização como arremedo), tornado aspecto central da ligação entre a produção de territórios (concretos) e a de lugares (simbólicos) na produção do espaço urbano brasileiro, em seu sentido mais amplo.

A ideia de propriedade privada da moradia permitiu, ao mesmo tempo, a expulsão dos pobres das áreas centrais das principais cidades brasileiras, desde o fim do

século XIX, a reprodução ampliada do Capital de uma articulação entre setores que se tornaram muito poderosos na história política e econômica do país (proprietários de terras, loteadores, produtores de infraestrutura urbana e prestadores desse serviço, empresas de transportes e agentes financeiros) e a construção de um espaço-modo-de-vida do pobre urbano brasileiro, especialmente no que se refere à cultura política e aos padrões de consumo.

3 - DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Jéssica Luiza Moreira Barbosa
Thayan Rodrigues Coutinho Neves

1. Introdução

O modo de produção e reprodução das cidades brasileiras, conformado historicamente por políticas fundiárias privatistas e pela apropriação privada do espaço socialmente produzido, na dinâmica da sociedade capitalista, apresenta diversas questões relativas ao acesso à moradia. Especialmente a população de baixa renda enfrenta severas dificuldades para garantia de sua moradia, o que não ocorre de forma satisfatória pelas vias do mercado e das ofertas de políticas públicas.

Diante deste cenário e da indiferença do mercado e do Estado, os pobre urbanos provém sua habitação por seus recursos e esforços próprios, em regra pelas vias da informalidade. Daí decorre um conjunto de precariedades tanto no sentido das condições de habitabilidade, quanto de acesso aos serviços públicos, à efetiva integração à cidade e ao usufruto dos benefícios da urbanização. Às precariedades se somam os diversos conflitos pela terra urbana, onde constantemente poderes públicos e privados se opõem à ocupação do solo pela população pobre, acarretando situações de remoções forçadas.

As diversas lutas políticas e jurídicas por reforma urbana e pelo direito à cidade levaram à consolidação na ordem jurídica de um conjunto de direitos relativos à moradia, mas que ainda carecem de efetividade. É fundamental que se compreenda a realidade concreta e seus diversos aspectos sociais e jurídicos, de forma a potencializar as lutas pela garantia do direito à moradia.

Assim, serão analisados aspectos da realidade social urbana a respeito da moradia, em especial no que diz respeito à *déficit* habitacional e a inadequação de domicílios. Para tanto, embora se compreenda que a realidade não é comportada em sua total complexidade pelos dados, serão utilizadas as fontes oficiais, abordando dados nacionais e regionais, mas com foco na cidade de Belo Horizonte e sua Região Metropolitana (RMBH).

Após, serão analisados os sentidos da moradia para além de seus aspectos materiais e patrimoniais, abordando o seu profundo significado para as dimensões da

existência e da personalidade humana que possui repercussões sociais e jurídicas. Nesse sentido, é fundamental o entendimento de sua relação com a concretização da dignidade humana das pessoas e comunidades, bem como da autonomia entre os direitos à moradia e à propriedade.

Por fim, serão tratados os aspectos jurídicos relativos à promoção e à proteção do direito à moradia adequada no sentido de efetivação das funções sociais da cidade. A abordagem se dá sob a perspectiva da eficácia positiva e negativa do direito à moradia adequada, no que diz respeito à sua função prestacional e defensiva para enfrentamento das necessidades habitacionais e das remoções forçadas.

2. A moradia na realidade social

Desde a perspectiva aqui assumida, o morar não se resume a estar na cidade. Morar é um verbo⁸⁷, que pelo seu dinamismo, concebe-se pela contínua reelaboração dos modos de produção da cidade⁸⁸. A multiplicidade dos modos de morar e efetivar o direito à moradia adequada pode ser melhor compreendida se analisada a partir de dados que permitam situar a moradia sob uma perspectiva concreta. Por isso, a seguir, apresenta-se aqui números relacionados aos domicílios particulares permanentes, ao déficit habitacional e a inadequação domiciliar. Por oportuno e para restringir o campo de análise, busca-se especificar os dados relativos ao município de Belo Horizonte e sua RMBH.

Em 2019, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua estimou em 72,4 milhões o número de domicílios particulares permanentes no país. Estes domicílios, regionalmente, distribuem-se em 43,5% na Região Sudeste (31,5 milhões), 26,2% na Região Nordeste (19,0 milhões), 15,1% (10,9 milhões) na Região Sul, 7,7% (5,6 milhões) na Região Centro-Oeste e 7,5% (5,4 milhões) na Região Norte. Do total de domicílios particulares permanentes do país, 66,4% (48,1 milhões) eram próprios já pagos, 6,1% (4,4 milhões) próprios ainda pagando, 18,3% (13,3 milhões) alugados, 8,9% (6,4 milhões) cedidos, e aqueles em outra condição, como, por exemplo, nos casos de ocupação, totalizavam 0,2% (173 mil)⁸⁹.

Intrinsecamente relacionados aos dados acerca dos domicílios particulares

⁸⁷ TURNER, Jonh; FICHTER, Robert. Freedom to build, dweller control of the housing process.

⁸⁸ HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.

⁸⁹ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2019.

permanentes, encontramos os números do déficit habitacional. O conceito de déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias, trata-se da “noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento”⁹⁰. O déficit é calculado a partir da soma de quatro componentes: (a) habitação precária⁹¹; (b) coabitação familiar⁹²; (c) ônus excessivo com aluguel urbano⁹³; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados⁹⁴.

Os dados mais recentes sobre o déficit habitacional foram publicados em 2018 pela Fundação João Pinheiro (FJP) a partir de dados da PNAD de 2015 — elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹⁵. Segundo o Relatório, o déficit habitacional, em 2015, correspondia a 6.355 milhões de domicílios⁹⁶, o que representaria 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. Com déficit de 575 mil domicílios, Minas Gerais seria a segunda unidade da federação com maior déficit absoluto. Na RMBH o déficit habitacional é de 158.839 moradias, sendo que, deste total, 158.396 referem-se a moradias urbanas e 443 referem-se a moradias rurais⁹⁷.

O componente de maior influência no déficit, em 2015, foi o ônus excessivo com aluguel urbano⁹⁸, representando 50,0% do déficit, seguido pela coabitação, responsável por 29,9% do total, as habitações precárias são 14,8% do total e o adensamento excessivo em domicílios alugados representam 5,2% do total. Na RMBH, em 2015, somavam-se em relação ao meio urbano: 5.774 habitações precárias; 62.658

⁹⁰ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações, p. 33.

⁹¹ Habitação precária é o conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional. *Ibidem*, p. 28.

⁹² Coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos - exceto os cedidos por empregador. *Ibidem*, p. 28.

⁹³ Ônus Excessivo com Aluguel corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. *Ibidem*, p. 28.

⁹⁴ O adensamento excessivo de moradores ocorre quando o número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório. *Ibidem*, p. 24.

⁹⁵ Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. Não existem dados atualizados acerca do déficit habitacional porque o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE foi realizado em 2010. O Censo 2020 foi adiado para o ano de 2021 em função da pandemia do COVID-19. Há dados do PNAD/2019, mas que até maio de 2020 não haviam sido consolidados em relatório a partir da metodologia da FJP.

⁹⁶ Em relação ao total do déficit, 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 31.

⁹⁸ O ônus excessivo com aluguel é componente eminentemente urbano, nas áreas rurais esse componente é inexistente e seu lugar é ocupado pela habitação precária.

domicílios em situação de coabitação familiar, 85.425 domicílios com ônus excessivo de aluguel; 6.104 domicílios com adensamento excessivo⁹⁹.

Os dados preliminares do relatório de 2018 não contemplam a análise do déficit habitacional por faixa de renda. No entanto, é possível consultar os dados do estudo do Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014, produzido com dados das PNADs 2013-2014. A metodologia da FJP apresenta uma análise segundo faixas de renda média familiar mensal em termos de salários mínimos. São quatro as categorias: até três; mais de três até cinco; mais de cinco até dez e mais de dez. A escolha dessas faixas de renda vai ao encontro dos interesses dos programas habitacionais do Governo Federal.

O déficit habitacional no Brasil concentra-se na faixa de renda de até três salários-mínimos. Em 2013, o déficit nessa faixa de renda correspondia a 83,4% do déficit habitacional urbano do país. Entre 2013 e 2014, houve um pequeno aumento de 0,5%, e o déficit da faixa até três salários-mínimos passou a representar, em 2014, 83,9% do total do déficit habitacional urbano¹⁰⁰.

A análise do déficit habitacional no Brasil em 2015 aponta para um aumento no déficit habitacional total e relativo em relação aos anos anteriores (2013 e 2014). Revela, também, que o peso relativo do componente “ônus excessivo com aluguel” na composição do déficit habitacional vem crescendo nos últimos anos, tendo superado a marca dos 50% em 2015.

Outra perspectiva relacionada à realidade do morar são as situações de habitação inadequada, isto é, que não proporcionam condições desejáveis de habitação. Os domicílios são classificados como inadequados segundo os critérios de inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios. A inadequação não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Sua constatação visa à proposição de políticas outras, além da construção de moradias, vocacionadas para a melhoria dos domicílios.

Sobre a inadequação de domicílios, o relatório nos permite verificar que a carência de infraestrutura é o que mais afeta os domicílios brasileiros. Em 2015, foram cerca de 7,225 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 12,3% dos domicílios particulares permanentes

⁹⁹ Ibidem, p. 47.

¹⁰⁰ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014.

urbanos do país.

Segundo os dados da PNAD 2015¹⁰¹, a inadequação fundiária (imóveis em terrenos não legalizados) continua sendo o segundo critério de inadequação que mais afeta os domicílios particulares permanentes urbanos. No total, são 1,871 milhão de unidades, 3,2% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. A região Sudeste aparece com 1,086 milhão de unidades com inadequação fundiária, que representam 3,9% de seus domicílios particulares permanentes urbanos. Na RMBH os domicílios urbanos adequados somam, em números absolutos, 155.1234 unidades, o que equivale a 90% em termos relativos.

Se concentramo-nos em um campo ainda mais específico, qual seja, a cidade de Belo Horizonte, podemos destacar os seguintes dados, disponibilizados pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL)¹⁰²: estima-se que no Município cerca de 366 mil pessoas morem em vilas, favelas e conjuntos habitacionais, totalizando 209 assentamentos que concentram 15% da população em 4,5% do território municipal. Ainda, mais de 86 mil pessoas seriam moradoras de loteamentos irregulares de baixa renda em 115 assentamentos e mais de 35 mil pessoas seriam moradoras de outras ocupações organizadas em mais de 20 assentamentos. A Companhia estima 161.557 domicílios em condição de inadequação e um déficit habitacional de 56.434 domicílios. Considerando a projeção do crescimento demográfico, estima-se uma demanda de mais 12.988 domicílios até 2030. Esse quadro ainda se associa a uma estimativa de demanda de remoção, ou seja, a demanda habitacional constituída pelo conjunto de domicílios existentes em assentamentos de interesse social ou habitados por famílias de baixa renda a serem removidos em função de processos de urbanização e regularização fundiária, situações de risco ambiental, bem como de obras viárias estruturantes, de 24.372 domicílios¹⁰³.

Em evidente contraste aos números do déficit habitacional, destacam-se os

¹⁰¹ Os dados do PNAD 2019 estão disponíveis, mas ainda não foram sistematizados em “déficit habitacional” e “inadequação domiciliar”. Cf. IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2019.

¹⁰² COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. Política Municipal de Habitação, 2019. Os dados, embora já representativos da realidade social sobre a moradia da população de baixa renda no Município, não contemplam outras áreas definidas como de interesse social pelo Plano Diretor (Lei 11.181/19-BH), bem como se respaldam em diversa bases produzidas antes de 2015. Dessa forma, verifica-se a defasagem dos dados e entende-se possível presumir o agravamento desta realidade.

¹⁰³ Os conceitos das necessidades habitacionais são definidos pela Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

dados relacionados aos domicílios vagos. De acordo com a PNAD 2015, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma. Ou seja, em termos absolutos, o número de domicílios vagos supera o déficit habitacional.

Por fim, reforçando os termos dessa incoerência, citamos que na RMBH, existem 193.952 domicílios vagos em condições de serem ocupados, destes 190.238 localizam-se na zona urbana e 3.714 na zona rural¹⁰⁴. Especificamente, na região do hipercentro de Belo Horizonte, segundo levantamento da Subsecretaria de Planejamento Urbano, há pelo menos 89 imóveis ociosos. Desse total, 19 são edifícios de três pavimentos ou mais e o restante se divide em prédios menores, casas e lotes vagos¹⁰⁵.

3. Os sentidos da moradia

Conhecidos os dados acerca da moradia urbana, passamos a delinear os sentidos que densificam essa categoria, mobilizando sua efetivação no cotidiano. De início, importa estabelecer que moradia adequada não se restringe aos seus aspectos físicos. Trata-se de um direito fundamental, imprescindível à concreção da dignidade humana¹⁰⁶.

O direito à moradia pode ser compreendido como um direito especial de personalidade¹⁰⁷, essencial à proteção individual. O destinatário a um espaço essencialmente propício à proteção de sua dignidade é a pessoa em si, independentemente de um contraponto com o Poder Público ou com poderes privados. Sob essa perspectiva, a moradia passa a ser recepcionada como expressão e necessidade de privacidade e intimidade, sendo essencial para a constituição e pleno desenvolvimento dos sujeitos. A garantia da habitação preenche o catálogo de

¹⁰⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações, p. 38.

¹⁰⁵ MARIANO, Raul; DURÃES, Mariano. Hipercentro de Belo Horizonte tem pelo menos 89 imóveis ociosos a espera de uma nova utilização; e BHZ. PBH estuda desapropriação de 70 imóveis vazios no Centro; precisam de função social.

¹⁰⁶ Segundo Milagres: “A dignidade deve ser entendida como valor intrínseco do ser humano, como atributo da pessoa humana individualmente considerada e também como fundamento do Estado, do Direito e da Sociedade. A dignidade é valor atribuível ou intrínseco a todo ser humano; é valor indistinto, inalienável e inerente à pessoa em toda sua trajetória de vida, independentemente dos seus percalços ou incertezas”. Cf. MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia, p. 128-129.

¹⁰⁷ Também, segundo Milagres: “Os direitos da personalidade dizem dos direitos de eficácia não relativa. Expressam aspectos de proteção da pessoa de *per si* que não podem ser ignorados por ninguém”. Ibidem, p. 121.

apreensões da dignidade humana, corporificando um espaço de liberdade que permite o exercício de direitos fundamentais concernentes à realização do “ser”.

A compreensão da moradia enquanto direito especial de personalidade considera o morar como manifestação do direito à identidade pessoal. Assim como o nome, o endereço é proeminente dado de identidade, dando forma à dimensão espacial do indivíduo¹⁰⁸. Toma-se, assim, a moradia como expressão do direito à privacidade, à intimidade e ao segredo. Um resguardo essencial da vida privada e da particularidade da existência. Afinal, “o ser do homem é um ser espacial, sua intimidade tem a necessidade de uma morada”¹⁰⁹.

Reconhecidos tais predicados à moradia, depreende-se que o direito que a abrange deve ser compreendido como categoria autônoma de direito de personalidade, com contornos precisos, eficácia não relativa, inerente à personalidade humana.¹¹⁰. A casa é um espaço ambivalente, é do eu, mas também da alteridade, é a concretização do espaço enquanto obra do sujeito e por isso deve estar considerada entre aqueles elementos mais sensíveis de apreensão da dignidade humana.

Há de se ter em conta, entretanto, que o direito à moradia, a despeito de ser um direito individual especial de personalidade, só se realiza coletivamente. Daí que o “problema” habitacional deve ser analisado na companhia de processos socioeconômicos e políticos mais amplos¹¹¹. O plano da habitação revela o nível do vivido, revela as relações sociais enquanto prática cotidiana socioespacial, transparecida no modo como os sujeitos se apropriam do espaço fragmentado¹¹².

Direito à moradia e direito à propriedade são realidades autônomas com campos de proteção e objetos distintos. Por evidente, a moradia tem repercussões patrimoniais, no entanto, guarda especificidades que não se estendem à propriedade. Habitar não se reduz ao plano da casa. É mais amplo: envolve vários níveis e planos espaciais de apropriação. O sujeito habita e se percebe a partir de sua casa. A casa envolve outras dimensões espaciais (a rua, por exemplo), tramando a rede de relações do indivíduo com a sociedade. É pelo uso, isto é, através do corpo em atividade e movimento que se produz a identidade dos sujeitos¹¹³. Exercer o direito à moradia é a consubstanciação do

¹⁰⁸ Ibidem, p.119.

¹⁰⁹ Ibidem, p.120.

¹¹⁰ Ibidem, p.184.

¹¹¹ KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana, p. 55.

¹¹² CARLOS, Ana Fani Alessandri. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade, p. 93.

¹¹³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade, p. 93-94.

direito à cidade no sentido político mais profundo possível¹¹⁴.

4. O quadro normativo e a eficácia positiva e negativa da moradia adequada

A interpretação jurídica deve se dar em observância à realidade concreta sobre a qual incide o direito, bem como deve ser pautada pela busca da concretização dos fundamentos e objetivos da República para com essa realidade, conforme o desenho constitucional vigente. É à luz dos fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, bem como dos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, que se deve construir as balizas de interpretação e aplicação do direito¹¹⁵.

Desde sua promulgação, o texto constitucional consagrou a moradia como uma necessidade vital básica dos trabalhadores e de suas famílias que deve ser atendida pelo salário mínimo, bem como direito de todos, sob responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹¹⁶. Dessa forma, trata-se de um direito que deveria ser assegurado de forma compartilhada pelas vias das relações de trabalho e das políticas públicas de valorização salarial e habitacionais. Com o advento da Emenda Constitucional 26/2000, a moradia foi consagrada expressamente como um direito social fundamental de todos, tornando ainda mais elevada sua estatura constitucional¹¹⁷.

Também a CF/88 garante, dentre os direitos e deveres individuais e coletivos, o direito de propriedade, bem como exige o atendimento de sua função social. Verifica-se tratar-se do direito individual de propriedade colocado ao lado do direito difuso de cumprimento de sua função social. Tais disposições constam como regra geral da disciplina do direito de propriedade e também como princípio da ordem econômica, que deveria assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, e da política urbana, no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹¹⁸.

O direito à moradia não se afigura como mera norma programática, que depende da implementação de políticas públicas para sua concretização, assim como o

¹¹⁴ ARAÚJO, James Amorim. Sobre a cidade e o urbano em Henry Lefebvre, p. 136.

¹¹⁵ Art. 1º, II e III, e art. 3º, I, III e IV, da CF/88.

¹¹⁶ Art. 7º, IV, e art. 23, IX, da CF/88.

¹¹⁷ Art. 6º, da CF/88.

¹¹⁸ Art. 5º, XXII e XIII; art. 170, II e III; art. 182, CF/88.

cumprimento da função social da propriedade urbana não se encontra restrito às exigências do plano diretor e à possibilidade do poder municipal, com base nele, aplicar os instrumentos compulsórios¹¹⁹. Isso porque há clara disposição constitucional pela qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata¹²⁰.

A aplicabilidade das normas constitucionais depende fundamentalmente da avaliação de sua eficácia, ou seja, a qualidade de produzir efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, situações, relações e comportamentos¹²¹. Não há norma constitucional destituída de eficácia, embora haja graus e efeitos variáveis¹²².

Quanto à função social da propriedade urbana, ainda que o plano diretor seja instrumento básico e privilegiado para sua definição, não se trata de instrumento exclusivo, uma vez que tal função não escapa das demais prescrições constitucionais e da pluralidade de normas editadas pelos três entes federativos para concretização dos direitos fundamentais¹²³. Quanto à moradia, destacam-se duas dimensões, a da sua eficácia positiva, que impõe ao Estado o dever de prestação, com a edição de normas, estruturação administrativa e promoção de políticas públicas para sua concretização, e de sua eficácia negativa, que impõe ao Estado e aos particulares o dever de abstenção da prática de quaisquer atos atentatórios a situações jurídicas que concretizem a moradia¹²⁴. Ainda, em todo caso, tanto a função social quanto a moradia, condicionam a legislação decorrente de emendas constitucionais e a legislação infraconstitucional, bem como a discricionariedade da Administração Pública e do Judiciário, tendo como consequência a inconstitucionalidade de atos normativos ou condutas que os violem¹²⁵.

Além de todo o arcabouço constitucional de proteção do direito à moradia, também por disposição expressa da Constituição, os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Em se tratando de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, estes possuem

¹¹⁹ O art. 182, §§ 1º e 2º, da CF/88.

¹²⁰ Art. 5º, § 1º, da CF/88.

¹²¹ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais, p. 66.

¹²² *Ibidem*, p. 91.

¹²³ GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano, p. 160-161.

¹²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos, p. 1033-1034.

¹²⁵ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais, p. 164.

status de emendas constitucionais ou de normas supralegais, submetidas à Constituição, mas superiores à legislação ordinária¹²⁶.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, o reconhecimento paulatino do direito humano à moradia tem se consolidado na ordem internacional¹²⁷. Merece uma atenção especial o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado na ordem jurídica brasileira por meio do Dec. 591/92. Conforme seu art. 11, os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, incluída a moradia adequada e a melhoria contínua de suas condições de vida. Ainda, conforme o art. 2º, os Estados se comprometem, até o máximo de seus recursos disponíveis, a adotar as medidas para assegurar a consecução desse direito, progressivamente, por todos os meios apropriados, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. Isso sem qualquer forma de discriminação, inclusive de ordem social ou de situação econômica.

O Comentário Geral 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) dispõe que o direito à moradia deve ser interpretado como o direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Assim, deve ser entendido como integralmente vinculado a outros direitos humanos, levando em conta uma variedade de considerações e sendo assegurado a todas as pessoas, independentemente de renda ou acesso a recursos econômicos. Ainda, deve ser compreendido não apenas como direito à moradia, mas sim à moradia adequada. Sem prejuízo dos particulares fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos, dentre outros, estabelece aspectos do direito à moradia adequada que devem ser levados em consideração em qualquer contexto:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

¹²⁶ Cf. o art. 5º, §§ 2º e 3º, da CF/88. A supralegalidade restou assentada pelo STF. Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 466.343. O próprio PIDESC, adiante tratado, dispõe em seu art. 5º, item 2 do Dec. 591/92), que “(...) não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer país em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau”.

¹²⁷ Além do art. 25, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pode-se destacar o art. 11 da Convenção Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Dec. 678/92); o art. 17, I do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Dec. 592/92); o art. 5º, ‘e’, iii, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Dec. 65.810/69); o art. 14, § 2º, ‘h’, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (Dec. 4.377/02); o art. 8º da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas); o art. 16, item 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança (Dec. 99.710/90).

- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural¹²⁸.

Diversas normas nacionais de caráter legal também foram editadas no sentido de regulamentar o direito à moradia e as políticas públicas voltadas à sua concretização. Com o acúmulo da articulação de amplas lutas sociais pela reforma urbana foi instituído, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo constitucional próprio dedicado à política urbana (art. 182 e 183, da CF/88)¹²⁹. A partir daí o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, bem como o direito à terra urbana e à moradia, com instrumentos para sua implementação. Outras normas se seguiram como a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/05), que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS para garantir o direito à habitação para a população de baixa renda.

Um marco fundamental também foi a Lei 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)¹³⁰ e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Posteriormente, a Medida Provisória 759, convertida na Lei 13.465/17, alterando diversas outras leis, revogou parcialmente a Lei

¹²⁸ BRASIL - SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Direito à moradia adequada, p. 14.

¹²⁹ Cf. SILVA, Ana Amélia da. Reforma urbana e o direito à cidade.

¹³⁰ O PMCMV já era alvo de profundas críticas pelos movimentos populares e pelos setores mais progressistas da academia, ao fundamento de que reproduzia o padrão periférico do lugar dos pobres, em uma lógica de associação e fomento aos capitais construtivos, imobiliários e financeiros, sem perspectiva de realização da reforma urbana, pelo que enfrentou contraposições a nível de concepção e de prática pelos movimentos urbanos. Cf. NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. Contudo, mesmo essa alternativa habitacional que até então vigorava vem sofrendo profundos retrocessos, com cortes orçamentários e perspectivas de reformulações que desconstituem ainda mais os interesses públicos e sociais em prol dos interesses privados. Cf. BERTONI, Estêvão. Quais as mudanças previstas no programa Minha Casa Minha Vida.

11.977/09 dispendo sobre outro paradigma de regularização fundiária urbana, dentre outras questões¹³¹.

No sentido da dimensão prestacional da eficácia positiva do direito à moradia adequada, é fundamental o avanço nas políticas de provisão de moradias, com alternativas diversificadas e que se adequem às realidades concretas das famílias para enfrentamento ao déficit habitacional. Ainda, é necessário que se avance nas diversas perspectivas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que compõem as intervenções nos assentamentos de interesses social e ocupados por população de baixa renda, como a estruturação de áreas de risco e a regularização fundiária plena, que visem o enfrentamento à inadequação de domicílios e a melhoria das condições de vida dos moradores.

No sentido da dimensão de abstenção de atos violadores pela eficácia negativa do direito à moradia adequada, deve-se dar maiores atenções ao elemento da segurança da posse, exposto no Comentário Geral 4 CDESC:

Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados¹³².

O CDESC reconhece que em muitos casos as medidas para garantia da moradia exigem dos Estados apenas a abstenção de certas práticas. Nessa toada, também foi editado o Comentário Geral 7, que, a respeito da moradia adequada, trata das remoções forçadas, entendendo que:

(...) el término "desalojos forzosos" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de

¹³¹ A Lei 13.465/17 alterou as normas referentes a Terras da Amazônia, das Terras pertencentes à União, da regularização fundiária rural e da regularização fundiária urbana, sofrendo profundas críticas. No sentido da regularização fundiária urbana, pode-se entender que a Lei alterou um modelo que priorizava o direito à cidade e a função social da propriedade em prol de um outro modelo que privilegia a mera titulação e a função econômica da terra. Cf. ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil.

¹³² ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral 4, item 8, "a".

protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos¹³³.

Assinala que as remoções forçadas são incompatíveis com o PIDESC e que há muito tempo a comunidade internacional as reconhece como uma questão de grave violação de direitos humanos, não obstante o compromisso dos Estados de garantir proteção e reparação às pessoas em caso de remoções e, quando inevitáveis, de encontrar soluções apropriadas. Ademais, reconhece que, dada a inter-relação entre os direitos humanos, as remoções forçadas violam outros direitos humanos, como o direito à vida, à segurança pessoal, à não ingerência na vida privada, à família, ao lar e ao desfrute em paz dos bens próprios. Assim, o próprio Estado deve abster-se de levar a cabo as remoções forçadas e, ainda, garantir que se aplique a lei a seus agentes ou a terceiros que as efetuem.

Quanto às medidas legislativas para assegurar a moradia adequada e a proteção contra as remoções forçadas, cabe aos Estados a revisão de suas leis e políticas para adequação ao Pacto. Contudo, destaca-se que, embora um marco legislativo contra as remoções forçadas seja fundamental para uma base de proteção jurídica eficaz, não necessariamente é indispensável para a proteção de direitos. As normas vigentes, para além de toda a perspectiva das normas gerais aplicáveis, já reconhecem um conjunto de instrumentos jurídicos específicos de garantia da segurança da posse pelo reconhecimento de direitos fundiários ou por institutos passíveis de aplicação para a garantia do direito à moradia¹³⁴.

Sob essa perspectiva deve-se reconhecer a necessidade de abstenção de atos do Estado que impliquem em remoções forçadas pelas diversas esferas de Poderes Públicos, inclusive o Poder Judiciário. Ainda, deve-se ter em vista que a garantia do direito à moradia passa necessariamente pela formação de uma cultura efetiva de mediação de conflitos fundiários com vistas a evitar as remoções forçadas e promover a garantia de direitos¹³⁵.

¹³³ ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral 7, item 3. Em tradução: “o termo ‘remoção forçada’ se define como a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra”.

¹³⁴ A título de exemplo, o art. 15 da Lei 13.465/17 lista diversos instrumentos aplicáveis, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados.

¹³⁵ Sobre a mediação de conflitos diversas normas foram editadas e instâncias foram constituídas, mas ainda carentes de real efetividade na solução garantidora dos direitos das comunidades. A título de exemplo, cita-se Resolução 10/18 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, bem como, no Estado de Minas Gerais os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e a Mesa Estadual de

As políticas habitacionais também não se desvinculam das políticas urbanas e seus instrumentos, devendo ser conjugadas para a efetivação das funções sociais da cidade, especialmente no que diz respeito à gestão da terra urbana, elemento fundamental para o acesso à moradia e que deve ser objeto de ações de ordenação e controle do uso do solo de forma a combater a especulação imobiliária. As diversas perspectivas das políticas habitacionais, seja de provisão ou de intervenção em assentamentos, ainda, devem ter em vista a oferta de assistência e assessoria técnicas e de formas de gestão que incorporem e reconheçam as práticas socioespaciais das comunidades e dos movimentos populares, como forma de aprimoramento das políticas e valorização da gestão democrática das cidades.

Por fim, deve-se ter em vista que a garantia da moradia adequada deve reconhecer os elementos comunitários, como os vínculos sociais, laços de pertencimento, os modos de vida e as identidades que se expressam territorialmente, e não apenas a casa como uma unidade habitacional mercantilizada por uma visão de Estado e de política pública que mecaniza a comunidade e a vida¹³⁶. Assim, em contraposição aos parâmetros generalistas e padronizados, que consideram o sujeito de forma individualista, deve-se ter em conta as expressões sociais existentes nos laços de parentesco e de vizinhança, formas de coesão social fundadas em vínculos de solidariedade ou de cultura, que se traduzem em formas de apropriação e uso do espaço¹³⁷.

5. Considerações finais

A realidade social demonstra que o acesso à moradia adequada pela população de baixa renda ainda é um dos mais latentes problemas das cidades brasileiras, que se aprofunda quando às precariedades urbanas ainda se somam as remoções forçadas promovidas por poderes públicos e privados. Esse quadro violatório de direitos humanos ocorre na realidade concreta, não obstante a existência de um conjunto normativo que reconhece o direito fundamental à moradia adequada a nível

Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais (Mesa de Diálogo). Ver também: TERRA DE DIREITOS, Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos. No Município de Belo Horizonte o Plano Diretor reconhece a responsabilidade municipal com a resolução de conflitos e a regularização fundiária nos contextos de interesse social e de imóveis ocupados por população de baixa renda (art. 38, § 4º, da Lei 11.181/19-BH).

¹³⁶ PONTES. Daniele Regina. Direito à moradia: entre o tempo e os espaços das apropriações, p. 77-82.

¹³⁷ Ibidem, p. 118-120.

constitucional, supralegal e legal.

É fundamental que diante da realidade concreta à qual se destina o ordenamento jurídico, o direito seja interpretado e aplicado no sentido de atender às exigências sociais e jurídicas de concretização da dignidade humana das pessoas e comunidades e da função social da cidade. O conjunto de normas gerais e de institutos e instrumentos jurídicos vigentes evidência a eficácia do direito à moradia em um sentido positivo, de prestação de políticas públicas para o enfrentamento das necessidades habitacionais, e num sentido negativo, de abstenção de atos que violem o direito à moradia. Não resta dúvidas de que a moradia adequada é um direito autônomo, com profundo significado social e jurídico. É fundamental que se conjugue as lutas políticas e jurídicas que visem a construção conceitual e prática da realização do direito à moradia e à cidade.

4 - INQUIETUDES E QUESTIONAMENTOS ÀS REMOÇÕES FORÇADAS REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Daniel Gaio

1. As perdas sociais e econômicas nas remoções forçadas

Nas últimas décadas houve um acentuado aumento das remoções forçadas nas cidades, processo este que tem provocado perdas sociais e econômicas que impactam enormemente às populações pobres. Este rompimento abrupto do viver em determinado território ocasiona uma variedade de prejuízos: as relações de pertencimento na comunidade ou na escola; a perda no acesso a equipamentos e serviços públicos com melhor qualidade; os danos econômicos que derivam das relações de vizinhança e da proximidade com o local de trabalho, como o comércio (fixo ou ambulante) e as prestações de serviço.

Se por um lado a perda do território implica prejuízos que podem ser mensurados de modo objetivo, há outros cuja mensuração é difícil e complexa, dentre eles: o abalo emocional em conviver com entulhos e vetores de doença; a dor e a angústia sobre a incerteza do seu destino; a tristeza e o lamento pelos sonhos frustrados de ter uma condição de vida melhor para si e sua família. Estas subjetividades comumente não importam pra quem toma a decisão pela remoção. Tal constatação dificilmente se verá em um discurso público, mas se nota nas práticas e até no olhar com superioridade de servidores públicos em relação aos moradores, não importando se moradores há décadas ali estão. De acordo com esta percepção, a situação de informalidade os coloca em um patamar diferenciado de cidadãos, uma espécie de segunda classe, sem direitos. Portanto, o pouco que lhes é oferecido é visto como um favor.

O discurso de eliminação do que é indesejável está presente nos meios de comunicação, é enfatizado como pressuposto para investimentos privados, aplaudido por parte dos setores médios e proprietários da população — que enxergam perspectivas de valorização imobiliária e distanciamento daqueles —, e posto em prática por quem tem competência, a Administração Pública. Ao final, a manchete dos jornais anunciará que este território foi devolvido à cidade, gerando paz, bem-estar, progresso — o que será comemorado por todos estes segmentos.

Do ponto de vista dos removidos as histórias se repetem entre distintas gerações, entre eles alguém vai lembrar de outro despejo, de outro recomeço — quase sempre em outra periferia ainda mais distante. Por certo não é algo recente, ao menos desde o início do século 20 a história das capitais brasileiras se confunde com os processos de informalidade do solo e também com as remoções dos pobres quando os territórios em que eles vivem passam a ser cobiçados por interesses econômicos¹³⁸.

Nos assentamentos informais com áreas mais extensas e consolidadas as remoções completas se tornam inviáveis em virtude das repercussões negativas, mas remoções parciais são efetivadas com o propósito oficial de melhoria nas condições de vida comunitária por meio de projetos de urbanização popular, mas o elevado número de pessoas removidas põe em xeque o discurso de interesse público apresentado.

A predominância da lógica do lucro e da mercadoria sobre os valores existenciais em processos de remoção não ocorre apenas pela força do dinheiro e da ausência de um patamar civilizatório solidário, mas também porque há desconhecimento sobre os direitos por parte dos moradores afetados por remoções forçadas, mas também pelos demais cidadãos que vivem na cidade formal — incluindo-se os integrantes do sistema de justiça (juízes, advogados, promotores de justiça).

Não se tem aqui o propósito de esgotar todos os fundamentos jurídicos, mas o de questionar, de modo mais didático possível, as principais decisões realizadas pela Administração Pública nos processos de remoção forçada, as quais podem ser caracterizadas como violações ao direito à moradia adequada.

2. O Princípio da Proporcionalidade e do Devido Processo Legal e as remoções forçadas realizadas pela Administração Pública

Existem muitos tipos de remoção forçada, e ao contrário do que normalmente pensa, não se resumem aos conflitos possessórios ou às ações de despejo por inadimplência no pagamento do aluguel ou da prestação do financiamento da casa própria. Além destas, é expressivo o número de famílias removidas ou ameaçadas de remoção pela Administração Pública¹³⁹, especialmente em virtude de obras públicas¹⁴⁰, áreas de risco ou proteção ambiental.

¹³⁸ Cf. GUIMARÃES, Berenice Martins. Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada.

¹³⁹ De acordo com Faulhaber e Azevedo o governo municipal do Rio de Janeiro apenas no período de 2009 a 2013 removeu 67.000 pessoas. Cf. FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico, p. 37. Ademais, Entre 2010 e 2016, ao menos 288 mil famílias

A primeira pergunta a ser feita diz respeito aos fundamentos jurídicos da decisão administrativa que impõe a remoção forçada. Apesar de ao longo do século 20 terem sido consagrados o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a discricionariedade concedida à Administração Pública para decidir sobre qual seja o interesse público, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988 esse poder encontra limites, especialmente porque a sua principal finalidade é a concretização dos direitos fundamentais. Como afirma Binjenbojm¹⁴¹, em nenhum caso a discricionariedade (escolha) é livre, devendo-se balizar por ponderações que persigam a realização otimizada dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais envolvidos em cada caso.

Desse modo, cabe ao gestor público verificar se a medida restritiva (remoção forçada) atinge a esfera de proteção do direito à moradia adequada e se há alguma relação de prevalência entre os valores constitucionais¹⁴². Ainda que relevante uma análise completa acerca da constitucionalidade do ato administrativo concreto referente à remoção forçada, este artigo se circunscreverá a uma de suas etapas — o princípio da proporcionalidade, especificamente os subprincípios “necessidade” e “proporcionalidade em sentido estrito”.

Tendo em vista que a principal tarefa da Constituição Federal é a busca permanente e incessante pela máxima efetividade dos direitos fundamentais, as restrições ao direito à moradia devem ser excepcionais, fundamentadas e devidamente justificadas. Considerando que os organismos estatais devem utilizar todos os meios apropriados para o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — incluindo-se a moradia adequada¹⁴³ —, por consequência, incumbe à Administração Pública comprovar que utilizou todos os meios apropriados para evitar a remoção.

foram removidas ou ameaçadas de remoção apenas em São Paulo e no ABC Paulista, sendo que 81% dessas remoções ocorreram motivadas por obras públicas. Cf. REDE CONTRA REMOÇÕES. Carta-compromisso pela proteção contra as remoções forçadas.

¹⁴⁰ Adota-se aqui o conceito de obra pública em sentido amplo, incluindo as intervenções da Administração Pública relacionadas a processos de requalificação urbanística e ambiental.

¹⁴¹ Cf. BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador, p. 95.

¹⁴² Para outros detalhes acerca destes mecanismos de controle de atos restritivos, ver GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano, p. 141-151.

¹⁴³ Cf. o art. 2º, item 1, combinado com o art. 11, item 1, Dec. 591/92. Ressalta-se que a referida normativa tem força de norma suprallegal conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. RE 466.343.

O exame da necessidade — um dos subprincípios do Princípio da Proporcionalidade —, envolve a verificação de meios que sejam alternativos e que possam promover igualmente o fim proposto sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados¹⁴⁴. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) recentemente adotou o Princípio da Proporcionalidade ao condicionar intervenções em área de preservação permanente (APP) à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta¹⁴⁵. A compreensão do STF neste ponto ilustra bem a necessidade de preservar o conteúdo essencial e a efetividade da totalidade do sistema jurídico-constitucional de valores¹⁴⁶, colocando-se a proteção dos direitos fundamentais como principal objetivo a ser perseguido.

Do mesmo modo, se a Administração Pública pretende realizar uma obra pública que possa afetar o direito à moradia, ela deve comprovar que não existem alternativas técnicas e locacionais de modo a evitar a remoção forçada¹⁴⁷. As circunstâncias e situações concretas podem ser muito variadas o que torna inviável apresentar tipologias, mas cita-se como exemplo a necessidade em se buscar traçados alternativos para o sistema viário e redes de infraestrutura (gasodutos, elétricas de alta tensão, etc.).

Não se pode aceitar o argumento de que o traçado proposto para a obra pública é menos oneroso em comparação a outro que não afete moradias de baixa renda em situação de informalidade. Sabe-se que as indenizações pagas a estes moradores são manifestamente injustas, ocasionando a precarização das condições de vida e reforçando políticas estruturais que determinam que o lugar do pobre é na periferia; enquanto isso, o território pós-remoção ganha valorização imobiliária.

Por outro lado, ainda que se adote um viés economicista, não há como desconsiderar todos os custos para a cidade decorrentes do processo de periferização: os já citados impactos sociais, como a diminuição da qualidade no acesso a serviços e equipamentos públicos, dentre outros; os custos ambientais com perda de áreas verdes e de fragilidade ambiental, aumento da poluição com maiores deslocamentos; e os custos econômicos com novas infraestruturas, equipamentos e serviços públicos.

¹⁴⁴ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 122.

¹⁴⁵ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Teses e fundamentos - Boletim de acórdãos publicados.

¹⁴⁶ Cf. HÄBERLE, Peter. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales, p. 62.

¹⁴⁷ Nesse sentido, o art. 10 da Resolução 10/18 do Conselho Nacional de Direitos Humanos estabelece que o Estado deve priorizar as alternativas que permitam a permanência regular dos grupos que demandam proteção especial.

O exame de necessidade igualmente se aplica às áreas de risco¹⁴⁸, obrigando a Administração Pública a comprovar que inexistem alternativas técnicas tendentes a eliminar ou reduzir o risco. É o que dispõe expressamente o art. 3º-B da Lei 12.340/10¹⁴⁹. A legislação vigente não deixa dúvida, a Administração Pública tem o dever de adotar providências para a redução do risco tais como os planos de contingência e obras de segurança. Apenas no caso de inexistência de alternativas que garantam a integridade física dos ocupantes, devidamente comprovado por laudo técnico, é que se admite a realização da remoção forçada. Ressalta-se que o referido laudo não pode ser genérico, ou seja, é impositivo que se demonstre o nexo de causalidade entre o risco geotécnico e a integridade física dos ocupantes a serem removidos.

Entretanto, são recorrentes as ilegalidades praticadas por administrações públicas nos processos de remoção forçada, dentre eles: i) a não adoção de medidas de redução do risco; ii) a inexistência de laudos técnicos; iii) laudos genéricos que não comprovam o risco a todas as famílias¹⁵⁰. Quando estas providências não são atendidas o gestor público acaba por induzir junto à opinião pública e ao sistema de justiça a enganosa ideia de que está realizando a remoção de área de risco para proteger a vida¹⁵¹. Tem-se aqui um falso dilema, pois não existe verdadeiro conflito entre dois valores constitucionais — direito à vida e à moradia —, se não há comprovação de que inexistem tecnologias garantiriam a permanência dos ocupantes.

¹⁴⁸ “Área de risco é a área passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e /ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários)”. Cf. MACEDO, Eduardo Soares de; OGURA, Agostinho Tadashi Ogura. Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios, p. 26.

¹⁴⁹ Art. 3º - Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. § 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico (...). (sublinhados nosso).

¹⁵⁰ Aqui se inclui a delimitação da área do risco realizada por zoneamento, onde se pressupõe que haja risco para quem more em áreas com declividade acima de 47%, conforme adotado no Plano de Urbanização do Bairro Santa Lúcia (Belo Horizonte/MG). Cf. STARLING, Paula Miller. O risco geológico como justificativa para remoções forçadas no Aglomerado Santa Lúcia e na Vila Bandeirantes em Belo Horizonte, p. 56 a 61. Acerca desse discurso generalista acerca do risco ver MENDES, Alexandre F. O debate em torno do risco, da moradia e das remoções em um ano de tragédias, p. 181-207.

¹⁵¹ A título de exemplo, ver TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível 1.0024.04.454844-4/001.

Outro exame que deve ser realizado pela Administração Pública é o da proporcionalidade em sentido estrito para as remoções forçadas em virtude da realização de obras públicas ou de proteção ambiental. Cabe aqui analisar se o grau de importância da promoção do fim justifica o grau de restrição causado ao direito fundamental¹⁵². Em outras palavras, o interesse público da proteção ambiental ou da obra pública é mais relevante do que a permanência dos moradores, levando em conta todos os danos de quem é removido?

É indiscutível que se trata de um problema complexo e de difícil análise, mas as circunstâncias que envolvem o conflito — o destino da vida de dezenas ou centenas de famílias pobres que tem na moradia a concretização de um mínimo de dignidade —, justifica a exigência de que a Administração Pública realize uma ponderação no caso concreto acerca das vantagens e das desvantagens de sua intervenção. Desse modo, ainda que presente a finalidade constitucional que justifique a remoção forçada, a medida só será válida quando vencidos os exames inerentes ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)¹⁵³.

Outra exigência a ser observada diz respeito à obrigatoriedade de instauração de um processo administrativo, o qual deve anteceder o processo de remoção forçada. Isto porque a Constituição Federal determina que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal¹⁵⁴, além de garantir aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes¹⁵⁵. Portanto, deve-se permitir aos moradores o acesso às informações, bem como apresentar sua defesa, suas provas, contrapor seus argumentos a outros, enfim, a possibilidade de influir na formação do resultado final¹⁵⁶.

Além do processo administrativo e de audiências públicas, pressupõe-se que a participação de todos os afetados pelo processo de remoção¹⁵⁷ tenha como requisito

¹⁵² ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, p. 124.

¹⁵³ BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador, p. 120.

¹⁵⁴ Art. 5º, LIV, Constituição Federal.

¹⁵⁵ Art. 5º, LV, Constituição Federal.

¹⁵⁶ MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo, p. 86-87.

¹⁵⁷ Cf. item 12 do Comentário Geral 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

inicial o direito à informação¹⁵⁸. Desse modo, devem ser disponibilizados, em linguagem acessível e com tempo adequado, todos os dados existentes, em especial: a justificativa; o estudo das alternativas técnicas e locacionais; a comparação entre as vantagens e desvantagens da intervenção no local (obra pública ou de proteção ambiental); o cronograma e as prioridades para a remoção; as condições para a indenização ou o reassentamento (incluindo a tipologia da construção, número de quartos)¹⁵⁹.

Por se tratar de questões técnicas, e considerando a desigualdade das partes envolvidas no conflito, torna-se aqui imprescindível que se garanta assistência jurídica aos moradores¹⁶⁰. Ademais, para que seja garantida a participação durante todo o processo às famílias afetadas por processos de remoção, é fundamental que sejam desenvolvidas metodologias de definição dos parâmetros juntamente com os afetados como forma de controle social e institucional¹⁶¹.

Portanto, sob pena de nulidade da decisão final, o dever de instauração de processo administrativo, o direito à informação e à participação, bem como as demais regras atinentes ao próprio procedimento condicionam e limitam a atuação da Administração Pública em face da garantia dos moradores afetados por processos de remoção forçada.

Uma vez ultrapassado o processo administrativo, é ainda imprescindível que ocorra manifestação judicial no caso do imóvel estar sendo utilizado como moradia¹⁶². É o que estabelece o art. 6º, IV da Res. 10/18 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, ao dispor que os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só pode eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, e jamais por decisão meramente administrativa.

3. Considerações finais

¹⁵⁸ Conforme preceitua o item 15, “c” do Comentário Geral 7 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve-se facilitar a todos os interessados, em um prazo razoável, informação relativa às remoções forçadas. Acerca do princípio da publicidade, ver o art. 37, caput, Constituição Federal.

¹⁵⁹ Cf. GAIO, Daniel. O processo de remoção forçada: passo a passo dos direitos dos moradores.

¹⁶⁰ Cf. o art. 6º, I e IV da Resolução 10/18 do Conselho Nacional de Direitos Humanos; e o item 15, “g” e “h” do Comentário Geral 7 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

¹⁶¹ NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. Autonomia e dimensão econômica da posse: a posse como critério indenizatório nas remoções forçadas de populações de baixa renda, p. 126.

¹⁶² Nesse sentido, ver SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RESP 1.217.234.

Não é novidade no mundo jurídico a discussão dos temas brevemente percorridos neste artigo. Nos tribunais, nos pareceres da Administração Pública, ou em publicações conceituadas podem ser encontrados fartos e fundamentados argumentos relacionados à máxima efetividade dos direitos fundamentais, ao Princípio da Proporcionalidade e ao Princípio do Devido Processo Legal. Qual seria então a razão para se ignorar que as famílias afetadas por remoções forçadas são titulares do direito fundamental à moradia, por consequência de todas as garantias constitucionais?

Do ponto de vista constitucional não há justificativa para tal distinção, já que inexistente hierarquia entre os direitos protegidos pela Constituição Federal, ao invés, pressupõe-se que os direitos fundamentais se condicionam reciprocamente a partir de uma ordem objetiva de valores.

Não está em causa a dimensão subjetivista dos projetos de mundo e de cidade, mas a de considerarmos que um padrão civilizatório é conformado constitucionalmente, portanto, a violação sistemática de direitos como tem acontecido nos processos de remoção forçada é algo estrutural, deliberado, e coloca em xeque o Estado Democrático de Direito.

5 - A POSSE E AS REPERCUSSÕES INDENIZATÓRIAS NAS REMOÇÕES FORÇADAS EFETUADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Thayan Rodrigues Coutinho Neves
Daniel Gaio

1. Introdução

No modo de produção e reprodução da cidade capitalista, a população de baixa renda é excluída do acesso à moradia pelos meios formais, em decorrência da ausência de condições econômicas e de políticas públicas efetivas e inclusivas. Assim, ora se encontram diante da necessidade de ocupar informalmente terrenos ou edifícios abandonados, ora são forçadamente removidas dos imóveis que ocupam, sem que qualquer alternativa digna lhes seja assegurada.

Diversas são as situações que levam às remoções forçadas, de forma direta ou indireta. Dentre as mais comuns se encontram aquelas decorrentes de ações possessórias, nas quais se reivindicam imóveis privados ou públicos ocupados para fins de moradia, em regra, sob o fundamento da propriedade. Contudo, diversas remoções também são efetuadas pela Administração Pública, não necessariamente com fundamento na propriedade, mas em supostos interesses públicos, como a realização de obras, proteção ambiental ou eliminação de áreas de risco.

Ocorre que nos processos de remoção são diversas as violações de direitos humanos, uma vez que em regra são conflituosos e, além da destituição da moradia, geram enormes danos sociais, econômicos e existenciais, como a privação do acesso a bens, serviços, trabalho, e o rompimento de modos de vida, vínculos comunitários e relações espacialmente situadas.

Embora sejam vastos e de variadas ordens os danos causados, a teoria e a prática da política urbana nas cidades brasileiras ainda sequer avançaram no básico, ou seja, na recomposição do bem utilizado para moradia da população de baixa renda em assentamentos informais, perdido em razão da remoção, seja por uma política eficaz de reassentamento ou por uma justa indenização que sejam capazes de garantir de forma adequada a moradia e a devida reparação.

No plano jurídico, tais práticas se justificam nas teorias que historicamente entendem a posse como mero fato ou subordinada à propriedade, desprovida de

autonomia jurídica por seus próprios fundamentos e desconsiderada como direito. Nesse sentido, vigora a insegurança da posse dos pobres urbanos, que se encontram em estado de constante e iminente realocação, como moradores transitórios, sem que lhes reconheça o direito à devida reparação, subjugados à supremacia da propriedade e dos supostos interesses públicos. Tal contexto evidencia um estado de coisas violatório de diversos direitos que são reconhecidos nacional e internacionalmente, a nível constitucional e legal¹⁶³.

No âmbito dos conflitos fundiários e das remoções, a perspectiva dominante engendra um processo de culpabilização das vítimas, seja porque ocuparam uma propriedade alheia, construíram suas casas em locais inapropriados, como áreas de risco ou preservação ambiental, ou atrapalham o desenvolvimento expresso em obras, desconsiderando o processo de segregação urbana que leva a essas situações e desqualificando as pessoas e comunidades, de forma a concluir pela não aplicação dos direitos humanos a elas. Sob uma perspectiva crítica, é fundamental que se construam resistências e se perceba a questão em sua complexidade, seu contexto e seus processos concretos, como garantia do direito ao acesso à terra e à moradia, à participação das pessoas nas decisões que as afetem, como garantia do direito à cidade¹⁶⁴.

Desde essa perspectiva, busca-se avaliar os efeitos da posse sobre a propriedade, de forma a distinguir os direitos decorrentes ao possuidor e ao proprietário, de acordo as hipóteses fáticas de cada caso, conforme se trate de direitos fundiários adquiridos pelo possuidor ou de posse autonomamente considerada. Tais efeitos têm sensíveis e severas repercussões no aspecto indenizatório quando se trata da remoção de famílias de baixa renda dos imóveis que possuem para fins de moradia¹⁶⁵.

Nessas bases, serão estudadas as consequências e os efeitos da posse funcionalizada à moradia sobre a propriedade desfuncionalizada em relação ao domínio e as repercussões práticas no aspecto indenizatório em casos de remoções. A partir

¹⁶³ A título das normas reconhecedoras de direitos, destaca-se o art. 6º da CF/88, o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Dec. 591/92); os Comentários 4 e 7 da ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS; o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), e demais normas referidas ao longo deste artigo.

¹⁶⁴ Cf. MULLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos.

¹⁶⁵ Destaca-se que tais efeitos não se limitam ao aspecto indenizatório nas remoções, podendo ser levados a cabo também em outras situações, como as resoluções de mérito em ações possessórias e petitórias, desapropriações em que não há cumprimento da função social, aplicação de outros instrumentos de induzimento da função social ou sanção pelo seu descumprimento. Contudo, limita-se a análise no presente trabalho seu objeto, qual seja, a indenização devida ao possuidor de baixa renda removido de sua moradia pela Administração Pública.

dessas considerações, será analisada a dimensão econômica da posse para fins indenizatórios em casos de remoção no que tange às perdas imobiliárias, conforme as particularidades da situação possessória, em se tratando de direitos fundiários adquiridos ou da proteção da posse em si mesma, com apontamentos a respeito das demais perdas de cunho econômico, social e existencial.

2. A posse autônoma e a dimensão indenizatória nos processos de remoção forçada

As normas que disciplinam a posse são a ela direta e imediatamente dirigidas, perfazendo um direito subjetivo de estrutura peculiar¹⁶⁶. Para Farias e Rosenvald, a natureza jurídica de tal direito se manifesta de forma plural, a depender das circunstâncias fáticas que o sustentam: como um direito real se exercida pelo próprio proprietário; como uma relação jurídica de direito obrigacional ou real se exercida em decorrência de um contrato; ou como um direito autônomo se fundada numa situação fática e existencial de apossamento e ocupação da coisa, escapando das esferas patrimoniais tradicionais. Nessa última perspectiva, fundamental à presente análise, se ressalta de forma adensada a função social da posse, numa dinâmica à qual, mais do que às estruturas dos institutos, se volta às suas finalidades na consecução dos fundamentos e objetivos da República¹⁶⁷.

Para Gil, a análise do tema passa pelo entendimento de que, sobretudo no liberalismo e no capitalismo, a propriedade é a expressão jurídica culminante de poder das pessoas sobre as coisas, pela qual o proprietário pode extrair as vantagens econômicas derivadas do domínio, ainda que não se sirva da coisa de modo pessoal ou direto, importando a titularidade formal para a definição da qualidade de proprietário. Já a posse pode-se apresentar em duas situações fundamentais: integrada ao direito de propriedade e como uma das formas de sua manifestação ou a posse em si, como consequência ou não da propriedade ou outro direito real¹⁶⁸.

É nessa última situação, da posse em si mesma considerada, que esta possui um significado autônomo. O valor jurídico da posse depende de seu conteúdo fático, o qual consiste no poder efetivamente exercido sobre as coisas, com seu uso qualificado, que externaliza a projeção direta das pessoas sobre as coisas, determinando consequências

¹⁶⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais, p. 42.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 44-46.

¹⁶⁸ HERNÁNDEZ GIL, Antonio. La función social de la posesión: ensayo de teorización sociológico-jurídica, p. 07-08.

jurídicas¹⁶⁹. Tal percepção é fundamental para romper com o entendimento corrente de que haveria uma antítese entre a propriedade como direito e a posse como fato. Retomasse, assim, a compreensão de que todo direito depende dos fatos, cada um à sua particularidade.

Avaliando o instituto da posse, é possível verificar a pluralidade de seus significados jurídicos, conforme as circunstâncias em que esta se apresenta. Ora se apresenta como consequência ou conteúdo de um direito, nos casos em que é exercida como prerrogativa conferida por um direito que recaia sobre o bem, não enquanto forma de atribuir, mas sim enquanto modo de atuar. Outra possibilidade é a de se apresentar como requisito de aquisição ou de exercício de um direito, nos casos em que é pressuposto, antecedente de fato determinante de efeitos jurídicos que transcendem a posse em si mesma¹⁷⁰.

Outra modalidade é a posse em si, quando o conteúdo real e efetivo do fato de possuir é suficiente para dotá-la de significado jurídico, provida de autonomia por não depender de outro direito que a atribua, produzindo efeitos à margem de qualquer título expressivo de um direito que a confira. Dessa forma, a posse em si possui autonomia em relação a outros direitos que a incorporem como conteúdo, consequência ou pressuposto, dotada de significado jurídico pelo conteúdo real e efetivo do fato de possuir, mas que para produzir efeitos mais amplos depende da valoração do porquê e como das determinações causais da posse¹⁷¹.

Como afirma Fachin¹⁷², quando vinculada à propriedade, a posse se apresenta como um fato com algum valor jurídico, mas, quando compreendida como conceito autônomo, pode ser concebida como um direito. Para o autor, a armadura legal tem respondido às necessidades do injusto sistema de desenvolvimento do capital, concebendo um regime jurídico de posse e propriedade de olhos fechados para a vida e

¹⁶⁹ No mesmo sentido defendido por Hernández Gil, ver TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social, p. 299-303.

¹⁷⁰ HERNÁNDEZ GIL *op. cit.*, p. 81-83. Como consequência ou conteúdo de um direito, visualiza-se a posse quando exercida em decorrência do direito de propriedade ou de direitos reais ou obrigacionais derivados. Como requisito de aquisição ou exercício de um direito, quando da exigência da tradição para transferência da propriedade de bens móveis e nos casos de usucapião ou outro direito fundiário adquirido, conforme será tratado no tópico 4.

¹⁷¹ Dentre as hipóteses de dependência entre a valoração do porquê e como das determinações causais e a produção de efeitos mais amplos, pode-se citar as respectivas exigências de boa-fé e justo título para produção de efeitos de direito a frutos e benfeitorias e a determinadas modalidades de usucapião. Como se verá, além da posse de boa-fé ou com justo título, também se tem a posse necessidade como determinante de efeitos jurídicos.

¹⁷² FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea, p. 13.

para o futuro e transformando a terra em mercadoria, furtando-lhe a condição de lugar de vida para outorgar-lhe o título de espaço de desterro¹⁷³.

Sem ignorar a histórica controvérsia sobre a natureza jurídica da posse, entendida como forma de atribuição das coisas às pessoas para a extração de suas utilidades e satisfação das necessidades humanas, tendo por objeto uma coisa sobre a qual se exerce poder de forma direta e imediata, sem intermediários, dotada de publicidade e eficácia *erga omnes* em razão da exteriorização visível do próprio fato de possuir, de relevância social e jurídica que evidenciam sua autonomia e as razões de sua proteção, pode ser compreendida, como um direito real subversivo¹⁷⁴. O aspecto subversivo desse direito, tido como real por deter as características fundamentais dessa categoria, não significa ofensa à ordem jurídica, mas sim questionamento de concepções meramente formais que se encontrem dissociadas da realidade social¹⁷⁵.

A estrutura peculiar da posse autônoma a conforma como um fato e um direito, uma vez que os fatos ou situações com disciplina jurídica são direitos e os direitos nascem de fatos ou situações jurídicas¹⁷⁶. Já sua função social diz respeito não à titularidade formal de um bem, mas sim de sua utilização concreta por quem efetivamente tenha disponibilidade dos bens, independentemente de título jurídico, decorrendo a força normativa e a configuração do conteúdo do direito exatamente da função a que se destina¹⁷⁷. Nesse sentido que se enuncia que a posse constitui direito autônomo que se expressa no aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela¹⁷⁸.

Nas palavras de Gil, a instituição possessória, em uma perspectiva mais ampla que considere seus efeitos jurídicos e supere a estrita normatividade, demonstra dois aspectos de sua essência e fundamento: “*es la institución de mayor densidad social en cuanto expresa de manera primaria la proyección del hombre hacia el exterior; y es una institución tan apoyada en el acontecer social que su ordenación jurídica resulta en cierto modo como incipiente*”¹⁷⁹.

¹⁷³ FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória, p. 269.

¹⁷⁴ Cf. MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Posse: direito real subversivo.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das coisas, p. 27.

¹⁷⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na CF e no Projeto do Código Civil, p. 843-844.

¹⁷⁸ Enunciado 492 do Conselho da Justiça Federal.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 105. Em tradução livre: “é a instituição de maior densidade social na medida em que expressa de maneira primária a projeção do homem para o exterior; e é uma instituição tão apoiada no acontecer social que sua ordenação jurídica resulta de certo modo incipiente”. Itálico no original.

Essa forma de exteriorização do homem sobre o mundo, embora suscetível de condicionamentos políticos e econômicos enquanto posse, é inevitável e insuprimível e abarca os elementos básicos da ação humana para com suas necessidades e trabalho, com inevitáveis reflexos na realidade jurídica. As necessidades, enquanto demandas humanas fundamentais sobre o exterior e o próprio ser, e o trabalho, enquanto meio de fazer frente às necessidades da existência social, se conectam e se realizam através de atos e relações possessórios, fazendo da posse uma instituição sociológico-jurídica¹⁸⁰.

O princípio da função social não se apresenta como mero apêndice da propriedade ou simples elemento configurador de seu conteúdo, pois, mais do que isso, diz respeito à utilização dos bens e não à sua titularidade jurídica, de forma que sua força normativa ocorre independentemente da consideração de quem detenha título jurídico de proprietário da coisa¹⁸¹. A função social se realiza ou não mediante atos concretos de quem efetivamente tenha disponibilidade física dos bens, ou seja, do próprio possuidor considerado em sentido amplo, seja ele ou não titular do direito de propriedade ou detentor de título jurídico que justifique sua posse¹⁸².

Impõe-se aqui ressaltar a lógica da necessidade, que abarca as exigências de moradia, abrigo, sustento e reconhecimento da condição de pessoa. Daí a urgência de, fundado nos valores constitucionais, se reconhecer a existência de uma categoria própria de posse, a posse necessidade, intimamente relacionada ao atendimento das necessidades básicas da pessoa e com eficácia fática densificada pelos direitos ligados à vida¹⁸³.

Ainda que a função social da posse não tenha previsão expressa na Constituição Federal, todo direito se submete ao cumprimento de funções socialmente relevantes e não escapam da filtragem constitucional, que consagra o objetivo de redução das desigualdades e promoção da justiça social, bem como a concretização do direito à moradia. Assim, tanto o direito de propriedade como a posse são garantidos desde que atendam à sua função social, elemento constitutivo de tais direitos que atinge seu regime de atribuição, determinando a justificativa da qualidade de titular do direito e seu regime

¹⁸⁰ Ibidem, p. 105-106.

¹⁸¹ ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na CF e no Projeto do Código Civil, p. 843-844.

¹⁸² Ibidem, p. 843-844.

¹⁸³ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social, p. 383-384.

de exercício, harmonizando os interesses sociais e individuais na medida em que ordena seu conteúdo, com assento constitucional e fixado pela legislação ordinária¹⁸⁴.

Como afirma Melo, uma vez que todo fato com relevância jurídica é direito e todo direito nasce de um fato, e, numa sociedade que oscila entre a pobreza e a miséria e tem como modelo tradicional de aquisição de bens a compra e a herança, a posse deve ser entendida em sua densidade axiológica e sua importância social e econômica e respeitada como situação jurídica que permite o acesso à utilização dos bens, intimamente relacionada à dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia¹⁸⁵.

3. Dimensionamento econômico da posse no aspecto indenizatório

Preliminarmente é relevante afirmar que a discussão sobre o quantum indenizatório deve necessariamente ser precedida de algumas etapas. A primeira delas diz respeito ao esgotamento de todas as alternativas capazes de evitar o processo de remoção forçada, incluindo-se a análise do melhor interesse público a ser decidido no caso em concreto, devidamente formalizado em processo administrativo com efetiva participação dos moradores afetados. A segunda etapa se refere ao direito dos moradores decidirem pela indenização ou pelo reassentamento, em ambas as situações sendo garantidas condições iguais ou melhores que anteriores¹⁸⁶ - conforme será detalhado ao longo deste artigo.

Por imposição da função social, a posse funcionalizada opera a compressão do direito de propriedade desfuncionalizado, com repercussões nas faculdades do domínio, que se encontram comprimidas na titularidade proprietária e atribuídos na titularidade possessória. Essa realidade, produtora de efeitos jurídicos que transcendem a relação entre proprietário e possuidor, possui eficácia *erga omnes*, impondo obrigações negativas e positivas também ao Estado, com consequências em caso de remoção e exigindo a consideração da posse para fins indenizatórios.

Além da necessidade de a indenização ser justa¹⁸⁷, deve ser mensurada de acordo com os interesses que afere o titular do direito, bem como à efetiva situação do bem¹⁸⁸,

¹⁸⁴ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, 2018, p. 71 e 76.

¹⁸⁵ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das coisas, p. 23 e 27.

¹⁸⁶ Cf. ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral 4; ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral 7; e ONU HABITAT. Desalojos forçados.

¹⁸⁷ Art. 5º, XIV, da CF/88.

¹⁸⁸ Art. 27 do Decreto Lei 3.365/41.

o que tem clara relação com as efetivas circunstâncias do exercício das titularidades proprietária e possessória sobre o imóvel. Ademais, considerando a totalidade do ordenamento constitucional e o condicionamento recíproco dos direitos fundamentais, a aferição dos critérios indenizatórios deve compreender o compartilhamento social dos riscos no exercício dos direitos fundamentais entre seus respectivos titulares e o Estado¹⁸⁹. Numa sociedade marcada pela segregação socioespacial, o princípio da função social da propriedade e da posse cumpre fundamental papel na efetivação do direito à cidade dos não proprietários¹⁹⁰.

A posse sobre o bem e a incidência dos direitos decorrentes ao possuidor são imposições da realidade social, cabendo a Administração Pública não constituir tais direitos, mas apenas declara-los diante das circunstâncias concretas e das normas aplicáveis, extraindo as consequências devidas. Portanto, o possuidor tem direito à indenização por todas as perdas, danos e prejuízos decorrentes de ato que viole a posse, especialmente se exercida para fins de moradia, devendo a indenização ser medida pela extensão dos danos experimentados, de ordem material e pessoal¹⁹¹.

Ainda cabe analisar que o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal (CF/88) garante o direito à justa e prévia indenização em dinheiro nos casos de desapropriação, sem qualquer restrição de sua aplicabilidade apenas ao direito de propriedade. O conceito de propriedade trazido pelo texto constitucional é amplo, pois está se referindo ao patrimônio do indivíduo, e a própria Lei geral de desapropriação (DL 3.365/41) dispõe em seu art. 2º que todos os bens poderão ser desapropriados. Dessa forma, recaindo a ação estatal de desapossamento sobre outros direitos, como a posse, também deve ser reconhecido como consequência jurídica o direito à indenização, justa, prévia e em dinheiro¹⁹².

Uma vez que toda a significação social e jurídica da posse e sua aquisição se respaldam na realidade social, também é nessa que se apoia o exercício do poder de disposição sobre ela. Uma infinidade de contratos verbais ou escritos, sem a menor formalização registral, tem por objeto transação da posse entre sujeitos ou mesmo a

¹⁸⁹ GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano, p. 119-120.

¹⁹⁰ Ibidem, p. 167.

¹⁹¹ Cf. os arts. 12, 927 e 944 do Código Civil/02 (CC/02); e os arts. 555, I, e 556 do Código de Processo Civil/15.

¹⁹² Cf. RABELLO, Sonia. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”, p. 86. Ou seja, o pagamento deve ser efetuado antes do processo de remoção forçada. Cf. ONU HABITAT. Desalojos forzosos, p. 37-38.

constituição de direitos outros sobre o bem, a exemplo do direito de laje, tão comum em vilas e favelas e reconhecido legalmente¹⁹³. Essa gama de relações firmadas entre sujeitos sobre as coisas para satisfação de suas necessidades possui enorme relevância social, com evidentes repercussões jurídicas.

É fundamental que se considere que no confronto entre a propriedade desfuncionalizada e a posse funcionalizada à moradia, ocorre o fenômeno da compressão do direito de propriedade, conforme a característica da elasticidade, atingindo as faculdades do domínio, que se encontram comprimidas na titularidade proprietária e atribuídas na titularidade possessória, determinando o conteúdo desses direitos¹⁹⁴. De um lado, a propriedade desfuncionalizada, apesar de concentrar em abstrato as faculdades do domínio, encontra-se vazia de conteúdo econômico e social, em estado apático, não obstante conservar formalmente o bem no patrimônio de seu titular, que detém o poder de disposição formal. Já a posse é que possibilita o exercício dos poderes materiais sobre a coisa e, portanto, das faculdades dominiais de uso e gozo e disposição material¹⁹⁵.

Os efeitos sobre o domínio e a conseqüente compressão na titularidade proprietária e atribuição na titularidade possessória das faculdades dominiais repercutem no dimensionamento econômico das perdas imobiliárias. Tais perdas se distinguem nas hipóteses em que se esteja diante da proteção da posse em si ou de direitos fundiários adquiridos. Ainda, em qualquer caso, devem ser consideradas as demais perdas de cunho econômico, social e existencial.

O reconhecimento e a tutela da posse operam por via dos institutos possessórios propriamente ditos, ou seja, pela proteção da posse em si mesma considerada, de forma autônoma, conforme um grau de concretização da segurança possessória que lhe é próprio. É necessário aferir os efeitos da posse qualificada e funcionalizada à moradia

¹⁹³ A despeito de já existir previsão anterior a respeito do direito de superfície, a Lei 13.465/17, reconheceu expressamente o direito de laje como um direito real, pelo qual o proprietário de uma construção-base (e não necessariamente proprietário do terreno) poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. Cf. art. 1.225, XIII, e 1.510-A, do CC/02.

¹⁹⁴ Sobre a titularidade e a elasticidade dominial, bem como o efeito compressivo ver: TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social, p. 416-428; GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano, p. 144-145 e 164-170; ARONNE, Ricardo. Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados (das raízes aos fundamentos contemporâneos), p. 172-191; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A função social do domínio e o direito à moradia, p. 771.

¹⁹⁵ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social, p. 302-304.

sobre a propriedade desfuncionalizada e, especialmente, quando não acobertada por outros instrumentos jurídicos de segurança da posse, ou seja, quando não tenha logrado alcançar o patamar de condição cumprida para aquisição de certos direitos e se apresente como posse em si.

Em se tratando da posse em si, quando não verificadas as hipóteses de outros direitos fundiários adquiridos, no sentido das perdas imobiliárias, por se encontrar ausente na posse o poder de dispor formalmente do bem mediante registro imobiliário, o que gera certa depreciação, sem excluir todas as vantagens da exploração do bem e da capacidade de dele dispor materialmente, como corriqueiramente ocorre na realidade social, deve a indenização em caso de remoção no mínimo corresponder ao valor do imóvel no mercado informal.

Entretanto, a obtenção de uma indenização justa e equitativa deve abarcar todas as perdas econômicas, sociais e existenciais, ou seja, deve abranger qualquer dano economicamente avaliável, de forma correspondente e proporcional à gravidade da violação e suas circunstâncias. Dentre as demais perdas econômicas encontram-se incluídos os danos emergentes, entendidos como aqueles que são efetiva, direta e imediatamente sofridos pelo possuidor, como bens móveis ou gastos com deslocamentos e transportes, assistência técnica etc.; e os lucros cessantes, entendido como aquilo que deixou de ganhar em decorrência da remoção, como perdas de rendas, tais como o comércio (fixo ou ambulante) e demais oportunidades de trabalho¹⁹⁶.

Ressalta-se que estas perdas sociais e econômicas estão diretamente relacionadas aos elementos comunitários, como os vínculos sociais, laços de pertencimento, os modos de vida e as identidades que se expressam territorialmente, e não apenas a casa como uma unidade habitacional mercantilizada por uma visão de Estado e política pública que mecaniza a comunidade e a vida¹⁹⁷. Assim, em contraposição aos parâmetros generalistas e padronizados, que consideram o sujeito de forma individualista, deve-se ter em conta as expressões sociais existentes nos laços de parentesco e de vizinhança, formas de coesão social fundadas em vínculos de

¹⁹⁶ A indenização pelos danos emergentes e lucros cessantes é matéria de responsabilidade civil que se encontra fundada no art. 402 do CC/02, pelo qual “as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar”. Sobre as perdas sociais e econômicas. Cf. ONU HABITAT. Desalojos forzosos, p. 38; e GAIO, Daniel. O processo de remoção forçada: passo a passo dos direitos dos moradores.

¹⁹⁷ PONTES. Daniele Regina. Direito à moradia: entre o tempo e os espaços das apropriações, p. 77-82.

solidariedade ou de cultura, que se traduzem em formas de apropriação e uso do espaço¹⁹⁸.

Já quanto aos danos existenciais, estes se relacionam à violação dos direitos da personalidade e vinculados à dignidade humana¹⁹⁹. Trata-se de reparar os danos decorrentes de condutas que, fugindo à normalidade, interfiram intensamente no estado psicológico do indivíduo, causando desequilíbrios no seu bem-estar, com violação de direitos como a vida, a integridade física, emocional e psicológica, a intimidade, a vida privada, a moral, a honra e a imagem das pessoas²⁰⁰.

A moradia pode ser vista como manifestação dos direitos à identidade pessoal, à privacidade, à intimidade e ao segredo, bem como conteúdo da dignidade da pessoa humana, mas o direito à moradia vale por si só, uma vez considerada sua essencialidade para a constituição e pleno desenvolvimento da pessoa, de forma que transcende os aspectos genericamente materiais para apresentar-se como direito especial da personalidade inerente a cada pessoa²⁰¹. Sob essa perspectiva, a relação de direito de personalidade à moradia se apresenta com eficácia não relativa, exigindo o respeito universal e atribuindo obrigações ao Poder Público de garantia de sua eficácia plena, sobretudo aos desprovidos de recursos econômicos²⁰². Dentre as várias formas de tutela e garantia desse direito encontram-se as tutelas específicas para cessação de ameaça ou lesão, bem como a responsabilidade civil pelas perdas e danos causados²⁰³, possibilitando a indenização pelos danos existenciais causados em decorrência da remoção do morador de seu espaço de resguardo e de desenvolvimento de seus direitos existenciais.

Quanto aos demais danos econômicos, tanto os danos emergentes quanto os lucros cessantes, não se visualizam grandes dificuldades em sua mensuração, uma vez que se trata de danos aferíveis pelas formas regulares de produção probatória, como a documental e pericial, sem prejuízo de outras que se mostrem adequadas. Quanto à mensuração econômica dos danos sociais e existenciais, as dificuldades não se

¹⁹⁸ Ibidem, p. 118-120. A autora avalia as formas de apropriações coletivista do espaço para fins de reflexão a respeito das políticas habitacionais de provisão e regularização fundiária. Contudo, entende-se que a dimensão coletiva e social expressa na apropriação do espaço também deve ser considerada para fins das políticas de remoção forçada.

¹⁹⁹ Art. 5º, X, da CF/88 e art. 11, 12, 186 e 927 do CC/02.

²⁰⁰ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil, p. 93-94.

²⁰¹ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia, p. 132-135.

²⁰² Ibidem, p. 136.

²⁰³ Ibidem, p. 144-145.

restringem ao caso das remoções, mas sim de uma dificuldade inerente à mensuração da correspondência econômica dos danos mediatos e imateriais de forma geral.

As perdas sociais podem ser aferidas com maior lastro na objetividade, pelo levantamento das oportunidades de acessos e serviços que atendem ao imóvel e seu possuidor²⁰⁴ e das redes comunitárias em que este se insere, de forma a subsidiar uma mensuração, sem prejuízo de outros elementos a serem considerados via arbitramento. Já no âmbito existencial, por se tratar de danos de cunho eminentemente extrapatrimonial, a solução jurídica tem sido a do próprio arbitramento, atentando com prudência para a repercussão do dano, a reprovabilidade da conduta ofensiva e as possibilidades econômicas do ofensor, de forma a estimar uma quantia reparatória razoável e proporcional²⁰⁵.

Dessa forma, por imposição da realidade social e da ordem jurídica, para fins de indenização do possuidor removido de sua moradia pela Administração Pública não basta a consideração do valor das benfeitorias²⁰⁶ e acessões, devendo também ser integrada ao cômputo indenizatório a dimensão econômica da posse. Na perspectiva das perdas imobiliárias, estas encontram-se expressas pelo exercício dos poderes dominiais pelo possuidor, com a correspondente indenização, nos casos em que a posse não houver levado à aquisição de outros direitos e seja, então, considerada em si mesma, pelo valor do bem no mercado informal. Ademais, em todo caso, deve-se aferir as circunstâncias concretas para mensurar as perdas sociais, econômicas e existenciais, considerando os danos extrapatrimoniais.

4. Os direitos adquiridos e a dimensão indenizatória nos processos de remoção forçada

²⁰⁴ A título exemplificativo a norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR 14653-2:2011 já dispõe que para avaliação de imóveis sejam verificadas as características da região quanto às condições de infraestrutura urbana, atividades existentes e equipamentos comunitários.

²⁰⁵ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil, p. 103-106.

²⁰⁶ Sobre a indenização por benfeitorias em casos de remoção pela Administração Pública, representativa do entendimento mais conservador e dominante é a Súmula 619 do STJ, pela qual “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”. Contudo, além da previsão do arts. 1.219 e 1220 do CC/02, algumas legislações municipais também reconhecem a indenização apenas das benfeitorias, como é o caso do município de Belo Horizonte (Lei 7.597/98-BH). Diferentemente, conforme será tratado neste artigo, a partir de uma leitura dos instrumentos de regularização fundiária, a legislação federal possibilita maiores avanços ao conceber o direito à indenização para além das benfeitorias, abarcando a posse, como forma de garantia da moradia adequada.

Independentemente das repercussões indenizatórias que decorrem do exercício da posse como bem autônomo — incluindo-se as perdas aferidas conforme cada situação em concreto —, existe ainda a possibilidade de a posse agregar direitos fundiários adquiridos previstos em Lei, conforme detalhamento realizado a seguir²⁰⁷.

Existem direitos fundiários adquiridos consistentes em direitos subjetivos integrantes da esfera jurídica do seu titular, em decorrência de situações concretas que, fundadas na lei, cumpriram os requisitos legais para sua aquisição²⁰⁸. Nesses casos, em regra, a posse, antes autônoma e considerada em si mesma, se apresenta como condição para aquisição desses direitos, e, uma vez adquiridos, passa a ser exercida como conteúdo dos direitos adquiridos. Tal fato evidencia que o conjunto de significados da posse e seus respectivos efeitos jurídicos, não permitem concebê-la de forma singular, unitária e uníssona, uma vez que seus significados jurídicos, antes de se distinguirem de forma inerte, interagem entre si, de forma dinâmica.

Usucapião

O art. 183 da Constituição Federal dispõe que aquele que possuir área urbana utilizando-a para sua moradia ou de sua família e atingir os requisitos previstos, adquirir-lhe-á o domínio²⁰⁹. Trata-se de forma originária de aquisição do direito de propriedade livre e desembaraçado em favor do possuidor, com a conseqüente extinção do direito do antigo proprietário desidioso. A dúplici função social da usucapião, de premiar o possuidor que deu destinação socialmente útil ao bem e dele privar o proprietário negligente, opera a compressão do direito de propriedade ao nível extremo, o de sua extinção, e, na mesma medida, a atribuição dos poderes dominiais ao possuidor, agora proprietário, com a consolidação de todos os poderes e faculdades do domínio sobre o bem. Em situações nas quais se verifiquem presentes os requisitos para usucapião a indenização em caso de remoção deve corresponder ao valor da propriedade.

²⁰⁷ Um aspecto de relevo para a litigância estratégica em conflitos fundiários é que a Lei é expressa ao dispor que o requerimento de instauração da Reurb ou a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante a Administração Pública aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento motivado e definitivo do procedimento (art. 38, §1º, Lei 13.465/17)

²⁰⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito adquirido e expectativa de direito, p. 84.

²⁰⁹ Ver também os arts. 9º a 14 da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade); os arts. 1238 a 1242, CC/02.

Concessão de uso especial para fins de moradia

O instrumento da concessão de uso a que se refere o art. 183 da CF/88 é disciplinado pela Medida Provisória 2.220/01, pela qual àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Ao possuidor se reconhece a titularidade sob a forma da concessão de uso especial para fins de moradia, a qual lhe confere as faculdades de uso e gozo sobre a qual, bem como de disposição, considerando que se trata de título transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. Dessa forma, vislumbra-se que as faculdades úteis do domínio se consolidam também no possuidor, restando o título de propriedade vazio de conteúdo, em estado de total apatia.

Existe a previsão de que o direito extingue-se no caso de o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou de o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural²¹⁰. Trata-se de uma conformação do conteúdo desse direito que não prejudica as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, que aliás, é a própria finalidade social do instituto, a garantia do direito à moradia dos não proprietários.

As hipóteses de extinção do direito, intimamente relacionadas com sua finalidade social de garantia do direito à moradia dos não proprietários, revelam ainda a utilidade da manutenção da propriedade, ainda que vazia de conteúdo e em estado de apatia, sob titularidade do ente público. Trata-se de uma forma de manter o vínculo jurídico sobre o bem, de forma que, na hipótese de desvirtuamento das razões fundantes da concessão por ato do concessionário, e declarada sua extinção, voltem a consolidar-se na propriedade as faculdades do domínio, possibilitando a reversão do bem aos fins sociais ou públicos pertinentes, inclusive a garantia da moradia de outros não proprietários.

²¹⁰ Art. 8º da MP 2.220/01.

Portanto, quando se verificarem presentes os requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia, forma de aquisição do domínio, se encontram comprimidos na propriedade e consolidados na posse reconhecida por esse título todas as faculdades dominiais úteis, devendo a indenização corresponder ao valor da propriedade.

Concessão do direito real de uso (CDRU)

Tendo sido inicialmente previsto pelo Decreto-Lei 271/67, alguns municípios instituíram legislações próprias prevendo a possibilidade de conceder o uso de terrenos públicos para fins de regularização fundiária de interesse social e projetos de urbanização. Cita-se como exemplo o caso do município do Recife²¹¹, que desde 1987 prevê a concessão de uso pelo prazo de 50 anos, renováveis pelo mesmo período, garantindo-se a segurança jurídica da posse aos moradores.

Com relação à concessão do direito real de uso, uma vez que não há previsão legislativa dos requisitos fáticos para reconhecimento do direito, a princípio, não se vislumbra o instituto como direito subjetivo, dando margem de discricionariedade para sua concessão. Contudo, uma vez concedido o uso, adquirido está o direito à fruição plena do imóvel, nos termos do instrumento de concessão e de eventual lei específica, bem como à sua disposição, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, salvo disposição contratual em contrário.

Tem como particularidade a possibilidade de limitação por cláusula contratual. Contudo, registra-se que mesmo a propriedade, tida como direito real por excelência, pode se encontrar limitada, seja por cláusulas como de inalienabilidade e impenhorabilidade ou constituída como resolúvel em razão de condição ou advento de termo²¹². Uma vez adquirido e conservado o direito, tais particularidades não desnaturam sua essência e suas garantias, como de fazer *jus* à justa indenização em dinheiro em caso de remoção.

Quanto à disposição, sob uma perspectiva material, o possuidor sempre detém condições de dispor materialmente da coisa, ao passo que, sob uma perspectiva formal, esta apenas estará afastada por disposição contratual, merecendo destaque que a própria

²¹¹ No município do Recife a CDRU foi prevista pela Lei 14.947/85, atualmente regulada pela Lei 16.113/95.

²¹² Cf. os arts. 1.359 e 1.360 do CC/02. Cf. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais, p. 446-448.

lei considera a concessão de direito real de uso como passível de hipoteca²¹³. Dessa forma, podem se consolidar na concessão de direito real de uso todas as faculdades do domínio, salvo disposições em contrário e outras particularidades a serem aferidas no caso concreto que venham a limitar o conteúdo desse direito, com repercussões em sua mensuração econômica.

Em se tratando de posse reconhecida pela concessão do direito real de uso, também se verifica a compressão da propriedade e a atribuição dos poderes dominiais ao possuidor concessionário. Presume-se também consolidados na posse todos os poderes dominiais, restando a propriedade formal desprovida de conteúdo econômico. Em caso de remoção, portanto, deve a indenização corresponder ao valor da propriedade, salvo cláusulas limitativas da concessão de uso que venham gerar depreciação, o que deve ser aferido no caso concreto.

Legitimação fundiária

A Lei 13.465/17 (art. 23) estabelece que legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do Poder Público àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Na interpretação aqui proposta para o instituto para fins de interesse social, trata-se de direito fundiário adquirido ao domínio pela via do reconhecimento da propriedade originária livre e desembaraçada, desde que atendidos os requisitos legais. A própria natureza jurídica da aquisição originária do direito de propriedade dispensa maiores aprofundamentos, demonstrando que, à semelhança da usucapião, a intensidade da compressão da propriedade se opera ao nível extremo, o de sua extinção, e, na mesma medida, a atribuição dos poderes dominiais ao possuidor, agora proprietário, com a consolidação de todos os poderes e faculdades do domínio sobre o bem. Dessa forma, nos casos em que se encontrem presentes os requisitos para o reconhecimento da legitimação fundiária ao possuidor, deve a indenização corresponder ao valor da propriedade.

Abandono de imóveis urbanos

²¹³ Art. 1.473, IX, do CC/02.

A legislação vigente disciplina o abandono como hipótese de perda da propriedade, presumindo-se de modo absoluto o abandono quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais²¹⁴. Primeiramente, cabe verificar que o abandono é hipótese legal de perda do direito de propriedade por seu titular desidioso, a ser declarada por ato do Poder Público diante de sua ocorrência, especialmente na quando verificada a hipótese de presunção legal pela ausência de posse e de adimplemento dos ônus fiscais pelo prazo quinquenal. Questão outra, mas correlata, é a referente à intensidade dos efeitos atributivos da posse funcionalizada à moradia de população de baixa renda sobre o imóvel abandonado.

Três conclusões fundamentais podem ser extraídas das disposições legais sobre o abandono e a arrecadação. A primeira é a perda da propriedade pelo titular registral, por incorrência em hipótese legal de perda da propriedade e de descumprimento da função social constitucionalmente exigida, verificada pela ausência de atos de posse e inadimplência fiscal por cinco anos. A segunda é a legitimidade da posse exercida por população de baixa renda para fins de moradia sobre o bem abandonado, a qual deve ser respeitada tanto pelo antigo proprietário registral quanto por terceiros, incluindo o Poder Público. A terceira é a possibilidade de arrecadação do imóvel urbano pelo Município, mediante processo administrativo que, pela comprovação da ausência de atos de posse, conjugada com a inadimplência fiscal, declare seu estado de abandono, para fins de promover sua destinação à regularização fundiária e à garantia do direito à moradia das famílias ocupantes, que, nesse caso, teriam direito fundiário adquirido²¹⁵.

Estando a posse funcionalizada à moradia em bem abandonado, sobre o qual não mais recai a propriedade que foi perdida, na posse se concentram as faculdades de uso e gozo da coisa, bem como a de disposição material. Adviria a faculdade de disposição

²¹⁴ O abandono era disciplinado pelo art. 589, III, e § 2º do Código Civil/16 e, atualmente, pelo art. 1.275, III; art. 1.276 do CC/02; e pelos art. 64 e 65 da Lei 13.465/17.

²¹⁵ Destaca-se que a redação do art. 1.276 do CC/02 dispõe que poderão ser arrecadados pelo Poder Público os imóveis abandonados que se não encontrarem na posse de outrem, de forma que a posse de terceiro sobre o imóvel abandonado é um fator impeditivo à sua arrecadação. Já a Lei 13.465/17, em seu art. 64, não dispõe sobre tal impedimento. Ainda, em seu art. 65, vincula a destinação dos imóveis arrecadados a certos fins, dentre os quais se encontram os programas habitacionais e o fomento da Reurb-S, bem como dispõe, em seu art. 15, IV, que a arrecadação é um dos instrumentos da Reurb. Não obstante a inter-relação entre as disposições normativas, com vistas à sua compatibilização e no sentido de uma interpretação atenta à eficácia negativa e positiva do direito à moradia e à segurança da posse, vislumbra-se a existência de duas modalidades de arrecadação de imóveis abandonados. Uma voltada para os interesses públicos e sociais gerais, quando o imóvel não se encontrar na posse de outrem, e outra para fins específicos e vinculados de regularização fundiária, quando o imóvel se encontrar na posse de terceiros, especialmente se voltada à moradia de população de baixa renda.

formal mediante a regularização a que têm direito os possuidores do imóvel abandonado, a qual encontra óbice na própria remoção destes. Dessa forma, em face da remoção, deve-se reconhecer a consolidação das faculdades dominiais na posse, integrando o cômputo da indenização devida aos possuidores²¹⁶.

Em se tratando de bem imóvel urbano abandonado, por se tratar de hipótese de perda da propriedade, esta se encontra extinta. Já a posse exercida sobre o bem consolida em si os poderes dominiais, fazendo *jus* o possuidor à regularização fundiária que, uma vez obstaculizada pela remoção, deve ser considerada para cômputo da indenização. Dessa forma, também deve integra-la o conjunto dos poderes dominiais, equivalendo a indenização em caso de remoção ao valor da propriedade.

Portanto, haverá direitos fundiários adquiridos nas situações em que a posse se apresente como condição atingida para aquisição de certos direitos, antecedente de fato determinante de efeitos jurídicos que transcendem a posse em si mesma para configurar direitos outros, com maior grau de segurança e efeitos mais extensos. Caso as circunstâncias concretas evidenciem que foram cumpridos os requisitos legais para configuração da usucapião, da concessão de uso especial para fins de moradia, da concessão do direito real de uso²¹⁷, da legitimação fundiária ou de posse exercida sobre bem imóvel abandonado, há de se reconhecer a compressão da propriedade ao nível de sua extinção ou, ao menos, de seu conteúdo útil, com a consolidação dos poderes dominiais na posse. Dessa forma, a indenização devida ao possuidor em caso de remoção deve corresponder ao valor da propriedade.

5. Considerações finais

Diversos discursos legitimam a remoção, como a necessidade de realização de obras públicas, promover a proteção ambiental ou eliminar áreas de risco. Nesses processos, o Urbanismo e o Direito se apresentam como ciência e técnica capazes de instrumentalizar e legitimar as remoções, em uma política de aplicação arbitrária e

²¹⁶ Conforme Milagres, “(...) no abandono, o possuidor renuncia à coisa, que passa a pertencer àquele que dela se assenhoreia” Cf. MILAGRES, Marcelo de Oliveira, Direito à moradia, p. 27.

²¹⁷ Ressalta-se que, como esclarecido, não se vislumbra direito subjetivo à aquisição do direito real de uso, mas uma vez concedido, há direito adquirido à sua conservação, nos termos da concessão. Pelas finalidades do instituto e considerado para fins de moradia, presumem-se consolidados na posse todos os poderes dominiais, salvo disposição legal ou contratual em contrário que levem à sua depreciação, a ser considerada no cômputo indenizatório diante do caso concreto.

seletiva da lei que acaba por penalizar, mais uma vez, o povo pobre urbano pela forma violenta e desigual de produção do espaço.

Grandes e variadas perdas ocorrem nesse processo, associadas à ausência de políticas efetivas de reassentamento e ao pagamento de indenizações irrisória, já que as políticas públicas não garantem a efetiva recomposição da moradia do possuidor removido, como se não se tratasse de uma questão de direitos, mas sim de discricionariedade política no âmbito da assistência social.

Deve-se garantir por todos os meios apropriados que, independentemente do tipo de posse, todas gozem de um grau de segurança que forneça proteção contra remoções forçadas e, em caso de remoção, que sejam asseguradas formas adequadas de reparação.

Dentre tais efeitos se encontra o direito à indenização pelas perdas, danos e prejuízos decorrentes de ato que viole a posse, devendo a indenização ser medida pela extensão dos danos experimentados. A intensidade da compressão ocorre de forma que resta à propriedade apenas a faculdade de disposição formal do bem, com base em um título vazio e desprovido de expressão econômica, social e existencial relevante, uma vez que se encontram atribuídos à posse os poderes de uso, gozo e disposição material sobre o bem, sendo tais poderes que possibilitam a exploração da coisa para extração de suas utilidades e satisfação das necessidades das pessoas, com expressão econômica, social e existencial.

Nessa linha, para recomposição dos danos imobiliários, não basta a indenização das benfeitorias e acessões, devendo ser considerada para fins indenizatórios também a posse sobre o imóvel, portanto, a indenização devida ao possuidor em caso de remoção deve corresponder ao valor do imóvel no mercado informal – permitindo-se ao menos a aquisição de outra moradia em condições similares.

Outra hipótese se refere às circunstâncias fáticas que evidenciem o surgimento de direitos fundiários adquiridos, a posse se apresentará como condição atingida para aquisição de certos direitos, ou seja, antecedente de fato determinante de efeitos jurídicos que transcendem a posse em si mesma, configurando direitos outros. Assim, uma vez adquiridos os direitos, a posse, antes considerada autonomamente, passa a ser exercida como conteúdo desses direitos. Opera-se o reconhecimento e a proteção possessória por via desses institutos específicos em razão de terem sido atendidos os requisitos legais para uma proteção diferenciada, com maior grau de segurança e produzindo efeitos mais extensos.

A intensidade da compressão da propriedade ocorre ao nível de sua extinção ou, ao menos, de seu conteúdo útil, com a atribuição e consolidação dos poderes dominiais na posse. É o que ocorre nas situações em que as circunstâncias fáticas evidenciem o cumprimento dos requisitos da usucapião, da concessão de uso especial para fins de moradia, da concessão do direito real de uso, da legitimação fundiária ou de posse exercida sobre bem imóvel abandonado. Nessas hipóteses a indenização devida ao possuidor em caso de remoção deve corresponder ao valor da propriedade.

Além dos danos imobiliários, a justa e equitativa indenização deve considerar, de forma proporcional à gravidade da violação e suas circunstâncias os demais danos econômicos, como danos emergentes e lucros cessantes; os danos sociais referentes a perdas relativas a acessos a serviços e equipamentos públicos, oportunidades de trabalho e elementos comunitários como modos de vida, vínculos sociais, de parentesco, vizinhança, pertencimento e identidade e relações espacialmente situadas; e os danos existenciais referentes aos direitos da personalidade e vinculados à dignidade humana, como violações aos direitos à vida, a integridade física, emocional e psicológica, a intimidade, a vida privada, a moral, a honra e a imagem das pessoas.

6 - ANÁLISE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS SOBRE REMOÇÕES FORÇADAS: LIMITES E PERSPECTIVAS

Jéssica Luiza Moreira Barbosa
Daniel Gaio
Gustavo Henrique Costa Andrade

1. Introdução

O texto que se segue é produto conjugado das atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas a partir da disciplina Plataforma pelo Direito à Moradia Adequada/Formação em Extensão Universitária (2017.1) — ministrada na graduação de Ciências do Estado, da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais —, e da atuação do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE/UFMG (CNPq)²¹⁸. Durante o curso, alunas e alunos foram instados a analisar e selecionar julgados cíveis em 2ª instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) que tivessem por objeto “remoções forçadas”²¹⁹.

O objetivo da pesquisa jurisprudencial foi o de traçar o perfil do Tribunal de Justiça mineiro quanto às questões relacionadas às remoções forçadas, as quais envolvem o direito ao reassentamento e os critérios indenizatórios. Ademais, buscou-se evidenciar, enquanto marcadores de análise das decisões, a utilização de instrumentos e conceitos próprios da seara urbanística.

Além de elaborar um panorama dos entendimentos jurisprudenciais relacionados ao direito à moradia no estado de Minas Gerais, a pesquisa também foi elaborada com o propósito de ser um instrumental estratégico às pessoas e aos movimentos sociais ligados à defesa da moradia adequada.

2. Metodologia

2.1 Como foram escolhidas as decisões analisadas?

²¹⁸ O RE-HABITARE é um Grupo de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG e pretende consolidar um espaço permanente e interdisciplinar composto de estudantes, professores e demais pesquisadores, de modo a construir mecanismos que possibilitem a concretização do usufruto equitativo e da democracia na cidade. Para maiores informações, inclusive sobre os julgados analisados, ver: PROJETO DE PESQUISA E EXTENSÃO RE-HABITARE. Plataforma digital do RE-HABITARE.

²¹⁹ Além dos discentes da referida disciplina, agradece-se também à contribuição das ex-bolsistas do Projeto de Extensão: Eduarda Souto, Juliana de Carvalho Dias, Marcelle Stephanie Ferreira Conegundes e Rafaela Silva.

Por motivo de recorte metodológico, haja vista tratar-se de amplíssimo o universo de decisões passíveis de serem analisadas a partir das palavras chaves indicadas, optou-se pela análise de amostragem das mesmas. O tipo de amostragem foi: não probabilística, por julgamento. Diz-se que uma amostragem é “não probabilística” quando a “seleção da amostra depende do julgamento do pesquisador. Há uma escolha deliberada dos elementos para compor a amostra. Esta amostra “não probabilística” é “por julgamento” quando o pesquisador usa o seu julgamento para selecionar os membros da população que são boas fontes de informação precisa²²⁰.

Assim, inicialmente, os julgados foram obtidos por meio de busca avançada de jurisprudência no sítio eletrônico do TJMG, a partir das termos chaves: “moradia”, “habitação”, “remoção”, “relocação”, “obras públicas”, “área de risco”, “reassentamento”, “despejo forçado”, “posse”, “indenização”, “violação”.

Não houve delimitação do recorte temporal inicial para escolha das decisões analisadas e também não houve restrição das comarcas em que os processos tramitaram em 1ª instância, mas a pesquisa de dados foi concluída em maio de 2017. Importa esclarecer que a pesquisa limitou-se à análise dos dados extraídos das decisões de 2ª instância, isto é, não foram acessadas outras peças processuais e as decisões de 1ª instância. Também não foram analisadas as apelações e as contrarrazões do recurso. Pontue-se ainda que, por motivo de recorte metodológico, foram selecionadas apenas remoções forçadas promovidas pelo ente municipal em contraposição a particulares (moradores).

Os julgados selecionados pelos discentes foram encaminhados ao Professor responsável pela disciplina e verificados novamente a fim de garantir que se tratavam de temas relacionados ao escopo da pesquisa. O passo seguinte foi a filtragem e a tabulação dos dados obtidos pelos pesquisadores do Projeto RE-HABITARE. Os julgados foram agrupados de forma a demonstrar o posicionamento individual por Desembargador, por acórdão, por Câmara Cível e pelo TJMG. No total foram selecionados e analisados 43 (quarenta e três) processos, logo 43 (quarenta e três) acórdãos e 129 (cento e vinte nove) votos. O TJMG possui 20 (vinte) Câmaras Cíveis²²¹, tendo sido analisados os julgados das oito primeiras.

A pesquisa categorizou 3 (três) razões principais para as remoções forçadas:

²²⁰ GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática, p. 77.

²²¹ As Câmaras Cíveis do TJMG são compostas por cinco desembargadores.

dados.

Segundo o Comentário Geral 7 da Organização das Nações Unidas²²² (ONU), a expressão “remoções forçadas” é utilizada 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. Entretanto, a proibição de despejos forçados não se aplica aqueles efetuados legalmente e em acordo com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

De acordo com Terminsk²²³, pode-se conceituar a remoção como o processo de retirar um indivíduo de um território sobre o qual não possui propriedade, o que ocorre, normalmente, sem mecanismo de compensação adequado. Segundo a UN-HABITAT — agência especializada da ONU²²⁴ 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 humanos²²⁵.

Por sua vez, Grier e Grier²²⁶ afirmam que a remoção forçada ocorre quando qualquer família é forçada a mudar de sua residência por condições que afetam sua habitação ou arredores e que: i) estão além da capacidade razoável da família de controlar ou evitar; ii) ocorre apesar de o agregado familiar ter cumprido todas as condições impostas de ocupação; e iii) torna a ocupação continuada por essa família, algo perigoso ou inacessível.

Conforme exposto, 3 (três) foram as categorias selecionadas como motivadoras das remoções forçadas: ocupação em “área de risco”, em “área de proteção ambiental” ou em local destinado a “obras públicas”. Sem a pretensão de aprofundar cada uma dessas categorias, as mesmas serão apresentadas de modo resumido:

i) área de risco: área passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que vivem nessas áreas

²²² ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral 7.

²²³ TERMINSKI, Bogumil. Development-induced displacement and resettlement, causes, consequences and socio legal context, p. 23.

²²⁴ UN-HABITAT. Forced evictions. Fact-sheet-no-25rev-1.

²²⁵ XAVIER, Vanilza Ribeiro; GAIO, Daniel. A naturalização das remoções forçadas e o direito à moradia adequada.

²²⁶ GRIER, George; GRIER, Eunice. Urban displacement: a reconnaissance.

estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente no contexto das cidades brasileiras essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda (assentamentos precários)²²⁷. A categoria “área de risco” foi subdividida em: desabamento, geodinâmico e poluição/ inundações²²⁸.

ii) áreas de proteção ambiental: aqui o termo não foi utilizado no sentido do art. 15 da Lei 9.985/00, mas no sentido de espaço ambientalmente protegido que impõe, por isso, restrições de uso e ocupação, com fito de proteger o meio ambiente. A categoria “áreas de proteção ambiental” foi subdividida em: unidade de conservação (Lei 9.985/00); área de preservação permanente (Lei 12.651/12) e recuperação²²⁹ de área degradada.

iii) obra pública: toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação²³⁰. A categoria “obra pública” foi subdividida em: “viárias”, “água e saneamento” e “urbanização social”²³¹. Ressalta-se que essa divisão não é bem nítida, podendo o mesmo caso ser interpretado como área de risco por parte dos desembargadores, e por outro como obra pública²³². A maioria deles têm pontos de interseção.

Além das categorias relacionadas às hipóteses de realização das remoções forçadas, outros conceitos merecem breves esclarecimentos. É o caso da indenização, que se refere a compensação pecuniária de um bem afetado por ações decorrentes do processo de intervenção²³³. Já o reassentamento diz respeito ao processo de realocação física por meio de reposição do imóvel afetado por unidade habitacional ou comercial construída especificamente para esse fim ou adquirida no mercado, que são adjudicadas,

²²⁷ CARVALHO, Celso Santos; MACEDO, Eduardo Soares de; OGURA, Agostinho Tadashi. Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios, p. 26.

²²⁸ O item “poluição/inundações” geralmente está associado à obra pública de saneamento ou canalização de rios/córregos.

²²⁹ Art. 2º, inciso XIII da Lei 9.985/00: recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original.

²³⁰ Cf. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e edificação de obras públicas.

²³¹ A urbanização social engloba todas as ações estatais que têm por objetivo a estruturação das aglomerados/vilas/favelas. Cita-se, a título de exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida – do governo federal, ou o Programa Vila Viva – este do município de Belo Horizonte.

²³² Cf. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Ap Cível/Reex Necessário 1.0079.13.020976-4/001.

²³³ Cf. a Portaria 317/13 do Ministério das Cidades.

de acordo com as características da intervenção, de forma onerosa ou sem custo para a família reassentada.

Segundo o Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Dec. 591/92), durante e após a remoção, devem ser garantidos o abrigo e o transporte dos moradores e seus pertences, além do devido reassentamento em imóvel adequado às particularidades familiares e em condições iguais ou melhores do que a moradia anterior. Acrescente-se, ainda, que o reassentamento deve assegurar condições de moradia adequada, que segundo o Comentário Geral 4, deve caracterizar-se, minimamente, pelos seguintes elementos: segurança da posse; disponibilidade de serviços; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural²³⁴.

Na tabela organizada para a tabulação dos dados desta pesquisa, foram divididas as hipóteses de reassentamento em: “reposição de moradia”; “reassentamento com e sem indenização”. A reposição de moradia trata dos casos que visem ao acesso a imóvel de mesmo uso e com características similares àquele atingido, desde que garantidas as condições de habitabilidade, de segurança jurídica — regularizados ou passíveis de regularização — e de moradia digna²³⁵.

Nada obstante, caso a reposição de moradia não ocorra em condições adequadas ou não seja possível, por razões peculiares da política pública ou das famílias, deve ser garantida a complementação ou a integralidade do ressarcimento mediante indenização²³⁶. Em virtude da clareza e profundidade do texto, transcreve-se este trecho acerca do conteúdo da indenização relativa a posse das pessoas removidas:

(...) a indenização devida ao possuidor em caso de remoção deve corresponder ao valor do imóvel no mercado informal. Nessa linha, para recomposição dos danos imobiliários, não basta a indenização das benfeitorias e acessões, devendo ser considerada para fins indenizatórios também a posse sobre o imóvel, promovendo o seu dimensionamento econômico conforme as situações concretas de direitos fundiários adquiridos, com a indenização pelo valor da propriedade, ou da posse em si, com a indenização pelo valor do mercado informal. Em todo caso, por exigência do direito à moradia adequada deve corresponder a indenização a valor suficiente para aquisição de outra moradia, em condições iguais ou melhores

²³⁴ Cf. ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral 4.

²³⁵ Cf. o item II, “h” do Anexo único da Portaria 317/13 - Ministério das Cidades.

²³⁶ NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. Autonomia e dimensão econômica da posse: a posse como critério indenizatório nas remoções forçadas de populações de baixa renda, p. 85.

que as anteriores. Além dos danos imobiliários, a justa e equitativa indenização deve considerar, de forma proporcional à gravidade da violação e suas circunstâncias os demais danos econômicos, como danos emergentes e lucros cessantes; os danos sociais referentes a perdas relativas a acessos a serviços e equipamentos públicos, oportunidades de trabalho e elementos comunitários como modos de vida, vínculos sociais, de parentesco, vizinhança, pertencimento e identidade e relações espacialmente situadas; e os danos existenciais referentes aos direitos da personalidade e vinculados à dignidade humana, como violações aos direitos à vida, a integridade física, emocional e psicológica, a intimidade, a vida privada, a moral, a honra e a imagem das pessoas²³⁷.

Ou seja, nas remoções forçadas realizadas pela Administração Pública, cabe a esta garantir o reassentamento dos moradores em locais de moradia adequada em condições iguais ou melhores às anteriores, e em não sendo isso possível, garantir a complementação ou a integralidade do ressarcimento mediante indenização. Tal indenização deve contemplar a extensão total dos danos, sejam eles morais ou materiais.

Por isso, a tabela utilizada nesta pesquisa divide os provimentos em: i) indenização por danos: materiais, aí englobando apenas benfeitorias ou benfeitorias e posse; e por danos morais; ii) reassentamento sem indenização; com indenização ou com reposição de moradia; iii) inclusão em programas de habitação, subdividindo-se nas seguintes opções: programa subsidiado (com indenização; sem indenização ou com reassentamento); ou aluguel social.

Os programa subsidiados de habitação consistem em um valor que o governo concede às famílias de baixa renda para auxiliar na aquisição de uma casa ou apartamento. Esse valor concedido tem como objetivo diminuir a parcela do financiamento. Na prática, o subsídio pode ser comparado a um desconto obtido no valor do imóvel.

Por fim, faz-se aqui referência à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, que tem o seu alcance definido pelo art. 1º da MP 2.220/01 — com redação dada pela Lei 13.465/17²³⁸. Trata-se de um importante instrumento de regularização fundiária de baixa renda, já que, desde que preenchidos os requisitos legais, caracteriza-se como direito subjetivo público oponível ao Poder Público, sendo um ato de natureza vinculada, e não meramente discricionária. Embora esse instrumento de regularização

²³⁷ Ibidem, p. 131.

²³⁸ Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

fundiária não seja parte da pesquisa, há 1 (um) julgado que aborda a temática.

3. Dos resultados obtidos por Câmara Cível

1ª Câmara Cível

Foram analisados 5 (cinco) processos, 15 (quinze) votos de 10 (dez) desembargadores. Dentre os processos mencionados, 4 (quatro) referem-se a “áreas de risco”, subcategoria “geodinâmico”. Foram duas decisões favoráveis ao Município, sendo uma proveniente de requerimento de autoria do Município e outra de autoria de requerimento proveniente dos moradores. Houve 1 (uma) decisão favorável aos moradores, cujo requerimento partiu dos próprios.

Houve um processo envolvendo “obras públicas”, subcategoria “urbanização social”. Neste caso, verificam-se 2 (duas) decisões favoráveis ao município, sendo uma proveniente de requerimento originado pelos municípios e outra de provimento originado pelos moradores. No processo relacionado a “obras públicas”, a indenização por danos materiais foi indeferido bem como a “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia”, que foi alegado pelos moradores para justificar o direito à regularização fundiária. Percentualmente, na 1ª Câmara Cível, 80% das demandas foram favoráveis aos municípios e 20% favoráveis aos moradores.

2ª Câmara Cível

Foram analisados 2 (dois) processos, contabilizando 6 (seis) votos, de 6 (seis) desembargadores. Em um dos processo, a razão da remoção foi: “área de risco” — subcategoria “risco geodinâmico”. Neste processo, na hipótese em que o município foi requerente, isto é, apelou da sentença, foi sucumbente e o provimento foi favorável aos moradores. Nesta mesma hipótese, foi deferida indenização danos materiais, reconhecida benfeitoria e posse em favor dos moradores.

No outro processo, a razão da remoção foi “obras de risco” — subcategoria “urbanização social”. Nesta hipótese, os requerente foram os moradores e houve provimento em favor do município, caso em que houve indeferimento da indenização danos materiais indeferida. Em termos percentuais, na 2ª Câmara Cível, 50% das demandas foram favoráveis aos moradores e 50% favoráveis aos municípios.

3ª Câmara Cível

Foram analisados 3 (três) processos. Deste total, contabilizou-se 3 (três) envolvendo “área de risco” e 1 (um) envolvendo área de proteção ambiental. Foram 7 (sete) votos de 4 (quatro) desembargadores. Em relação a estes casos, houve 4 (quatro) provimentos em favor do Município — em 3 (três) deles os requerentes foram os moradores e em 1 (um) os requerentes foram os próprios Municípios.

O reassentamento sem indenização foi deferido em 1 (um) caso. A inclusão em programas de habitação foi indeferida em 1 (um) caso. O aluguel social foi deferido em 1(um) caso. No total, 50% das demandas foram julgadas em favor dos moradores e 50% foram julgadas em favor dos municípios.

4ª Câmara Cível

Foram analisados 11 (onze) processos, contabilizando 33 (trinta e três) votos de 9 (nove) desembargadores. Destes processos, 7 (sete) envolvem remoções de razão “área de risco”, subcategoria “geodinâmico”. Em relação a estes casos, houve 4 (quatro) provimentos em favor do Município — em 3 (três) deles os requerentes foram os moradores e em 1 (um) os requerentes foram os próprios Municípios. Verifica-se, também, 2 (dois) provimentos em favor dos moradores — em 1 (um) o requerente é o município e em outro, os moradores. E, por fim, há um caso de procedência parcial

Um processo envolve remoção em área de proteção ambiental, subcategoria “recuperação de área degradada”. Neste caso, o requerente foi o município e a demanda foi provida em seu favor. Há 3 (três) processos envolvendo obras públicas, subcategoria “urbanização social”. Nestes os moradores foram 3 (três) vezes requerentes, tendo sucumbido nas três vezes em favor do Municípios. Em 2 (dois) casos foram indeferidos a indenização por danos materiais e uma vez foi indeferida a indenização por danos materiais. No total, ao final, aproximadamente, registrou-se 63,63% das demandas a favor do município, 9,08% de procedência parcial e 27,27% das demandas a favor dos moradores.

5ª Câmara Cível

Foram analisados 3 (três) processos, contabilizando 11(onze) votos de 8 (oito) desembargadores. Os 3 (três) processos dizem respeito a remoções motivadas por “área de risco” – subcategoria “risco geodinâmico”. Naquilo que tange os provimentos requeridos pelo município, foram 1 (um) foi julgado em favor do município e outro em

favor dos moradores. Houve, ainda, um caso de sucumbência recíproca²³⁹. A indenização por danos morais foi indeferida uma vez, em prejuízo dos moradores e 2 (duas) vezes foi deferida a indenização por danos materiais, abrangendo apenas benfeitorias, em favor dos mesmos. Em síntese, aproximadamente, 33,33% das demandas em favor dos moradores, 33,33% de sucumbência recíproca, 33,33% das demandas em favor dos municípios.

6ª Câmara Cível

Foram analisados 8 (oito) processos, contabilizando 24 (vinte e quatro) votos de 7 (sete) desembargadores. Todos os processos analisados envolviam “área de risco”, subcategoria “geodinâmico”. Nas hipóteses em que os requerentes foram os municípios, os provimentos foram 3 (três) vezes favoráveis ao município. Houve em caso sucumbência recíproca. Os provimentos foram favoráveis aos moradores duas vezes, seja no caso em que o requerimento partiu do município, seja no caso em que partiu dos moradores.

Nestes casos motivados por área de risco, a indenização por danos materiais foi indeferida 3 (três) vezes em prejuízo dos moradores. Foi deferida 1 (uma) vez a indenização por danos materiais, modalidade apenas benfeitoria; 1 (uma) vez foi deferido o reassentamento sem indenização; 1 (uma) vez foi deferida a inclusão em programas de habitação, subsidiado sem indenização; 1 (uma) vez foi deferida a inclusão em programas de habitação, na modalidade “aluguel social”.

Houve 1 (um) processo envolvendo proteção ambiental, subcategoria “área de preservação permanente”. Lembre-se que os processos podem envolver mais de uma razão motivadora para a remoção. Neste caso, houve requerimento do município em provimento em favor dos moradores. O aluguel social foi reconhecido em favor dos moradores.

Por fim, registre-se 1 (um) processo envolvendo “obras públicas”, subcategoria “urbanização social”. O município foi o requerente e teve sua demanda provida. Neste caso, a indenização por danos materiais foi indeferida em prejuízo dos moradores. No total, 50% das demandas foram julgadas em favor dos Municípios; 37,5% em favor dos moradores e em 12,5% dos casos apenas parcialmente.

²³⁹ Ou seja, quando as duas partes confrontantes são vencedoras e vencidas em um mesmo processo em relação a diferentes questões.

7ª Câmara Cível

Foram analisados 8 (oito) processos, contabilizando 24 (vinte e quatro) votos, de 3 (três) desembargadores. Do total, 5 processos envolviam “área de risco”, 2 (dois) processos envolviam “proteção ambiental” e 2 (dois) processos “área pública”. Indenização por danos materiais foi indeferida 4 (quatro) vezes. A indenização contemplando apenas as benfeitorias foi deferida 2 (duas) vezes. O reassentamento sem indenização foi deferido 2 (duas) vezes. O aluguel social foi deferido 2 (duas) vezes. No total, 50% das demandas foram providas em favor do Município; 37,5% providas em favor dos moradores e em 12,5% das demandas verificou-se sucumbência recíproca.

8ª Câmara Cível

Foram analisados 3 (três) processos, contabilizando 9 (nove) votos de 6 (seis) desembargadores. Os 3 (três) processos mencionados envolvem “áreas de risco”, subcategoria “geodinâmico”. Em 3 (três) vezes as demandas foram julgadas em favor dos moradores (em duas oportunidades os requerimentos foram realizados pelos municípios, e em outra pelos moradores).

A indenização por danos materiais, abrangendo apenas benfeitorias, foi atendida 3 (três) vezes em prol dos moradores, sendo todas as demandas foram julgadas a favor destes. Em 2 (duas) oportunidades os desembargadores negaram o pedido de recurso dos municípios para que esses não fossem obrigados a indenizar, e em 1 (uma) oportunidade acolheu o pedido dos moradores. Ou seja, ainda que a indenização seja limitada às benfeitorias, houve 100% de procedência em favor dos moradores.

4. Sobre o resultado das decisões do TJMG

Os dados referentes ao agregado das decisões analisadas, ou seja, o apanhado das decisões pelo TJMG revelam o seguinte: provimentos a favor do município somam 53,78% do total das decisões; provimentos em que se observou sucumbência recíproca, 9,3% das decisões e as decisões em favor dos moradores representam 37,5% do total analisado.

A análise dos dados obtidos na pesquisa revela que a maioria percentual das decisões favoreceu os municípios em detrimento dos moradores. Embora a diferença, em termos quantitativos (16,28%) não tenha sido exorbitante, os dados instigam à

reflexão qualitativa acerca do teor das decisões de forma a dimensionar o impacto das mesmas naquilo que tange a moradia adequada, a preservação de direitos fundamentais de moradoras e moradores removidos e a construção de cidades mais equânimes.

Neste sentido, a análise demonstra que há pouco avanço na utilização de instrumentos que, potencialmente, poderiam favorecer a democratização do acesso à moradia adequada. Para tanto duas hipóteses: i) a timidez das pretensões arguidas em 1ª instância; e/ou ii) a resistência do Poder Judiciário em admitir a utilização de tais instrumentos seja porque distanciam-se de uma concepção eminentemente patrimonialista/civilista tradicional da moradia e da propriedade; seja por desconhecimento dos mesmos. Pretende-se demonstrar as hipóteses a partir de comentários relacionados ao provimento das pretensões dos moradores, conforme organizado nas tabulações realizadas.

Dos 43 processos analisados 58,81% tratam de indenizações, 17,64% versam sobre reassentamento, 15,68% sobre inclusão em programas de habitação, 1,96% sobre a CUEM e 5,88% sobre outros assuntos.

4.1 Indenização por danos morais

A indenização por danos morais foi provida em apenas 2 (duas) das 43 (quarenta e três) decisões analisadas, sendo indeferidas em ambas²⁴⁰. Isso demonstra que as decisões relacionadas às remoções forçadas ainda estão muito condicionadas à dimensão patrimonialista da moradia, como se moradia e propriedade fossem equivalentes necessários. Neste sentido, vê-se que a dimensão existencial da moradia resta relegado a um plano secundário, por consequência, resta diminuída a consideração dos danos morais nas remoções forçadas. Segundo Comparato²⁴¹:

A concepção privatista da propriedade [...] tem levado, frequentemente, autores e tribunais à desconsideração da verdadeira natureza constitucional da propriedade, que é sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais.

No entanto, é forçoso admitir que a moradia, além de um direito social é, também, um direito especial de personalidade. Isso porque o “destinatário a um espaço essencialmente propício à proteção de sua dignidade é a pessoa em si,

²⁴⁰ Cita-se, a título de exemplo: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Ap Cível/Reex Necessário 1.0079.11.014113-6/001.

²⁴¹ COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade, p. 86.

independentemente de um contraponto com o poder público ou com poderes privados”²⁴². A garantia da moradia preenche o catálogo de apreensões da dignidade humana, corporificando um espaço de liberdade que permite o exercício de direitos fundamentais concernentes à realização do “ser”. Portanto, é necessário que as ao lado dos danos materiais dos removidos, sejam afirmados os danos morais, justamente relacionados às lesões no aspecto existencial e afetivo dos removidos.

4.2 Indenização por danos materiais

Os dados da pesquisa apontam que a indenização por danos materiais foi indeferida em 32,95% dos casos. Em apenas 15,68% dos casos foi deferida a indenização pelas benfeitorias e em 1,96% reconheceu-se a indenização por danos materiais englobando posse e benfeitorias. Estes dados refletem como a dimensão patrimonialista da moradia influi grandemente nesta espécie de provimento. Isso ocorre porque não se considera, via de regra, a posse como apta a ser indenizada. Somente a propriedade formal é valorizada para fins de compensação material.

A sobrevalorização do direito de propriedade em detrimento da posse está relacionada aos aspectos ideológicos que tais categorias encerram em sua elaboração teórica. Segundo Calixto²⁴³ os “instrumentos de garantia e proteção do direito de propriedade se mostraram mais atuantes do que mecanismos voltados para sua distribuição, uso social e possibilidade de acesso, notadamente quando se trata do direito à moradia”.

A saída deste cenário parece passar pela consideração da posse enquanto categoria autônoma à propriedade e, também, pela funcionalização dos sentidos da posse. Segundo Farias e Rosenvald²⁴⁴, a “posse será tutelada como uma situação de fato capaz de satisfazer a necessidade fundamental de moradia e fruição da coisa. (...). A proteção a esta situação se efetivará, seja ou não o possuidor o portador do título ou mesmo que se coloque em situação de oposição ao proprietário”.

Deste modo, reconhecer a tutela da posse significa reconhecer que o possuidor merece amparo por ser aquele que retira as utilidades do bem e lhe confere destinação econômica, sem que se demarque qualquer conexão com a situação jurídica de ser ou

²⁴² MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia, p. 208.

²⁴³ CALIXTO, Juliano dos Santos. “Quando cheguei aqui era tudo mato”: o direito de propriedade em disputa no relato dos moradores das ocupações urbanas de Belo Horizonte, p. 185.

²⁴⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais, p. 157.

não proprietário. Logo, não apenas as benfeitorias deveriam ser indenizadas, mas também a posse, de forma que o valor da indenização correspondesse como patamar mínimo ao valor do imóvel no mercado informal²⁴⁵.

O primeiro parâmetro diz respeito ao valor do bem no mercado informal (posse) e as perdas sociais e econômicas. Neste caso, o Poder Público deve realizar levantamento dos prejuízos econômicos em função das relações de vizinhança consolidadas como, por exemplo, comércio e oportunidades de trabalho. O segundo parâmetro engloba as perdas sociais e econômicas e o valor da propriedade.

Tais parâmetros, claramente, não foram respeitados na maioria das decisões analisadas, o que nos faz asseverar que as remoções realizadas estiveram maculadas por algum grau de inadequação, o que, no limite, representa, violação ao direito fundamental da moradia e aos seus conexos.

4.3 Reassentamento

O reassentamento foi indeferido em 1,96% das decisões do TJMG, foi deferido sem indenização em 15,68% dos casos. Nota-se também que em diversos casos a mera inclusão em programas habitacionais, como o “Minha Casa Minha Vida”, é utilizada pelos desembargadores como argumento para o indeferimento do pedido de indenização por danos materiais²⁴⁶.

Houve hipóteses de reassentamento com indenização pelas benfeitorias. A reposição moradia, já mencionada anteriormente, embora citada em um dos acórdãos²⁴⁷ não foi objeto de destaque nas argumentações dos desembargadores de maneira geral. Mais uma vez, demonstra-se a baixa adesão das decisões aos pressupostos das remoções adequadas, violando assim a moradia adequada e outros direitos fundamentais.

4.4 Concessão Especial para fins de Moradia

Conforme anotado anteriormente, a CUEM não fez parte do recorte da pesquisa ora relatada. Entretanto, decidiu-se aqui pela sua inclusão, já que o referido instrumento, se preenchidos os requisitos legais, confere ao titular um direito subjetivo à moradia de modo perpétuo. No caso específico o morador afetado por remoção forçada alegou que

²⁴⁵ GAIO, Daniel. O processo de remoção forçada: passo a passo dos direitos dos moradores, p. 15-16.

²⁴⁶ A título de exemplo, ver: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Ap Cível/Reex Necessário 1.0079.13.020976-4/001.

²⁴⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível 1.0024.11.184449-4/001.

teria à regularização fundiária em virtude de ter cumprido os requisitos para a CUEM, o que foi negado pela Câmara do Tribunal de Justiça de Minas Gerais²⁴⁸.

Tal decisão corrobora a pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, que revelou a reduzida aplicação da CUEM²⁴⁹. Além disso o Relatório também demonstrou que: (i) a atuação do Ministério Público e da Defensoria, como órgãos de promoção de interesses coletivos e difusos e de defesa da população carente, ainda é extremamente tímida nesse campo; e (ii) o direito à concessão é negado na maioria absoluta dos casos, sobretudo com fundamento na desqualificação da posse, na oposição à posse, na discricionariedade da Administração Pública (existente em certas hipóteses de concessão), na dimensão do imóvel ocupado e na falta de prévio requerimento em processo administrativo²⁵⁰.

Os dados da pesquisa do Ministério da Justiça demonstram que, apesar dos dispositivos legais existentes, a ação estatal ainda é insuficiente para solucionar os problemas de ocupação de bens públicos para fins de moradia²⁵¹. É necessário que os litigantes conheçam e postulem pela Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e que o Judiciário esteja mais aberto ao reconhecimento deste instrumento a fim de incorporá-lo como meio efetivo de democratização urbana e fundiária.

5. Considerações finais

Considerando-se os limites e opções metodológicas que envolvem a pesquisa, é possível tecer algumas observações finais sobre os resultados obtidos. Há forte preponderância do direito de propriedade em relação ao direito à moradia por parte dos julgadores, o que reflete a pouca valorização da posse e dos sentidos afetivos da moradia. Razão pela qual a indenização, na maioria dos casos, foge à consideração da posse e dos danos morais.

Há ainda muito que avançar também no que diz respeito ao direito ao reassentamento, que inclusive é garantido pela Lei Orgânica de Belo Horizonte. De um modo em geral se ignora as condições da moradia do ponto de vista urbanístico e ambiental, reduzindo-se o conceito de moradia ao teto em si, ignorando-se a qualidade

²⁴⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível 1.0024.12.105627-9/001.

²⁴⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Não tinha teto. Não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil?, p. 71-75.

²⁵⁰ MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017?, p. 312.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 312.

da construção e o acesso a equipamentos e serviços públicos.

Desconsidera-se ainda a possibilidade de cumular indenização ao reassentamento, bem como restringe-se o reassentamento a um programa subsidiado de aquisição de moradia. Subentende-se que a concepção majoritária ainda não vê a remoção forçada como uma violação ao direito fundamental à moradia, o que influi na aferição do que é uma justa indenização além dos demais direitos dos moradores removidos.

Tal estado de coisas conduz a uma situação paradoxal: ao mesmo tempo em que verifica-se uma necessidade de despatrimonialização da moradia, no sentido de que não apenas os proprietários merecem tutela de direitos, verifica-se, também, que a moradia deve ser considerada como um ativo passível de ser indenizada, ao menos segundo seu valor material no mercado informal.

A título de sugestão, defende-se a adoção da litigância estratégica como meio para reestruturar a postura do Judiciário em face das remoções forçadas. Igualmente recomenda-se a utilização, sempre que cabível, dos instrumentos de regularização fundiária existentes na legislação brasileira, pois além de favorecerem a democratização do acesso à terra urbana, podem corroborar para a garantia de indenizações justas nos processos de remoção forçada.

A construção de cidades mais justas está intrinsecamente relacionada a remodelação do direito de propriedade e da valorização de instrumentos que viabilizem a melhor distribuição da mesma. A garantia da moradia adequada e da segurança da posse são pressupostos inarredáveis na elaboração de espaços de sociabilidade mais equânimes. Além disso, é essencial a consolidação de novos sentidos de afeto para a moradia em relação aos processos de remoção forçada quando esta for inevitável, de modo a agregar outros aspectos que não sejam apenas físicos e patrimoniais, mas que se aproximem dos parâmetros de adequação aos direitos fundamentais.

7 - QUANDO A LEI LEGITIMA VIOLAÇÕES AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: O CASO DE BELO HORIZONTE/MG

Rita Magalhães de Oliveira
Daniel Gaio

1. As remoções forçadas na história de Belo Horizonte²⁵²

Sabe-se que o processo de urbanização no Brasil, impulsionado pelo crescimento da indústria e pela tendência global de concentração nos centros urbanos, ocorreu de forma tardia e desordenada. A ausência de planejamento, todavia, acabou resultando na formação de cidades com inúmeras disfunções estruturais, perceptíveis, ainda hoje, em nossas paisagens urbanas. Um dos grandes problemas concernentes à atual dinâmica dos centros urbanos, foco do presente artigo, diz respeito à hostilidade dispensada aos assentamentos informais, alvos habituais de remoções forçadas empreendidas pela Administração Pública.

Belo Horizonte, fundada em 1897, foi uma das primeiras cidades planejadas do Brasil. O objetivo de Aarão Reis, urbanista responsável por sua idealização, era que a capital incorporasse o ideal de modernidade associado ao novo regime republicano. O plano “vanguardista”, contudo, que prezava por uma ocupação ordenada do solo, não continha previsão de local para alojamento dos trabalhadores que construiriam a cidade, o que suscitou seu deslocamento para áreas periféricas²⁵³. Surgem, aí, os primeiros problemas habitacionais em Belo Horizonte, decorrentes do próprio planejamento excludente da cidade.

Em um primeiro momento, a Administração Pública foi conivente com a ocupação ilegal de terrenos por parte desses trabalhadores, uma vez que era conveniente manter próxima a mão de obra empregada na construção da cidade. Todavia, à medida que ocorreu a valorização desses lotes e a população de baixa renda passou a estar presente em áreas “nobres” da cidade, a postura da Administração Pública em relação aos assentamentos mudou radicalmente²⁵⁴. Analisando a trajetória das políticas urbanas em Belo Horizonte, fica evidente o esforço contínuo de expulsão dos pobres das áreas

²⁵² Pesquisa financiada pelo PBIC/CNPq.

²⁵³ GUIMARÃES, Berenice Martins. Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada, p. 02.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 02.

centrais, seja através da imposição de obras de reestruturação urbana, da alegação de risco geológico ou da justificativa de preservação ambiental. Em grande parte dos casos, essas justificativas constituem meros subterfúgios, que visam, em verdade, mascarar o interesse financeiro nas regiões, que, posteriormente às remoções, experimentam um processo de valorização imobiliária.

Até a década de 1980, pesava sobre as favelas o estigma da pobreza e da violência, o que acabou servindo de pretexto para a reprodução de uma política remocionista, cujo objetivo era retirar dos centros urbanos os “invasores” que, pretensamente, comprometiam a ordem e a segurança da capital. Esse estereótipo de periculosidade das favelas foi superado entre as décadas de 1980 e 1990, quando a lógica remocionista foi paulatinamente substituída por propostas de urbanização das favelas. Essa mudança de paradigma, diretamente associada à atuação dos movimentos sociais, foi marcada pela criação do Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODECOM), em 1981, do Profavela, em 1983, e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL²⁵⁵), em 1986²⁵⁶. Nesse momento, o objetivo principal das políticas públicas voltadas à habitação passou a ser a inclusão das favelas no contexto da cidade formal, tanto do ponto de vista jurídico, com a regularização fundiária, quanto do ponto de vista estrutural, por meio da viabilização do acesso a serviços urbanos básicos pela população carente.

Tal visão inclusiva, contudo, foi sendo aos poucos distorcida, voltando a Administração Pública a reproduzir a velha lógica segregacionista, respaldada por novas justificativas (obras públicas, áreas de risco e áreas de preservação ambiental), mas ainda fundada em uma concepção mercadológica de cidade²⁵⁷.

2. Os excessos e arbitrariedades da legislação de Belo Horizonte no tocante às remoções forçadas

Sabe-se que, enquanto medida excepcional, a remoção deve ocorrer apenas em

²⁵⁵ A URBEL foi criada em 1983 com o objetivo de realizar a regularização e revitalização de vilas e favelas, substituindo a Coordenação de Habitação de Interesse Social, que atuava desde 1971 e era responsável por uma política pública fortemente remocionista. Cf. COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. Histórico.

²⁵⁶ LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano participação cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, p. 203-219.

²⁵⁷ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; MERLADET, Fábio André Diniz; MIRANDA, Isabella Gonçalves. Pessoas ou investimentos? A especulação imobiliária, as violências públicas e a expulsão dos mais pobres das grandes metrópoles, p. 21.

situações de comprovada necessidade e sempre em conformidade com parâmetros básicos de proteção aos direitos humanos, independentemente da forma legal de ocupação. Portanto, mesmo os indivíduos que não detenham título de propriedade fazem jus a todos os direitos previstos nos documentos internacionais de proteção à moradia adequada. O próprio Comentário Geral 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais esclarece, em seu item 8º, “a”, que, “não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir grau de segurança na posse que garanta a proteção jurídica contra despejos forçados, o assédio e outras ameaças”.

No entanto, essa *ultima ratio* vem se tornando prática rotineira da Administração Pública. No caso de Belo Horizonte, especificamente, a maioria dos casos de remoção está associada a projetos de estruturação urbana e à delimitação de áreas de risco, embora, em ambas as hipóteses, o interesse imobiliário seja o grande propulsor da atuação da municipalidade.

O tratamento abusivo dispensado às ocupações coletivas de moradia social em Belo Horizonte é legitimado, inclusive, pela legislação municipal, que, no tocante às remoções forçadas, contradiz, em inúmeros aspectos, diretrizes internas e internacionais relativas à proteção do direito fundamental à moradia adequada.

2.1 O direito ao reassentamento

Consoante ao pressuposto básico de que os desalojamentos forçados têm de ocorrer em conformidade com as regras protetivas de Direito Internacional, o item 16 do Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê que o Estado deve adotar todas as medidas necessárias para que se proporcione moradia aos afetados que não dispõem de recursos. O direito ao reassentamento está igualmente previsto no art. 207 da Lei Orgânica de Belo Horizonte, que assim dispõe: “Na desapropriação de área habitacional decorrente de obra pública ou na desocupação de áreas de risco, o Poder Público é obrigado a promover o reassentamento da população desalojada, que será ouvida”. Há de se ressaltar que o reassentamento não se confunde com programas habitacionais subsidiados, devendo o morador ser reassentado em nova unidade habitacional sem qualquer custo. Portanto, tem-se que o art. 14 da Resolução LII/18 do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMH/BH), que dispõe sobre o “Programa de Aquisição de Imóveis”, não satisfaz a obrigação de reassentamento prevista pela Lei Orgânica.

Segundo as diretrizes internacionais de proteção à moradia, o reassentamento deve ocorrer em unidade habitacional que garanta o acesso a serviços públicos adequados, tais como saúde, educação, segurança, iluminação e transporte público²⁵⁸. Embora a política de moradia social em Belo Horizonte recorrentemente descumpra as referidas diretrizes, alguns avanços pontuais podem ser percebidos no âmbito normativo, como é o caso do conceito de “habitação digna”, previsto no art. 1º, I, da Resolução LII/18-CMH/BH, cuja redação é similar ao texto da Organização das Nações Unidas (ONU)²⁵⁹.

Outro aspecto fundamental do reassentamento diz respeito à sua localização, que deve privilegiar a própria comunidade ou local mais próximo possível²⁶⁰. Tal diretriz vinha sendo pouco observada pela Administração Pública em Belo Horizonte, inclusive porque a legislação municipal prevê que o reassentamento pode ocorrer até mesmo fora do município e que a localização será definida a critério da família afetada (art. 3º, §2º e §4º, Dec. 11.283/03-BH). Como os valores máximos previstos em Lei para a aquisição da nova moradia são muito baixos, na prática, somente era possível “escolher” locais distantes e periféricos, o que acarretava para os beneficiários um aumento dos custos de deslocamento para o trabalho e perda da qualidade de vida e dos vínculos sociais estabelecidos por muitos anos, por vezes décadas. Entretanto, recente normativa acerca dessa matéria em Belo Horizonte prevê que o local de destino seja preferencialmente no mesmo assentamento ou em seu entorno (art. 26, §1º, II, “a”, Res. LII/18-CMH/BH).

De acordo com as diretrizes internacionais de proteção à moradia, as condições da unidade habitacional em que ocorrerá o reassentamento devem ser iguais ou melhores que às da antiga moradia²⁶¹, e, quando isso não é observado, deve haver compensação financeira pela perda no padrão de vida²⁶². Ademais, o morador reassentado deve receber a titulação, com registro no cartório de imóveis, no momento do recebimento das chaves. Não é o que tem acontecido em Belo Horizonte, onde se constata diversas irregularidades, como a ausência de aprovação de parcelamento do solo e, por consequência, a ausência da averbação dos conjuntos habitacionais e a não

²⁵⁸ ONU HABITAT. *Desalojos forzosos*, p. 36-37.

²⁵⁹ ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Comentário Geral* 4, 1991.

²⁶⁰ ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Comentário Geral* 7, 1997, item 20.

²⁶¹ ONU HABITAT. *Desalojos forzosos*, p. 38.

²⁶² Cf. item 4 da Resolução 1993/77 – Comissão de Direitos Humanos/ONU. Cf. UNITED NATIONS – COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Resolution 77*

entrega de escritura hábil para registro imobiliário.

Igualmente, não é observada em Belo Horizonte a diretriz da ONU de que o local para o reassentamento deve estar pronto antes do processo de remoção²⁶³, cumprindo-se o que se denomina modalidade chave/chave. Tem sido comum que as famílias removidas — que têm direito ao assentamento definitivo — aguardem o reassentamento por vários anos em alojamentos provisórios, sendo que tal medida excepcional deveria perdurar pelo menor período possível.

Outro ponto problemático na legislação de Belo Horizonte diz respeito aos inúmeros obstáculos impostos para a concessão do reassentamento e demais benefícios²⁶⁴ do Programa Municipal de Assentamento (PROAS). A título de exemplo, só pode ser beneficiário aquele que não possuir outro imóvel em nome próprio, nem do cônjuge ou companheiro, no município ou na região metropolitana de Belo Horizonte (art. 2º, II, Lei 7.597/98/BH), restrição essa que foi ampliada pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH) para qualquer propriedade ou posse (art. 9º, III da Resolução LII/18-CMH/BH)²⁶⁵. Ambos os dispositivos desconhecem que o direito ao PROAS não decorre da situação de vulnerabilidade socioeconômica das famílias, mas, sim, de situação fática, qual seja, a remoção. Não se trata, aqui, de concessão de direito, como é o caso da usucapião ou da concessão de uso especial para fins de moradia, mas de justa compensação decorrente da desconstituição de uma situação fática, que é a posse.

Outro requisito desarrozoado e que limita a reparação é o de que o benefício só pode ser concedido a quem não tenha sido previamente contemplado por esse ou outro programa de reassentamento municipal (art. 2º, IV, Lei 7.597/98/BH)²⁶⁶. A regra tem por objetivo evitar práticas de má-fé, mas bastaria, para tal, uma gestão adequada e transparente por parte da Administração Pública, com cadastramento socioeconômico e publicidade acerca da proposta de remoção forçada. Ademais, o referido requisito desconsidera que a maioria das famílias que foram contempladas pelo PROAS recebeu

²⁶³ ONU HABITAT. *Desalojos forzosos*, p. 36.

²⁶⁴ As palavras têm força simbólica, e o termo “benefício” indica a ideia de uma concessão, de uma ajuda, de um favor por parte da Administração Pública. A remoção forçada não traz benefícios, mas angústias, rupturas, perdas. Trata-se, aqui, de se discutir direitos.

²⁶⁵ Ressalta-se que o art. 9º, §3º, II dessa Resolução estabelece uma exceção a essa regra caso os demais imóveis também estejam em processo de remoção. Difícil entender a lógica e a razoabilidade desta suposta exceção.

²⁶⁶ Anota-se que o art. 11, §4º da Res. LII/18-CMH/BH estabeleceu uma exceção a essa restrição no caso em que os atendidos tenham devolvido ou perdido a posse do imóvel e o mesmo tenha retornado para a Prefeitura. Entretanto, a exceção desconsidera a perda do imóvel para o tráfico de drogas em áreas onde a Administração Pública se faz ausente.

indenização²⁶⁷, cujos valores são irrisórios e absolutamente insuficientes para adquirir um imóvel, ocasionando a ocupação de novas áreas. Igualmente, não se deve esquecer que, na prática, parcela dos removidos não é reassentada, mas inserida em programas subsidiados de moradia social, cujos conjuntos habitacionais geralmente localizam-se distantes das centralidades, com pouco acesso a equipamentos e serviços públicos — ou seja, permanece desprovida de moradia adequada²⁶⁸.

Outro requisito imposto pela legislação municipal diz respeito ao prazo mínimo de 12 (doze) meses de habitação na área pública para que se possa participar do PROAS (art. 2º, V, Lei 7.597/98/BH), o que foi flexibilizado em 2019, aparentemente para minimizar a violência de gênero²⁶⁹. Conforme anteriormente mencionado, uma gestão transparente e adequada por meio de cadastramento socioeconômico permitiria identificar eventuais práticas de má-fé, tornando requisitos como esse dispensáveis. Não se deve esquecer, ainda, que existe mercado informal²⁷⁰ de compra e venda em assentamentos informais de baixa renda e que ninguém está condenado a viver sempre no mesmo local, sendo justo que quem construiu sua casa e contribuiu para o bairro se estruturar possa vender sua posse. Por consequência, quem adquiriu essa posse deve ter direito de acesso ao PROAS, se posteriormente a Administração Pública decidir pela remoção forçada. Ressalta-se, nesse ponto, que não há, nos documentos internacionais que tratam das remoções forçadas, qualquer critério temporal condicionante à percepção do benefício, cujo “fato gerador” é, tão somente, a ocorrência da remoção.

Ainda que o enfoque deste artigo seja o de apontar presentes violações ao direito à moradia decorrentes do marco regulatório do município de Belo Horizonte, será aqui mencionado um dispositivo que, por duas décadas, restringiu injustamente o acesso ao PROAS, o que foi reconhecido pelo CMH²⁷¹ após pressão dos movimentos populares e das assessorias técnicas. Trata-se do art. 2º, I da Lei 7.597/98/BH, que estabelece como requisito para participação no Programa a renda familiar de até 5 (cinco) salários

²⁶⁷ Durante o período de 1995 a 2017, o PROAS realizou 14.518 atendimentos, concedendo 11.305 indenizações e realizando reassentamentos monitorados para 3.213 famílias. Ou seja, das famílias atendidas pelo programa, apenas 22% foram reassentadas e 78% foram indenizadas. Cf. NASCIMENTO, Denise Morado et al. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte, p. 50.

²⁶⁸ Sobre estes déficits, ver PRADO, André. Ao fim da cidade.

²⁶⁹ Essa afirmação decorre da análise do conjunto dos parágrafos adicionados pela Lei 11.166/19/BH ao §2º do art. 2º da Lei 7.597/98/BH.

²⁷⁰ O mercado informal de moradia é inclusive reconhecido pelo art. 2º, XXI da Resolução LII/18-CMH/BH.

²⁷¹ Ressalta-se que a composição majoritária do Conselho Municipal de Habitação é de membros do Poder Executivo. Cf. a Lei 6.508/94-BH.

mínimos. Tal dispositivo deixou de ser aplicado pelo município de Belo Horizonte em virtude do art. 9º, §3º, I da Resolução LII/18-CMH/BH, que prevê a possibilidade de se ultrapassar a referida remuneração familiar. Considera-se correto esse novo entendimento, uma vez que o limite de renda, que sequer leva em conta a quantidade de membros da família, viola o Princípio da Razoabilidade, ao negar o direito de reassentamento a famílias que não têm condições econômicas de arcar com uma nova moradia. Aliás, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais determina que o Estado deve providenciar nova moradia a todos os afetados que não tenham recursos, não estabelecendo limite de renda para a concessão do benefício²⁷².

Outros requisitos são estabelecidos pelo Decreto 11.283/03-BH, que, por ser um Regulamento, não poderia inovar originariamente a ordem jurídica, mas apenas regulamentar conteúdos previstos em Lei. O Poder Regulamentar, contudo, é extrapolado em diversos dispositivos, como no art. 5º, VI do Dec. 11.283/03-BH, que exige a apresentação de atestado de bons antecedentes para participação no PROAS. Além do vício formal, tal exigência é absolutamente desarrazoada, não havendo qualquer justificativa plausível para condicionar o gozo de um direito decorrente de uma remoção forçada. A necessidade de exibição de certidão positiva de antecedentes criminais viola os direitos à intimidade e à vida privada, protegidos pelo art. 5º, X da Constituição Federal (CF), e configura prática discriminatória, o que é expressamente vedado pelo texto constitucional (art. 3º, IV e 5º, XLI, CF), sendo, portanto, inadmissível em um Estado Democrático de Direito.

Outro dispositivo que extrapola o Poder Regulamentar é o art. 3º, §3º do Dec. 11.283/03-BH, que traz a figura da perda parcial da moradia em razão da ocorrência de calamidade em área de risco. A distinção entre perda total e perda parcial, além de não estar prevista em Lei, não é justificável, pois, se a família é vítima de calamidade sem condições de retorno (art. 1º, II, Lei 7.597/98-BH), não importa se a perda é total ou parcial, devendo haver assentamento definitivo em ambos os casos.

Igualmente despropositada e manifestamente ilegal — por dispor de critério não previsto em Lei — é a regra que dispõe sobre a necessidade de que a família não tenha sido notificada pelo Município para não construir, demolir a construção ou desocupar a área (art. 5º, VII, Dec. 15.762/14-BH). Há, aqui, impropriedades que desconsideram a natureza e a dinâmica das ocupações, que fazem parte da cidade informal. O próprio

²⁷² Cf. o item 16 do Comentário 7.

comando normativo “não construir” traz uma incoerência intrínseca, uma vez que é destinado para quem já construiu. Ademais, se a área é de risco e não há alternativas tecnológicas para mitigá-lo, a notificação para a desocupação será indispensável. Igualmente exorbitante a regra de temporalidade para a ocupação (art. 5º, §4º, Dec. 15.762/14-BH), especialmente por não se tratar de um direito fundiário, apenas de uma justa compensação decorrente da desconstituição de uma situação fática — a posse.

2.2 O valor da moradia como limite ao reassentamento

Além de limitar o acesso ao benefício de reassentamento, a legislação municipal também estabelece valores máximos para a aquisição das novas unidades habitacionais na modalidade de reassentamento monitorado. Conforme parâmetro estabelecido pelo art. 8º da Resolução L/18-CMH/BH, os imóveis destinados ao reassentamento dos beneficiários do PROAS não podem ultrapassar R\$ 40.000,00 reais²⁷³, ainda que o §2º hipoteticamente preveja uma exceção a esse limite²⁷⁴. Esse teto já constava do art. 3º, §4º do Dec. 11.283/03/BH, o qual prevê valores distintos para remoções em razão da obra pública de duplicação da MG-20 (máximo de R\$ 15.500,00) e das obras da linha verde (máximo de R\$ 17.000,00).

O teto de R\$ 40.000,00 reais é completamente arbitrário e desatualizado, insuficiente para se adquirir, em Belo Horizonte, residências dentro dos parâmetros de moradia adequada exigidos pelos documentos internacionais. Tampouco há notícias de que tenha sido utilizada a exceção prevista pelo art. 8º, §2º da Resolução L/18-CMH/BH. Frise-se que, segundo o Comentário Geral 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à moradia adequada não se satisfaz unicamente com um “teto”, envolvendo, igualmente, a disponibilidade de serviços, privacidade, segurança, infraestrutura, acessibilidade, etc. Desta feita, é evidente que valores tão baixos são incapazes de garantir a aquisição de unidades habitacionais que atendam às exigências e estejam de acordo com as necessidades específicas de cada família.

Se o valor de R\$ 40.000,00 reais é insuficiente para a aquisição tanto no mercado formal como no informal, é plausível pressupor que a Prefeitura de Belo Horizonte reconhece implicitamente o mercado informal de imóveis, o que seria

²⁷³ Veja-se que a redação é praticamente idêntica à estabelecida pelo art. 11 da Resolução IV (A)/96-CMH/BH.

²⁷⁴ Neste ponto a redação é idêntica à estabelecida pelo art. 11, §2º da Resolução IV (A)/96-CMH/BH.

contraditório com a limitação das indenizações, que abrangem apenas o valor das benfeitorias, mas não do terreno. A fragilidade desse teto para o reassentamento também se nota quando a normativa prevê financiamento ou aporte para aquisição de unidades habitacionais (art. 14, I, Resolução LII/18-CMH/BH).

Ressalta-se, ainda, que não há justificativa aparente para o fato de as remoções em razão de obras na MG-29 e na Linha Verde suscitarem o assentamento em unidades habitacionais menos valorizadas, haja vista que tais famílias sofreram igual violação ao seu direito à moradia e, portanto, fazem jus a igual reparação.

O Decreto 11.283/03/BH, além de estipular valores máximos para os imóveis destinados ao reassentamento, ainda determina que as famílias que possuam outro terreno só terão direito a auxílio de material de construção no valor de R\$ 4.500,00 (art. 3º, §4º, II). Tal dispositivo está em completa desconformidade com os documentos internacionais já mencionados e com o art. 207 da Lei Orgânica de Belo Horizonte, uma vez que restringe a concessão do benefício de reassentamento, que deveria ser assegurado, indistintamente, a todos aqueles que foram forçadamente removidos de suas residências. Ademais, o valor máximo oferecido é ínfimo, sendo claramente insuficiente para a construção de nova unidade habitacional.

Ressalta-se, ainda, que o Decreto 11.283/03/BH, em seu art. 3º, §1º, determina que os benefícios do PROAS serão concedidos até o teto máximo permitido pelo art. 6º da Lei 7.597/98/BH, o qual dispõe, apenas, que “os recursos necessários à viabilização do PROAS serão fornecidos pelo Fundo Municipal de Habitação Popular”. Evidentemente que se a Lei não condiciona o acesso ao PROAS à existência de recursos necessários, não pode fazê-lo um Decreto, que claramente extrapola o seu Poder Regulamentar.

2.3 As condições e o valor da indenização

Conforme prevê o artigo 3º, I, da Lei 7.597/98/BH, será assegurado aos beneficiários do PROAS “imediato assentamento”, que pode, contudo, ser substituído por auxílio financeiro (art. 3º, §1º). Embora a decisão por uma ou outra modalidade devesse ser feita exclusivamente pelo morador afetado pelo processo de remoção, em mais um caso de exorbitância do Poder Regulamentar, o art. 3º, §1º do Decreto 11.283/03/BH estabelece que o pagamento de indenização em substituição ao assentamento fica à critério da URBEL. Tal previsão viola o art. 207 da Lei Orgânica de Belo Horizonte, segundo o qual “(...) na desapropriação de área habitacional decorrente

de obra pública ou na desocupação de áreas de risco, o Poder Público é obrigado a promover o reassentamento da população desalojada”.

Destaca-se, ainda, que, para fazer jus ao reassentamento, é necessário que o morador renuncie expressamente ao direito de pleitear, judicial ou administrativamente, eventual indenização pelas benfeitorias na área pública a ser desocupada (art. 2º, III, Lei 7.597/98/BH). O Programa, portanto, assume a forma de verdadeiro “contrato de adesão”, na medida em que, para serem contemplados, os afetados são obrigados a acatar as decisões tomadas unilateralmente pela URBEL. Tal exclusão dos moradores do diálogo, que os impede de participar da definição de seu próprio futuro, é incompatível com o item 12 do Comentário Geral 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e com art. 207 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, uma vez que ambos determinam a necessidade de se viabilizar a participação das famílias afetadas no processo de remoção e reassentamento/indenização. Os moradores, portanto, têm o direito de participar de reuniões e audiências públicas dos processos administrativos respectivos, nas quais podem questionar a Administração Pública a respeito da justificativa para a remoção, de alternativas para evitá-la, do cronograma, das prioridades para a remoção, das condições do reassentamento e dos critérios de indenização.

No que se refere ao parâmetro para aferir o quantum indenizatório, tanto o art. 4º da Lei 7.597/98/BH como o art. 10 da Res. L/18-CMH/BH estipulam que o cálculo do valor devido aos afetados considera apenas as benfeitorias realizadas na área a ser desocupada. O fato de se desconsiderar o valor do imóvel no mercado informal, ou seja, a posse, resulta em indenizações baixíssimas, em geral insuficientes para a aquisição de nova moradia — ainda que em assentamentos informais —, restando apenas como perspectiva a ocupação de outra área, mais periférica.

Ainda quanto ao valor da indenização pelas benfeitorias, o art. 5º da Res. L/18-CMH/BH prevê que este será calculado de acordo com os requisitos previstos pelas Normas Brasileiras (NBR) relativas à avaliação de imóveis urbanos. Entretanto, a NBR 14.653-2, no tópico específico de desapropriações (11.1), estabelece que a avaliação deve ser realizada tendo como parâmetro o valor de mercado, o que significa dizer que a normativa municipal descumpra o próprio critério estabelecido, uma vez que o valor das benfeitorias, por si só, não corresponde ao “valor de mercado”.

Finalmente, nota-se que o art. 4º da Lei 7.597/98/BH condiciona o pagamento

das indenizações por benfeitorias à boa-fé do beneficiário, que, conforme prevê o artigo 5º, deve ser comprovada. Tais dispositivos, contudo, não deixam claro quais seriam os parâmetros para a aferição da “boa-fé”, tampouco como seria possível comprová-la. Parâmetros indefinidos como esse abrem margem à discricionariedade, dificultando o recebimento do benefício da indenização.

Nota-se, pois, que a legislação de Belo Horizonte contraria as diretrizes da ONU, segundo as quais a indenização, além de garantir a aquisição de moradia de igual ou melhor qualidade que a anterior, deve compensar os moradores por todo e qualquer dano sofrido no processo de remoção, seja ele de caráter material ou moral — incluindo-se o custo do deslocamento, a perda de laços sociais, a dificuldade de encontrar oportunidades de emprego e escola/creche para os filhos, etc.²⁷⁵ Tem-se, assim, que, em Belo Horizonte, não é viabilizada aos afetados a justa indenização de que trata o art. 5º, XXIV da Constituição Federal.

3. Considerações finais

Embora a edição da Resolução LII/18-CMH/BH tenha incorporado alguns mecanismos que estão em consonância com documentos internacionais de proteção à moradia adequada — cabendo ainda verificar se serão concretamente observados —, de um modo geral, a legislação de Belo Horizonte dá suporte a inúmeras violações ao direito à moradia adequada.

O fato de esse conjunto de violações ser ainda pouco questionado do ponto de vista administrativo e judicial colabora para a naturalização das remoções forçadas, uma vez que os programas de atendimento às famílias afetadas têm baixo custo à Administração Pública.

Não se pode esquecer que as remoções forçadas desnudam práticas urbanísticas excludentes, pautadas em justificativas que mascaram o interesse imobiliário nas áreas atingidas, reconfigurando o território sob um questionável interesse público. O momento atual de refluxo dos investimentos públicos, mais distante da sanha dos grandes projetos urbanos — que impactam a quantidade de remoções forçadas —, quiçá seja o período mais adequado para reformular o marco regulatório, eliminando dispositivos elitistas e segregacionistas que afetam a população pobre da cidade.

²⁷⁵ ONU HABITAT. Desalojos forzosos, p. 38.

8 - FERROVIAS E REMOÇÕES: UMA ANÁLISE DO TRATAMENTO DA MORADIA URBANA EM FAIXAS DE DOMÍNIO

Daniele Regina Pontes
José Ricardo Vargas de Faria
Anelise Schmitz

1. Convivência e conflitos: entre cidades e ferrovias

O encontro entre as ferrovias e as cidades, apesar do significado histórico de garantir maior capacidade de deslocamentos, não se deu sem conflitos que foram intensificados ao longo do século XX e início do século XXI com a expansão dos centros urbanos e com o atravessamento das ferrovias por locais com alta densidade e diversidade de usos do solo.

Do mesmo modo que a maioria das infraestruturas de transporte de longa distância, o paradoxo estabelecido pela dupla, cidade e ferrovia, ocorre quando se verificam as transformações que induzem. A projeção das vias, inicialmente concebidas apenas para o fluxo, chegada ou partida, ponto e passagem, carregamento de passageiros e de carga, não albergava nas suas pretensões, a constituição de áreas de profunda convivência de diversidade de usos e de densidade demográfica e construtiva. É possível verificar, contudo, que a passagem dos trilhos foi elemento fundante de novas cidades e de consolidação de assentamentos urbanos e, em outros casos, rasgou grandes territórios urbanos que já apresentam traços de possível e considerável ocupação e o conjunto de atividades públicas e privadas concernentes a vida nas cidades. A ferrovia, em particular, é uma infraestrutura que institui barreiras de integração urbana ao mesmo tempo em que induz a urbanização.

Não se pode ignorar que a construção e concessão de ferrovias no Brasil foi significativa de polêmicas e conflitos sociais, dos quais a Guerra do Contestado é um exemplo paradigmático, em virtude do modo como estas foram concebidas e estabelecidas sobre territórios já ocupados. Também, pode-se observar na história do uso do transporte ferroviário, ou mesmo do estabelecimento dos seus trajetos, conflitos nos esbulhos e desposseções, desapropriações e limitações administrativas em áreas urbanas. Se nas áreas rurais a ferrovia se destaca pela divisão impositiva que estabelece, nas áreas urbanizadas esta compartimentação do território aparece de modo mais

expressivo, especialmente quando sobre o trilho, o carregamento não é de pessoas, mas, de cargas.

O estudo aqui apresentado tem por objetivo aprofundar os elementos de um debate que se estabelece em grande medida sobre o recorrente protagonismo das ferrovias e seus elementos, tal como as faixas de domínio, sua titularidade e seus usos, sobre qualquer outro espaço compartilhado ou sobreposto que apresente funções diferentes ou divergentes. Com isso, é estabelecido o monopólio das decisões sobre ocupações e usos, em perímetros rurais ou urbanos, a partir das condicionantes estabelecidas pelas ferrovias. Tal merecimento hierárquico normalmente é justificado em função da importância da atividade econômica e dos riscos representados na preocupação da Administração Pública em garantir áreas destinadas a amenizar impactos sobre a população e terras do entorno.

Ocorre que há convivência e conflitos entre ferrovia e áreas consolidadas com os mais diversos aproveitamentos, especialmente quando as vias estão localizadas em perímetros urbanos, que apresentam alta densidade. Ocorre que, dado o conflito de interesses, seja ele real ou formal, não tem sido incomum a utilização de ações de reintegração de posse com o consequente despejo de pessoas, como resposta da Administração Pública ou das concessionárias ao que se convencionou entender de modo abrangente e genérico, como faixas de domínio.

Nesse sentido, muitos são os elementos de análise, inclusive sobre a forma de construção do problema a ser estudado. A proposta de hierarquia da via sobre a cidade ou sobre áreas ocupadas é o primeiro deles. Depois, importa saber como se dá a convivência ou os conflitos sobre as áreas de atingimento da ferrovia. Também é necessário fazer a distinção entre as diversas características das áreas, esmiuçando os sentidos múltiplos atribuídos à faixa de domínio e às suas respectivas titularidades e usos. Por fim, compreender os riscos, as responsabilidades e as consequências sobre os modos como se tem buscado responder a essas questões é de fundamental importância para que exista adequação entre princípios, meios e fins daquilo que acompanha o sentido do bem público e dos interesses públicos.

A definição sobre tal olhar é significativa do modo como se responde às questões referentes aos riscos, às medidas de proteção e de segurança, à definição sobre o aproveitamento das áreas contíguas às vias, tanto na identificação e definição de usos das faixas de segurança como em relação às faixas de domínio e, ainda sobre àquelas

contíguas às faixas de domínio. Para tanto, deve-se compreender a identificação da natureza, da titularidade e da competência sobre o tratamento dessas áreas, além das espécies de usos permitidos, permissíveis ou proibidos que podem ser ali especificados, bem como, as responsabilidades e as ações frente às populações que ocupam tais áreas (de segurança, de domínio ou contíguas a essas últimas).

2. A análise: a cidade e o trilho ou o trilho e a cidade?

A primeira preocupação na leitura sobre as ferrovias diz respeito ao olhar que se estabelece quando há necessidade de se compreender a lente do pesquisador ou do técnico que realiza o estudo sobre a via e as suas áreas contíguas. Nesse sentido, é possível perceber que não é incomum que o olhar se dê a partir da via para o espaço em que ela ocupa e não o contrário.

Assim, quando há o estabelecimento de uma hierarquia sobre os elementos da análise, a via férrea, como elemento central, condiciona as respostas que são dadas ao seu entorno. Todas as atenções são voltadas à resolução de questões que podem significar limites às atividades realizadas na ferrovia.

Esse padrão de análise pode ser percebido de modo geral por alguns elementos, dentre eles, a definição de faixas de domínio que não são justificadas pelo seu uso ou pelo menos pela pretensão futura de aproveitamento com infraestruturas ou serviços atinentes às ferrovias, configurando-se como estoques de terras sem uso, sem destinação e sem planejamento sobre aproveitamento.

As análises, ainda que sejam indicadas sobre questões referentes aos “riscos”, prezam pela leitura destes a partir da preocupação com o melhor aproveitamento econômico da ferrovia. Os levantamentos e descrições dos impactos múltiplos gerados às áreas contíguas e seu entorno, buscam em grande medida eliminar o empecilho ou obstáculo ao funcionamento e utilização das vias férreas pelas concessionárias de serviços.

Ocorre que as incompatibilidades de interesses entre vias férreas e cidade foram intensificados e complexificados. Por vezes, a via atravessou a cidade e, em outras situações, a cidade alcançou e abraçou a via. Desejável ou não, com ou sem planejamento de medidas de contenção das aproximações, a consolidação dessa situação demanda novo olhar sobre a questão. Novos direitos e novas responsabilidades surgem

com os conflitos de uso e ocupação ou com a ausência de adequação entre interesses diversos já dispostos no território, especialmente, urbano.

As medidas corriqueiramente definidas para afastar qualquer possibilidade de tratamento mitigatório, compensatório ou até mesmo de avaliação sobre a pertinência e adequação da via na área em que está localizada, prima pela recorrente utilização de medidas judiciais que demandam a retirada de populações das áreas contíguas às vias e a demolição de edificações, sem a apresentação de estudos técnicos que superem a alegação de risco sem a demonstração de sua evidência ou grau, a apresentação das medidas de segurança tomadas, a comprovação da necessidade de realização de serviços ou de infraestrutura para a própria via.

Mas, do ponto de vista das cidades, dado que o tratamento sobre a questão das ferrovias é relativamente recente, no que diz respeito aos questionamentos sobre o lugar da ferrovia e os limites da atuação dessa atividade de risco em centros urbanos adensados, as respostas não tem apresentado solução satisfatória, pois, os acidentes ocorrem, especialmente em cruzamentos e, as demandas por remoções ou demolição de edificações, tornam-se o recurso recorrente da resposta oficial.

Como já se afirmou, isso não ocorre por acaso, José Afonso da Silva, autor de obra consagrada de direito urbanístico, ainda em 2006²⁷⁶, tratando do sistema ferroviário nacional, afirmava não caber no livro, “senão uma referência muito ligeira sobre o sistema ferroviário, de pouco interesse urbanístico”, sendo um dos poucos autores a fazer alguma referência ao tema até muito recentemente. Ao tratar do tema a partir do olhar do urbano, de fato, o autor já constatava que a via férrea não se apresentava como elemento de interesse para as cidades. As vias férreas, especialmente aquelas utilizadas para transportes de carga que atravessam centros urbanos, podem ser consideradas como obstáculos ao planejamento territorial das cidades, dadas as incompatibilidades com os demais usos, públicos e privados, e com o próprio sistema de mobilidade dos municípios.

Assim, o autor já chamava a atenção para a interferência considerável na estrutura urbana das cidades, pois, segundo ele é da própria natureza das ferrovias “penetrar nos núcleos urbanos, servindo-os e atravessando-os, com a criação de problemas urbanísticos de vários matizes, como a reserva de área dotada de segurança por onde devam passar os trilhos, numa espécie de uso exclusivo do solo, e os graves

²⁷⁶ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, 2006, p. 194.

inconvenientes das passagens de nível ou a construção de passagens subterrâneas ou elevadas (viadutos) para evitá-los”²⁷⁷.

Com isso, ainda que o autor não tenha se detido no estudo atento sobre as ferrovias, foi realizada a inversão no olhar que pairava da ferrovia para a cidade, indicando a necessidade de compreensão dos impactos da ferrovia sobre uma cidade que já existe ou que se constitui ao longo do tempo na convivência com a via. A partir daí, realiza-se um giro analítico, e a ferrovia passa a ser compreendida nas relações que são estabelecidas com a cidade, em que a primazia da leitura das necessidades e dos riscos passam a estabelecer os limites à ferrovia e não à cidade.

Essa compreensão altera também, significativamente, as medidas de proteção da população, a definição dos limites à realização da atividade de transporte ferroviário, a definição de medidas mitigatórias e compensatórias, a leitura sobre direitos de vizinhança na contiguidade da via com outros usos, a necessidade do próprio ente público com função fiscalizatória rever o seu entendimento sobre a leitura parcelar dos conflitos sobre uso e, também, de titularidade das áreas com características de bens públicos ou mesmo de titularidade pública e de bens privados componentes das áreas de impacto direta e imediatamente atingidas pelo aproveitamento da ferrovia e, também, daquelas referentes ao entorno não diretamente afetado.

Não fosse somente as alterações nos regimes de competência para o tratamento de ocupação e usos urbanos, claramente estabelecidos no texto constitucional de 1988, novas afirmações relativas aos direitos fundamentais e sociais também se fizeram abundantemente presentes na proposta valorativa e principiológica inaugurada na mesma norma e, em profusão, estabelecidas em outras normas infraconstitucionais.

3. Os bens contíguos às ferrovias: titularidades e usos

As áreas relativas às ferrovias podem ser identificadas como: (i) leito da via; (ii) faixa de segurança; (iii) faixa de domínio em sentido estrito e; (iv) área confinante à faixa de domínio ou zona de influência.

Além disso, do ponto de vista dos imóveis constantes no interior da faixa de domínio, considerada em sentido estrito, podem ser referidos os imóveis caracterizados como operacionais, portanto, destinados ao uso da ferrovia e não operacionais, indicados como reserva técnica, definidos pela Lei 11.483/07, alterada em 2019, como

²⁷⁷ Ibidem, p. 194.

aqueles necessários à “expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário”.

Dadas tais caracterizações, é necessário compreender que sobre todas essas áreas recaem duas questões imediatas, a definição sobre propriedade e posse, o que significa dizer, tratar da titularidade e das possibilidades de cessão onerosa ou gratuita ou de ocupação e, as situações relativas ao uso ou aproveitamento que podem significar, inclusive, o não uso ou limites ao aproveitamento que devem seguir critérios e avaliação sobre a possibilidade de realização da atividade de agentes externos à operação da via. Sobre o primeiro ponto, da titularidade das áreas, como afirma Bandeira de Mello,

(...) os bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (...), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público²⁷⁸.

As áreas abarcadas pela compreensão da titularidade do bem público, especialmente da União, no que diz respeito às vias férreas e, consideradas as mudanças decorrentes da extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), garantiram que a titularidade dos imóveis que normalmente recaem sobre o leito da via e à área de segurança são bens públicos decorrentes da propriedade da União. Ainda, podem ser assim considerados os imóveis que constituem o patrimônio e que se apresentam na condição de bens operacionais e, ainda aqueles que se destinam à reserva técnica.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista do uso e das qualidades dos imóveis na faixa de domínio, há possibilidade de se compreender, em sentido lato, o abarcamento do conceito bem público em virtude da destinação, à imóveis que tem em seu registro a indicação de particulares e que nunca foram desapropriados ou receberam indenizações em virtude dos limites concretos aos seu aproveitamento

Assim, superando o leito da via e a faixa de segurança imediatamente contígua a esta, podem, ainda, em sentido lato ser abarcados na categoria bens públicos aqueles destinados aos serviços, pela necessidade de realização de obras e da própria infraestrutura da via férrea.

Sobre o leito da via que é a superfície permanente “cuja largura é limitada pelas paredes dos cortes e dos túneis, pelas cristas dos aterros e as extremidades dos estrados das pontes, pelos encontros de afastamentos dos trilhos extremos nos pátios e nas

²⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, p. 866.

passagens de nível”²⁷⁹, não paira grande dúvida sobre uso, pois, trata-se de estrutura permanente destinada à infraestrutura de via e ao transporte, porém, é necessário lembrar que esta coexiste muitas vezes com outras formas de mobilidade que estabelecem pontos de cruzamento. Assim, o leito da via e a faixa de segurança fazem sobrepor as duas formas de bem público aqui tratadas aqui em seu sentido lato.

As faixas de segurança são destinadas à redução de riscos imediatos decorrentes da utilização da via com o transporte. Essa área normalmente está definida em seis metros, porém, não há especificação em todas as situações sobre o ponto inicial da contagem. Assim, pode-se dar a partir do centro do leito da via ou mesmo a partir do limite do fim da própria via e, do ponto de vista da titularidade, segue a mesma regra da área de passagem do transporte. Além disso, essa faixa é estabelecida de modo genérico, sem levar em conta as condições específicas de operação que podem ampliar ou reduzir a área e os riscos à segurança da via e do entorno.

Nessas áreas não são permitidas edificações, uma vez que o contato é próximo à via, o que pode significar a acentuação do grau de risco. Por esse motivo, nessas áreas são previstos e devem ser postos elementos caracterizadores de aporte de segurança e de meios inibitórios da prática de atividades ou construção de edificações.

Embora as vezes essas áreas sejam ocupadas, inclusive em virtude da desídia sobre as cautelas de segurança a serem estabelecidas pelos responsáveis pela atividade nas ferrovias e, portanto, sobre a clara demarcação das faixas, o problema reside de modo recorrente sobre as faixas de domínio que superam esta área.

As faixas de domínio aparecem em documentos técnicos, como toda a área abrangida pela ferrovia e suas adjacências e como faixas de domínio aqui definidas em sentido estrito, como aquelas que não abarcam o leito de via e a faixa de segurança, o que significa dizer, aquelas que superam os elementos mais essenciais de caracterização das ferrovias. Essas áreas podem ser caracterizadas do ponto de vista da titularidade e do uso como áreas públicas ou áreas privadas.

Essas áreas, quando definidas, apresentam afetação pública, estando, em regra, indisponíveis aos usos particulares ou podem sofrer restrições de áreas *non aedificandi*, uma vez que sobre elas há previsão de aproveitamento para serviços e equipamentos das vias, porém, um dos problemas recorrentes reside na ausência de demarcação formal e

²⁷⁹ BRASIL - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Glossário de transportes terrestres, p. 333.

física da faixa. O desconhecimento sobre as áreas e seus limites se dá tanto para a população como, muitas vezes, para a própria Administração Pública municipal e a falta de informação e de precisão quanto às áreas acaba gerando conflitos que acabam por ter resposta, muitas vezes inadequadas ou que agravam e dificultam à resolução dos problemas, no Poder Judiciário.

Também, é de se verificar que existem diferentes conceitos sobre tais áreas, sendo que as Administrações Públicas envolvidas, as normas e as concessionárias responsáveis pelos serviços da ferrovia nem sempre tratam as faixas da mesma forma.

De acordo com o Glossário da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a faixa de domínio trata da “sede espacial de uma obra viária pública. É a área de terreno destinada pela Administração Pública para a implantação e a proteção das vias e seus acessórios” ou são consideradas aquelas “em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive, os acréscimos necessários à sua expansão, e que pertence à empresa ferroviária e se incorpora à sua concessão”²⁸⁰.

Nesse sentido, o Glossário da ANTT ao estabelecer genericamente a faixa de domínio, faz compreender que esta compõe o próprio leito da via, a faixa de segurança e a faixa contígua a esta. Em outro documento também da ANTT²⁸¹, a faixa de domínio da ferrovia é conceituada como a “faixa de terreno em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão”. Nas reflexões aqui expostas, essa seria considerada a faixa de domínio em sentido amplo. Nenhum dos documentos estabelece aprioristicamente o tamanho da faixa, podendo esta ser variável de acordo com a necessidade de utilização de áreas para a realização das atividades concernentes à ferrovia.

Por outro lado, existem os imóveis que estão localizados no interior dessa faixa e que podem ser públicos ou privados. Alguns desses imóveis servem diretamente à ferrovia, porém outros, ainda que públicos pela titularidade ou privados não fazem parte do rol de bens que atendem a ferrovia. Os bens de titularidade pública que estão nesta condição apresentam, como já indicado, a situação de operacionais ou não operacionais, sendo estes últimos, compreendidos como reserva técnica.

Em nenhuma referência de conceituação de faixa de domínio da ANTT se encontra a preocupação com as relações espaciais a serem estabelecidas com áreas

²⁸⁰ Ibidem, p. 16.

²⁸¹ Ibidem, p. 16.

consolidadas de atingimento da ferrovia. A ideia de composição, de impacto, de adequação e de pertinência sobre a extensão da área da ferrovia é tratada meramente a partir dos interesses relacionados à atividade econômica, como demonstra o texto constante da página do Ministério da Infraestrutura que, em 2013 apresentava os interesses sobre a ferrovia como superiores a outras atividades, usos e ocupações.

De acordo com a regulamentação, são consideradas faixas de domínio as porções de terreno à margem da ferrovia com largura mínima de 15 metros de cada lado do eixo da via férrea. Somente após à distância protegida poderá haver edificações fora do interesse do sistema ferroviário.

Desde 2009, o governo trabalha para regulamentar a forma de vocação logística das áreas e instalações da extinta RFFSA não arrendadas/alugadas na época de sua desestatização às concessionárias. Portanto, a reserva técnica é fundamental para garantir que os imóveis não sofram outros tipos de destinações, podendo causar conflitos futuros na expansão ferroviária do país, como, por exemplo, uma ocupação irregular de natureza comercial ou habitacional²⁸².

A partir dessa referência duas questões podem ser observadas: (i) a definição da faixa de domínio com largura mínima de quinze metros, portanto, podendo apresentar extensão maior o que não se coaduna exatamente com o entendimento técnico sobre o início da faixa de domínio e; (ii) a ideia de que independentemente do contexto e da localização a ferrovia, seria ela o centro das preocupações territoriais.

Quanto à primeira questão, legislações vieram a definir a área mínima universalmente estabelecida para as faixas de domínio em áreas urbanas, independentemente das características locais ou das demandas específicas relativas aos projetos para cada área.

A Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79) estabelecia desde a sua entrada em vigor que as faixas de domínio de ferrovias e de rodovias seria de quinze metros para cada lado da via, considerada esta como área *non aedificandi*, salvo fossem exigidas áreas ainda mais largas. A Lei especificava tal definição para as áreas urbanas visto se tratar da permissão sobre parcelamento do solo urbano, portanto, podendo ser definidas outras regras para áreas consideradas rurais. De acordo com a possível interpretação da norma, o critério estabelecido se daria para os novos parcelamentos, o que significa dizer que era direcionada apenas àqueles posteriores ao ano de 1979.

No ano de 2019 a Lei sofreu alteração para as rodovias, estabelecendo a possível redução da área para até cinco metros, guardadas as definições das legislações

²⁸² BRASIL - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Projeto da União protege áreas às margens das ferrovias brasileiras.

urbanísticas municipais, porém, o mesmo não ocorreu para as faixas de domínio das ferrovias. A Lei 13.913/19 acrescentou o inciso III-A, ao artigo 4º da Lei de Parcelamento do Solo, mantendo para as ferrovias, as faixas de não edificação anteriormente estabelecidas, em quinze metros para cada lado sem definir exatamente se o início se daria a partir do meio do leito da via ou dos limites da estrada de ferro ou da faixa de segurança.

De acordo com José Afonso da Silva, essas áreas não edificáveis, que podem ser de titularidade privada, não se constituem, necessariamente, em servidões administrativas, sendo que essa caracterização somente se realiza nas áreas privadas abarcadas por faixas de domínio quando forem necessárias à “serventia específica de uma entidade, estabelecimento ou órgão público”²⁸³ e, nesses casos, o aproveitamento do bem passa a não ser exclusivo do proprietário ou possuidor particular.

Como se pode notar das diversas referências, não há definição unânime assentada para a definição clara das áreas de faixa de domínio, nem quanto à sua largura exata, tampouco sobre a situação dos imóveis que compõem o seu interior, seja pela titularidade, pelo uso ou pela possibilidade ou não de se edificar, uma vez que a regra de não edificação é tão ampla e confusa quanto à própria definição da área.

4. Direito à cidade e ferrovias

É certo dizer que a convivência entre ferrovia e cidade não é absolutamente harmônica e que a manutenção da via férrea representa permanentemente algum elemento e grau de risco. Meio ambiente natural, paisagem, cidade e a população sofrem os efeitos de uma atividade de tão elevado impacto.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) sofre alteração em 2012, no seu art. 2º, VI, alínea “h”, que substitui os limites à “exposição da população à riscos e desastres naturais” para a identificação da ampliação dos riscos, tratados na substituição do texto, na referência aos desastres de modo genérico, portanto, prevendo as incompatibilidades de atividades perigosas e de possíveis acidentes decorrentes de ações provocadas pela ação humana, caso das estradas de ferro.

A questão se assenta em como tratar o risco e a exposição da população a ele. De acordo com a página do Ministério da Infraestrutura, mais do que a preocupação com os riscos ou as possíveis sobreposições de interesses, “o mapeamento e delimitação

²⁸³ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, 2006, p. 408.

geográfica dos imóveis às margens das ferrovias, feitos pelo Ministério dos Transportes, representam a garantia da preservação da faixa de domínio para futuros projetos de interesse da malha e beneficia em infraestrutura usuários e concessionárias dos trechos”²⁸⁴. Em toda a exposição do tema, não se faz referência à população das cidades pelas quais as estradas de ferro cruzam o território.

De qualquer modo, em alguns casos, a convivência diante de determinadas cautelas e provisões de segurança é possível. Os riscos podem ser bastante atenuados com a disposição desses aportes e tais elementos são diferentes para a situação de moradias, equipamentos e serviços públicos, e diversidade de modais que convivem com trânsito contínuo e cruzamentos.

Dentre várias questões representativas dos riscos, podem ser consideradas, dentre outras, a localização da ferrovia em relação ao grau de urbanização das áreas, à proximidade com serviços e equipamentos de uso coletivo, ao trânsito de pessoas e de outros veículos, à moradia e as próprias condições de uso da ferrovia, como por exemplo a utilização para transporte de cargas ou de passageiros, os tipos de cargas, mais ou menos perigosas, os projetos geométricos das vias, infraestruturas de contenção e as condições ambientais como o relevo, por exemplo. Tudo isso pode evitar situações como tombamentos decorrentes de descarrilamento, abalroamento, com o impacto violento do trem com outro veículo e outros tipos de acidentes com a apresentação de danos mais ou menos gravesos.

Ocorre que para além das situações extremas, a compatibilização entre as ferrovias e os bens que compõe a sua base de incidência territorial especialmente nas áreas de urbanização deve ser objeto de preocupação sobre os possíveis riscos decorrentes das incompatibilidades entre usos diversos. Instrumentos jurídicos estão previstos na legislação para a realização de avaliação dos impactos concernentes tanto às questões ambientais como às urbanísticas. Tais estudos tem por objetivo avaliar questões de uso que repercutem nas possíveis responsabilidades concernentes à previsão de medidas preventivas aos impactos, de mitigação de riscos e de responsabilização por danos ocorridos à particulares, à coletividade e mesmo à Administração Pública.

De acordo com o documento produzido pela ANTT²⁸⁵, a fiscalização

²⁸⁴ BRASIL - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Projeto da União protege áreas às margens das ferrovias brasileiras.

²⁸⁵ BRASIL - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Evolução do Transporte Ferroviário de Cargas, p. 03.

(...) tem como finalidade: a verificação do cumprimento das normas e contratos vigentes, especialmente quanto à adequada prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas, à conservação do patrimônio público arrendado, e aos aspectos econômico-financeiros das concessões.

Todos esses itens tratam da segurança ferroviária, porém, as legislações ambientais e urbanísticas destacam as responsabilidades atinentes à coletividade e às pessoas que sofrem mais explicitamente com os riscos da atividade ferroviária.

Nesse sentido, os estudos de impacto ambiental e os estudos de impacto de vizinhança, dentre outros, são instrumentos hábeis à avaliação de riscos. Como apontou o Estudo Técnico²⁸⁶ realizado pelo Centro de Estudos em Planejamento e Políticas Urbanas da Universidade Federal do Paraná sobre a situação de riscos causados pela ferrovia no município de Almirante Tamandaré/PR, medidas de proteção às populações em áreas contíguas às vias férreas devem ser estabelecidas antes dos pedidos de remoção de famílias.

No caso em estudo, a demanda relativa ao despejo das famílias em área urbana central do Município que conta com a presença de via férrea para trens de carga, demonstrou a ausência de elementos de segurança hábeis a minimizarem os riscos ali decorrentes da proximidade de usos. Mas, fator interessante é que, de acordo com o Município, eram desconhecidos, pelos menos nos últimos trinta anos, quaisquer acidentes em relação aos moradores, ao contrário do que ocorria com as áreas de cruzamento, entre trem e outros veículos.

O Relatório apontou a necessidade de demonstração, por meio de estudos técnicos, da análise e mitigação de risco por meio de Relatório Anual sobre Acidentes, constando dentre outros elementos: o número de acidentes no Município decorrentes do conflito entre cidade e ferrovia; os pontos críticos e a gravidade de acidentes na área de influência da ferrovia com imagens dos locais; os tipos de acidentes; os danos e suas respectivas características, considerados os diferentes sujeitos atingidos; o acompanhamento realizado pela empresa concessionária; as ações de segurança e proteção; e as ações mitigadoras, dentre outras questões.

Ocorre que a recorrência de ações de reintegração de posse, com pedidos de despejo de populações vulneráveis que estão mais ou menos próximas às ferrovias, em faixas de domínio e, eventualmente, até na de segurança, já vem sendo objeto de

²⁸⁶ BRASIL. Estudo Técnico n. 01/2019 para Processo de Reintegração de Posse de Faixa de Domínio de Ferrovia em Almirante Tamandaré, PR.

preocupação de instituições de defesa de moradores de baixa renda, ocupantes em áreas consolidadas ou não, porém, urbanizadas.

No confronto entre o dever das concessionárias de ofertar segurança e garantir medidas mitigatórias e compensatórias, inclusive na participação de programas de moradia nos Municípios que perdem o aproveitamento de equipamentos públicos em virtude das ferrovias e de quantidades expressivas de terra, em áreas urbanizadas, que poderiam e deveriam servir justamente à moradia e outros usos urbanos, o que tem ocorrido é que o menor custo para as empresas é o da retirada de populações sem qualquer responsabilização sobre as suas atividades. Essa é a medida fácil e pouco onerosa. O problema é terceirizado para as famílias e para o município.

Direitos fundamentais, sociais e da cidade são relegados para garantirem interesses privados que não repercutem em medidas de responsabilidade ativa com os territórios e as populações que atingem. Diante disso, necessárias cautelas devem ser observadas na determinação de medidas gravosas como a retirada de populações pobres de suas moradias. A reintegração de posse absolutamente apartada de outras medidas protetivas gera, por vezes, mais riscos às famílias que são colocadas do dia para noite na rua, sem verem qualquer forma de indenização por suas construções e benfeitorias, obras muitas vezes realizadas ao longo de toda a vida ou até mesmo de gerações.

O que se pode perceber é que a mera leitura pelo viés dos bens públicos ou da garantia de direitos à atividade econômica do sistema ferroviário nacional não é capaz de dar respostas razoáveis diante dos processos de urbanização que tem, em seu território, as ferrovias. Legislações generalistas como a lei de parcelamento do solo, no que diz respeito ao enquadramento da faixa mínima de domínio, também desconhecem a realidade dos municípios e das ocupações e usos em áreas, especialmente, já consolidadas, inclusive anteriores à 1979.

Conclui-se, sem dúvida, que as remoções só são interessantes para as concessionárias, que reduzem as suas responsabilidades sobre a pertinência de sua realização e obras e ações com segurança, atribuindo aos munícipes e aos municípios os ônus das incompatibilidades e riscos de suas respectivas atividades.

5. Considerações sobre conflitos decorrentes da localização de ferrovias em áreas urbanas

Os conflitos decorrentes do atravessamento e da localização de ferrovias em áreas urbanas — com alta densidade e consolidação de equipamentos, infraestruturas e serviços — estão expressos em decisões administrativas e judiciais que devem conhecer e ponderar sobre a complexidade, os riscos, os aportes públicos e os direitos que estão ali envolvidos.

A constância de tratamento hierárquico da ferrovia sobre o urbano agrava os problemas concernentes aos riscos, sobrepujando direitos fundamentais e sociais e atingem interesses e competências municipais concernentes ao uso e ocupação do solo e, a definição de regras sobre o território que extrapolam a mera titularidade de imóveis, ainda que públicos, em faixas de domínio. A revisão conceitual, a natureza e a caracterização dos bens públicos dessas faixas devem ser revisitadas à luz do entendimento de que existem várias sobreposições jurídicas e técnicas, relacionadas às condições das faixas e dos imóveis.

Se é certo que o problema ganhou proporções significativas com a explosão demográfica das cidades, novos entendimentos devem ser formulados com vistas à oferecerem respostas mais adequadas à pertinência e convivência entre estradas de ferro e o urbano brasileiro. A cidade não pode abdicar da sua condição. Empreendimentos de porte, tal como as ferrovias, estão sujeitas ao condicionamento no exercício das suas atividades, devendo assumir no caso de possível compartilhamento de espaço nas cidades, todas as medidas de segurança e ainda aquelas que sejam mitigatórias e compensatórias, portanto, hábeis a minimizar uma existência e resistência incômoda, especialmente quando destinadas apenas a atividades de carga.

As remoções forçadas, especialmente de famílias de baixa renda, representam risco a essas populações. Nesse sentido, as ações de reintegração de posse com base na justificativa de prevenção ao risco, pelas concessionárias das atividades ferroviárias, não representa real preocupação, uma vez que a retirada de moradores sem indicação de nova localização em condições de acesso aos benefícios da urbanização a tudo que aquilo a que é obrigada a abdicar, inclusive das construções e benfeitorias realizadas, de modo imediato pode provocar prejuízo de maior gravidade. Isso não significa que a população deva ficar a mercê de possíveis acidentes, mas, que a ausência de elementos de segurança não dispostos pelos responsáveis pela atividade econômica da ferrovia ou a mera alegação proprietária ou da faixa de domínio não são, por si só, hábeis a

desconsideração das realidades possessórias, especialmente quando se trata de posse-necessidade.

Cabe assim, a revisão de conceitos, de compreensão entre urbano e ferroviária, de direitos e de responsabilidades, bem como, de instituição de instrumental jurídico para a minimização dos conflitos.

9 - O LUGAR DO POBRE NA CIDADE CAPITALISTA: O CASO DA VILA ARTHUR DE SÁ/BELO HORIZONTE

Yasmin Mencher
Daniel Gaio

1. Introdução

Os processos de remoção forçada dos pobres nas cidades obedecem a diversos interesses econômicos e produzem também a reconfiguração da vida de pessoas que construíram a sua vida em determinadas comunidades. O pobre sempre foi indesejado em áreas valorizadas ou em processos de valorização imobiliárias na medida em que o processo de acumulação capitalista é maior sem a sua presença²⁸⁷. Não foi diferente no caso da Vila Arthur de Sá, pois quando se tornaram “incômodos”, não se hesitou em atuar firmemente e em muitas situações com violações aos direitos dos moradores para que a área fosse “limpa”.

Entretanto as ações da Administração Pública precisam ser justificadas. Desse modo, utilizam-se argumentos como o ‘interesse público’, ‘áreas de risco’ ou até mesmo ‘segurança’, que não são devidamente comprovados ou sequer contestados. Ademais, sem garantir condições iguais ou melhores às existentes anteriormente, as remoções forçadas ocasionam a segregação socioespacial das classes mais pobres ao retirá-las de áreas centrais e reassentá-las em lugares mais afastados ou no fim da cidade, configurando uma prática higienista, gentrificadora.

Esta problemática, que tem sido vivenciada por milhares de pessoas nas últimas décadas²⁸⁸, é analisada neste artigo em relação à Vila Arthur de Sá — localizada no Bairro União, região administrativa nordeste de Belo Horizonte —, cujo projeto de remoção e reassentamento foi realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), em virtude de obra pública.

Do ponto de vista metodológico, foram utilizados dados secundários de processo administrativo instaurado pelo Ministério Público Federal (MPF), além daqueles obtidos em pesquisa de campo junto aos moradores removidos e reassentados em conjuntos habitacionais. Adotou-se o modelo de entrevista semiestruturada e a observação não

²⁸⁷ Para uma percepção desse processo no município de Belo Horizonte ao longo do séc. 20, ver GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios.

²⁸⁸ FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico.

participante²⁸⁹. Ressalta-se que a presente investigação se circunscreve ao processo de remoção forçada ocorrido até o ano de 2016, ou seja, não abarcou a remoção realizada no ano de 2019.

2. A configuração sociourbanística da Vila Arthur de Sá

A Vila Arthur de Sá tem início em 1989, e já chegou a contabilizar 760 famílias, totalizando cerca de 3.010 moradores²⁹⁰. A maior parte da Vila está localizada sobre imóvel não operacional da extinta Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), transferido atualmente ao domínio da União. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da Vila, em 2010, calculado através da média geométrica dos índices de renda, educação e longevidade, era de 0,653, quase dois pontos abaixo da média municipal (0,810)²⁹¹. Igualmente é grande a diferença em relação à renda *per capita*, já que esta não alcança o valor de um salário mínimo do mesmo ano²⁹², estimada em R\$ 408,57, em contraposição à média municipal (R\$ 1.497,29) e à média do bairro adjacente (R\$ 1.184,97)²⁹³.

A diferença entre os IDHMs não é tão discrepante, diferente do que ocorre com a renda *per capita*, devido aos outros dois índices, longevidade e educação, que acabam por puxar para cima o IDHM da Vila. Aqui, os serviços públicos e de infraestrutura disponíveis na localidade merecem atenção já que são determinantes para uma avaliação razoável em ambos os quesitos, e, os dados disponibilizados pela PBH em ferramentas de georreferenciamento demonstram que a região na qual está localizada a Vila possui bom acesso aos serviços, principalmente àqueles relacionados diretamente à educação, saúde e assistência social²⁹⁴. Estes dados aqui referenciados serão úteis para posteriormente compara-los com o perfil socioeconômico e da qualidade de vida da Vila Arthur de Sá em relação ao local dos reassentamentos.

3. Atuação da Prefeitura de Belo Horizonte na remoção da Vila Arthur de Sá

²⁸⁹ BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.

²⁹⁰ BELO HORIZONTE – PREFEITURA MUNICIPAL. Políticas sociais território fértil da inclusão Social.

²⁹¹ PNUD; IPEA; FJP. O Atlas – Metodologia – Unidades de Desenvolvimento Humano.

²⁹² O valor do salário mínimo em 2010 foi de R\$ 510,00 (Lei 12.255/10).

²⁹³ PNUD; IPEA; FJP. O Atlas – Metodologia – O IDMH – Dimensão Renda.

²⁹⁴ BELO HORIZONTE – PREFEITURA MUNICIPAL. Geo suas-cidadão.

Este tópico tem o objetivo de analisar a atuação da PBH frente ao processo de remoção forçada dos moradores da Vila Arthur de Sá, enquanto sujeito ativo neste conflito, em virtude de obra pública — a implantação da Via 710. Aqui, o objeto de estudo principal será a análise do Processo Administrativo²⁹⁵ instaurado pelo MPF sobre o caso.

A proposta de implantação da Via 710 remonta de 1997, quando a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) promoveu a elaboração de uma série de projetos, entre eles a Via 710, a qual foi inicialmente idealizada como um viaduto que estaria localizado na área hoje correspondente à Vila Arthur de Sá e interligaria os bairros União e Fernão Dias. Em 2003, o Programa de Estrutura Viária de Belo Horizonte (VIURBS) analisou a malha viária da cidade e retomou o projeto Via 710²⁹⁶, no entanto, foi somente em 2009 que a então Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE) realizou licitação de empresa para a elaboração dos projetos executivos para a Via 710, que foram supervisionados pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). Então, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL)²⁹⁷, buscou compatibilizar seus estudos de tratamento da área de risco da Vila e o projeto da Via 710. Assim, em 2011, essa intervenção foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento — PAC-2: Obras de Prevenção de Risco/Encostas, prevendo o tratamento da encosta existente na Vila e também a construção de unidades habitacionais para as famílias que fossem inevitavelmente removidas em virtude de risco.

Em março de 2012, o Conselho Municipal do Meio Ambiente expediu Licença Ambiental²⁹⁸, que dentre outras condicionantes, previu a um Plano de Comunicação Social com a comunidade afetada pelas remoções, e da aprovação pela URBEL e pela comunidade de um Projeto Técnico de Trabalho Social, com ações de mobilização e educação antes do início das obras.

²⁹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO (MG). Inquérito Civil Público 1.22.000.003482/2013-60 – Vila Arthur de Sá (Belo Horizonte), vol. I.

²⁹⁶ À época intitulada Intervenção 009.

²⁹⁷ A URBEL foi criada em 1983 com o objetivo de realizar a regularização e revitalização de vilas e favelas, substituindo a Coordenação de Habitação de Interesse Social, que atuava desde 1971 e era responsável por uma política pública fortemente remocionista. Cf. COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. Histórico.

²⁹⁸ BELO HORIZONTE – COMAM. Licença de Implantação Parcial ambiental. Certificado de Licença Ambiental 0149/12. Processo Administrativo 01-024.039/10-01.

As obras da Via 710 foram definidas como medida compensatória no licenciamento ambiental dos empreendimentos privados do Center Minas — complexo de empresas, escritórios, um vultuoso centro comercial e gastronômico com um amplo estacionamento, e um Centro de Convenções, todos localizados ao lado da Vila Arthur de Sá²⁹⁹. Quanto à PBH, cabe, através da URBEL e SUDECAP, a remoção, indenização e inclusão em programas habitacionais ou reassentamento dos moradores afetados.

Inicialmente, a remoção dos moradores da Vila seria em virtude da implantação da Via 710, no entanto, no decorrer da análise do Processo Administrativo do MPF, é possível identificar que o maior questionamento do projeto advém de uma alça viária, e o traçado definido para ela, que sairá da Via e possibilitará acesso direto às docas dos empreendimentos, caracterizando uma tentativa higienista da área, além de privilegiar diretamente empreendimentos privados por meio de obras públicas. Por outro lado, os representantes das instituições privadas envolvidas afirmam que o projeto da alça viária é anterior ao dos empreendimentos, sendo, inclusive, um dos fatores de atratividade para a escolha do local³⁰⁰.

Em 2013, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (MPF) abriu Inquérito Civil Público para apurar irregularidades denunciadas na remoção de famílias da Vila Arthur de Sá³⁰¹. As remoções foram iniciadas de forma truculenta, e sem que fosse oferecida aos moradores todas as informações necessárias, sendo que, sequer o projeto inicial de remoção e reassentamento fosse apresentado aos mesmos, ocasionando inúmeras violações do direito à moradia adequada previstas pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos³⁰².

Por estar a Vila localizada, em sua maior parte, em imóvel transferido ao domínio da União, para intervir no local a PBH precisaria de autorização prévia do ente proprietário. Assim, em junho de 2014, a PBH solicitou à Superintendência do Patrimônio da União no Estado de Minas Gerais (SPU-MG), estudo de viabilidade de

²⁹⁹ BELO HORIZONTE – PREFEITURA MUNICIPAL. Capital vai ganhar centro de convenções de padrão internacional.

³⁰⁰ BELO HORIZONTE - CÂMARA MUNICIPAL. Vereadores debateram remoção de moradores da Vila Arthur de Sá.

³⁰¹ “(...) a instauração do inquérito civil público em referência, com o objetivo de apurar irregularidades na remoção de famílias na localidade vila Arthur de Sá pelo Município de Belo Horizonte”. Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO (MG). Inquérito Civil Público 1.22.000.003482/2013-60 – Vila Arthur de Sá (Belo Horizonte), vol. I.

³⁰² ONU HABITAT. Desalojos forzosos.

doação da área ou sua cessão provisória. No mês seguinte, a autorização para a intervenção foi concedida ao Município de Belo Horizonte “condicionada ao prévio reassentamento humanizado das famílias afetadas, mediante a utilização de instrumentos de política social regularmente constituídos e de competência da Prefeitura (...)”³⁰³.

Aos moradores que já se encontravam em processo de remoção antes da abertura do inquérito do MPF, foram ofertadas três diferentes opções: i) reassentamento em unidades habitacionais; ii) indenização pelas benfeitorias edificadas; e iii) indenização com reassentamento monitorado, sendo este último referente à inclusão no Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS), cujo teto é de 40 mil reais. O reassentamento em unidades habitacionais foi oferecido, inicialmente, nos conjuntos habitacionais Belmonte, São José, São Geraldo e Várzea da Palma que, com exceção daquele localizado no bairro São Geraldo, todos estão consideravelmente distantes da Vila³⁰⁴.

Até maio de 2015 foram registradas na Vila Arthur de Sá 183 remoções, sendo que 50 famílias optaram pelo reassentamento em unidades habitacionais, 38 famílias optaram pela indenização e 4 pelo reassentamento monitorado. As 30 famílias que não aceitaram qualquer proposta tiveram suas referidas remoções judicializadas. As outras 61 famílias ainda estavam em processo de negociação com a URBEL. Com as remoções em curso, a Defensoria Pública Estadual/MG foi acionada para discutir propostas alternativas à remoção e ao reassentamento³⁰⁵.

Em junho de 2015, foi constatado pela análise de infraestrutura da SPU-MG que a PBH estava realizando demolições e remoções em áreas que não estavam autorizadas pela União, além de não cumprir com os condicionantes relacionados à humanização do processo de remoção. Os representantes da comunidade destacaram que as indenizações propostas pela PBH são irrisórias, abaixo do valor real dos imóveis, variando de 9 (nove) mil a 55 (cinquenta e cinco) mil reais, sendo que a maioria não ultrapassa os 20 (vinte) mil reais³⁰⁶. É possível asseverar, ao longo do processo administrativo do MPF, que a coação da PBH e dos órgãos públicos envolvidos se

³⁰³ Conforme a Portaria 50, de 03 de julho de 2014. Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO (MG). Inquérito Civil Público 1.22.000.003482/2013-60 – Vila Arthur de Sá (Belo Horizonte), vol. I.

³⁰⁴ Ibidem, fls. 52.

³⁰⁵ Ibidem, fls. 167.

³⁰⁶ Ibidem, fls. 28.

manifesta através do comportamento conivente frente à situação dos imóveis demolidos ou parcialmente demolidos, cujos entulhos foram deixados na comunidade.

Além das violações causadas pela PBH, o consórcio privado vencedor da licitação para executar a obra pública de implementação da Via 710 também é corresponsável pela violação do direito à moradia em desacordo com os condicionantes da SPU-MG para atuação no local³⁰⁷, destacando-se: manejo inadequado dos resíduos sólidos — como o incremento da proliferação de vetores de doenças (ratos, baratas, mosquitos); poluição visual; obstrução de via pública e terrenos com os entulhos — dificultando o trânsito das pessoas, principalmente de crianças e idosos; manutenção de construções semidemolidas, com exposição de ferragens e rede elétrica; estresse em função da insalubridade; abalos estruturais; demolições de imóveis sem prévio conhecimento dos moradores e vizinhos próximos.

Em agosto de 2015 a SPU-MG notificou extrajudicialmente a PBH, de forma a suspender toda e qualquer obra em propriedade da União que não tenha sido previamente autorizada pelo órgão, tendo em vista a constatação de que a PBH estava intervindo em área de domínio da União, diversa das autorizadas pelo ente proprietário. De acordo com Despacho exarado pelo MPF³⁰⁸,

(...) o manejo de ações de desapropriação de benfeitorias pelo Município de Belo Horizonte em imóveis ocupados por população de baixa renda situados em área de domínio da União, sem qualquer autorização ou cessão desta (...) não tem efetivo vínculo com as obras de expansão da Via 710, mas integram um verdadeiro processo de higienização da área, objeto de interesse de grande empreendimento comercial ali instalado.

Em defesa, a SUDECAP afirmou que utiliza os instrumentos de política social da PBH e que foi ofertado trabalho social e jurídico para a remoção das famílias. No que tange a intervenção em área não autorizada previamente pela SPU-MG, a justificativa utilizada foi que uma equipe social da URBEL teria identificado 96 famílias no trecho não abrangido pelo autorizado, sendo algumas delas em situação de risco. Dessas, 66 consentiram com uma das propostas de remoção e reassentamento ofertadas. Ademais, apontou que o trecho já era objeto de projeto anterior, de 2011, vinculado ao

³⁰⁷ Conforme Notificação 033/2015 realizada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. *Ibidem*, fls. 204-209.

³⁰⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO (MG). Inquérito Civil Público 1.22.000.003482/2013-60 – Vila Arthur de Sá (Belo Horizonte), vol. II, fls. 242-246.

PAC-2: Obras de Prevenção de Risco/Encostas e posteriormente englobado pelo empreendimento da Via 710³⁰⁹.

Conforme análise do procedimento administrativo, há informações de processos de coação, ausência de informação e de participação comunitária, além do fato da alegação do risco ser genérica, contrariando o art. 3º-B da Lei federal 12.340/10, que dispõe que a remoção apenas ocorra mediante prévia realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros e notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico. Aqui, consta pontuar que, frequentemente, as remoções executadas pela PBH se valem de argumentos como o ‘interesse público’, ‘áreas de risco’ ou até mesmo ‘segurança’, que não são devidamente comprovados e esporadicamente contestados³¹⁰.

4. A vida no pós-remoção: uma tragédia anunciada

Este tópico tem o objetivo de examinar as condições de vida dos moradores que foram reassentados em conjuntos habitacionais após o processo de remoção da Vila Arthur de Sá. Para tal, propõe-se, prioritariamente, análise da pesquisa de campo realizada no Conjunto Habitacional Belmonte, cuja metodologia aplicada possui abordagem mista, expondo aspectos quantitativos e, principalmente, qualitativos.

A amostra selecionada parte do total das 50 famílias que “escolheram”³¹¹ reassentamento em conjunto habitacional, sendo 24 delas reassentadas no Conjunto Belmonte, destino mais comum, justificando, portanto, a escolha de tal localidade para a pesquisa de campo. Foram realizadas entrevistas com 10 moradores de 8 famílias³¹², logo, 33,3% do total das famílias provenientes da Vila Arthur de Sá.

Foram escolhidos 5 (cinco) campos temáticos, quais sejam: i) condições de infraestrutura urbana (que dividem-se entre o abastecimento de água, o abastecimento de energia, o sistema de esgoto e a pavimentação de ruas e calçadas); ii) condições de qualidade/vitalidade urbana (que dividem-se entre o acesso aos serviços de comércio, ao

³⁰⁹ Ibidem, fls. 295-300.

³¹⁰ ONU HABITAT. Desalojos forzosos, p. 29-30.

³¹¹ Esta escolha está entre aspas, pois, conforme diagnosticado no processo administrativo do Ministério Público Federal sobre o caso, analisado no tópico anterior (3) e na pesquisa de campo realizada, o ato de escolher não foi livre, mas encadeado pelo procedimento intimidador por parte da PBH.

³¹² Não foram estabelecidos critérios para a escolha das famílias entrevistadas no Conjunto Habitacional, sendo que a sua realização ocorreu de modo aleatório.

serviço público de saúde, ao serviço público de educação, a sensação de segurança e o acesso aos serviços públicos de mobilidade e transporte; iii) condições ambientais (que dividem-se entre a sensação da qualidade do ar, a sensação em relação à poluição sonora e a gestão do lixo doméstico); iv) riscos ambientais (que dividem-se entre percepção de risco quanto à encostas — deslizamento/escorregamento —, alagamento e enchente e percepção de risco quanto à epidemias); e, por fim, v) aspectos gerais (que buscou compreender a percepção do morador quanto à mudança na qualidade de vida após o reassentamento).

As perguntas, apesar de possuírem a dimensão qualitativa ao incentivar o porquê da resposta, foram direcionadas para que o morador comparasse cada aspecto na Vila e no Conjunto Belmonte, a escolher qual a melhor localidade para cada um desses aspectos. Nesse sentido, a exposição da tabela³¹³ abaixo visa facilitar a visualização quantitativa das respostas.

	Infraestrutura Urbana (Escolha do melhor local)				Qualidade/vitalidade urbana (Escolha do melhor local)					Condições ambientais (Escolha do melhor local)			Riscos (Escolha do melhor local)	
	Abastecimento de água	Energia elétrica	Sistema de Esgoto	Pavimentação	Comércio	Saúde	Educação	Segurança	Mobilidade e Transporte público	Qualidade do ar	Poluição Sonora	Gestão do Lixo	Alagamentos, Deslizamentos e Enchentes	Epidemias
M1	CH	CH	VAS	I	VAS	VAS	VAS	CH	VAS	VAS	VAS	I	-	I
M2	I	VAS	I	CH	VAS	VAS	VAS	VAS	VAS	I	CH	I	-	CH
M3	I	I	I	VAS	VAS	VAS	-	VAS	VAS	VAS	VAS	I	-	VAS
M4	I	CH	I	CH	VAS	VAS	VAS	VAS	VAS	VAS	CH	I	-	VAS
M5	I	CH	CH	VAS	VAS	VAS	VAS	I	VAS	I	VAS	I	-	CH
M6	I	CH	CH	VAS	VAS	VAS	VAS	VAS	VAS	I	I	I	-	CH
M7	I	I	I	VAS	VAS	I	VAS	CH	VAS	I	VAS	I	-	VAS
M8	I	VAS	I	I	VAS	VAS	VAS	CH	VAS	VAS	VAS	I	-	CH
M9	I	VAS	I	I	VAS	VAS	VAS	CH	VAS	VAS	VAS	I	-	CH
M10	I	VAS	I	CH	VAS	VAS	-	I	VAS	VAS	I	I	-	CH
Resultado:	CH: 1 I: 9 VAS: 0	CH: 4 I: 2 VAS: 4	CH: 2 I: 7 VAS: 1	CH: 3 I: 3 VAS: 4	CH: 0 I: 0 VAS: 10	CH: 0 I: 1 VAS: 9	CH: 0 I: 0 VAS: 8	CH: 4 I: 2 VAS: 4	CH: 0 I: 0 VAS: 10	CH: 0 I: 4 VAS: 6	CH: 2 I: 2 VAS: 6	CH: 0 I: 10 VAS: 0	-	CH: 6 I: 1 VAS: 3

LEGENDA			
M: Morador (a)	CH: Conjunto Habitacional Belmonte	I: Igual	VAS: Vila Arthur de Sá

Antes de analisar cada campo temático, cumpre mostrar o panorama geral das remoções comparando os Índices de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)³¹⁴ Síntese, Educação, Saúde e Serviços Urbanos da localidade da Vila com a localidade dos

³¹³ Nota-se que o campo temático 5 (cinco), referentes aos aspectos gerais, não foi incluído na tabela. Tal escolha justifica-se pelo fato de as perguntas realizadas serem subjetivas, todavia, as conclusões serão apresentadas ao longo do texto de forma discursiva.

³¹⁴ O IQVU-BH é um índice elaborado periodicamente pela própria Prefeitura de Belo Horizonte e é composto por diversas variáveis que buscam quantificar a disponibilidade de bens e serviços públicos e privados, permitindo a melhor compreensão da distribuição dos mesmos entre as regiões da cidade.

reassentamentos (conjuntos habitacionais receptores das remoções da Vila), cuja escala crescente vai de 0 a 1.

Localidade	IQVU 2014 Síntese	IQVU 2014 Educação	IQVU 2014 Saúde	IQVU 2014 Serviços Urbanos
Vila Arthur de Sá	0,7 a 0,8	0,8 a 1	0,6 a 0,7	0,6 a 0,7
Belmonte	0,5 a 0,7	0,5 a 0,8	0,5 a 0,7	0 a 0,6
Várzea da Palma	0,6 a 0,7	0,7 a 0,8	0,6 a 0,7	0,5 a 0,6
São José	0,6 a 0,7	0,7 a 0,8	0,5 a 0,6	0,6 a 0,7
São Geraldo	0,6 a 0,7	0,7 a 0,8	0,5 a 0,6	0,5 a 0,6

Conforme análise da tabela acima, em todos os dados (Síntese, Educação, Saúde e Serviços Urbanos) e nas quatro localidades dos conjuntos habitacionais receptores das remoções forçadas da Vila Arthur de Sá, encontram-se em situação de maior vulnerabilidade social e desvantagem quanto à disponibilidade de bens e serviços urbanos ou estão no mesmo nível. Não houve melhora em nenhum dos dados, podendo-se deduzir que o reassentamento não foi vantajoso para os moradores, sendo que as percepções destes serão analisadas em seguida.

4.1 Da infraestrutura urbana

O campo temático referente à infraestrutura urbana foi o mais equilibrado entre as comparações, no entanto, o esperado era de que o conjunto habitacional fosse superior, pois, apesar de periférico, foi construído com o suporte técnico adequado, com todos os componentes básicos de urbanização, diferente do que ocorre em assentamentos autoconstruídos. No entanto, como já exposto, a Vila Arthur de Sá se encontra em uma boa localidade, portanto, é razoável perceber que a oferta de tal infraestrutura era adequada.

Os moradores relataram que o preço da conta de energia elétrica e água subiu em relação ao que pagavam na Vila. Em relação ao sistema de esgoto, uma família (M5 e M6) relatou que enfrentava problemas na Vila, não vivenciados no Conjunto, e uma moradora (M1) relatou problemas de entupimento nas tubulações em sua unidade habitacional do Belmonte, sendo que, este provavelmente ocorre por estar localizada no térreo. Quanto à pavimentação, os moradores relataram a existência de ruas não

asfaltadas próximas ao Conjunto Belmonte e outros consideraram as condições na Vila inferiores por esta ser formada por alguns “becos” estreitos.

Os componentes urbanos intraconjunto, cuja manutenção é deixada a cargo dos moradores, têm a tendência de se deteriorarem, o que acaba por contribuir com a precarização das áreas abertas de uso comum. Embora estes espaços estejam sujeitos à deterioração pelo uso e ação da natureza, os moradores do Conjunto não possuem condições de arcar com a manutenção dessas áreas e de eventuais reparos estruturais, comuns de ocorrerem nesse tipo de construção cuja qualidade é inferior.

4.2 Da qualidade/vitalidade urbana

As condições de qualidade/vitalidade urbana, conforme esperado, foi o aspecto mais discrepante de mudança apontado pelos moradores. O acesso aos serviços de comércio no entorno do Conjunto Belmonte, tais como supermercados, farmácias e padarias, são apontados como ‘ruins’, ‘afastados’ e a pequena oferta limita as opções, diferente da disponibilidade, oferta e proximidade desses serviços na Vila Arthur de Sá.

Semelhante é o relatado quanto aos serviços de mobilidade e transporte público, também considerado melhor na Vila por unanimidade, tendo em vista a ampla oferta de linhas de ônibus, além da estação de metrô próxima. No Belmonte constata-se a reduzida oferta de linhas, somado ao grande intervalo de tempo entre cada ônibus, além de ser inevitável realizar baldeação em estação de integração do transporte público. Ademais, o preço da passagem e a necessidade de utilizar mais de uma linha em um mesmo percurso, além do tempo de percurso para se deslocar ao centro e/ou ao trabalho, foram apontados como alguns dos principais problemas de mobilidade.

Em relação aos serviços de saúde, aqueles ofertados na Vila foram considerados superiores por serem mais organizados e por oferecerem atendimento com maior rapidez e melhor infraestrutura. Enquanto na nova localidade, apesar de estarem mais próximos, os centros de saúde só marcam atendimentos para os moradores do Conjunto Belmonte em um dia específico da semana, de forma a conseguir cumprir a demanda de todo o bairro, além de estarem cheios e não terem mais o atendimento da Equipe de Saúde da Família (ESF)³¹⁵.

³¹⁵ Programa de saúde na Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde, cuja composição da equipe é multiprofissional e que, entre outras ações, realiza visitas domiciliares periódicas. Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Estratégia Saúde da Família (ESF).

Quanto aos serviços de educação, como escolas, Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI) e creches, a preferência também foi por aqueles que atendiam a Vila, devido à proximidade, cujo deslocamento poderia ser feito a pé, mais opções e por não terem conseguido vagas na nova localidade, sendo que, algumas crianças permaneceram com outros familiares, que não os pais, na Vila Arthur de Sá ou no Bairro União, a dar continuidade aos estudos³¹⁶. Foi unânime que a Vila possui melhor localização, já que é próxima de um dos mais conhecidos centros de compras de Belo Horizonte, o Minas Shopping, e paralelo a um dos principais e maiores corredores viários da capital, a Av. Cristiano Machado, por consequência, agregando uma maior rede de comércios e serviços e vultosa malha de transporte público.

Em relação ao quesito “sensação de segurança” as respostas foram mais heterogêneas, pois alguns moradores disseram se sentir mais seguros na Vila, por lá terem sido criados e por conhecerem a comunidade, e outros consideram o Conjunto Habitacional mais seguro em virtude da sua estrutura fechada. Em ambas as localidades foram apontados problemas com o tráfico de drogas, fomentando o problema da violência.

4.3 Das condições ambientais

Sobre as condições ambientais, as opiniões também foram divididas. O esperado era que a qualidade do ar e a poluição sonora fossem melhores no Conjunto Belmonte já que sua localização está afastada do grande fluxo urbano. A maioria dos moradores demonstrou dificuldade de comparar as localidades nesse aspecto, no entanto, aqueles que conseguiram desenvolver alguma explicação, apontaram que a existência de um córrego poluído na proximidade do Conjunto e as ruas não asfaltadas e a poeira provocada pelas mesmas, direcionaram a escolha da Vila Arthur de Sá enquanto melhor localidade.

Em relação à poluição sonora, o principal problema apontado no Conjunto foi a realização frequente de ‘bailes funk’ na região e o barulho provocado por crianças e moradores nas áreas de uso comum, amplificado pela disposição dos prédios em relação

³¹⁶ As seis crianças identificadas durante a pesquisa de campo, filhos e filhas dos moradores, possuem idades que variam de 1 a 13 anos. As crianças de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses de idade possuem o direito formal de pleno atendimento educacional resguardado pela Lei Municipal 8.679/03, que regulamenta as UMEIs. Às demais, sem excluir as anteriores, cabe mencionar a Capítulo V, da Educação, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e a Lei Federal 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

a essas áreas. Por fim, a gestão do lixo doméstico não foi considerada como um problema, nem no Belmonte, nem na Vila Arthur de Sá, já que em ambas as localidades a coleta realizada pela PBH é regular.

4.4 Dos riscos

Conforme demonstrado na Tabela supracitada, as escolhas tangentes à percepção dos riscos causados por encostas, alagamentos e enchentes não foram contabilizadas já que a existência de tal problema não foi apontada por nenhum dos moradores em nenhuma das localidades. O esperado era de que fossem relatados problemas nesse aspecto quando da vivência na Vila, uma vez que a PBH a apontou como ‘área de risco’. Quando questionados, os moradores disseram nunca terem sido informados de tal situação, nem mesmo como argumento para acelerar a remoção.

Em relação a epidemias e vetores de doenças, tais como ratos e insetos, os moradores que consideraram as condições melhores no Conjunto Belmonte fizeram tal escolha em decorrência da infraestrutura da construção. Em relação aos entrevistados que preferem as condições que existiam na Vila, acusaram a vegetação no entorno do Conjunto o principal motivo de proliferação de vetores de doenças³¹⁷.

4.5 Aspectos gerais

Uma questão não prevista no roteiro, mas levantada durante as entrevistas diz respeito à mudança quanto às possibilidades de trabalho. Moradores desempregados afirmam que após a mudança para o Conjunto Belmonte as oportunidades diminuíram, podendo ser apontadas as seguintes justificativas: a quebra dos laços sociais — que abriam oportunidades de emprego, principalmente informais; e a distância de deslocamento até os postos de trabalho, que afastam as escolhas do empregador, que arcará com mais passagens³¹⁸. Outro fator agravante, principalmente para o caso das mães, é a ausência de vagas para as crianças na UMEI ou na rede conveniada, aliado à distância de familiares que permaneceram na Vila. Como não há com quem ou onde deixá-las, a única opção é a de parar de trabalhar.

³¹⁷ Ressalta-se que os moradores denunciaram que, após o início das demolições na Vila, a presença de baratas e principalmente ratos aumentaram, provavelmente em virtude dos entulhos que eram deixados.

³¹⁸ Em alguns casos os moradores relatam a necessidade de usar até 3 linhas de ônibus diferentes para chegar em determinado destino, cujo percurso ultrapassa 1h30 (uma hora e trinta minutos).

Outra questão que não foi previamente estruturada na entrevista, mas que foi externalizada pelos próprios moradores se refere ao fato de que nenhum deles receberam a documentação de sua unidade habitacional, ainda que já decorridos 4 (quatro) anos de reassentamento³¹⁹. Muitos também reclamaram que a PBH não retornou para observar as condições de vida, ou dar manutenção à estrutura do Conjunto Habitacional. Outros também apontaram que os prédios já estão com rachaduras, e que, embora recentes, já apresentam problemas estruturais, reforçando a baixa qualidade das construções.

É consenso entre todos os entrevistados a preferência pelo reassentamento nas imediações da Vila, se houvesse esta possibilidade. Todavia, isso não significa que todos consideraram que sua vida tenha piorado após o reassentamento no Conjunto Belmonte, já que parte dos entrevistados considera aspectos positivos na mudança. Por outro lado, boa parte dos moradores não hesitou em demonstrar insatisfação com a nova realidade e o desejo de voltar à Vila. Em suma, 70% dos moradores preferiam a vida na Vila Arthur de Sá ou gostariam de voltar.

5. Considerações finais

O caso da Vila Arthur de Sá não é um caso isolado no histórico de remoções forçadas em Belo Horizonte, que, no geral, foram e são realizadas desconsiderando o direito de posse, violando direitos fundamentais e normas nacionais e internacionais para esses procedimentos. Fortalece também a tese de que processos de remoção e reassentamento em áreas periféricas ou distantes da origem da remoção tendem a pauperização de indivíduos, famílias, grupos ou comunidades que, no geral, já estavam em situação de vulnerabilidade social.

Essa condição pode ser explicada principalmente por dois fatores: a perda dos laços sociais, que muitas vezes garantem oportunidades de trabalho e incremento da renda, ou ainda, que asseguravam uma dinâmica de cuidado das crianças; e a localidade do reassentamento, em geral periférica, que acarreta em maior gasto com o deslocamento, além do fomento da segregação socioespacial.

É razoável defender o interesse público da Via 710 por sua capacidade de ligar dois importantes corredores viários de duas regionais distintas de Belo Horizonte, Avenida dos Andradas, na Regional Leste, e Av. Cristiano Machado, na Regional

³¹⁹ Foi dito que a promessa da PBH era a de entregar a titulação no prazo de 2 anos.

Nordeste, sem passar pelo centro da capital. No entanto, o traçado definido para Via 710 em si, não causaria remoções, mas sim uma alça viária prevista para sair da Via para dar acesso direto às docas dos empreendimentos privados Center Minas e Minas Shopping. Dessa forma, é possível inferir que o projeto de remoção da Vila Arthur de Sá possui o viés de privilegiar empreendimentos privados por meio da atuação e obras públicas, além de caracterizar uma tentativa higienista da área.

Outro ponto problemático da atuação da PBH no caso é a classificação da Vila Arthur de Sá como suposta área de risco (encosta). Suposta, sim, pois não foi devidamente comprovada, nem mesmo comunicado aos moradores do presumido risco, reforçando, portanto, a banalização do uso desse instituto por parte da Administração Pública para legitimar remoções.

A pesquisa de campo realizada comprovou que de um modo geral a vida dos moradores piorou, principalmente no aspecto relativo ao acesso aos serviços de comércio, serviços públicos de saúde, educação e mobilidade e transporte. O campo temático referente à infraestrutura urbana mostrou que não houve ganhos substanciais com o reassentamento em habitações formalmente construídas com o suporte técnico adequado, já que a boa localidade da Vila já possuía oferta dos componentes básicos de urbanização (rede de esgoto, água, energia e pavimentação), apesar das habitações serem autoconstruídas. Quanto à unidade habitacional em si, houve ganho: os moradores apontam que atualmente suas moradias são de qualidade superior.

O receio dos moradores que permaneceram na Vila, resistindo às remoções, quanto ao modelo de conjunto habitacional é endossado por pesquisas científicas. Em 2014, foi realizado um extenso estudo empírico sobre nove conjuntos habitacionais de diferentes regiões de Belo Horizonte³²⁰, e pôde atestar problemas socioambientais, cujos principais, elenco aqui: gestão dos resíduos sólidos; dificuldades quanto à mobilidade (aumento e tempo de deslocamentos, precariedade do transporte público como o reduzido número de linhas e o grande intervalo de tempo entre cada ônibus); a territorialização do tráfico de drogas, juntamente com a insegurança e violência por ele acarretado e, sua maior consequência, qual seja a desagregação social; por fim, o arrefecimento do engajamento social e político mais ativo, em que, entre os motivos apontados estão a alta rotatividade de moradores, que dificulta a manutenção dos laços

³²⁰ Cf. PRADO, André. Ao fim da cidade.

de vizinhança³²¹. O último problema é especialmente grave para a articulação social em uma perspectiva de cidadania comunitária, que pensa os problemas de forma estrutural-articulada e não de forma isolada e pessoal.

Ademais e não incomum, nos conjuntos habitacionais da URBEL analisados pelo estudo anteriormente citado, muitos moradores “gostariam (...) de voltar para áreas de ‘risco’ de onde foram removidos, paradoxalmente consideradas por eles como mais seguras”³²². Por fim, quanto à Administração Pública, pode-se afirmar que a mesma enfrenta crises relacionadas à falta de racionalidade, ou ineficiência de suas ações, e de legitimidade. Ambas as crises podem ser explicadas pela ausência ou carência de participação pública nos processos decisórios e de construção das políticas públicas.

³²¹ Ibidem.

³²² Ibidem.

REFERÊNCIAS

AGOSTINI, Ângelo. Cabeça de porco. **Revista Ilustrada**, Rio de Janeiro, ano 18, nº 656, 1893. Disponível em: <<https://www2.olimpiadadehistoria.com.br/5-olimpiada/documentos/documento/95>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2, p. 168-193, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>>. Acesso em: 02 de jun. 2020.

ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 111-126.

ARAÚJO, James Amorim. Sobre a cidade e o urbano em Henry Lefebvre. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 31, p. 133-142, 2012.

ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados** (das raízes aos fundamentos contemporâneos). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **ABNT NBR 14653-2:2011**. São Paulo, 2011.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. 30ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

BELO HORIZONTE. **BH 100 ANOS - Uma lição de história**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1997.

BELO HORIZONTE - CÂMARA MUNICIPAL. **Vereadores debateram remoção de moradores da Vila Arthur de Sá**, 2013 Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2013/12/vereadores-debateram-remo%C3%A7%C3%A3o-de-moradores-da-vila-arthur-de-s%C3%A1>>. Acesso em: 21 maio 2018.

BELO HORIZONTE – COMAM. **Licença de implantação parcial ambiental. Certificado de Licença Ambiental 0149/12. Processo Administrativo 01-024.039/10-01**. Belo Horizonte, 09 mar. 2012.

BELO HORIZONTE. **Decreto 11.283**, de 13 mar. 2003. Disponível em:

<<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Decreto 15.762**, de 11 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, de 21 mar. 1990. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei 7.165**, de 27 ago. 1986. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7165/1996>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei 6.508**, de 12 de jan. 1994. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei 7.597**, de 06 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei 8.679**, de 11 nov. 2003. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=913685>>. Acesso em: 26 maio 2018.

BELO HORIZONTE. **Lei 11.181**, de 08 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, 1990. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>>. Acesso em: 26 maio 2018.

BELO HORIZONTE. PREFEITURA MUNICIPAL. **Geo suas-cidadão**, (s. d.). Disponível em: <<https://sites.google.com/site/geogeima/home/objetivo>>. Acesso em: 26 maio 2018.

BELO HORIZONTE – PREFEITURA MUNICIPAL. **Capital vai ganhar centro de convenções de padrão internacional**, 06 abr. 2011. Disponível em: <https://issuu.com/prefeituradebh/docs/dom_20110406>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BELO HORIZONTE – PREFEITURA MUNICIPAL. Políticas sociais território fértil da inclusão social. **Revista Pensar BH**. Edição nº 17, mar.- maio 2007.

BELO HORIZONTE. **Projeto de Lei 1749**, 22 set. 2015. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BELO HORIZONTE. **Resolução IV (A) do Conselho Municipal de Habitação**, de 21 mar. de 1996. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BELO HORIZONTE. **Resolução L do Conselho Municipal de Habitação**, de 14 jun. 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>>. Acesso em: 15

maio 2020.

BELO HORIZONTE. **Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação**, de 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BERTONI, Estêvão. Quais as mudanças previstas no programa Minha Casa Minha Vida. **Nexo**. 16 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/16/Quais-as-mudan%C3%A7as-previstas-no-programa-Minha-Casa-Minha-Vida>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BHZ. **PBH estuda desapropriação de 70 imóveis vazios no Centro; precisam de função social**. 05 jun. 2018. Disponível em: <[BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.](https://bhaz.com.br/2018/06/05/pbh-estuda-desapropriacao-centro/#:~:text=PBH%20estuda%20desapropria%C3%A7%C3%A3o%20de%2070%20im%C3%B3veis,Centro%3B%20precisam%20de%20fun%C3%A7%C3%A3o%20social&text=O%20c%C3%B3digo%20prev%C3%AA%20que%20im%C3%B3veis,%2C%20podendo%20chegar%20a%2015%25.>>. Acesso em: 02. set. 2018.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria. 3ª ed. São Paulo: Estação Liberdade : FAPESP, 2002.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, vol. 2, nº 1 (3), p. 68-80, jan.-jul. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Evolução do Transporte Ferroviário de Cargas**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal-hml.antt.gov.br/backend/galeria/arquivos/evolucao_do_transporte_ferrovuario_2016__at_e_agosto.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Glossário de transportes terrestres**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://anexosportal.datalegis.inf.br/arquivos/1364108.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. **Código Civil**, de 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Código de Processo Civil**, de 16 mar. 2015. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto 169-A**, de 19 jan. 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D169-A.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20169%2DA%2C%20DE%2019%20DE%20JANEIRO%20DE%201890.&text=Substitue%20as%20leis%20n.,5%20de%20outubro%20de%201885.>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 482**, de 14 nov. 1846. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto 591**, de 06 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto 592**, de 06 jul. 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315848>. Acesso em: 11 jun 2020.

BRASIL. **Decreto 678**, de 06 nov. 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315848>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 1.151**, de 05 jan. 1904. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1151-5-janeiro-1904-583460-publicacaooriginal-106278-pl.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 2.407**, de 18 jan. 1911. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2407-18-janeiro-1911-579017-publicacaooriginal-101961-pl.html>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 4.377**, de 13 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 4.403**, de 22 dez. 1921. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4403-22-dezembro-1921-569624-norma-pl.html>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto 4.624**, de 26 dez. 1922. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4624-28-dezembro-1922-568709-publicacaooriginal-92067-pl.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 4.598**, de 20 ago. 1942. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 5.156**, de 08 mar. 1904. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5156-8-marco-1904-517631-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 14.813**, de 20 maio 1921. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14813-20-maio-1921-512353-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 22.626**, de 07 abr. 1933. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto 65.810**, de 08 dez. 1969. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315848>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 99.710**, de 21 nov. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 58**, de 10 dez. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.365**, de 21 jun. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365compilado.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 4.598**, de 20 ago. 1942. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei 271**, de 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Estudo Técnico n. 01/2019 para Processo de Reintegração de Posse de Faixa de Domínio de Ferrovia em Almirante Tamandaré, PR**. Curitiba: CEPPUR – Centro de Estudos em Planejamento e Políticas Urbanas /UFPR, 2020. Disponível em: <<http://www.tecnologia.ufpr.br/portal/ceppur/relatorios-tecnicos-e-de-pesquisa/>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 317**, de 21 out. 1843. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM317.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. **Lei 601**, de 18 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Lei 1.237**, de 24 set. 1864. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Lei 3.071**, de 01 jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. **Lei 6.766**, de 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 9.394**, de 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. **Lei 9.985**, de 18 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 10.257**, de 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 11.124**, de 16 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 11.483**, de 31 maio 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11483.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 11.977**, de 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 12.255**, de 15 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12255.htm>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Lei 12.340**, de 01 dez. 2010. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12340-1-dezembro-2010-609599-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Lei 12.651**, de 25 maio 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 13.465**, de 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória 2.220**, de 04 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria 317**, de 18 de julho de 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=42&data=19/07/2013>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Resolução 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos**, de 17 out. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL – MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Projeto da União protege áreas às margens das ferrovias brasileiras**, 2013. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/2049-projeto-da-unio-protege-reas-s-margens-das-ferrovias-brasileiras.html>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL - SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CALIXTO, Juliano dos Santos. “Quando cheguei aqui era tudo mato”: o direito de propriedade em disputa no relato dos moradores das ocupações urbanas de Belo Horizonte. DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos (Org.). **As ocupações urbanas e o direito fundamental à moradia adequada na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Porto Alegre: Fi, 2020, p. 184-228. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/53urbanas>>. Acesso em: 05 maio 2020.

CANETTIERI, Thiago. Morte e vida das favelas: o programa de urbanização de vilas e favelas como gentrificação em Belo Horizonte, In: LIBÂNIO, Clarice (Org). **Favelas e periferias metropolitanas: exclusão, resistência, cultura e potência**. Belo Horizonte: Favela é isso aí. 2016, p. 113-139.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o ‘direito à cidade’ como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA,

Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 95-110.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano como momento de acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015, p. 25-35.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015, p. 43-63.

CARVALHO, Celso Santos; MACEDO, Eduardo Soares de; OGURA, Agostinho Tadashi. **Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios**. Brasília: Ministério das Cidades; IPT, 2007. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/mapeamento.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2020.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro da belle époque**. 3ª ed. São Paulo: Unicamp, 2012.

COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Histórico**, 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/transparencia/historico>>. Acesso em: 04 out. 2019.

COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE. **Política Municipal de Habitação**. 17 set. 2019. Slides. Material apresentado no curso “Orçamento Público e Mecanismos de Participação”, realizado pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista do Ministério Público – RJ**, Rio de Janeiro, nº 07, p. 73-87, 1998.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado 492**, 2015. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/561>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 39-59.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Grandes projetos de infraestrutura urbana e valorização imobiliária: notas a partir da experiência recente do vetor norte de Belo Horizonte, 2010. In: **GESTA/UFGM**. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-Grandes_projetos_de_Infraestrutura_urbana_e_valorizacao_imobiliaria_Vetor_Norte_d_e_BH.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória. In: FARIAS, Cristiano Chaves de (Org.). **Leituras complementares de direito civil**. Salvador: Edições Jus Podivm, 2007, p. 269-271.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 11^a ed. São Paulo: Atlas, 2015.

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

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, p.133-168.

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

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 136-167.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e políticas públicas**, n° 34, p. 171-199, jan.-jun. 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação/FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018, Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 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>. Acesso em: 25 abr. 2019.

GRIER, George; GRIER, Eunice. **Urban displacement**: a reconnaissance. Bethesda, MD: Grier Partnership, 1978.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões**: Belo Horizonte, cidade planejada. 1991. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. **Revista Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, vol. 7, nº 02 e 03, p. 11-18, maio-dez. 1992.

GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; MERLADET, Fábio André Diniz; MIRANDA, Isabella Gonçalves. Pessoas ou investimentos? A especulação imobiliária, as violências públicas e a expulsão dos mais pobres das grandes metrópoles. **E-metrópolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 13, p. 20-28, jun. 2013.

HÄBERLE, Peter. **La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales**. Madrid: Dykinson, 2003.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio. **La función social de la posesión**: ensayo de teorización sociológico-jurídica. Madrid: Alianza Editorial, 1969.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2019**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LELIS, Natália. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, vol. 18, nº 03, p. 428-444, set-dez 2016.

LELIS, Natália. Lelis. **Arquiteturas políticas da terra**: sobre a (re) produção e rupturas na ordem do espaço urbano. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Instituto de Geociências, UFMG, 2018.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano participação cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte. In: LIBÂNIO, Clarice de Assis (Org.). **Favelas e periferias metropolitanas**: exclusão, resistência, cultura e potência. Belo Horizonte: Favela é isso Aí, 2016, p. 203-219.

LOBATO, Monteiro. **Jeca-Tatuzinho**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1966.

LOBATO, Monteiro. **Urupês**. 37ª ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1994.

MACEDO, Eduardo Soares de; OGURA, Agostinho Tadashi Ogura. **Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007.

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

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017? **Revista do Direito da Cidade**, vol. 11, nº 01, p. 310-330, 2019.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9ª ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MARIANO, Raul; DURÃES, Mariano. Hipercentro de Belo Horizonte tem pelo menos 89 imóveis ociosos a espera de uma nova utilização. **Hoje em Dia**, 22 maio 2018. Disponível em: <<https://www. hojeemdia.com.br/horizontes/hipercentro-de-belo-horizonte-tem-pelo-menos-89-imoveis-ociosos-%C3%A0-espera-de-uma-nova-utiliza%C3%A7%C3%A3o1.623515>>. Acesso em: 02 set. 2018.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das coisas**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MENDES, Alexandre F. O debate em torno do risco, da moradia e das remoções em um ano de tragédias. In: MENDES, Alexandre F.; COCCO, Giuseppe (Org.). **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, p. 181-207.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A função social do domínio e o direito à moradia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014, p. 767-782.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Posse: direito real subversivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, nº 72, p. 401-423, jan.-jun. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Não tinha teto**. Não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil? Brasília: Ministério da Justiça: IPEA, 2016. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Estratégia Saúde da Família (ESF)**, (s.d.). Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/saude-da-familia/sobre-o-programa>>. Acesso em: 16 maio 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO (MG). **Inquérito Civil Público no 1.22.000.003482/2013-60** – Vila Arthur de Sá (Belo Horizonte), vol. I, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO (MG). **Inquérito Civil Público no 1.22.000.003482/2013-60** – Vila Arthur de Sá (Belo Horizonte), vol. II, 2015.

MULLER, 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, pra que serve e como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 161-182.

NASCIMENTO, Denise Morado. Outra lógica da prática. In: NASCIMENTO, Denise Morado (Org.). **Saberes [auto]construídos**. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2016, p. 15-27.

NASCIMENTO, Denise Morado. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Caderno Metrôpoles**, vol. 18, nº 35, p. 145-164, abr. 2016. Disponível em: <http://praxis.arq.ufmg.br/textos/cm35_Morado.pdf> Acesso em: 23 maio 2018.

NASCIMENTO, Denise Morado et al. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel (Org.). **Observatório de remoções 2017-2018**: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018, p. 43-61.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. **Autonomia e dimensão econômica da posse**: a posse como critério indenizatório nas remoções forçadas de populações de baixa renda. (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Direito da UFMG, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/31871>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral** 4, 1991. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html#8>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ONU – COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral 7**, 1997. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 11 junho 2020.

ONU. **Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas**, de 04 dez. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ONU HABITAT. **Desalojos forzosos**, 2014. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1_sp.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 17-39.

PAULA, Richard Negreiros de. Semente de favela: jornalistas e o espaço urbano da Capital Federal nos primeiros anos da República – o caso do Cabeça de Porco. **Cantareira**, ano II, nº III, vol. I, p. 01-23, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/cantareira/article/view/27786>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

PNUD; IPEA; FJP. **O Atlas – Metodologia – Unidades de desenvolvimento humano**, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PNUD; IPEA; FJP. **O Atlas – Metodologia – O IDMH – Dimensão renda**, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PONTES. Daniele Regina. **Direito à moradia: entre o tempo e os espaços das apropriações**. Curitiba: Juruá, 2014.

PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

PROJETO DE PESQUISA E EXTENSÃO RE-HABITARE. **Plataforma digital do RE-HABITARE**. Disponível em: <http://rehabitare.direito.ufmg.br/?page_id=204>. Acesso em: 15 abr. 2020.

RABELLO, Sonia. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio (Org.).

Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 77-100.

RECIFE. **Lei 14.947,** de 30 mar. 1987. Disponível em: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

RECIFE. **Lei 16.113,** de 06 nov. 1995. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1611/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

REDE CONTRA REMOÇÕES. **Carta-compromisso pela proteção contra as remoções forçadas,** 2018. Disponível em: <<https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/rede-contraremoco-es-lanca-carta-de-compromisso-as-candidatas-e-candidatos-a-eleicao-de-2018/>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Quadro da arquitetura no Brasil.** 11ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira : IPPUR/UFRJ : FASE, 1997.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

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

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direito adquirido e expectativa de direito.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1019-1049.

SILVA, Ana Amélia da. Reforma urbana e o direito à cidade. São Paulo: **Revista Pólis,** nº 01, p. 01-42, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

STARLING, Paula Miller. **O risco geológico como justificativa para remoções forçadas no Aglomerado Santa Lúcia e na Vila Bandeirantes em Belo Horizonte**, 2015. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RESP 1.217.234**. 1ª Seção. Rel. Ari Pargendler, 14 ago. 2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1217234&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula 619**, 2018. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub.#TIT1TEMA0](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub.#TIT1TEMA0)>. Acesso em: 15 mar. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 466.343**. Pleno. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 03 dez. 2008. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323/false>>. Acesso em: 15 out. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Teses e fundamentos - Boletim de acórdãos publicados**, ago. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBoletimAcordao/anexo/agosto_compilado_mensal_v12.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

TERMINSKI, Bogumil. **Development-induced displacement and resettlement, causes, consequences and socio legal context**. Suttgart: Verlag, 2014.

TERRA DE DIREITOS. **Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos**. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e edificação de obras públicas**. 4ª ed. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Ap Cível/Reex Necessário 1.0079.11.014113-6/001**. 5ª Câmara Cível. Rel. Áurea Brasil, 10 jan. 2013. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0079.11.014113-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível 1.0024.12.105627-9/001**. 1ª Câmara Cível. Rel. Armando Freire, 24 ago. 2013. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.12.105627-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível 1.0024.11.184449-4/001**. 4ª Câmara Cível. Rel. Heloísa Combat, 22 jan. 2015. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=D86545885087A1CE59B3D9C4F48FE840.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.11.184449-4%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível 1.0024.04.454844-4/001**. 1ª Câm. Cível. Rel. Gouvêa Rios, 23 ago. 2005. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=7A79D91BC126C5072FFE3CDDBB7DEA77.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0024.04.454844-4%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 20 abr. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Ap Cível/Reex Necessário 1.0079.13.020976-4/001**. 6ª Câmara Cível. Rel. Yeda Athias, 10 nov. 2015. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0452.15.007167-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

TURNER, Jonh; FICHTER, Robert. **Freedom to build, dweller control of the housing process**. New York, Editora Collier Macmillan, 1972.

UN-HABITAT. **Forced evictions**. Fact-sheet-no-25rev-1. Nueva York y Ginebra. 2014.

UNITED NATIONS – COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Resolution 77**, 1993. Disponível em: <http://rehabitare.direito.ufmg.br/?page_id=178>. Acesso em: 15 ago. 2019.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.

XAVIER, Vanilza Ribeiro; GAIO, Daniel. A naturalização das remoções forçadas e o direito à moradia adequada. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; DIVAN, Gabriel Antinolfi; UREÑA SALCEDO, Jose Antonio (Org.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2020, p. 44-62. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/150a22r2/0i3ijwn8/tDQu471Ey3rn60u3.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na CF e no Projeto do Código Civil. In: COSTA, Judith Martins (Org.). **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 843-861.

WALCACER, Fernando. A nova lei dos loteamentos. In: PESSOA, Álvaro (Org.). **Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica**. Rio de Janeiro: Livros Temáticos e Científicos : Instituto de Administração Municipal, 1981, p. 149-166.

ÍNDICE REMISSIVO

- Abandono**, 76
- Administração Pública**, 19, 32, 33, 35, 46, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 68, 72, 73, 87, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 106, 107, 109, 115, 118, 123, 136, 137
- Alternativas técnicas**, 56, 57, 59
- Aluguel**, 22, 24, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 40, 41, 54, 87, 89, 90, 91
- Área de proteção ambiental**, 83, 84, 89
- Área de risco**, 57, 83, 85
- Assentamentos**, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 42, 48, 49, 51, 54, 57, 61, 84, 85, 97, 102, 106, 108, 131
- Belo Horizonte**, 13, 14, 18, 19, 20, 31, 38, 39, 42, 43, 51, 54, 57, 72, 85, 93, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 133, 135, 136, 138, 139, 140, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152
- Cidadania**, 22, 25, 45, 137
- Comentário Geral** 4, 7, 47, 49, 50, 58, 59, 67, 84, 86, 99, 100, 104, 106, 149, 150
- Concessão Especial para fins de Moradia**, 94
- Conflitos**, 20, 26, 33, 38, 50, 54, 62, 73, 108, 109, 111, 112, 115, 116, 120, 121, 122, 144, 149, 152
- Conjunto Habitacional**, 129, 133, 135
- CUEM**, 83, 92, 94, 95, 148
- Cultura**, 24, 28, 32, 33, 35, 37, 50, 51, 71, 144, 147
- Danos**, 53, 57, 58, 61, 68, 70, 71, 72, 79, 80, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 118, 119
- Danos materiais**, 89, 90, 93
- Danos morais**, 87, 92, 93
- Déficit habitacional**, 40, 41, 43, 146
- Desapropriação**, 31, 34, 43, 68, 99, 105, 128, 140
- Desigualdade**, 59
- Devido Processo Legal**, 54, 60
- Dignidade**, 30, 39, 43, 44, 45, 47, 52, 58, 67, 71, 80, 87, 92
- Direito**, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 16, 20, 21, 22, 23, 25, 36, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 113, 126, 128, 133, 135, 138, 140, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154
- Direito à cidade**, 6, 16, 21, 22, 45, 49, 62, 68
- Direito à moradia**, 38, 39, 44, 47, 52, 66, 67, 69, 74, 93, 95
- Direito subjetivo**, 75
- Discricionariedade**, 46, 55, 75, 79, 95, 107
- Estatuto da Cidade**, 48, 62, 73, 117, 150
- Existencial**, 63, 69, 72, 79, 92, 93
- Expulsão**, 28, 30, 33, 36, 97, 98, 147

- Faixa de domínio**, 109, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 121
- Ferrovia**, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122
- Função social**, 19, 43, 45, 46, 49, 52, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 73, 77, 138, 140, 146, 148, 152
- Fundação João Pinheiro**, 40, 41, 43, 146
- Garantias constitucionais**, 60
- Gentrificação**, 19, 144
- Habitabilidade**, 38, 86
- Inadequação**, 38, 39, 41, 42, 49, 94
- Indenização**, 59, 61, 62, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 105, 106, 107, 120, 126, 127
- Informal**, 6, 10, 12, 13, 14, 70, 72, 76, 79, 86, 94, 96, 102, 103, 104, 106
- Informalidade**, 15, 17, 34, 38, 53, 54, 56
- Justa indenização**, 96, 107
- Legitimação fundiária**, 76
- Loteamento**, 32, 36
- Marco regulatório**, 24, 102, 107
- Mercado informal**, 86, 104
- Moradia**, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 118, 120, 126, 128, 144, 148, 149, 150, 151, 153
- Obra pública**, 55, 56, 58, 59, 85, 99, 104, 106, 123, 125, 128
- Ocupação**, 6, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 25, 29, 38, 39, 49, 57, 63, 72, 83, 84, 85, 95, 97, 99, 102, 104, 106, 108, 111, 112, 113, 116, 121, 129
- ONU**, 47, 49, 50, 62, 67, 68, 70, 84, 86, 100, 101, 107, 126, 129, 149, 150
- Perdas sociais**, 53, 70, 72, 94
- Periferização**, 56
- PIDESC**, 47, 50
- Pobres**, 14, 20, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 48, 53, 54, 58, 62, 97, 98, 120, 123, 147
- Poder Público**, 31, 32, 34, 43, 71, 76, 77, 87, 94, 99, 106
- Políticas públicas**, 5, 13, 14, 19, 22, 38, 45, 46, 48, 52, 61, 79, 98, 137, 146
- Posse**, 11, 12, 16, 18, 19, 20, 21, 25, 47, 49, 50, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 86, 87, 88, 93, 94, 95, 96, 99, 101, 102, 104, 106, 109, 113, 119, 120, 121, 135, 146, 149, 150, 152, 154
- Princípio da Proporcionalidade**, 54, 56, 60
- Princípio da Razoabilidade**, 103
- PROAS**, 101, 102, 103, 104, 105, 127
- Processo administrativo**, 58, 59, 67, 77, 95, 123, 127, 129
- Produção do espaço**, 5, 8, 9, 10, 15, 16, 19, 28, 32, 36, 79, 138
- Propriedade**, 6, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 33, 34, 35, 36,

- 39, 44, 45, 46, 48, 49, 55, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 84, 86, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 101, 113, 128, 144, 145, 146, 150, 152
- Reassentamento**, 19, 57, 59, 61, 67, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 123, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 135, 136
- Regularização fundiária**, 42, 48, 49, 51, 71, 72, 75, 77, 78, 87, 88, 95, 96, 98, 138, 149
- Remoção**, 6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 42, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 84, 86, 88, 89, 90, 94, 96, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 119, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 134, 135, 136, 138, 146, 147, 148
- Remoções forçadas**, 6, 38, 39, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 92, 96, 97, 98, 99, 102, 107, 121, 123, 131, 135, 149, 151, 152, 153
- Reposição de moradia**, 86, 87
- Risco**, 6, 19, 42, 49, 54, 57, 61, 62, 78, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 98, 99, 103, 104, 106, 111, 114, 117, 119, 121, 123, 125, 128, 129, 130, 134, 136, 137, 148, 152
- Saneamento**, 26, 27, 32, 48, 85
- Segregação socioespacial**, 68, 123, 135
- Segurança**, 11, 20, 21, 25, 33, 34, 35, 47, 48, 49, 50, 57, 69, 75, 77, 78, 79, 86, 96, 98, 99, 100, 104, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 129, 130, 133, 150
- Segurança da posse**, 11, 70
- TJMG**, 81, 82, 91, 94
- Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, 57, 81, 85, 92, 94, 95, 152, 153
- Urbanização**, 5, 6, 10, 13, 15, 16, 18, 19, 21, 28, 34, 38, 42, 54, 75, 85, 88, 89, 90, 97, 98, 108, 118, 120, 121, 131, 136, 144
- URBEL**, 42, 98, 105, 106, 125, 126, 127, 128, 137
- Usucapião**, 64, 73, 76, 78, 80, 101
- Valor de mercado**, 106
- Valorização imobiliária**, 20, 26, 53, 56, 98, 145
- Vila Arthur de Sá**, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 149
- Violação**, 50, 60, 70, 71, 80, 82, 87, 94, 96, 105, 128

SOBRE OS AUTORES

Anelise Schmitz

Professora de Engenharia Civil do Departamento de Transportes da Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do CEPPUR/UFPR e do Grupo G3PUR/UFPR.

Daniel Gaio

Professor de Direito Urbanístico e Ambiental/UFMG. Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Daniele Regina Pontes

Professora de Direito do Setor de Ciências da Terra e do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano/UFPR. Pesquisadora do CEPPUR/UFPR e do PROPOLIS/UFPR. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Gustavo Henrique Costa Andrade

Graduado em Ciências do Estado/UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Jéssica Luiza Moreira Barbosa

Advogada. Mestra e Doutoranda em Direito pela UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

José Ricardo Vargas de Faria

Professor de Engenharia Civil do Departamento de Transportes e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano/UFPR. Pesquisador do CEPPUR/UFPR. Líder de Pesquisa do Grupo G3PUR/UFPR. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Natália Lelis

Consultora em Urbanismo. Professora de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Urbana na UFOP. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq) e do International Research Group on Urban Law and Urban Space – IRGLUS.

Rita Magalhães de Oliveira

Mestranda em Diplomacia e Negociações Estratégicas pela Université Paris-Saclay, com Bolsa de Excelência Eiffel. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Thayan Rodrigues Coutinho Neves

Mestre em Direito pela UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Militante e advogado popular das Brigadas Populares.

Yasmin Mencher

Graduada em Ciências do Estado. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

REMOÇÕES FORÇADAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Organização: Daniel Gaio

