



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FELIPE DAMINELLI DE MEDEIROS**

**ALTO DA PAZ: ESTUDO DE CASO SOBRE DIREITO À MORADIA E REMOÇÕES  
FORÇADAS**

**FORTALEZA  
2016**

FELIPE DAMINELLI DE MEDEIROS

ALTO DA PAZ: ESTUDO DE CASO SOBRE DIREITO À MORADIA E REMOÇÕES  
FORÇADAS

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Gretha Leite Maia de Messias.

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- M488a Medeiros, Felipe Daminelli de.  
Alto da paz: estudo de caso sobre direito à moradia e remoções forçadas / Felipe Daminelli de Medeiros. – 2015.  
50 f. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2015.  
Área de Concentração: Direito Constitucional.  
Orientação: Profa. Dra. Gretha Leite Maia de Messias.
1. Direito à moradia – Brasil. 2. Direitos fundamentais - Brasil. 3. Remoção (habitação). I. Messias, Gretha Leite Maia de (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

FELIPE DAMINELLI DE MEDEIROS

ALTO DA PAZ: ESTUDO DE CASO SOBRE DIREITO À MORADIA E REMOÇÕES  
FORÇADAS

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: 04/02/2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gretha Leite Maia de Messias (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestranda Patrícia Oliveira Gomes  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## RESUMO

Este trabalho trata do direito humano à moradia adequada como componente fundamental do direito à dignidade da pessoa humana. Analisa-se a sua relevância enquanto direito social e, portanto, condição fundamental para a consolidação da democracia, bem como a abordagem realizada nos tratados internacionais de Direitos Humanos e nos documentos internacionais direcionados à proteção desse direito. Contextualiza-se tal direito dentro da estrutura capitalista que se apropria das cidades gerando inúmeras violações e dificuldades na sua implementação. Aborda-se a ação do mercado imobiliário nos processos de gentrificação e de segregação socioespacial das comunidades mais vulnerabilizadas, tecendo-se críticas à atuação estatal que favorece os lucros em detrimento dos direitos humanos. Apresenta-se uma noção de direito à cidade ligada à participação popular com o aprofundamento da gestão democrática das cidades. Por fim, é feita uma análise crítica de aspectos do projeto bem como do processo judicial que levaram à remoção violenta da Comunidade Alto da Paz, em Fortaleza.

**Palavras-chave:** Direito à moradia adequada. Direito à cidade. Remoções forçadas.

## ABSTRACT

This work concerns the human right to adequate housing as a fundamental part of the inherent right to the human dignity. It analyzes the relevance of the right to adequate housing as a social right and, therefore, a fundamental condition that leads to the consolidation of Brazilian democracy, just like the approach from the international treaties about Human Rights as well as other international documents regarding this fundamental right. Contextualizes this right inside of the capitalist structure that appropriates of the cities producing a lot of violations and difficulties of its implementation. It will discuss the action of the real estate market regarding to the process of gentrification and segregation of vulnerable communities, writing critics to the state position that helps the enterprises to profit in disrespect of some human rights. Presents the notion of right to the city connected to the popular participation and the deepening of the democratic management of the cities. Finally, analyzes critically some aspects of the urban project as well as the process that led to the forced eviction of Comunidade Alto da Paz, in Fortaleza.

**Keywords:** Right to adequate housing. Right to the city. Forced evictions.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>O DIREITO À MORADIA .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>Considerações gerais sobre o direito à moradia.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2</b>	<b>A moradia como Direito social.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>Direito à moradia e as funções sociais da cidade.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4</b>	<b>Direito à moradia e o direito internacional dos direitos humanos.....</b>	<b>21</b>
<b>2.5</b>	<b>Direito à moradia e o direito à cidade.....</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>SEGURANÇA DA POSSE E A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Considerações sobre segurança da posse.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2</b>	<b>Desenvolvimento econômico e remoções forçadas</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Breve histórico da ocupação da região.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>Considerações sobre o projeto Aldeia da Praia.....</b>	<b>40</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise da ação de reintegração de posse.....</b>	<b>42</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Petição Inicial.....</b>	<b>42</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Decisão Liminar.....</b>	<b>43</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Desrespeito aos Direitos Humanos e o Alto da Paz.....</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

Esta monografia surge de uma inquietação a respeito do papel do Poder Público na implementação e, notadamente, na violação dos Direitos Humanos em colaboração com a iniciativa privada. O discurso da legalidade é visto como insuficiente para dar resposta aos conflitos sociais nas grandes cidade, que tem sua origem na desigualdade econômica e na segregação socioespacial.

Busca-se compreender, portanto, a profundidade do direito à moradia adequada nos tratados internacionais de Direitos Humanos como um meio para a redução das desigualdades e a garantia de direitos dos mais vulneráveis, aos quais não são fornecidas condições mínimas de sobrevivência digna como saúde, educação, transporte, o que dificulta muito a busca por uma vida digna.

O presente trabalho propõe-se a analisar, ainda, o discurso direcionado às populações marginalizadas no que diz respeito ao cumprimento da lei, sendo aqueles que ocupam terrenos irregularmente taxados de ladrões e dignos de nenhum direito àquele espaço, e a relação desse discurso com as expectativas de expansão do mercado imobiliário sobre as cidades.

No primeiro capítulo parte-se de um estudo bibliográfico a fim de analisar o conteúdo e a importância do direito à moradia adequada, tanto no Direito Constitucional brasileiro quando nos tratados internacionais de Direitos Humanos, bem como das funções sociais da cidade como um mecanismo de limitação do direito de propriedade. Além disso, aborda-se a relação da moradia adequada com o direito à cidade conceituado principalmente por David Harvey e Henry Lefebvre como um mecanismo de transformação social nas cidades.

Posteriormente, aborda-se com mais profundidade, principalmente a partir de documentos com conteúdo de recomendação para o respeito aos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, a segurança da posse como um mecanismo necessário para a realização do direito à moradia adequada, tendo em vista a deslegitimação dos assentamentos informais perante a lei, apesar de representarem uma grande parcela dos imóveis urbanos. Além disso, explora-se a segurança da posse como necessária para o próprio desenvolvimento econômico e social dessas comunidades, que são afetadas diretamente por essa insegurança.

No terceiro capítulo, por fim, busca-se fazer uma análise crítica dos fundamentos

do projeto Aldeia da Praia, bem como do processo judicial que levou à remoção das famílias da Comunidade Alto da Paz, devido à compreensão de que a atuação estatal no sentido de favorecer o desenvolvimento econômico através do turismo leva à violação de direitos fundamentais e à segregação socioespacial nas cidades, cujas consequências a longo prazo são nefastas.

## 2 O DIREITO À MORADIA

### 2.1 Considerações gerais sobre o direito à moradia

O direito a uma moradia que cumpra requisitos mínimos para uma vida digna é fundamental para que haja respeito à dignidade humana. Um local com condições de habitação seguras e confortáveis onde se possa gozar de privacidade plenamente é necessário para que as pessoas tenham onde se recolher com segurança, construindo as suas subjetividades e relações sociais da forma que considerem melhor e podendo educar seus filhos e construir seus projetos de vida.

Segundo Arlete Moysés Rodrigues, portanto, não é possível a vida sem ocupar espaço, mesmo que as características das habitações se alterem na história e em diferentes civilizações.<sup>1</sup>

A moradia não pode ser concebida, portanto, meramente como um espaço físico representado pelo acesso a uma edificação. Pelo contrário, há diversos elementos que, distribuídos no espaço urbano em que a residência está localizada de forma a permitir às pessoas o acesso a eles, nos permitem dizer se uma moradia é digna e adequada nos padrões da Constituição Federal e dos tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos, conforme será abordado.

Deve ser entendida, ainda, como o espaço a partir do qual as pessoas se inserem no ambiente urbano, sendo necessária a sua adequação para que se permita às pessoas a busca pela realização dos seus direitos e liberdades fundamentais.

As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade.<sup>2</sup>

Se trata, portanto, de um meio, um direito essencial para que se atinja um padrão de vida adequado, e deve contar com segurança, saneamento básico, energia elétrica, coleta de lixo, proximidade com serviços, acesso a de educação, saúde e transporte público, entre outros que permitam a melhoria das condições sociais das pessoas. Dessa forma, nos ensina Nelson

---

1 RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 11.

2 Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em 27 de outubro de 2015.

Saule Júnior:<sup>3</sup>

A moradia, como uma necessidade de toda pessoa humana, é um parâmetro para identificar quando as pessoas vivem com dignidade e têm um padrão de vida adequado. O direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito com a satisfação do direito a uma moradia adequada.

No mesmo sentido, o Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão adequado de vida, no relatório A/HRC/4/18 fornecido ao Conselho de Direitos Humanos da Assembleia Geral das Nações Unidas enumera os elementos essenciais do direito à moradia adequada e os relaciona a indicadores de três naturezas que permitem a avaliação da observância dos Estados em relação aos instrumentos internacionais de defesa dos direitos humanos.

Tratam-se de indicadores institucionais, que refletem a adoção de instrumentos legais e a existência de mecanismos institucionais de implementação do direito humano em questão, indicadores de processo, que tem relação com as políticas públicas e refletem os esforços estatais no sentido de proteger o direito, e por último os indicadores de resultado, que se direciona a demonstrar de forma mais concreta a realização do direito humano em determinado contexto:<sup>4</sup>

the annexed list identifies four attributes (essential elements) of the right to adequate housing: habitability, accessibility to services, housing affordability, and security of tenure. Having identified the attributes of the right in a mutually exhaustive manner, the next step is to identify a configuration of structural-process-outcome indicators.

Há, ainda, valiosas contribuições doutrinárias a partir das diretrizes constitucionais e do direito internacional no sentido de construir um conceito de moradia digna que seja adequada à concretização desse direito. Nesse sentido, José Afonso da Silva aponta para a necessidade de se observar a amplitude do direito à moradia, devendo ser visto como decorrente do princípio fundamental de dignidade humana.

Defende, ainda, em estudo comparativo com constituições que delimitam quais

3 SAULE JÚNIOR, Nelson. *Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada*. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 217.

4 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, pg. 6. Disponível em: <<http://http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>> Acesso em 17.12.2015 "a lista anexa identifica quatro atributos (elementos essenciais) do direito à moradia adequada: habitabilidade, disponibilidade de serviços, custo acessível e segurança da posse. Tendo identificado os atributos do direito de forma mutualmente exaustiva, o próximo passo é identificar os indicadores estruturas, de processo e de resultado necessários." (tradução nossa)

características uma moradia deve ter, que o direito à moradia não se limite à possibilidade de ocupar um espaço, mas que conte com características que permitam a realização dos direitos fundamentais, sob pena de tornar-se letra morta na Constituição Federal e nos tratados internacionais<sup>5</sup>:

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar (...) É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5.º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5.º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido.

No mesmo sentido, Nelson Saule Júnior reafirma a necessidade da existência de diversos parâmetros a se considerar para que se atenda o direito à moradia:

O que primeiro deve ser considerado para identificar alguma forma de violação ao direito à moradia é se o direito à vida está sendo devidamente respeitado. (...) Ao tratar da relação do direito à moradia adequada como o direito à vida, devem ser considerados a sua relação com o direito à alimentação, ao saneamento básico e a um meio ambiente saudável. Neste caso, como indicador básico, podemos considerar a existência, ou não, do fornecimento de água potável, do serviço de coleta e do tratamento do esgoto como, por exemplo, a canalização de córregos nas favelas. A falta de saneamento básico implica, diretamente, a violação do direito à alimentação diante do risco de contaminação dos alimentos consumidos pela população.<sup>6</sup>

Jordi Borja, por sua vez, ao analisar o urbano como o espaço de construção da democracia, critica a visão do direito à moradia como programático, não sendo garantido pelo Estado, mas sim visto como algo que se deve buscar na medida do possível, de modo que o trato que é dado pelo poder público à moradia e à urbanização das cidades, segundo o autor, limita o acesso à moradia além de causar prejuízos sociais e ambientais:

os governos conservadores impulsionaram uma legislação facilitadora do “todo urbanizável” que conseguiu multiplicar a urbanização extensiva e disparar o preço das habitações e do solo, cuja repercussão sobre a moradia passou de 30 a 50%. Não encontramos hoje nos governos democráticos uma compreensão clara sobre “o direito à moradia” e menos ainda sobre “o direito à cidade” quando se trata da cidade futura, a que está sendo fabricada

---

5 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 314.

6 SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004. p. 168.

nas periferias.<sup>7</sup>

Outros autores vão mais adiante, abordando o direito à moradia como transcendente aos aspectos urbanísticos ou jurídicos, dando a ele caráter mais amplo e que permitam a concretização dos direitos humanos como possibilidade da construção da subjetividade e da dignidade humanas:

[...] a questão da moradia não cabe nos estreitos limites dos aspectos físicos, urbanísticos e jurídicos. A moradia digna é muito mais que uma construção de um espaço físico de abrigo. A moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano.<sup>8</sup>

José Afonso da Silva, ainda, em análise mais formalista, aborda o direito à moradia em duas matizes, por um lado, negativo, como um limite à atuação estatal e por outro, positivo, como a necessidade do fornecimento por parte do poder público de meios para que se atinja o direito:

Direito à moradia significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação<sup>9</sup>

Deve-se observar, por outro lado, as implicações do direito à propriedade sobre os direitos sociais, notadamente a moradia tendo em vista a limitação que os altos preços estimulados pela especulação imobiliária impõe ao acesso a esse direito. Impõe-se, portanto, abordar a propriedade privada conectada à necessidade de realização dos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, não sendo permitido ao proprietário usar, gozar e dispor da sua propriedade com total liberdade, ignorando o contexto social em que está inserido. Assim, para Lígia Melo:

A propriedade está no centro do debate sobre o acesso à moradia tendo em vista a inacessibilidade da população de baixa ou nenhuma renda ao mercado formal de terra e propriedade urbana. A condição econômica leva milhares de pessoas a viverem em habitações precárias por não conseguirem se adequar aos valores definidos pelo mercado imobiliário.<sup>10</sup>

No mesmo sentido, sobre a necessidade de relativização do direito de propriedade para que possam ser realizados os direitos fundamentais, e mais especificamente o direito à moradia, Jacques Távora Alfonsin defende ser impossível não haver dano significativo ao que

7 BORJA, Jordi. *A democracia em busca da cidade futura*. In: Sugranyes, A.; Mathivet, C. *Cidade Para Todos: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago, Chile, Habitat International Coalition (HIC), 2010. p. 34.

8 GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna*. Teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 113.

9 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 376.

10 MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 49.

chama de bem-estar dos cidadãos nos casos de conflitos que são tratados predominantemente como interindividuais pelo ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo das causas que envolvem multidões pobres de um lado e latifundiários urbanos do outro. Condena, ainda, o tratamento privatista de tais questões.

aqui se considera o direito de propriedade privada urbano, na forma como ele é exercido sobre grandes extensões de terra situadas nas cidades, como o principal responsável pela falta de espaço físico para o exercício de direitos humanos fundamentais de não proprietários, como o da moradia, e é justamente o cumprimento da função social desse direito que tem de ser cobrado por esse estado de coisas.<sup>11</sup>

Essa noção abrangente do direito à moradia defendido por diversos autores resulta de uma análise sistemática dos princípios e direitos fundamentais elencados na Constituição Federal em consonância com os tratados internacionais de que o Brasil é signatário, fatores que serão aprofundados nos próximos pontos.

Ressalte-se, ainda, a necessidade da desvinculação entre o direito à moradia e a propriedade, devendo ser observado um caráter difuso daquele, tendo em vista que os problemas de déficit habitacional causam impactos significativos no espaço urbano das grandes metrópoles, tendo importante dimensão social.

O problema fundamental na economia capitalista é que a moradia e o solo urbano são mercadorias e, como mercadorias, são bens comercializáveis, podem ser vendidas e compradas. Por essa razão, o acesso à moradia e ao solo urbano passam a ser mediados pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada.<sup>12</sup>

Deve-se garantir, portanto, a moradia dos que não são proprietários, não só em respeito ao direito humano garantido constitucional e convencionalmente, mas também pelos problemas causados a toda a coletividade quando não há essa garantia.

## 2.2 A moradia como direito social

O surgimento do Estado Social levou a uma mudança de paradigma em relação ao conteúdo dos direitos e ao papel do Estado na sua efetivação. A liberdade formal revelou-se inviável para a grande massa de trabalhadores, submetidos a condições extremas de

11 ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções*. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 64.

12 SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade*. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al (orgs.) *Políticas públicas e direito à cidade : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011. p. 67.

exploração após a Revolução Industrial, dando lugar à garantia de condições materiais mínimas de sobrevivência garantidas no texto constitucional, a fim de permitir a efetivação da dignidade humana.

O reconhecimento de direitos sociais, portanto, foi consequência direta das reivindicações das classes menos favorecidas, criando-se uma nova dimensão para os direitos fundamentais e efetuando-se uma transição no sentido de uma maior aproximação da igualdade material por meio da efetivação de direitos sob a tutela estatal. Sobre a produção de isonomia pelo Estado, Paulo Bonavides ensina:

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia. [...] a isonomia fática é o grau mais alto e talvez mais justo e refinado a que pode subir o princípio da igualdade numa estrutura normativa de direito positivo.<sup>13</sup>

Essa mudança trata-se de uma reinterpretação da liberdade<sup>14</sup>, tendo sido uma necessidade do mundo moderno no sentido de permitir a democratização e que significou relevante alteração do *status quo*. Para Fábio Konder Comparato, a reação à pauperização do proletariado levou ao reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social:

O titular desses direitos, com efeito, não é o ser humano abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização. Os socialistas perceberam, desde logo, que esses flagelos sociais não eram cataclismos da natureza nem efeitos necessários da organização racional das atividades econômicas, mas sim verdadeiros desejos do sistema capitalista de produção, cuja lógica consiste em atribuir aos bens de capital um valor muito superior ao das pessoas.<sup>15</sup>

No mesmo sentido, Paulo Bonavides defende que a formulação individualista do liberalismo ruiu com a conquista pelas classes menos favorecidas do direito ao voto universal, permitindo o seu ingresso na democracia política, o que marcou o início da interferência do Estado na ordem econômica e, conseqüentemente, o reconhecimento da existência de uma nova categoria de direitos fundamentais que não significam mais apenas a abstenção do Estado de interferir na liberdade dos indivíduos. Para o autor:

O velho liberalismo, na estreiteza de sua formação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise.

13 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 343.

14 Idem. *Do estado liberal ao estado social*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 203.

15 COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 66.

A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. Não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens.<sup>16</sup>

O direito à moradia, no ordenamento jurídico brasileiro, está inserido no rol dos direitos sociais, a partir do ano 2000, no artigo 6.º da Constituição Federal<sup>17</sup>, o que mostra a sua importância para a efetivação do estado democrático de direito com respeito à dignidade humana. Apesar da inclusão tardia, 12 anos após a entrada em vigor do texto constitucional, a moradia já era objeto de proteção por outros dispositivos, além de ser decorrência necessária de outros direitos fundamentais.

Em outros trechos da Carta Magna, a moradia é reconhecida como necessária para toda a população, e também a sua necessidade de incentivo por parte do poder público, a quem cabe promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Na análise de Nelson Saule Júnior:

Se havia alguma dúvida da comunidade jurídica quanto à questão de o sistema constitucional brasileiro reconhecer o direito à moradia como um direito social, a sua previsão expressa no texto constitucional elimina tal dúvida e impõe a sua observância no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento jurídico.<sup>18</sup>

Lígia Melo, por sua vez, destaca a amplitude dos direitos sociais e a necessidade de promoção, viabilização e proteção em toda a sua plenitude devido à sua enorme relevância social, de modo que a realização de tal direito é condição *sine qua non* para a efetivação da democracia no Brasil.

A moradia, portanto, tem relação muito íntima com os direitos fundamentais elencados no artigo 5º, não sendo possível, segundo a autora, uma vida digna quando ausente o direito a uma moradia digna.

O respeito ao direito à moradia adequada, no ordenamento jurídico brasileiro, é também o respeito à vida, à dignidade da pessoa humana. Sua promoção e proteção se enquadram no cumprimento dos objetivos do Estado brasileiro, ainda que o quadro atual nas cidades não esteja em conformidade com o projeto constitucional.<sup>19</sup>

Segundo o exemplo de outros direitos elencados na Constituição Federal, à

16 BONAVIDES, Paulo. op. cit.. p. 188.

17 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 4 de janeiro de 2016.

18 SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004. p. 167.

19 MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 42.

proteção do direito à moradia estão relacionadas medidas estatais negativas e outras positivas. As primeiras dizem respeito tanto à abstenção do Estado de causar danos quanto a previsões legais e outros atos do poder público que dificultem a violação do direito, tendo como exemplo as disposições acerca das Zonas Especiais de Interesse Social, que impõe limitações de atuação tanto ao poder público quanto aos indivíduos.

Quanto ao aspecto positivo da proteção do direito social à moradia, ressalte-se a construção de moradias populares por meio dos programas habitacionais.

Nesse sentido, José Afonso da Silva nos fornece valiosa análise sobre a atividade urbanística, definida por ele como ação destinada a realizar os fins do urbanismo<sup>20</sup>, e que portanto inclui a atuação estatal no sentido de fornecer e de proteger o direito à moradia, mostrando a necessidade de limitação do direito individual em favor do interesse da coletividade:

A atividade urbanística, como se viu, consiste, em síntese, na intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis. Trata-se de uma atividade dirigida à realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem: o urbano e o rural. Uma atividade com tais propósitos só pode ser realizada pelo Poder Público, mediante intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas (e também no campo), a fim de propiciar aqueles objetivos. Daí por que, hoje, se reconhece que a atividade urbanística é função pública. Mas, também, por ser uma atividade do Poder Público que interfere com a esfera do interesse particular, visando à realização de interesse da coletividade, deve contar com autorizações legais para poder limitar os direitos dos proprietários particulares ou para privá-los da propriedade. Essa atividade deve, pois, desenvolver-se nos estritos limites jurídicos, e isso decorre do fato de que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou, mesmo, por tolher o gozo desta.<sup>21</sup>

O Estado deve agir, portanto, no sentido de facilitar a efetivação de direitos, levando a uma ordem social mais justa e igualitária, por meio de políticas públicas que realizem os direitos já reconhecidos formalmente na ordem constitucional.

Nos ensinamentos de Betânia Alfonsin, é papel do Estado a criação de instrumentos que reduzam a exclusão territorial, incidindo inclusive sobre o mercado imobiliário, o que demonstra a necessidade de relativização da propriedade privada para que se realizem direitos.

---

20 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 31

21 Idem, p. 34.

o principal desafio das cidades brasileiras parece ser o de construir a capacidade pública de incidir no mercado imobiliário da cidade no sentido de gerar oferta de lotes regulares a preços acessíveis à população de baixa renda [...]. Dessa forma, a formulação, aperfeiçoamento e disseminação de políticas alternativas e novos instrumentos para fazer frente ao quadro de impasse vivido pela Política Urbana Brasileira parece central para que possamos avançar em direção a cidades com menores índices de exclusão territorial.<sup>22</sup>

### **2.3 Direito à moradia e as funções sociais da cidade**

A percepção de que as cidades devem cumprir uma função social, e de que não devem ser meramente um espaço de apropriação e reprodução do capital, foi aprofundada no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em 1933, quando já eram relevantes os problemas ainda hoje observados nas cidades relacionados à falta de planejamento urbano.

Esse congresso teve como resultado a elaboração da Carta de Atenas, que trouxe definições importantes a respeito de quais devem ser as finalidades do urbanismo e ampliou o seu espaço, o que tem como decorrência imediata a relativização da propriedade urbana para que seja possível ao Estado planejar como a cidade vai funcionar nos seus variados aspectos.

Foram elencados como funções sociais da cidade a moradia, o trabalho, a circulação e o lazer, de modo que tais funções devem ser contempladas na legislação nacional que trata do assunto para que se leve à vida pública a gestão do espaço urbano, não podendo ser deixado o crescimento da cidade ser impulsionado apenas por interesses individuais. Desse modo, portanto, o papel do poder público passa a ser, além de promover condições razoáveis de circulação, permitir o acesso ao trabalho, lazer e moradia em condições dignas.

As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular.

O urbanismo exprime a maneira de ser de uma época. Até agora, ele só atacou um único problema, o da circulação. Ele se contentou em abrir avenidas ou traçar ruas, constituindo assim quarteirões edificados cuja destinação é abandonada à aventura das iniciativas privadas. Essa é uma visão estreita e insuficiente da missão que lhe está destinada. O urbanismo tem quatro funções principais, que são: primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas

---

22 ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social*. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 286.

organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação.<sup>23</sup>

Henri Lefebvre analisa a contradição existente entre o processo de produção de mercadorias e a urbanização mostrando a necessidade de se realizar a sociedade urbana, deixando a cidade de ser apenas um receptáculo passivo da produção industrial, sendo indispensável uma força social capaz de operar a urbanização no sentido de realizar transformações sociais significativas.

O desenvolvimento social, portanto, não seria possível de ser obtido simplesmente com o crescimento quantitativo da produção, mas apenas com a orientação da produção industrial e, conseqüentemente, da produção do espaço urbano, baseada nas necessidades sociais.

O duplo processo de industrialização e de urbanização perde todo o seu sentido se não se concebe a sociedade urbana como objetivo e finalidade da industrialização, se se subordina a vida urbana ao crescimento industrial. Este fornece as condições e os meios da sociedade urbana. Proclame-se a racionalidade industrial como necessária e como suficiente e se estará destruindo todo o sentido (a orientação, o objetivo) do processo. A industrialização produz a urbanização inicialmente de modo negativo (explosão da cidade tradicional, de sua morfologia, de sua realidade prático-sensível).<sup>24</sup>

A insuficiência da produção de mercadorias e dos interesses individuais no processo de urbanização tem conseqüências graves sobre as populações marginalizadas, já que o tipo de vida que temos e o modo como vemos o mundo depende do tipo de consumo a que temos acesso, o que gera muitos conflitos.

A liberdade de escolha, portanto, passa por numerosas condições quando é subordinada ao dinheiro, e a análise de oferta e demanda pelas corporações permite conclusões muito danosas para a organização das cidades, à medida que se manipula, através da especulação imobiliária, quais regiões devem ser valorizadas para a reprodução do capital, inclusive com a exclusão e marginalização de populações pobres, além de graves conseqüências também para o funcionamento da cidade como um todo.

Tal processo, associado a iniciativas como a revitalização de praças ou a

---

23 Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Terceira parte – Conclusões; Pontos de Doutrina, p. 29. Acesso em: 4 ago. 2015.

24 LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. p. 137

disponibilização de serviços públicos a determinadas regiões ocorre como um filtro social, de modo que as melhorias não são destinadas a quem já habita naquela região, que acaba tendo que procurar outro lugar para morar, e passa muitas vezes pela concordância e colaboração estatal. Essa dinâmica, portanto, limita o direito à moradia à medida que impede as famílias de permanecerem no local onde escolheram morar e dificulta que certos grupos possam se apropriar da cidade e ter acesso aos equipamentos de uso coletivo e usufruir democraticamente da cidade.

This “the inherent dignity of the human person” from which the rights in the Covenant are said to derive requires that the term “housing” be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources.<sup>25</sup>

Sob o fundamento de defender a propriedade privada, é favorecida a fragmentação, exclusão e conflituosidade nas cidades, o que se aprofunda ainda mais nos casos em que o poder público realiza grandes obras, satisfazendo interesses econômicos tendo como justificativa o desenvolvimento de determinado setor e a geração de empregos.

The postmodernist penchant for encouraging the formation of market niches, both in urban lifestyle choices and in consumer habits, and cultural forms, surrounds the contemporary urban experience with an aura of freedom of choice in the market, provided you have the money and can protect yourself from the privatization of wealth redistribution through burgeoning criminal activity and predatory fraudulent practices (which have everywhere escalated). Shopping malls, multiplexes, and box stores proliferate (the production of each has become big business), as do fast-food and artisanal market places, boutique cultures and, as Sharon Zukin slyly notes, “pacification by cappuccino.”<sup>26</sup>

José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, ressalta que o direito de propriedade deve se adequar à ordem urbanística estabelecida nos planos diretores para que possam se

---

25 ONU. CEDESC. Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC. Número 4, item 7. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>> Acesso em: 10.09.2015. “Essa “dignidade inerente à pessoa humana” da qual diz-se que os direitos previstos na Convenção derivam requer que o termo “moradia” seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de olhares, sendo mais importante o fato de que o direito à moradia deve ser assegurado a todas as pessoas, independentemente do acesso a recursos financeiros.” (tradução nossa)

26 HARVEY, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso, 2012. p. 14. “A tendência pós-moderna a estimular a formação de nichos de mercado, tanto nas escolhas de estilo de vida urbano quanto de hábitos de consumo e formas culturais, envolve a experiência urbana contemporânea em uma aura de liberdade de escolha no mercado, desde que você tenha dinheiro e possa se proteger da privatização da redistribuição da riqueza por meio da florescente atividade criminosa e das práticas fraudulentas e predatórias (cuja escalada é onipresente). Shopping centers, projetos arquitetônicos e urbanísticos colossais (cuja própria construção se transformou em um negócio em grande escala), com cinemas, restaurantes, bares etc., e grandes lojas de varejo, assim como os restaurantes de fast-food e feiras de artesanato, a cultura de butiques e como Sharon Zukin observa maliciosamente, a “pacificação por meio do cappuccino”. Traduzido por Jeferson Camargo.

desenvolver as funções sociais da cidade, não representando mais um direito absoluto e intangível, já que é assegurado o direito de propriedade como direito fundamental tendo como limite o dever de que seja cumprida a sua função social. Defende, ainda, que a política urbana, além de se direcionar ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, deve favorecer a realização da função social da propriedade urbana.

Desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores de que se compõe uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais <sup>27</sup>

No plano normativo, a função social da cidade é prevista expressamente no capítulo da Constituição Federal destinado a tratar da política urbana, composta pelos artigos 182 e 183<sup>28</sup>, exigindo o desenvolvimento das funções sociais da cidade por meio da política de desenvolvimento urbano, demonstrando a importância desse princípio que serve de base para a organização das cidades.

A política urbana é detalhada no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001<sup>29</sup>, no qual são definidas as suas diretrizes gerais: o direito a cidades sustentáveis, à terra urbana e à moradia, bem como a gestão democrática e o atendimento do interesse social no processo de urbanização, o que reforça a função social da cidade como fundamento da política que deve orientar o funcionamento e a construção das cidades brasileiras.

No plano internacional, encontra-se a definição mais ampla de função social da cidade na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que foi aprovada em 2004, em Barcelona, quando da realização do Fórum Urbano Mundial, conceito que diz respeito tanto à utilização democrática dos recursos quanto o respeito às diversas culturas e ao meio ambiente equilibrado.

Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementariedade econômica, respeito à cultura e

---

27 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 15.

28 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 4 de janeiro de 2016.

29 BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 17 de novembro de 2015.

sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.<sup>30</sup>

## 2.4 Direito à moradia e o direito internacional dos direitos humanos

O Direito Humano à moradia é tratado amplamente nos diversos tratados e convenções que formam o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Inicialmente, é afirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada pelo Brasil em 1948, como um dos componentes do direito a um padrão de vida adequado. Levando-se em conta a indivisibilidade, interdependência e inter-relação inerentes aos Direitos Humanos, conclui-se que a habitação, bem como os outros elementos elencados no artigo XXV da Declaração, não é apenas uma característica, mas um direito em si, cuja realização é também um meio para que o direito a um padrão de vida adequado seja alcançado.

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>31</sup>

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi ratificado pelo Brasil em janeiro de 1992, vai mais longe, no seu artigo 11, ao expressamente impor ao Estado a obrigação de tomar medidas apropriadas para que seja implementado o direito em questão. Houve também uma mudança na extensão do direito em questão, deixando de ser denominado “habitação” para ser chamado de “moradia adequada”, o que revela uma alteração significativa na direção de se considerar os diversos aspectos que devem estar presentes em uma moradia além do espaço físico.

Quando analisado em conjunto com o artigo 2 do Pacto, percebe-se a amplitude da atuação estatal na realização do direito à moradia adequada, sendo exigido o uso de todos os meios apropriados, inclusive a adoção de uma legislação interna destinada à proteção dos direitos previstos.

Artigo 2o: Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.<sup>32</sup>

---

30 Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em 27 de outubro de 2015.

31 Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em 15 de setembro de 2015.

32 BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional dos Direitos

A matéria foi analisada com mais profundidade no âmbito do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelos comentários gerais número 4 e número 7, que tratam com enfoques diferentes dos diversos aspectos do direito à moradia. No comentário geral número 4 são enumerados detalhadamente os requisitos necessários para que uma moradia seja considerada adequada, sejam eles: I) segurança legal da posse; II) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; III) custo acessível; IV) habitabilidade; V) acessibilidade; VI) localização e VII) adequação cultural. O comentário geral número 7, por sua vez, aborda mais detalhadamente o tema dos remoções forçadas, caracterizando-os e limitando as condições e situações em que tais remoções podem acontecer.

Na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, observa-se uma preocupação mais intensa com a eliminação de obstáculos à participação política nas decisões sobre a cidade, afirmando que todas as pessoas tem direito de participação, individual ou coletiva, na elaboração e implementação de políticas e programas que dizem respeito a assentamentos humanos.<sup>33</sup>

Além disso, a Declaração mostra como elemento necessário à satisfação das necessidades humanas um desenvolvimento direcionado a uma melhor qualidade de vida de todos e a distribuição dos seus benefícios entre as pessoas e entre as nações, bem como a importância da eliminação de quaisquer formas de dominação, apartheid, racismo e discriminação racial para que seja respeitada a dignidade humana.

Tais formulações são de extrema relevância ao se observar, por exemplo, a porcentagem de pessoas negras que moram em moradias precárias, em áreas de risco, em coabitação ou sem segurança da posse e as que sofrem com remoções forçadas. Além disso, é ressaltada a necessidade de um desenvolvimento econômico e social que reduza as desigualdades de oportunidades, por meio de uma ampla política de planejamento interdisciplinar.

O tema também foi abordado na Agenda 21, redigida a partir dos debates ocorridos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento,

---

Econômicos Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

33 Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver. Disponível em:

<<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>> Acesso em 10 de janeiro de 2016.

em 1992. Ao tratar dos padrões de consumo nas cidades e dos assentamentos humanos como um obstáculo para o desenvolvimento sustentável, notadamente nos países de baixa renda, destaca a necessidade de melhorar as condições sociais, econômicas e ambientais dos assentamentos, bem como as condições de trabalho e moradia, especialmente dos pobres de áreas urbanas ou rurais.

Entre as medidas a serem tomadas pelos Estados para atingir os objetivos da Agenda em relação aos assentamentos humanos está o oferecimento de habitação segura e saudável para todos, contando com apoio da comunidade internacional e instituições financeiras, possibilitando o desenvolvimento e a melhoria das condições de moradia ambientalmente saudáveis.

Como primeiro passo rumo à meta de oferecer habitação adequada a todos, todos os países devem adotar medidas imediatas para oferecer habitação a seus pobres sem teto, ao passo que a comunidade internacional e as instituições financeiras devem empreender ações voltadas para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para oferecer habitação aos pobres.<sup>34</sup>

A Agenda destaca, ainda, a gestão democrática da cidade, com a necessidade de ampla participação da opinião pública nas tomadas de decisões, especialmente daquelas que possam afetar as comunidades em que vivem e trabalham.

Como demonstração da profunda conexão entre o direito à moradia e outros direitos humanos, a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1968 traz o direito à moradia como um dos meios para que seja atingida a igualdade perante a lei e o fim da discriminação racial.

A Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, por sua vez, trata o direito à moradia provida de serviços sanitários, eletricidade, abastecimento de água, transporte e comunicações, bem como a participação em todas as atividades comunitárias, como necessário para que se reduzam as desigualdades entre homens e mulheres.

Outros documentos que tratam de aspectos importantes do direito à moradia são a Convenção Internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, que assegura a inviolabilidade do domicílio, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família de 1990.

---

34 Agenda 21, capítulo 7. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>.

As diversas abordagens em tratados e outros documentos internacionais que tratam de Direitos Humanos mostram a relevância do tratamento desse direito de forma ampla e em consonância com a realização de outros direitos relacionados. Não se pode analisar, portanto, o direito à moradia independentemente das relações sociais existentes, desligado dos direitos à dignidade da pessoa humana, à isonomia, à liberdade, à intimidade, à saúde, à gestão democrática da cidade, à participação popular e outros previstos na Constituição Federal e nos tratados internacionais.

Por outro lado, é importante observar a necessária desvinculação entre o direito à moradia e a propriedade para que aquele direito seja exercido de forma mais ampla, através da criação de mecanismos que protejam todos os tipos de posse, a exemplo da concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real, bem como a necessidade de o poder público se eximir de realizar remoções forçadas, especialmente aquelas em nome do desenvolvimento e da realização de grandes projetos, que desalojam milhares de famílias.

É essencial, portanto, essa compreensão para que os instrumentos adotados nas políticas públicas sejam eficientes em relação aos problemas das grandes cidades, com a compreensão de que a dificuldade de acesso à moradia, limitada pelo mercado, levam a graves problemas urbanísticos e ambientais, para além da violação aos direitos humanos das pessoas alijadas do direito à moradia, devido à grande porcentagem de moradias em condições precárias ou em assentamentos irregulares.

## **2.5 Direito à moradia e o direito à cidade**

Para além das noções de direito à cidade sustentável e de gestão democrática das cidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro e nos tratados internacionais abordados anteriormente, os geógrafos David Harvey e Henri Lefebvre, entre outros autores, defendem uma ideia mais ampla de direito à cidade como um direito humano que não se refere simplesmente à possibilidade individual de acessar a cidade e os recursos nela disponíveis, sejam eles estatais ou privados, mas sim o direito de influir direta e coletivamente nas decisões sobre que tipo de cidade deve ser construída para as pessoas.

The actually existing right to the city, as it is now constituted, is far too narrowly confined, in most cases in the hands of a small political and economic elite who are in a position to shape the city more and more after their own particular needs and he arts' desire.<sup>35</sup>

---

35 HARVEY, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso, 2012. p. 24. “O direito à cidade como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente

Harvey, ressaltando a importância da constante disputa pela definição do conteúdo e abrangência dos direitos humanos e a necessidade de se perseguir ideais de transformação social, enumera onze princípios universais que estão presentes nos tratados internacionais de direitos humanos que possibilitariam o avanço na disputa por mudanças socioecológicas<sup>36</sup>, e mostra que muitos deles estão relacionados, direta ou indiretamente, com a possibilidade de disputar concepções de cidade, se tratando de condições mínimas para que os indivíduos possam participar coletivamente de tal disputa.

Dentre os princípios elencados pelo autor, destacamos aqui o direito à imunidade e desestabilização, o direito a construir sistemas alternativos de propriedade capazes de reconhecer outras formas de interesse público ou coletivo e o direito à produção do espaço, por se relacionarem diretamente à busca por transformação social proposta pelo autor.

the production of space means more than merely the ability to circulate within a pre-ordained spatially structured world. It also means the right to reconstruct spatial relations (territorial forms, communicative capacities, and rules) in ways that turn space from an absolute framework of action into a more malleable relative and relational aspect of social life.<sup>37</sup>

É necessário refletir, ainda, a respeito da segregação socioespacial e as suas consequências sobre a condição de sobrevivência e exercício da participação nas decisões sobre os assuntos que interessam às pessoas. Uma moradia segregada e desprovida de infraestrutura adequada, acesso a transporte, entre outros, impede o acesso aos recursos distribuídos no espaço urbano, bem como à participação das pessoas nas decisões políticas a respeito da organização da cidade, que as afetam diretamente.

Assim, a gestão democrática da cidade, prevista tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade, é um princípio que só pode ser efetivado plenamente quando as pessoas tem condições objetivas de participar nas instâncias de decisão, e não a mera existência de conselhos ou órgãos burocráticos que visam cumprir requisitos previstos em lei.

Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos "centros de decisão". Isto não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela

---

confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos." Traduzido por Jeferson Camargo.

36 HARVEY, David. *Spaces of Hope*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2000. p. 248-251.

37 *Ibidem*, p. 251. "a produção do espaço significa mais do que a mera habilidade de circular em um mundo espacialmente ordenado e pré-ordenado. Significa também o direito de reconstruir relações espaciais (formas territoriais, capacidade de comunicação e regras) de forma que transforme o espaço de um sistema de ação absoluto em um aspecto mais maleável e relativo da vida social." (tradução nossa)

nada é possível. A integração sem ela não tem sentido, e a desintegração continuará, sob a máscara e a nostalgia da integração. Existe aí não apenas uma opção, mas também um horizonte que se abre ou que se fecha. Quando a classe operária se cala, quando ela não age e quando não pode realizar aquilo que a teoria define como sendo sua “missão histórica”, é então que faltam o “sujeito” e o “objeto”.<sup>38</sup>

Nesse sentido, o direito à moradia adequada, livre de intervenções estatais e com segurança da posse é fundamental para que os cidadãos possam participar da vida política e da gestão urbana, através de organizações comunitárias, associações de bairros ou outras organizações semelhantes.

Ainda mais, o próprio direito de livre associação, previsto no artigo 5º, XVII, da Constituição Federal, não pode ser plenamente exercido quando o direito à moradia não é respeitado, perdendo-se as condições objetivas para esse exercício quando, por exemplo, moradores são removidos de determinada região para a construção de grandes projetos, como é o caso em estudo no capítulo 3 do presente trabalho.

Basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retomar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte. O quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro das “satisfações” que a dissimulam e que se tornam os meios de eludi-la e de evadir-se dela.<sup>39</sup>

Dessa forma, o direito de participação previsto, por exemplo, nos instrumentos do artigo 43 do Estatuto da Cidade (órgãos colegiados, debates, audiências públicas, conferências, entre outros) torna-se inócuo se não há participação popular. É inefetivo o direito, ainda, quando há visíveis disparidades técnicas, colocando-se de um lado o mercado imobiliário com seus numerosos assessores muito bem pagos e de outro um número pouco significativo de pessoas cujas vidas serão afetadas diretamente pelas decisões tomadas em relação à cidade.

Não basta, portanto, a existência das instâncias de participação, mas é necessário que elas sejam amplas, diretas, equitativas e democráticas.

As cidades se comprometem a constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos (ãs) no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos. Deve ser garantido o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos,

---

38 LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. p. 113.

39 Ibidem, p. 118

assim como permitir e reconhecer os processos de iniciativa popular na proposição de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano.<sup>40</sup>

---

40 CARTA Mundial do Direito à Cidade. 2005, Artigo III. Parte II..

### 3 SEGURANÇA DA POSSE E A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

As questões da terra e da propriedade urbanas revelam a imensa desigualdade social existente no Brasil, levando ao sensível aumento da quantidade de favelas e de moradores de rua conforme a população urbana aumenta. Essa desigualdade leva a uma profunda segregação territorial que, acompanhada da dificuldade de acessar outros direitos fundamentais, tais como transporte, saneamento básico, saúde, educação, entre outros, bem como problemas graves de ordem urbanística e ambiental.

A ocupação pela população pobre e o progressivo aterramento de mangues nas cidades litorâneas brasileiras é praticamente a regra. Esse caminho combina a ausência de investimentos em programas habitacionais (a precária e lenta urbanização do mangue alimentará a relação clientelista durante muitos anos) e a preservação dos terrenos privados para o mercado formal. (...) A ocupação ilegal como as favelas são largamente toleradas quando não interferem nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado.<sup>41</sup>

As cidades, portanto, enquanto importantes espaços de reprodução do capital, estão sujeitas a inúmeros problemas inerentes às atividades empresariais e à especulação. Assim, a irregularidade das moradias dos mais pobres permite que a terra seja um insumo de baixíssimo custo para o mercado imobiliário, maximizando seus lucros.

O Poder Público, por sua vez, cumpre papel relevante na marginalização dessas pessoas, já que ao mesmo tempo que não permite o acesso ao direito humano em questão, qualifica como ilegais as únicas opções de moradia possíveis, em áreas vulneráveis, terrenos privados ou terras públicas. Fecha-se os olhos, portanto, à situação de extrema necessidade que leva as pessoas a habitarem, por exemplo, beiras de córregos poluídos ou regiões sujeitas a alagamentos.

A ilegalidade em relação à propriedade da terra entretanto, tem sido o principal agente da segregação ambiental (...). No meio urbano, a relação - legislação/mercado fundiário/exclusão - está no centro da segregação territorial. É nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental.(onde a vigência de legislação de proteção e ausência de controle do uso do solo definem a desvalorização e o

---

41 MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 65.

desinteresse do mercado imobiliário).<sup>42</sup>

Há uma enorme contradição e seletividade na aplicação da lei, já que a mesma Constituição que prevê a propriedade privada também determina a necessidade de cumprimento de uma função social, no entanto quando as situações são submetidas individualmente ao Poder Judiciário, o caráter político e os direitos humanos são relegados a um segundo plano, sob a justificativa de que são tarefas do Poder Executivo e de que não cabe aos juízes fazer política urbana, mas sim resolver demandas individuais.

As remoções forçadas, nesses casos, são utilizadas como solução para a presença de pessoas em terrenos dos quais não são proprietárias, ou em lugares em que a sua presença é indesejada por causarem dano à ordem urbanística ou ao meio ambiente. Tal solução é obviamente paliativa e ineficaz por não considerar que a violação às leis e os problemas urbanísticos e ambientais ocorrem apenas por ser essa a única opção de moradia, de modo que apenas transfere-se o conflito para outras regiões.

A essência das ocupações ilegais e da produção dessa cidade informal está na ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado (em outras palavras, é preciso baratear o produto), prevendo a participação de agentes lucrativos e não lucrativos e a promoção pública subsidiada para as famílias cujas rendas estejam abaixo dos cinco salários mínimos. Em outras palavras, as favelas e os loteamentos ilegais continuarão a se reproduzir enquanto o mercado privado e os governos não apresentarem alternativas habitacionais.<sup>43</sup>

David Harvey, ao analisar esse processo de forma mais ampla, em diversos países, demonstrando como o poder público atua legitimando as violações e facilitando o lucro do mercado imobiliário, o que ocorre de maneira muito semelhante no Brasil e especificamente no processo que será comentado no capítulo 3, onde justifica-se em juízo a remoção de centenas de pessoas sob o único fundamento de que estão em um terreno que não pertence a elas:

Capital accumulation on the land through real estate activity booms as land is acquired at almost no cost. Do the people forced out get compensation? The lucky ones get a bit. But while the Indian constitution specifies that the state has the obligation to protect the lives and well-being of the whole population irrespective of caste and class, and to guarantee rights to livelihood housing and shelter, the Indian Supreme Court has issued both non-judgments and judgments that rewrite this constitutional requirement. Since the slumdweller are illegal occupants and many cannot definitively prove their

42 Idem. *A bomba relógio das cidades brasileiras*. In: Revista Democracia Viva. Rio de Janeiro: IBASE, vol 11, 2001. p. 3-7.

43 MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

long-term residence on the land, they have no right to compensation. To concede that right, says the Supreme Court, would be tantamount to rewarding pickpockets for their actions<sup>44</sup>

### 3.1 Considerações sobre segurança da posse

Os assentamentos informais, realizados sem planejamento e em condições precárias de moradia representam mais da metade das moradias no mundo, sendo um problema importante a ser enfrentado nas grandes metrópoles, tanto pela impossibilidade de acesso a direitos fundamentais básicos pelos seus habitantes quanto pelas suas consequências para as cidades.

A insegurança da posse, acompanhada do desrespeito à dignidade humana e ao direito a um nível de vida adequado, suas consequências mediatas, é um problema de extrema relevância que se manifesta de diversas formas, tendo na remoção forçada sua face mais violenta.

Os números não são precisos, porém podemos afirmar que mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização. Uma parte significativa destes assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas. Desde os anos 70, os municípios vêm investindo nas chamadas favelas, reconhecendo sua existência como parte da cidade. Entretanto, embora a urbanização das favelas venha sendo defendida e praticada há décadas, a titularidade definitiva destas áreas para seus verdadeiros moradores vem esbarrando em processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro junto aos cartórios.<sup>45</sup>

Para Raquel Rolnik, no relatório A/HRC/22/46 para a Assembleia Geral das Nações Unidas, a segurança da posse é importante pois a sua inexistência anula todos os outros aspectos da moradia adequada, quando presentes, não fazendo sentido, por exemplo, uma moradia com um preço razoável e provida de segurança e saneamento básico se as pessoas que a habitam estão sob risco diário de remoção. Além disso, ressalta que a negação de acesso à posse segura tem sido causa de diversos conflitos e de empobrecimento, além de

44 HARVEY, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso, 2012. p. 18. “A acumulação do capital mediante a ação do mercado imobiliário é favorecida quando a terra pode ser adquirida quase sem custo. As pessoas forçadas a sair são compensadas? Com sorte recebem alguma coisa. Mas já que a constituição da Índia especifica que o Estado tem a obrigação de proteger a vida e o bem-estar das pessoas independente de casta ou classe, além de garantir moradia, a Suprema Corte alterou essa previsão constitucional. Tendo em vista que os favelados são moradores ilegais, e muitos não conseguem demonstrar, de fato, sua permanência há muito tempo na terra em que vivem, eles não tem direito a nenhuma indenização. Admitir esse direito, afirma o Supremo Tribunal (da Índia), seria o mesmo que recompensar os batedores de carteiras por suas ações.” (tradução nossa)

45 ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade: Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, Pólis, 2001. p. 8.

ser um importante obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico.<sup>46</sup>

when access to secure housing or land is provided, the potential for social and economic progress is immense—a fact recognized globally. Tenure security means a lot to families and individuals. It gives people certainty about what they can do with their land or home; and it offers them protection from encroachments by others. It often protects, increases and enables access to public services and benefits. It increases economic opportunities. It is a basis for women’s economic empowerment and protection from violence. The relevance of the issue, not only to human rights but also to development, is evident.<sup>47</sup>

A autora enumera a existência de quatro sistemas de posse: i) sistema legal, estabelecido por lei ou estatuto; ii) sistema costumeiro; iii) sistema religioso; e iv) sistema informal, e ressalta que existem numerosas categorias de posse dentro de cada sistema, sendo relevante para o presente trabalho o sistema informal, mais comum em áreas urbanas e notadamente em assentamentos informais, que são as áreas mais atingidas pelas remoções forçadas.

A respeito dos assentamentos informais, a relatora os caracteriza como espontâneos, não planejados e dotados de condições precárias, e critica o seu não reconhecimento como pertencente à cidade, apesar de representarem aproximadamente metade da quantidade de moradias nas grandes cidades, o que leva o poder público a considerá-los simplesmente “ilegais”, justificando remoções forçadas e negação de direitos.

Informal settlements are self-made, spontaneous, self-managed and unplanned settlement and housing arrangements, initiated by urban poor themselves. They are generally characterized by precarious infrastructure and housing conditions. The term informal settlement has become common, but many other terms are used, such as “slums”, “bidonvilles” and “favelas”, among others.<sup>48</sup>

46 NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *A/HRC/22/46. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Raquel Rolnik. p. 5.

47 Ibidem. p. 5. “quando o acesso à moradia ou terra segura é garantido, o potencial de progresso econômico e social é imenso – um fato mundialmente reconhecido. Segurança da posse significa muito para indivíduos e famílias. Dá às pessoas certeza do que elas podem fazer em relação à sua moradia; e oferece a elas proteção contra agressões. Geralmente, ainda, protege e permite o acesso a serviços públicos. Aumenta as oportunidades econômicas. É a base para o empoderamento econômico das mulheres e a sua proteção contra a violência. A relevância da questão, não apenas para os direitos humanos mas para o desenvolvimento, é evidente.” (tradução nossa)

48 NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *A/HRC/22/46. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Raquel Rolnik. p. 7-8. “Assentamentos informais são arranjos de moradias artesanais, espontâneos, autogestionados, levados a cabo pelos próprios moradores. São caracterizados por condições precárias de infraestrutura e de moradia. O termo assentamento informal tem se tornado comum, mas muitos outros termos são utilizados, tais como “slums”, “bidonvilles” e “favelas”, entre outros.” (tradução nossa)

Entre diversas formas de posse, individuais ou coletivas, no entanto, os ordenamentos jurídicos e os sistemas de planejamento urbano se baseiam primordialmente na propriedade individual, baseados na doutrina econômica liberal em que o mercado prevalece e ordena a alocação dos bens, de modo que o mercado imobiliário torna-se a principal, quando não a única, forma de acesso à moradia. A predominância dessa forma de posse encobre outras possibilidades, fazendo com que o poder público confira menos validade legal a elas, o que aumenta a insegurança da posse de todos os tipos de posse que não sejam baseados na propriedade privada.

O relatório em análise enumera, por fim, seis desafios práticos e políticos relacionados à segurança da posse que requerem atenção para que seja efetivado o direito à moradia:

I) A gestão e as políticas relacionadas à terra urbana. Considerando-se a necessidade de um crescimento urbano mais inclusivo, tendo em vista a grande quantidade de pessoas vivendo em condições extremas de violação de direitos humanos, impõe-se a revisão de leis, institutos e processos decisórios sobre o acesso à terra e à moradia para que deixem de ser influenciados unicamente pelas relações de poder existentes na sociedade e se tornem mecanismos de redução das desigualdades.

Much work remains to be done to harmonize law with practice—both fields have much to learn from each other. The ultimate objective is to ensure that legislation and a wide range of practices and policies are available and effective to recognize, record and protect all forms of tenure that are legitimate under international human rights law, on par with one another, and protect holders of those tenure rights equally.<sup>49</sup>

II) Legalização da terra urbana. A relatora questiona um problema frequente em projetos de regularização fundiária, que visam dar o título da terra para os possuidores, tendo em vista que não protegem os mais excluídos, que sequer tem uma casa para morar, por se destinarem apenas a assentamentos constituídos há muito tempo, além de causar disputas judiciais que se prolongam por muito tempo e impedem a realização dos direitos.

III) O papel das terras públicas. O uso de terras públicas poderia ser uma das soluções mais efetivas para o acesso à moradia dos mais pobres, no entanto a corrupção no poder público e a relação entre a destinação das terras públicas e o valor da terra faz com que a ação dos interesses do mercado sobre a administração dificulte esse uso. Além disso, as diversas formas de permissão precárias de uso das terras públicas, a exemplo da concessão de

---

49 Ibidem. p. 22.

uso especial para fins de moradia, geralmente significam uma situação de vulnerabilidade e insegurança, sendo passíveis de revogação a qualquer momento.

IV) Planejamento urbano. A forma como as cidades são planejadas por tanto favorecer quando dificultar a segurança da posse dos mais pobres. Por um lado, o planejamento que ignora especificidades culturais ou que exige padrões muito rígidos coloca a formalização longe do alcance dos que necessitam dela, além de a discordância com as regras ser usada como justificativa para remoções de assentamentos informais. O relatório ressalta um exemplo positivo que são as Zonas Especiais de Interesse Social, previstas no Estatuto da Cidade e que tem como finalidades principais o reconhecimento de assentamentos informais como legítimos e a construção de moradias populares onde há déficit e terrenos vazios na mesma região.

V) Reconhecimento e registro de formas de posse.

VI) Segurança da posse em situações de conflitos ou desastres.

Tendo em vista o obstáculo que a insegurança da posse da terra urbana representa para a implementação dos direitos humanos nas cidades, em especial do direito à moradia, posteriormente foi elaborado o relatório A/HRC/25/54, a fim de abordar princípios e ações práticas necessários para que seja enfrentada com eficiência o que a relatora chama de crise de insegurança da posse que atinge os mais pobres no mundo em crescente urbanização.

A segurança da posse é definida como um conjunto de relações que dizem respeito a moradia e a terra, não importando a origem ou a configuração legal dessa posse, e que permite ao indivíduo viver em segurança e dignidade. Como integrante do direito à moradia adequada, é ingrediente necessário para o exercício de inúmeros outros direitos e por isso deve ser garantido a todas as pessoas um grau mínimo de segurança da posse e proteção contra remoções forçadas e outras ameaças.<sup>50</sup>

As remoções devem ser realizadas apenas em circunstâncias excepcionais e de acordo com os direitos humanos, observando-se, por exemplo, o devido processo legal, a razoabilidade e a proporcionalidade, a busca de outras alternativas e medidas assecuratórias dos direitos das pessoas afetadas quando a remoção é a única medida possível no caso concreto.

---

50 NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. A/HRC/25/54. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Raquel Rolnik. p. 3.

Entre os princípios elencados no relatório, destacamos: a) o fortalecimento das diversas formas de posse, b) a melhoria da segurança da posse, c) a priorização de soluções *in situ*, d) a promoção da função social da propriedade, e e) a garantia do acesso à justiça.

a) Ressalta-se a necessidade de medidas estatais para garantir segurança aos indivíduos ou comunidades vulneráveis a remoções forçadas, incluindo casos em que a elevação dos preços impede a continuidade do indivíduo na sua moradia. Devem ser tomadas medidas legislativas e práticas para garantir as diversas formas de posse, priorizando as comunidades que enfrentam barreiras à plena realização do direito à moradia.

Devem ser igualmente considerados os arranjos de posse coletivos, os locatários, os possuidores que não são proprietários, para que a proteção atinja os mais vulneráveis e marginalizados.

b) Tendo como fundamento a dificuldade já abordada, que consiste na inexistência de opções possíveis para os mais pobres, levando fatalmente ao estabelecimento de ocupações irregulares, a relatora ressalta a necessidade de que sejam desenvolvidas estratégias de alcance em toda a extensão da cidade visando proteger e realizar melhorias nos assentamentos de diferentes arranjos possessórios.

Abordando a questão pela ótica formal do Direito, cabe ao Poder Público o dever de fiscalizar e agir no sentido de impedir o mau uso da propriedade imóvel urbana, que inclui o não uso, cabendo-lhe ainda o dever de planejar a cidade de maneira que seja possível promover o acesso à habitação para quem dela necessite, administrando o território urbano de maneira a torná-lo funcional a todos que na cidade *morem*, trabalhem ou circulem, permitindo que cumpra a sua função social.<sup>51</sup>

Além disso, se faz necessária a adoção de políticas de reassentamento compatíveis com os direitos humanos, a serem adotadas quando outras soluções menos gravosas não são possíveis, bem como o estabelecimento de mecanismos justos e efetivos de resolução de conflitos fundiários.

States should establish, in consultation with communities, a local dispute resolution mechanism, which is socially legitimate and culturally appropriate, to address disputes that arise during these processes. Dispute resolution mechanisms should be impartial, fair, competent, transparent and human rights-compatible, and affordable and accessible to all. Negotiation and mediation between parties to a dispute should be encouraged wherever possible in order to promote mutually beneficial outcomes that secure the

---

51 MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 257.

tenure rights of all parties.<sup>52</sup>

c) A priorização de soluções *in situ* diz respeito a duas ações práticas destinadas a minimizar riscos e danos ao meio ambiente ou à saúde pública, devendo ser aplicadas sempre que possível, não devendo esse possível dano ser usado como justificativa para reduzir direitos. Tais medidas consistem na administração frequente dos riscos de desastre ambiental e das ameaças à saúde pública, bem como o balanceamento entre a proteção ambiental e o direito à posse e à moradia, exceto quando as pessoas envolvidas desejarem o reassentamento em outra região.

A retirada definitiva da população assentada merece atenção e dedicação total do Poder Público, o que envolve estudo, planejamento, a elaboração de planos específicos para cada situação e a participação de todos, destinatários das ações e agentes públicos envolvidos, tendo em vista o dever de promover-lhes o acesso à moradia adequada, com todos os elementos que a caracterizam.<sup>53</sup>

d) A promoção da função social da propriedade deve ser considerada na implementação de quaisquer políticas públicas, particularmente na promoção do acesso a moradias seguras e bem localizadas. Nesse sentido, é sugerida a fiscalização de imóveis urbanos inutilizados ou subutilizados, dificultando a especulação imobiliária, bem como outras medidas direcionadas a combater essa prática profundamente danosa às cidades. Além disso, é necessária a regulação do mercado financeiro para impedir abusos e a alocação das terras públicas para moradias populares, reduzindo o seu custo.

e) O Estado deve fornecer instrumentos para mitigar as assimetrias de poder que permeiam os conflitos fundiários e obstruem o acesso à justiça, inclusive nos casos em que tal conflito é entre os indivíduos e o Estado, devido a problemas como o acesso à informação e assessoria jurídica adequada e suficiente.

The urban poor face significant barriers in accessing justice, owing to, inter alia, political influence and corruption in courts and administrative bodies; prohibitive costs of legal representation; absence of legal information; and lack of legal recognition of persons without official identity documentation,

52 NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *A/HRC/25/54. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, Raquel Rolnik. p. 13. “Os Estados devem estabelecer, em conjunto com as comunidades, mecanismos locais de resolução de conflitos que sejam legítimos socialmente e culturalmente apropriados, para direcionar e resolver tais disputas. Esses mecanismos devem ser imparciais, justos, competentes, transparentes e compatíveis com os direitos humanos. Negociação e mediação entre as partes deve ser encorajada sempre que possível, a fim de promover resoluções mutuamente benéficas que garantam os direitos de todas as partes.” (tradução nossa)

53 MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 260.

including a registered address.<sup>54</sup>

### 3.2 Desenvolvimento econômico e remoções forçadas

Conforme abordado no capítulo anterior do presente trabalho, o desenvolvimento econômico é frequentemente utilizado como argumento para a remoção de centenas de famílias das suas casas para a construção de grandes projetos, sejam eles de infraestrutura ou projetos turísticos de grande porte, o que ocorre com a concordância e colaboração do Poder Público em processos que dificultam muito a capacidade de grupos vulnerabilizados de prover o seu sustento, removendo-os da região onde habitam e construíram as suas vidas.

A urbanização latino-americana foi marcada por reformas urbanas por massivos investimentos em obras de infra-estrutura que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias, higienizar e abrir os espaços. Os Estados Nacionais passam a investir em infra-estrutura para induzir o desenvolvimento industrial e o urbanismo reformador das cidades. (...) Os trabalhadores vão se assentando nas periferias, pois os baixos salários recebidos não eram suficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais da cidade.<sup>55</sup>

Tais projetos tem ocorrido com muita frequência no Brasil, e além das consequências diretas já abordadas, ocorre também um processo de encarecimento das moradias, produtos e serviços nas regiões, dificultando indiretamente a vida das pessoas que não são removidas, mas que muitas vezes são obrigadas a procurar outra moradia.

Alegadamente buscando um bem comum, portanto, abre-se espaço para a expansão do capital privado realizando-se projetos de infraestrutura, renovação urbana, urbanização de favelas, embelezamento das cidades, projetos turísticos, eventos internacionais esportivos ou de negócios, e notadamente por propósitos ambientais, sendo necessária a adoção de medidas de redução ou reparação dos danos causados.

These examples warn us of the existence of a whole battery of seemingly “progressive” solutions that not only move the problem around but actually strengthen while simultaneously lengthening the golden chain that imprisons vulnerable and marginalized populations within orbits of capital circulation and accumulation. Hernando de Soto argues influentially that it is the lack of clear property rights that holds the poor down in misery in so much of the global south (ignoring the fact that poverty is abundantly in evidence in

54 Ibidem. p. 23. “O mais pobres enfrentam barreiras significativas no acesso à justiça, devido a, entre outros, influência política e corrupção nos tribunais e na administração pública; a representação legal com custos que impedem o acesso; ausência de informações sobre seus direitos; não reconhecimento pela lei de pessoas sem documentos de identificação, inclusive endereço fixo.” (tradução nossa)

55 OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à moradia adequada na América Latina*. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 22

societies where clear property rights are readily established).<sup>56</sup>

Nos casos de grandes projetos voltados para o desenvolvimento econômico os Estados devem agir, portanto, de forma a reduzir ao máximo os danos à população, principalmente nas comunidades mais vulneráveis, sendo necessária uma legislação que proteja efetivamente as pessoas afetadas, devendo incluir a maior segurança possível à posse dos ocupantes de moradias ou de terras, a conformidade com os tratados internacionais de direitos humanos e o controle estrito das circunstâncias mediante as quais as remoções podem acontecer.

States parties must ensure that legislative and other measures are adequate to prevent and, if appropriate, punish forced evictions carried out, without appropriate safeguards, by private persons or bodies. States parties should therefore review relevant legislation and policies to ensure that they are compatible with the obligations arising from the right to adequate housing and repeal or amend any legislation or policies that are inconsistent with the requirements of the Covenant.<sup>57</sup>

Em relação à problemática que envolve os projetos que tem como objetivo o desenvolvimento econômico em conflito com o direito à moradia adequada e o consequente direito a não ser forçadamente removido da sua moradia, foi apresentado à Assembleia Geral da ONU o relatório A/HRC/4/18, em 5 de fevereiro de 2007.

Esse relatório, levando em conta as violações aos direitos humanos causada pelas remoções forçadas, a incapacidade dos afetados de prover o seu sustento e de acessar remédios legais, bem como os impactos físicos e psicológicos a pessoas que já vivem em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade, especialmente crianças, mulheres, indígenas e outros grupos vulneráveis, lança um olhar sobre quais princípios devem servir de guia para a atuação estatal em casos de projetos que tem como base o desenvolvimento econômico e que causam remoções forçadas.

56 HARVEY, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso, 2012. p. 20. “Esses exemplos nos alertam para a existência de uma série de soluções justificadas pelo progresso que não apenas tentam contornar o problema mas, na verdade, o fortalecem enquanto alongam a cadeia lucrativa que aprisiona as populações vulneráveis e marginalizadas em órbitas de circulação e acumulação do capital. Hernando de Soto argumenta que é a falta de clareza sobre o direito à propriedade que mantém os pobres na miséria em grande parte do mundo subdesenvolvido (ignorando o fato de que a pobreza está abundantemente em evidência em sociedades em que os direitos de propriedade estão claramente estabelecidos).” (tradução nossa)

57 ONU. CEDESC. Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do PIDESC. Item 9. “Os Estados-partes devem garantir que sejam tomadas medidas adequadas para prevenir e, se apropriado, punir remoções forçadas levadas a cabo por indivíduos sem as medidas de proteção adequadas. Os Estados devem rever a legislação e as políticas referentes ao assunto para garantir que sejam compatíveis com as obrigações que emanam do direito à moradia adequada e repelir ou emendar as legislações ou políticas que não sejam coerentes com as previsões da Convenção.”

Indo ao encontro das previsões no ordenamento jurídico brasileiro a respeito da gestão democrática das cidades e participação da população nas decisões que as afetam diretamente, o relatório prevê que os processos de planejamento devem envolver diretamente essas pessoas, com a realização de audiências públicas com as comunidades afetadas, o fornecimento efetivo e a disseminação de informações completas a respeito dos projetos, incluindo planos detalhados de reassentamento, um intervalo de tempo suficiente após o fornecimento de informações para que as pessoas possam opinar sobre ou se opor à realização dos projetos propostos, e a oportunidade de apresentar propostas alternativas a serem efetivamente levadas em consideração pelo Poder Público.<sup>58</sup>

States should explore fully all possible alternatives to evictions. All potentially affected groups and persons, including women, indigenous peoples and persons with disabilities, as well as others working on behalf of the affected, have the right to relevant information, full consultation and participation throughout the entire process, and to propose alternatives that authorities should duly consider. In the event that agreement cannot be reached on a proposed alternative among concerned parties, an independent body having constitutional authority, such as a court of law, tribunal or ombudsperson should mediate, arbitrate or adjudicate as appropriate.<sup>59</sup>

Tendo em vista que as remoções forçadas não podem resultar em famílias desabrigadas ou vulneráveis a outras violações de direitos humanos, é necessário também que antes da remoção sejam tomadas todas as medidas no sentido de reassentar tais famílias o mais próximo possível de onde originalmente habitam e tem sua fonte de sustento.

Durante a realização de remoções forçadas, deve-se garantir que o processo ocorra de acordo com os princípios internacionais de direitos humanos, não ameaçando a dignidade e os direitos humanos à vida e à segurança daqueles afetados. Os agentes estatais devem tomar medidas no sentido de assegurar que ninguém seja privado da sua propriedade durante a demolição, tendo a oportunidade de recolher os bens que considere importantes.

Por fim, depois da realização da remoção, quando estritamente necessária, o Poder Público deve garantir que as pessoas afetadas tenham imediato acesso a comida, água potável, abrigo adequado, serviços médicos básicos, educação para as crianças, bem como a garantia de que membros de uma mesma família ou comunidade não sejam separados como resultado

58 NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Relatório A/HRC/4/18. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, Miloon Kothari. p. 20.

59 Ibidem. p. 20. “Os Estados devem explorar todas as alternativas à remoção. Todos os grupos e pessoas potencialmente afetados, além das pessoas trabalhando em favor dos afetados, tem direito de acessar as informações relevantes e de participar durante todo o processo, inclusive propondo alternativas que as autoridades devem considerar seriamente. No caso de não ser alcançado o consenso em uma alternativa entre as partes, um terceiro, tendo autoridade conferida pela constituição, tal como um tribunal, deve mediar ou arbitrar conforme seja apropriado.” (tradução nossa)

da remoção.

## 4 ESTUDO DE CASO

### 4.1 Breve histórico da ocupação da região

As primeiras ocupações no Serviluz datam do final da década de 40 e início da década de 50, sendo compostos por pescadores e famílias de imigrantes procedentes do interior do estado, tendo o contingente de ocupantes aumentado substancialmente pela chegada de moradores que já foram removidos para a construção da avenida Presidente Kennedy.

Na década de 50 a cidade de Fortaleza e notadamente a região do Serviluz recebeu grandes contingentes de pessoas provenientes do êxodo rural, que fugiam da seca em busca de melhores condições de vida nas cidades, crescendo substancialmente as áreas ocupadas por assentamentos informais. Já na década de 60, os planos de urbanização realizados em Fortaleza favoreceram a segregação socioespacial com a instalação de equipamentos urbanos e obras de infra-estrutura.<sup>60</sup>

Posteriormente, em 1974, foram removidos os habitantes da praia Mansa, tendo sido alegado como motivo um suposto risco ao meio ambiente e aos moradores do local, sendo transferidos para o Serviluz sem nenhuma infra-estrutura para que pudessem se instalar com condições mínimas de sobrevivência digna.

A ocupação da região do Serviluz, portanto, desde o início se deu por meio de um crescimento populacional espontâneo em assentamentos informais, portanto ilegais, e desprovidos de qualquer infraestrutura, com recursos precários já que todos os investimentos eram realizados nas regiões ocupadas pelas elites. Além disso, os primeiros moradores já chegaram ali devido a remoções ou outros processos que os impediram de permanecer nos seus lugares de origem.

---

60 LIMA, Ernandy Luis Vasconcelos de. *Das areias da praia às areias da moradia: um embate socioambiental em Fortaleza-CE*. Fortaleza: UFC, 2005. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Fortaleza, 2005.

Não tendo acesso ao mercado imobiliário privado, os moradores da região foram se instalando em locais de risco ambiental devido ao avanço da areia e do mar, nunca tendo direito a regularização fundiária ou outros projetos de melhoria da infra-estrutura por se localizarem em um espaço de expansão do capital imobiliário, de modo que a sua permanência impede o estabelecimento de um corredor turístico ligando a beira-mar à Praia do Futuro.

Seus moradores resistem às doenças respiratórias, de pele e às relacionadas à falta de um saneamento adequado; ou seja, aos diversos problemas socioeconômicos e ambientais encontrados nas áreas segregadas das cidades brasileiras. A presença de um complexo petroquímico também representa, possivelmente, um fator de “desespero” na vida desses moradores, pois sua posição indica riscos à população e sobrecarga ao ambiente.<sup>61</sup>

#### **4.2 Considerações sobre o projeto Aldeia da Praia**

O Projeto Aldeia da Praia, de responsabilidade da Secretaria de Turismo de Fortaleza - SETFOR, tem como área de impacto direto a região do Serviluz, localizada entre o Porto do Mucuripe e a Praia do Futuro, e tem como objetivo primordial, segundo o Relatório de Avaliação Ambiental Estratégico apresentado pela SETFOR, “integrar a Av. Beira mar à Praia do Futuro, favorecendo a atividade turística, criando novas áreas de desenvolvimento socioeconômico na cidade”.

Tal projeto tem como intervenção de maior impacto a construção de uma praça de 8 mil metros quadrados que faz com que seja necessária a remoção de centenas de famílias que habitam naquela região e ali construíram as suas relações sociais e familiares. Observe-se, portanto, que se trata de um empreendimento que visa favorecer o turismo de alto padrão, ao criar um corredor turístico entre a beira-mar e a Praia do Futuro, embelezando e qualificando a região para a circulação de turistas que traria avanço econômico para o entorno.

A intervenção a ser feita, pretende favorecer o desenvolvimento das atividades econômicas terciárias a partir da qualificação da área para a realização de eventos de grande porte, tais como shows artísticos, exposições, feiras, competições esportivas de massa, comemoração de datas especiais, etc. O projeto pretende, portanto, com a valorização da faixa de praia, tanto do ponto de vista ambiental, quanto sócio-econômico, beneficiar, direta e indiretamente, a população de Fortaleza nas suas diferentes classes sociais.<sup>62</sup>

Em uma região à qual nunca foi dada atenção, que tem problemas muito básicos

---

61 LIMA, Ernandy Luis Vasconcelos de. *Das areias da praia às areias da moradia: um embate socioambiental em Fortaleza-CE*. Fortaleza: UFC, 2005. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Fortaleza, 2005. p. 119.

62 *Ibidem*. p. 30.

como números de violência alarmantes, déficit habitacional e a ausência de estruturas básicas de educação e saúde, o investimento que é feito destina-se ao turista de alto nível, removendo-se milhares de famílias para que a região possa ficar mais bonita e atrativa para aqueles. David Harvey analisa as transformações urbanas desse tipo como um fenômeno que quase sempre tem uma dimensão de classe, por serem as populações marginalizadas as mais afetadas para que o capital possa se reinventar e aplicar os seus excedentes de produção nas cidades, gerando mais lucro.

Surplus absorption through urban transformation has, however, an even darker aspect. It has entailed repeated bouts of urban restructuring through "creative destruction." This nearly always has a class dimension, since it is usually the poor, the underprivileged, and those marginalized from political power that suffer first and foremost from this process. Violence is required to achieve the new urban world on the wreckage of the old.<sup>63</sup>

Para o reassentamento das 3.068 famílias previstas para serem desapropriadas, foi prevista a construção de um conjunto habitacional em um terreno localizado a 2,5 km de distância e que, por sua localização, dificulta muito o acesso dessas famílias à região em que construíram toda a sua vida e de onde tiram o seu sustento, sem que fossem analisadas outras possibilidades de reassentamento dentro da própria comunidade, como exige o Plano Diretor Participativo de Fortaleza no seu artigo 5º, referente às diretrizes da política de habitação.

Ocorre, no entanto, que o terreno em questão, por estar ocioso em uma região com altos índices de déficit habitacional, foi ocupado por dezenas de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social, estabelecendo-se a Comunidade Alto da Paz, razão pela qual foi proposta pela Procuradoria do Município uma ação de reintegração de posse contra os ocupantes, cujos termos serão analisados a seguir, e que resultou na remoção violenta das famílias em nome do desenvolvimento econômico.

Observe-se, ainda, que no Projeto Aldeia da Praia consta apenas a menção ao empreendimento de moradia a ser construído, não havendo projeto ou alocação de recursos para tal finalidade, o que seria realizado posteriormente pela Secretaria de Habitação, o que reforça ainda mais o caráter puramente turístico e desenvolvimentista do projeto em análise.

O empreendimento se refere a obras civis para modernização dos

---

63 HARVEY, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso, 2012. p. 16. "A absorção do excedente por meio da transformação urbana tem, contudo, um aspecto ainda mais sombrio, uma vez que implica uma grande recorrência de reestruturação urbana por meio de uma "destruição criativa". Quase sempre, isso tem uma dimensão de classe, pois em geral são os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político os que sofrem mais que quaisquer outros com esse processo. A violência é necessária para criar um mundo novo sobre os escombros do antigo." (tradução nossa)

equipamentos comunitários e calçadão e estruturas existentes na Praia do Serviluz, Titanzinho e Praia do Futuro, conforme projeto urbanístico e arquitetônico apresentado pretende, com a proteção da faixa de praia, a completa recomposição paisagística do trecho e criação de áreas de lazer de grande porte, beneficiando a população de Fortaleza, incrementando o fluxo turístico, ao mesmo tempo em que contribui para a sustentabilidade da cidade.<sup>64</sup>

### **4.3 Análise da ação de reintegração de posse**

#### **4.3.1 Petição Inicial**

A procuradoria inicia a sua argumentação, na petição inicial protocolada em 23 de outubro de 2012, com a alegação de que o Projeto Aldeia da Praia vai “melhorar exponencialmente a vidas das pessoas que moram no seu entorno”, por se tratar da realização de investimento nas áreas de habitação, lazer, saneamento básico, requalificação das vias, entre outros.<sup>65</sup>

Segue a argumentação afirmando que a invasão impediu a continuidade do projeto, informação que se mostrou descabida tendo em vista que um ano e dez meses após a remoção dos ocupantes a obra não começou a ser realizada, não havendo relação nenhuma entre o atraso na realização do projeto e a ocupação em questão.

O município afirma, ainda, que os invasores não colaboraram com as tentativas de conciliação realizadas, não tendo comparecido à reunião realizada pelo Ministério Público Estadual, bem como mostraram-se as famílias indispostas a negociar com a Habitafor, que compareceu ao terreno a fim de atingir uma negociação pacífica amigável. Não foi informado no processo, no entanto, o teor das propostas apresentadas aos ocupantes. Alega, por fim, que a Guarda Municipal não logrou impedir a invasão, dada a presença no local de criminosos, em especial de traficantes.<sup>66</sup>

A argumentação a respeito do pedido liminar revela a profunda contradição na atuação da Prefeitura, tendo em vista que a alegação a respeito do perigo da demora diz respeito à obstaculização da construção das moradias, as quais, mesmo depois da remoção violenta, não estão sendo construídas devido à morosidade da administração pública municipal, de modo que as pessoas que seriam beneficiadas pela construção das unidades habitacionais permanecem em residências precárias enquanto aquelas que residiam no terreno

---

64 FORTALEZA. Secretaria de Turismo. *Relatório de Avaliação Ambiental Estratégico – Projeto Aldeia da Praia*. p. 30.

65 PETIÇÃO INICIAL. Processo número 0040205-12.2012.8.06.0001, p. 10.

66 Ibidem. p. 12.

em questão, mesmo que em moradias indignas, visto que desprovidas de qualquer estrutura de saneamento básico, tenham sido privadas do único abrigo de que dispunham.

O Município descumpre, portanto, o princípio da função social da propriedade pública, ao permitir por tanto tempo a ociosidade de um terreno destinado à construção de moradias populares, por não ter dado ao imóvel a sua destinação em tempo hábil para que a população afetada seja retirada da posição de vulnerabilidade e tenha acesso à moradia adequada.

O alegado risco de não serem recebidos os investimentos federais referentes ao projeto Aldeia da Praia, por sua vez, perde a validade enquanto fundamento para a remoção liminar a partir do momento que expiraram os prazos estabelecidos, o que ocorreu em dezembro de 2012, conforme os documentos anexados à inicial, de forma que a remoção apressada e violenta, ocorrida mais de um ano depois, já não se fazia necessária sob esses fundamentos.

A ata de reunião demonstra, ainda, a insegurança a que são submetidos os ocupantes, tendo em vista que a eles é dado um prazo para desocupar o imóvel, mas a contrapartida por parte da prefeitura é imprecisa e insuficiente, comprometendo-se o município a destinar “o remanescente das habitações do Projeto Aldeia da Praia para as famílias da ocupação cadastradas” e destinar “uma porcentagem das habitações a serem construídas em 2013 para as famílias da ocupação cadastradas”, o que leva insegurança às famílias que já estão em situação de vulnerabilidade social, haja vista a precariedade das habitações na ocupação em questão.

Resta profundamente desrespeitado, ainda, o direito de acesso à justiça, tendo em vista que a audiência foi realizada com a presença de promotor de justiça, representantes da Polícia Civil e da Polícia Militar, representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Infraestrutura, enquanto os três ocupantes que compareceram não estavam sequer acompanhadas de advogado ou defensor público, havendo um abismo entre eles e a Prefeitura.

#### **4.3.2 Decisão Liminar**

Na decisão interlocutória a juíza se limita a analisar as circunstâncias que delimitam a posse do bem, não levando em conta a situação de vulnerabilidade das famílias e autorizando a remoção, mesmo se tratando de um problema complexo, inclusive determinando o auxílio de força policial.

A despeito de afirmar o dever do poder público de garantir a execução do programa de habitação, não são determinadas medidas para assegurar que a sua execução ocorresse em tempo hábil para minimizar os danos causados e garantir o acesso à moradia às centenas de famílias beneficiadas pelo projeto, ou quaisquer outras medidas de garantia dos direitos humanos.

verifica-se que ao Judiciário, afogado em demandas sociais complexas cabe colaborar com uma solução constitucionalmente adequada na tutela do direito a moradia, além de encontrar soluções menos traumáticas para conflitos desse jaez, possibilitando a solução racional do impasse e restabelecendo a ordem social sem maiores riscos a quaisquer das partes.<sup>67</sup>

A juíza, como visto, reconhece a profundidade do problema social que representa o acesso à moradia em Fortaleza, no entanto embasa a sua decisão nos institutos do Direito Civil e na discricionariedade do Poder Público ao decidir quem será atendido pelos programas sociais, mesmo que a realização de tais programas causem danos irreparáveis a dezenas de famílias.

Ao realizar juízo de valor a respeito da conduta dos ocupantes do terreno, é conferido caráter absoluto às políticas públicas, dotando-as de adequação presumida na proteção dos direitos fundamentais, quando nos casos concretos muitas vezes se verifica o contrário, políticas públicas que violam direitos, não podendo essas violações serem afastadas de apreciação pelo Poder Judiciário.

Condutas como tais, dotadas de manifestada carga antidemocrática, não compadecem com os ditames jurídicos mais singelos, nem tampouco contribuem para a execução de políticas públicas que, ainda que minguadas, se destinam exatamente a proteger os direitos fundamentais, objetivando a justiça social.<sup>68</sup>

A decisão em sede de liminar não determina a realização de nenhuma diligência a fim de perquirir as reais condições sob as quais vivem aquelas famílias ou a sua disposição ao diálogo, limitando-se a juíza a acatar as alegações do Município, mesmo reconhecendo que a remoção das famílias seria traumática, de modo que a única medida determinada para minimizar os danos foi o cadastramento das famílias a serem removidas. A decisão não determina sequer que seja fornecida a informação a respeito de quando será realizada a remoção, gerando completa insegurança dos ocupantes.

---

67 DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. Processo número 0040205-12.2012.8.06.0001, p. 75.

68 Ibidem. p. 75.

O mandado de reintegração de posse foi cumprido em 20 de fevereiro de 2014, com a tomada de apenas uma medida acautelatória, qual seja o cadastramento da prefeitura para posterior verificação a respeito da inclusão ou não no programa MCMV.

### **4.3.3 Desrespeito aos Direitos Humanos e o Alto da Paz**

O Comentário Geral Número 7 à Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre o direito à moradia adequada, adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU elenca, conforme visto, o acesso à justiça e o devido processo legal como indispensáveis à garantia do direito à moradia adequada, tendo em vista a interdependência entre os Direitos Humanos, de modo que a violação de um leva inevitavelmente à violação de outros.

No caso em análise, podemos perceber a inadequação entre a concessão da medida liminar e as recomendações das Nações Unidas no sentido da garantia do direito à moradia adequada, tendo em vista que foi concedida a liminar sem que fossem ouvidas de maneira eficiente as famílias que ocupavam o terreno, de modo que de forma nenhuma foi buscado um procedimento adequado para a defesa dos Direitos Humanos elencados na Convenção.

Tal inadequação se observa sobremaneira no fato de que não foram realizadas pela juíza audiência de conciliação ou inspeção judicial anteriormente à realização do despejo, o que representa uma negativa quase absoluta do acesso à justiça àquelas pessoas, tendo em vista que não foram realizados dois procedimentos previstos na legislação e que seriam ferramentas hábeis para perquirir as reais dificuldades e a disposição das partes para uma composição menos danosa.

O Comentário Geral assegura, ainda, que para que seja mantida a conformidade com a Convenção, os indivíduos removidos das suas casas não podem ser deixados sem moradia ou vulneráveis a violações de outros Direitos Humanos, devendo o Estado tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com os recursos disponíveis, para garantir a moradia adequada após a remoção.

É ressalvado pelo Comitê a importância de se despender todos os esforços para evitar remoções forçadas, sendo irrelevante a previsão do artigo 2.1 da Convenção que determina que a realização dos direitos previstos deve ser buscada progressivamente de acordo com os recursos disponíveis, tendo em vista a natureza da prática das remoções

forçadas e a agressão a diversos direitos, devendo o Estado abster-se totalmente de tal prática, buscando outros meios para a resolução dos conflitos.

Tais recomendação também não foram levadas em conta no processo judicial ora objeto de análise, haja vista a falta de preocupação em assegurar qualquer garantia ou proteção às pessoas anteriormente à ordem de reintegração de posse e a ausência de esforço em buscar solução mais pacífica.

Ressalte-se, ainda, a desconsideração do direito de posse daquelas famílias sob o fundamento de que seja garantido o interesse público na realização do projeto em questão, o que permitiu a sua remoção violenta com o auxílio de força policial e o total abandono a que foram submetidas após a remoção.

O Poder Público, tanto na figura da prefeitura quando da Polícia Militar e do Poder Judiciário, desrespeitou diversas normativas e recomendações internacionais a respeito do direito humano à moradia adequada ao não tomar as providências no sentido de reduzir os danos na realização de um projeto baseado no desenvolvimento econômico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação do direito humano à moradia adequada, com todas as suas características, ainda é uma realidade muito distante para as pessoas que não podem pagar por ele. Em um Estado controlado pelo capital, se estabelece uma ordem jurídica que permite a sua expansão em detrimento dos direitos de grupos oprimidos, construindo-se uma visão hegemônica de que comportamentos que desviam dessa ordem devem ser evitados a qualquer custo, mesmo que isso produza, no caso do direito à moradia, imensos problemas para as cidades, relacionados à sua organização, à proteção do meio ambiente e até mesmo às conflitualidades e à violência urbana, derivados da segregação socioespacial e da desigualdade econômica.

Pode-se observar, no caso em análise, a extrema fragilidade da posse em assentamentos informais frente à necessidade de realizar grandes projetos, a despeito das orientações das Nações Unidas e dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Ressalte-se, ainda, a omissão estatal em realizar direitos fundamentais e a relação direta dessa omissão com as possibilidades de expansão do capital. No caso da organização das cidades, tal processo acontece deixando-se grandes áreas desprovidas de regularização fundiária e permitindo a aquisição dessas terras como um insumo de baixíssimo custo pelo mercado imobiliário.

Conclui-se, portanto, que devido a essa relação e à necessidade de reservas de insumos para que o capital possa seguir se reproduzindo e avançando sobre a terra urbana, o mercado não fornece respostas suficientes para a segregação socioespacial e a necessidade de garantia de direitos fundamentais, mas antes se opõe à resolução desses problemas.

Os conflitos gerados pela segregação socioespacial, portanto, são protagonizados pelo mercado imobiliário e favorecidos pelo Poder Público e pelo discurso hegemônico que exclui e marginaliza as comunidades mais vulneráveis, que não dispõem de meios materiais para ter acesso a uma moradia adequada e prover satisfatoriamente a sua própria sobrevivência e da sua família.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Para além da regularização fundiária: Porto Alegre e o Urbanizador Social*. In: \_\_\_\_\_; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções*. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- BORJA, Jordi. *A democracia em busca da cidade futura*. In: Sugranyes, A.; Mathivet, C. *Cidade Para Todos: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago, Chile, Habitat International Coalition (HIC), 2010. p. 34.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Do estado liberal ao estado social*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 04.01.2016.
- BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em 20.10.2015.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 17.11.2015.
- Carta de Atenas. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Terceira parte – Conclusões; Pontos de Doutrina, p. 29. Acesso em: 4 ago. 2013.
- Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em 27 de outubro de 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo:

Saraiva, 2010.

Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver. Disponível em:

<<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>> Acesso em 10.01.2016.

GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna*. Teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HARVEY, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Ernandy Luis Vasconcelos de. *Das areias da praia às areias da moradia: um embate socioambiental em Fortaleza-CE*. Fortaleza: UFC, 2005. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Fortaleza, 2005.

MARICATO, Ermínia. *A bomba relógio das cidades brasileiras*. In: Revista Democracia Viva. Rio de Janeiro: IBASE, vol 11, 2001.

MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: Arte, 2003.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ONU. CEDESC. Comentário Geral nº 4 ao artigo 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

ONU. CEDESC. Comentário Geral nº 7 ao artigo 11.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, pg. 6. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/106/28/PDF/G0710628.pdf?OpenElement>> Acesso em 17.12.2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade: Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, Pólis, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

VAINER, Carlos. *Pobreza e desigualdades na cidade: as lutas urbanas e os desafios para a ação parlamentar*. Disponível em:

<[http://www.eliomar.com.br/site/arquivostexto/cidade\\_para\\_todos.pdf](http://www.eliomar.com.br/site/arquivostexto/cidade_para_todos.pdf)> Acesso em 24.11.2015.