



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

**O princípio da não remoção como concretizador do direito
fundamental social à moradia digna**

Thaís Boia Marçal

Rio De Janeiro

2015

THAÍS BOIA MARÇAL

**O princípio da não remoção como concretizador
do direito fundamental social à moradia digna**

Monografia apresentada à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Professor Orientador: Marco Aurélio Bezerra de Melo

Professora Coorientadora: Néli Luiza C. Fetzner

RIO DE JANEIRO

2015

THAÍS BOIA MARÇAL

O princípio da não remoção como concretizador
do direito fundamental social à moradia digna

Monografia apresentada como exigência
de conclusão de Curso de Pós-
Graduação *lato sensu* em Direito da
Escola da Magistratura do Estado do Rio
de Janeiro.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. MS. Marco Aurélio Bezerra de Melo
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ricardo César Pereira Lira
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ – não aprova nem reprova as opiniões emitidas neste trabalho, que são de responsabilidade exclusiva da autora.

“Entre a indiferença egoísta e o protesto violento, há uma opção possível: o diálogo.”

Papa Francisco

Aos meus pais, Neide e Gilberto, com
todo amor.

Ao Desembargador Marco Aurélio
Bezerra de Melo, por todo incentivo e
apoio.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sou grata a Deus por me permitir concluir este estudo sempre guiando meus passos.

Agradeço aos meus pais Neide e Gilberto por todo apoio, incentivo e carinho, bem como a minha avó Clarisse e a toda minha família.

Sou grata a Deus por ter colocado em minha vida meu querido orientador, desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo, pessoa por quem nutro profunda e sincera admiração e a quem agradeço por todo incentivo e apoio, sem os quais este estudo não seria possível. Obrigada pelos valiosos ensinamentos durante a elaboração desta pesquisa e no período em que estagiei em seu Gabinete do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Obrigada por me manter acreditando que o Direito é, sim, um instrumento de transformação e justiça social. E, mais uma vez, obrigada por me permitir ganhar novos amigos (Gabriela, Grace, Ricardo, Adriana e Letícia).

Ao desembargador Jessé Torres Pereira Júnior agradeço por me apresentar o caminho do consensualismo no Direito Administrativo, que muito influenciou este estudo, e por toda a paciência em me transmitir tantos conhecimentos durante o período em que estagiei em seu Gabinete no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Agradeço, ainda, à sua equipe, que me recebeu de maneira tão acolhedora, generosa e gentil (Renata, Patrícia, Márcia e Gleice).

Ao meu eterno professor de Direito Financeiro e Tributário, doutor Adilson Rodrigues Pires, agradeço por toda a gentileza em me ouvir e me orientar nos mais diversos momentos profissionais, inclusive durante toda a elaboração deste estudo.

Aos estimados professores Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Daniel Sarmento, Eduardo Mendonça e Vânia Sciliano Aieta, que me incentivaram e estimularam a pesquisar este tema desde a Faculdade.

Ao professor José Augusto Garcia de Souza, pela colaboração na reflexão sobre o tema e pelos materiais fornecidos.

Ao desembargador Alexandre Freitas Câmara, por todos os ensinamentos durante meu estágio em seu Gabinete no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, período este valiosíssimo para minha formação profissional e que ainda me permitiu ganhar queridos amigos (Alessandra, Sabrina, Dione, Chu e Ricardo).

Ao doutor Christiano de Oliveira Taveira e ao doutor Leonardo Rocha Almeida, pelo incentivo constante no estudo e por toda a paciência em esclarecer minhas dúvidas.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), pelo acolhimento e capacitação, em especial ao Serviço de Monografia, nas pessoas da professora Néli Luiza Fetzner, a quem agradeço pelas valiosas contribuições neste estudo, e a Anna Dina Vinciguerra da Silva, por toda gentileza e atenção.

Às minhas queridas Bibliotecas da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e, mais recentemente, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A gentileza e profissionalismo das equipes que as compõem foram imprescindíveis à obtenção do acesso às obras fundamentais para a presente pesquisa.

À estimada bibliotecária Maria Beatriz Pontes de Carvalho pela gentileza na atenta revisão desta pesquisa. Uma honra poder contar com suas palavras e orientação, sem as quais não seria possível alcançar o resultado final deste trabalho.

Aos meus amigos, que deixo de citar nominalmente para não cometer o equívoco de não mencionar alguém, agradeço pelo companheirismo e carinho.

RESUMO

Trata-se de monografia de conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu* da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, em que se analisa a aplicação do princípio da não remoção como instrumento de efetividade do direito à moradia digna. Em um cenário de ocupação desordenada do solo, é preciso que sejam empreendidos meios para promover a regularização fundiária plena, de modo a permitir o desenvolvimento socioeconômico dos indivíduos onde estes fixaram suas raízes, abandonando-se uma postura de segregação, extirpando o conceito de “cidade partida”. Revela-se de nodal importância considerar os anseios da população das áreas das favelas no momento de se realizar um programa de urbanização, alterando-se a postura imperativa estatal para uma postura dialógica consensual, de forma a ser atingida a política pública mais eficaz para a localidade, sempre tendo como norte o princípio da não remoção.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 – MORADIA: NECESSIDADE HUMANA CONSTANTE	12
1.1. Histórico relevante da moradia	13
1.1.1. Pré-história: mudanças constantes	13
1.1.2. Oriente próximo: início do projeto de cidades	14
1.1.3. Grécia: valorização do papel estatal	15
1.1.4. Roma: verticalização das estruturas urbanas	16
1.1.5. Cidades europeias na Idade Média: segregação das moradias	17
1.1.6. Renascença: formação das cidades-estados	20
1.1.7. Revolução Industrial: demarcação das periferias	21
1.1.8. Cidade moderna: função e organização das cidades	24
1.1.9. Cidade contemporânea: avanço tecnológico	25
2 – DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA DIGNA	26
2.1. Conceito	26
2.2. Dimensão negativa	34
2.3. Dimensão positiva	39
3 – O DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA	48
3.1. A importância da cidade como tutela do direito à moradia	48
3.2. O meio ambiente artificial e a tutela do direito à moradia	54
4 – PRINCÍPIO DA NÃO REMOÇÃO	59
4.1. Delimitação do estudo: favelas	59
4.2. Contexto histórico-social da formação das áreas favelizadas	59
4.2.1. O processo histórico de formação das favelas brasileiras	63
4.2.2. As favelas cariocas	64
4.3. <i>Standards</i> para aplicação do princípio da não remoção	70
4.4. As consequências da aplicação do princípio da não remoção: aplicação da regularização fundiária plena	75
5 – O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POR UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES A PARTIR DA SISTEMÁTICA DIALÓGICA ADMINISTRATIVA	79
5.1. Administração pública e cidadão	79
5.2. A consensualidade da administração pública dialógica nas favelas	82
CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS	89

INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto enfoca a temática do princípio da não remoção, previsto no art. 234, I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e no art. 429, VI, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, vale dizer: dimensão negativa do direito à moradia, caracterizado pelo fato de que a política de desenvolvimento urbano deverá respeitar a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes.

Para tal, estabelece como premissa a reflexão sobre a fundamentalidade da moradia enquanto direito intrinsecamente ligado à tutela da dignidade da pessoa humana, objetivo fundamental da República, nos termos do art. 1º, III, da CRFB.

Diante desse panorama, o princípio da não remoção – de construção doutrinária, jurisprudencial e legal – sinaliza uma política urbana de inclusão e de justiça social, favorecendo a população de baixa renda que preenchem os requisitos legais, em detrimento de simples descumprimento de regras procedimentais para ocupação do solo urbano.

Resta saber, assim, se o princípio da não remoção, na batalha contra as condições inumanas de sobrevivência da população de baixa renda, possui, de fato, a almejada concretude no plano fático, por meio da identidade entre a finalidade visada pelo regramento e a melhoria da qualidade de vida da população.

No presente estudo, busca-se despertar a atenção para o aumento desordenado da população que vive em favelas na cidade do Rio de Janeiro, e para a manutenção, sempre que possível, dos indivíduos no local em que estabeleceram a sua identidade sociocultural, como forma de respeito à dimensão negativa do direito à moradia, sem

descuidar dos aspectos ligados ao direito a um meio ambiente equilibrado, além da integridade psicofísica dos moradores.

Ademais, o trabalho procura trazer à tona discussão sobre a fundamentalidade do direito à moradia, dentro de um contexto de promoção da dignidade da pessoa humana. O foco é o respeito à identidade sociocultural, de modo a impedir a segregação dos indivíduos com menos recursos financeiros em locais ermos, desprovidos da estrutura básica que configura a moradia como adequada, nos termos do Comentário Geral nº 6 da Organização das Nações Unidas, a fim de permitir uma interpretação inclusiva do direito à cidade.

Assim, busca-se comprovar, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, que o direito social à moradia compõe o elenco dos direitos fundamentais, além de atestar a desnecessidade de regulamentação legal para a aplicação do princípio da não remoção, que se vincula à atuação do Poder Público. É imperioso destacar ainda a ponderação entre o conflito do princípio da não remoção e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como explicitar a necessidade de valorização da localidade utilizada como moradia, independentemente de se tratar de ocupação irregular do solo.

Ao final, pretende-se valorizar uma postura consensualista, baseada na ideia de Administração Pública Dialógica, a fim de se obter a solução mais adequada para o caso concreto, tendo como norte o princípio da não remoção.

A fim de comprovar tais premissas, o presente estudo seguirá a metodologia do tipo bibliográfica, histórica, qualitativa, parcialmente exploratória.

1. MORADIA: NECESSIDADE HUMANA CONSTANTE

O direito à moradia é alvo da abordagem de diversos campos da ciência, seja da literatura, filosofia, sociologia, arquitetura, entre outras. A título exemplificativo, encontram-se as considerações feitas pelo cronista Rubem Braga¹ ao ressaltar a importância de se ter um local para viver: “pode haver uma janela alta de onde eu vejo o céu e o mar, mas deve haver um canto bem sossegado em que eu possa ficar sozinho, quieto, pensando minhas coisas, num canto sossegado onde um dia eu possa morrer.”

No campo da filosofia, observa-se a frase de Dulce Mara Critelli² ao afirmar que a moradia não se trata de um valor cultural, e sim natural, uma vez que a casa traduz a expressão mais forte da condição humana. Inclusive, tal constatação pode ser extraída da leitura das obras de pensadores como Hannah Arendt e Martin Heidegger, quando escreveram que o homem não consegue viver na natureza pura, criando artefatos e ambientes para habitar o mundo. De maneira diferente, acrescentam os autores, ocorre com os animais irracionais que vivem no mundo natural. E, justamente, dos ensinamentos de Hannah Arendt³ percebe-se que o artifício criado pelo homem tem que ser adequado à ação e ao discurso.

Apesar da quantidade e qualidade material produzido, o campo empírico do presente estudo está limitado à área jurídica por questões metodológicas.

¹BRAGA, Rubem. *A casa*. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <http://mortuis.vilabol.uol.com.br/braga/1.htm> . Acesso em: 23 mar. 2015.

² CRITELLI, Dulce Mara. *Analítica do sentido: uma aproximação e interpretação do real de orientação fenomenológica*. São Paulo: Brasiliense, 2006. p. 13.

³ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, passim.

1.1. Histórico relevante da moradia

A moradia está intrinsecamente ligada à condição existencial do ser humano, restando presentes nas mais diversas formas de sociedade, inclusive, anterior ao próprio conceito de sociedade, uma vez que pode ser encontrada em todos os períodos históricos.

Este primeiro capítulo objetiva destacar momentos históricos, os quais apresentam características que, de alguma forma, colaboraram para a construção do conceito de moradia concebido nos dias atuais. Para tanto, será usada a logística proposta por Luiz Henrique Antunes Alochio⁴.

1.1.1. Pré-história: mudanças constantes

Na Pré-História, merece destaque o fato de os homens do Paleolítico viverem de uma maneira muito primitiva, em grupos nômades, ou seja, se deslocavam constantemente de região para região em busca de alimentos. Habitavam cavernas, copas de árvores, saliências rochosas ou tendas feitas de galhos e cobertas de folhas ou de pele de animais. Quando tem início o período neolítico, são formadas as primeiras aglomerações urbanas⁵, as quais acarretaram alterações no meio ambiente, que passaria a ser transformado de modo a criar melhores condições de vida, permitindo, por exemplo, o depósito de alimentos para um período mais longo, bem como protegendo os indivíduos das intempéries naturais de modo mais eficaz do que outrora⁶.

⁴ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Do solo criado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 7.

⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁶ CANUTO, Elza Maria Alves. *O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para efetivação da dignidade da pessoa humana*. Uberlândia, 2008. Dissertação de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. p. 33.

Ademais, a partir deste momento, o ser humano passou a produzir intervenções no ambiente, não como simples atitude de coleta ou produção de alimentos, mas, acima disso, como busca de abrigo para si e os de seu grupo, diante das grandes modificações na superfície terrestre.

Então, observa-se que a propriedade antiga, nos grupos sociais fechados, como as tribos, era coletiva. Não existia a concepção da propriedade privada. O início da concepção da propriedade privada veio através do sentimento de propriedade das vestimentas, utensílios e ferramentas pessoais⁷.

Verifica-se, assim, que o ser humano passa a ser caracterizado pelo sedentarismo típico de uma vida em sociedade.

1.1.2. Oriente Próximo: início dos projetos de cidades

Se, no período anterior, a forma de ordenação das pessoas era por meio de aldeamentos, neste período surge o primeiro conceito de cidade, pois os serviços não são executados pelas mesmas pessoas que cultivam a terra. Como os produtos e serviços influenciavam na vida da própria cidade e na produção do cultivo da terra, que passou a usar utensílios desenvolvidos nas cidades multiplicando a produção. Vê-se, logo, que as cidades têm uma taxa de crescimento maior que as das antigas aldeias, dando origem a uma concentração populacional latente.

Com a organização social em cidades, há o aparecimento de um poder central, normalmente ligado ao poder divino. O rei, como representante máximo de Deus na terra, era o proprietário de todas as terras sob seu domínio. A forma como essa terra foi dividida originou as diferentes concepções sobre a propriedade. Os reinos eram

⁷ GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 12.

ampliados mediante guerras de conquistas, quando só os bens eram apropriados em favor do rei, que concedia parte deles à classe dos sacerdotes e guerreiros, além de instituir impostos sobre as demais propriedades (dos quais os guerreiros e sacerdotes estavam isentos)⁸.

De acordo com o exposto por Luiz Henrique Antunes Alochio⁹, nesse período surgiram algumas situações antes inexistentes: a) canais para distribuição de água – irrigação; b) alteração do ambiente cultivável; c) adoção de muros e fossos protetores por algumas cidades – Ur, na Suméria, por exemplo – excluindo-se pela primeira vez o ambiente aberto natural do ambiente fechado das cidades; d) adoção de padrões distintos para as construções: uma forma para as residências e outra para os templos; e) divisão do terreno das cidades em propriedades individuais.

1.1.3. Grécia: valorização do papel estatal

Na Grécia, constata-se que a característica mais relevante para a temática da moradia é a personificação do interesse público pelo Estado, que administra diretamente as áreas públicas, intervindo, inclusive, nas áreas sagradas e particulares, de maneira a permitir o ordenamento da expansão urbana.

Em paralelo a tal característica, é neste momento histórico que se pode encontrar a mais antiga manifestação de uma assistência pública organizada à moradia, pois existiam leis que conferiam subsídio para habitação aos inválidos de guerra e, posteriormente, a qualquer cidadão que, por motivo de enfermidade, ficasse inválido para o trabalho.¹⁰

⁸ Ibidem, p. 13.

⁹ ALOCHIO, op. cit., p. 5.

¹⁰ BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 41.

Apesar de neste período ainda não se poder trabalhar sob a ótica de direitos fundamentais no sentido utilizado atualmente, percebe-se que, desde esta época, já se tinha a idéia de que a casa constituía o espaço inviolável de seu proprietário.

1.1.4. Roma: verticalização das estruturas urbanas

Segundo o estudo feito por Luiz Henrique Antunes Alochio¹¹, os arqueólogos defendem que, em Roma, já se encontravam com frequência construções em sentido vertical, sendo esta a típica moradia romana desde os primeiros anos do Império, podendo ser encontrado grande número de edifícios compostos de vários pavimentos – as famosas *insulae* – verdadeiros prédios de apartamentos na acepção moderna. Este fato demonstra a preocupação romana em aperfeiçoar o uso das áreas.

Ainda em Roma, nota-se que a singularização da propriedade alcançou seu apogeu na clássica visão do direito romano, ao qual era dado ao proprietário o direito de usar, fruir e dispor da coisa, de maneira absoluta, exclusiva e perpétua sobre o bem que detinha, respeitando pequenas limitações ante o confronto com outras propriedades.¹²

Da necessidade de morar é possível extrair o conceito de domicílio aperfeiçoado no direito romano, o qual foi definido tendo como referencial o desenvolvimento das condições da sociedade. Neste sentido, vale citar Sérgio Iglesias Nunes de Souza¹³ a respeito da correlação dos mencionados conceitos no período romano, pois, segundo o Digesto, Livro II, Título V, “*De aleatoribus*”, 1., parágrafo 2º, pelo termo “casa” pode-

¹¹ ALOCHIO, op. cit., p. 7.

¹² FORNEROLLI, Luiz Antônio Zanini. *A propriedade relativizada por sua função social*. Disponível em: <www.tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/cejur/arquivos/propriedade_funcao_social_luiz_fornerolli.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

¹³ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 31-32.

se depreender que estaria englobando as expressões “habitação” e “domicílio” - *domum autem pro habitatione et domicilio nos accipieri debere, certum est.*

Cumprido esclarecer, com relação à questão do domicílio em Roma, que o seu conceito dava prevalência ao sujeito, pois, conforme explicação de Guilherme Calmon Nogueira da Gama¹⁴, a teoria romana fixava o conteúdo jurídico do domicílio em razão do estabelecimento ou da permanência do indivíduo em um determinado lugar, não fazendo qualquer menção a uma relação entre lugar e indivíduo.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, o civilista Caio Mario da Silva Pereira¹⁵ acrescenta que a materialidade do domicílio está no estabelecimento de um lar para constituir um centro de interesses econômicos.

Ainda neste período, percebe-se que a moradia recebe tutela específica do Estado e da Igreja Católica, sendo esta última detentora de grande influência política e econômica por meio da implementação de políticas de assistência aos mais necessitados. Justamente com vistas a garantir o direito a ocupar um espaço urbano ou rural, foram editadas leis agrárias para distribuição de terras para assistência aos indigentes.¹⁶

1.1.5. Cidades europeias na Idade Média: segregação das moradias

Na Idade Média tem destaque a atuação mais proativa da sociedade para promover o desenvolvimento comum, sendo esta uma tarefa coletiva, em que a segurança e a organização estão a cargo da comuna e, sobretudo, das guildas e corporações que compõem a comuna.

¹⁴ GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *Direito civil: Parte geral*. São Paulo: Atlas, 2006.

¹⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1, 21. ed.: Introdução ao direito civil; teoria geral do direito civil. p. 378.

¹⁶ BITENCOURT NETO, op. cit., p. 42.

Apesar do esforço para construção de áreas comuns, verifica-se que, já neste período, o território era considerado uma marca da diferença de quem detinha mais poder, pois o senhor concedia o direito de utilização econômica do bem aos vassalos, que, em contrapartida, recebiam proteção militar.¹⁷

Com relação à moradia, já se podia perceber que as características das casas também já representavam um diferencial de poder, pois a nobreza vivia em castelos que demoravam anos para ter suas suntuosas estruturas erguidas e duravam séculos. Enquanto isso, a população pobre residia em casas feitas de pedra ou madeira, com telhado de palha, que duravam cerca de trinta anos.¹⁸

Assim, observa-se que as classes eram bem diferenciadas com relação à moradia que ocupavam. A burguesia habitava casas pequenas; o clero já dispunha de melhores estruturas de moradia, a maioria dos religiosos morando em conventos e mosteiros; por fim, os nobres eram os que tinham melhores condições de moradia, morando em luxuosos castelos.

Inclusive, pode-se perceber que a noção de “propriedade” foi introduzida, justamente, na transição do feudalismo para o capitalismo, para controlar o acesso às terras produtivas, que de feudo ou terras comunais passaram a constituir a propriedade. A transformação do feudo em propriedade converteu os senhores feudais em capitalistas. A transformação das terras comunais em propriedade na Inglaterra – através do processo de cerceamentos (*enclosures*) – que durou do século XVI ao século XVIII – privou os trabalhadores da possibilidade de produzirem seus meios de subsistência, obrigando-os a vender sua força de trabalho e tornando assim os servos e pequenos

¹⁷ FORNEROLLI, op. cit., p. 25.

¹⁸ CABRINI, Conceição; CATELLI, Roberto; MONTELATTO, Andrea. *História temática: terra e propriedade*. São Paulo: Scipione, 2001. p. 41.

produtores independentes em assalariados, que é a relação de produção predominante no capitalismo¹⁹.

Justamente com vistas a abafar qualquer tipo de revolta da maioria da população miserável, o Estado, que neste momento assume o papel de maior influência na sociedade em detrimento daquele outrora exercido pela Igreja, elabora leis de repressão à mendicância e à vagabundagem, consideradas ameaças à segurança pública e à propriedade. Podem ser encontrados exemplos disso em regiões da França (1253), da Itália (1350), da Espanha (1351) e da Inglaterra, em normas que se consolidaram ao longo do tempo²⁰. Esta seria a origem da política “velada” de higienização encontrada nos grandes centros urbanos atuais.

Mais um exemplo da visão e do comportamento discriminatório contra os indigentes/mendigos neste período é a proibição deles fixarem residência própria, pois a comunidade tinha ciência de que, se eles fixassem residência em determinado Estado, este deveria arcar com os custos de suas necessidades, sendo que o dinheiro para o mencionado custeio seria proveniente da contribuição financeira dos demais. Assim, os mendigos não despertavam sentimentos de solidariedade e sim de repulsa por parte da população.

Com o passar do tempo, não se poderia mais conceber que o Estado lidasse com esta situação de maneira neutra. Por isso, foi editada a lei do domicílio – *Act of Settlement*, de 1662 – , que proibia a expulsão e a mudança de domicílio dos pobres. Só que isso acabou por gerar o efeito indesejado pela população, qual seja, o aumento da carga tributária. Assim, um dos meios utilizados para reduzir os custos com a

¹⁹NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. *Propriedade*. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_propriedade.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

²⁰ BITENCOURT NETO, op. cit., p. 42-43.

assistência pública foi a deportação para trabalhar nas colônias do ultramar, caso dos ingleses e franceses.²¹

1.1.6. Renascença: formação das cidades-estados

O espaço vital – casa –, no plano barroco, era tratado como uma sobra. A grande avenida era o fato determinante da forma de tudo: da forma do lote para moradia até a profundidade do quarteirão. Assim, não subsiste a preocupação com o desenvolvimento pautado em garantir condições mínimas para habitação.

Com a expansão marítima, o desenvolvimento do comércio nas cidades e das corporações de ofícios, aliados à ascensão da burguesia – classe de comerciantes que moravam nas cidades (burgos) – ocorre uma grande modificação na estrutura econômica e fundiária da Idade Média. Desenvolveram-se fatores que culminaram na derrocada do regime feudal, como o aparecimento dos Estados-Nação, sob as idéias de igualdade, liberdade e fraternidade da Revolução Francesa.

Nasceram as Cidades-Estados, formadas pela população que não encontrava trabalho no campo e buscava refúgio nas cidades, surgindo, paralelamente, uma massa de artesãos e mercadores marginais à organização feudal. Como a cidade fortificada da alta Idade Média era pequena demais para acolher estes profissionais, formaram-se os subúrbios, que eram a expansão ocorrida diante das portas das cidades.²²

Com o Estado liberal, nasce o direito de propriedade decorrente do princípio da liberdade individual, sendo elevado à condição de direito fundamental, sagrado, inviolável e absoluto. Essa ampla liberdade aumentou a concentração dos bens nas mãos

²¹ Ibidem, p. 44.

²² ALOCHIO, op. cit., p. 14-15.

de poucos, gerando enormes abismos sociais, distorções que o trabalhismo inglês aponta como sendo grande injustiça social.

Neste momento, torna-se latente a segregação socioespacial de acordo com a renda de cada pessoa, pois quem detinha maior poder aquisitivo podia arcar com os custos gerados pelo emprego de todo o aparato de desenvolvimento.

1.1.7. Revolução Industrial: demarcação das periferias

Com o desenvolvimento que atingia todas as áreas sociais, ocorreu uma súbita queda da mortalidade, devido a melhores padrões nutritivos e a técnicas médicas aperfeiçoadas. Além disso, diante da visão promissora que era transmitida pela cidade, houve um movimento migratório intenso, que gerou uma concentração urbana sem precedentes.

Nesse ambiente e sob tais influxos, surgem as periferias, as quais traduzem a transformação do núcleo anterior das cidades, que passou a ser o centro de um novo organismo, às margens do qual surgiram outras entidades periféricas.

No caso, as periferias não são consideradas continuções das cidades existentes, como ocorria nas ampliações medievais – que representavam um território liberto, uma amálgama de iniciativas independentes – já que podem formar bairros suntuosos, bairros populares, instalações industriais ou depósitos. Conforme explanação de Benevolo²³, os indivíduos e as classes não desejavam integrar-se na cidade como num ambiente comum, mas as várias classes sociais tendem a se estabelecer em bairros diversos – ricos, médios e pobres – e as famílias tendem a viver da maneira mais isolada possível.

²³ BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 585.

Outro problema associado às periferias é referente à ocupação das casas que foram surgindo por obra de especuladores, pois as residências eram ocupadas, algumas vezes, por famílias oriundas do campo. Em seus locais de origem, tinham o espaço necessário à criação de animais para prover seu sustento, e os refugos residenciais podiam ser eliminados com facilidade. Agora, com o agrupamento de muitas casas num ambiente restrito, acabava-se por criar um elemento impeditivo para eliminação dos refugos e para o desenvolvimento de atividades ao ar livre: por isso, surgem os esgotos descobertos nas ruas, acumulam-se imundícies de todas as formas e, num único espaço, circulam pessoas, veículos, animais e crianças brincando.

Portanto, a sociedade, que era industrial em seu primeiro momento, dá lugar à sociedade urbana. Todavia, não houve uma preocupação inicial com a ordenação dos locais que iam sendo ocupados, o que gerou uma grande desordem urbana. Com o passar dos anos, nota-se que a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações.

Com o término da revolução industrial em sentido *stricto*, surgem características diferenciadas que vão marcar o período seguinte.²⁴

De plano, pode-se destacar que foram fixados limites entre a propriedade privada e a administração pública, sendo reconhecida a atuação desta última sobre a primeira. A administração geria um espaço mínimo essencial para fazer funcionar o todo da cidade: as redes de percurso – ruas e estradas de ferros – e as redes de instalações – esgoto, gás e eletricidade.

Além disso, a utilização dos terrenos urbanizados ficava adstrita à vontade dos proprietários individuais – privados ou públicos –, pois a administração atuava apenas de forma indireta, mediante regulamentos que limitavam as medidas dos edifícios em

²⁴ ALOCHIO, op. cit., p. 20-21.

relação às medidas dos espaços públicos. Além disso, ocorria a simples limitação entre os prédios contíguos. Desse modo, os proprietários retinham toda a valorização gerada pela intervenção no desenvolvimento da cidade, o que vedava à administração recuperar os investimentos públicos para geração dos serviços urbanos – considerados pagamentos a fundo perdido.

Nessa toada, havia a necessidade de se fornecer uma adequada organização para as periferias, por meio de intervenções públicas e privadas, o que acabou por aumentar o custo das residências ali situadas. No mesmo momento, foram resguardadas as residências mais precárias sem qualquer alteração – para não encarecê-las, o que, às vezes, seria um investimento sem retorno –, as quais eram ocupadas pela parcela menos favorecida economicamente.

Ademais, os diversos desenhos urbanos passaram a ser remediados com melhorias de toda sorte: parques públicos na área de lazer e construção de casas populares na área de habitação.

Nesse diapasão, houve a sobreposição do novo modelo de cidade sobre o desenho da anterior, não sendo respeitadas sequer as construções antigas, fazendo com que os edifícios fossem vistos como “estruturas intercambiáveis”, o que gerava a possibilidade de demolição e reconstrução, como regra geral. Com isso, os interesses dos proprietários de imóveis eram privilegiados.

Dessa forma, observa-se que o século XVI, devido a vários fatores, foi marcado pela migração das pessoas que moravam no campo e nos feudos para os grandes centros urbanos. Com a ideia de melhores condições de vida, ocorreu o aumento significativo da população da cidade, gerando problemas estruturais das condições das moradias, como a falta de saneamento básico, transportes etc. Inclusive, além da problemática das

moradias inadequadas, surgiu a questão da falta de moradia, proliferando grande contingente populacional que habitava nas ruas dos grandes centros urbanos.

1.1.8. Cidade moderna: função e organização das cidades

Na busca por soluções para os problemas urbanos contemporâneos, para os quais se tornava intolerável a aquiescência do poder quanto à especulação dos proprietários urbanos, tornava-se necessária a definição de quais eram as funções urbanas indispensáveis à qualidade de vida, para que fossem previstos os conteúdos mínimos de cada uma das funções. Fazia-se ainda *mister* que se encontrassem modelos de coexistência entre os elementos funcionais, ou seja, que se estabelecesse a estrutura de um conjunto da cidade. Por exemplo: ainda que se definissem as duas funções urbanas “habitar” e “circular”, e fossem elaborados os planos de criação de bairros populares e, de outro lado, os regulamentos de ruas e vias públicas, fazia-se imperiosa a concatenação desses elementos para que não ocorressem contradições.

Passou-se a aceitar, com maior ênfase, a necessidade de separação das funções da cidade, criando-se zonas distintas para moradia, produção, comércio e serviços, reduzindo-se de fato os inconvenientes da tradicional miscelânea da cidade que apenas se preocupava com os interesses dos detentores do poder imobiliário. Contudo, não se deu igual aceitação à hierarquia proposta para as diversas funções que propugnava pela primazia da função de morar, com o crescimento das zonas de recreação, a separação de uma rede de ruas para pedestres – ao largo das redes de tráfegos de veículos – e outras ideias. Isto implica dizer que se tentou conferir ao ambiente urbano uma maquiagem mais racional sem, contudo, alterar-se a primazia das funções terciárias, tais como

comércio, indústria e serviços, ou seja, mantinha-se a origem dos problemas urbanos de tráfego, moradia e adensamento dos centros produtivos.

1.1.9. Cidade contemporânea: avanço tecnológico

Percebe-se aqui a veracidade da constatação de Rosângela de Azevedo Gomes²⁵, quando sustenta que o homem busca a moradia, a habitação e o abrigo seguro desde as cavernas. Com isso, a história da humanidade poderia ser escrita tendo como objetivo a casa e suas diferentes formas e aspectos de apropriação pelo homem. A autora acrescenta, ainda, que se, atualmente, existem culturas que escavam suas moradias na rocha, ou tribos africanas que vivem em choupanas, também pode ser observado, no outro extremo desse choque cultural e econômico da humanidade, que o avanço tecnológico produz casas construídas com arquitetura de ponta e “inteligentes”, nas quais seus habitantes ganham alta segurança e conforto como produto da nova sociedade informatizada. Porém, também é latente a constatação de que o núcleo do que se objetiva com a moradia permanece o mesmo para o indivíduo, não importando a sociedade a qual pertença. É certo que para a sociedade de consumo outras finalidades podem ser verificadas. Entretanto, o ponto comum, unificador de diferentes culturas, é aquele ancestral do valor maior de proteção e garantia da vida.

²⁵ GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. O direito à moradia como um valor integrante do direito à vida digna. In: KLEVENNHUSEN, Renata Braga (Coord.). *Direitos fundamentais e novos direitos*. 2. Série. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 137.

2. DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA DIGNA

De modo a permitir uma melhor compreensão da temática, merece destaque o estudo conceitual do que pode ser compreendido como moradia, a fim amparar os limites do que pode ser exigido perante o Poder Público na perspectiva positiva e negativa, o que será desenvolvido no presente capítulo.

2.1. Conceito

Conforme sustentado por Elaine Adelina Pagani²⁶, a moradia antecede a propriedade, uma vez que a necessidade de ter um local como referência e abrigo independe da condição de propriedade, sendo inerente à condição humana.

Nesse diapasão, verifica-se a importância da moradia para o ser humano por meio da definição fornecida por Walter Ceneviva²⁷, ao afirmar que “em línguas não latinas, a idéia de morar também se liga ao viver, existir.”

Idêntica linha argumentativa é levada a efeito por Arlete Moysés Rodrigues²⁸, ao afirmar que a moradia não é fracionável, devendo ter uma permanência em determinado local por um espaço de tempo minimamente considerado, vez que não é possível que uma pessoa possa morar um dia num local e no outro não morar, com grande frequência.

Contudo, diante das complexidades das relações humanas no mundo globalizado atual, a conceituação do que seria considerado moradia torna-se algo mais tormentoso,

²⁶ PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre, 2007. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. p. 64.

²⁷ CENEVIVA, Walter. Aspectos do direito de morar. São Paulo, *Revista do Advogado*. São Paulo, n. 63, jun., 2001. p. 9.

²⁸ RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 12.

haja vista a frequente confusão com outros termos utilizados corriqueiramente como os conceitos de, por exemplo, domicílio, lar, habitação, abrigo, entre outros.

Neste sentido, existe a tese de Francesco Carnelutti²⁹ ao afirmar que, na elaboração progressiva do conceito de domicílio, tende este sempre mais a afastar-se da base da moradia física do indivíduo para a do desenvolvimento da sua atividade social, ou seja, da sede dos seus negócios e interesses.

Enquanto isso, para Sérgio Iglesias Nunes de Souza³⁰, a definição de moradia destaca, principalmente, a distinção entre o direito à moradia e o direito à habitação, uma vez que aquela seria, conceitualmente, um bem da personalidade, com proteção constitucional e civil. É, portanto, um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável da sua vontade e indisponível, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo; secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas é objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” pode ser considerado inerente à condição de pessoa e independe do objeto físico para sua existência e proteção jurídica. Existe independentemente de lei, porque também tem substrato no direito natural.

Atualmente, trata-se de situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico, ou seja, uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo ser humano, notadamente em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana. Há, ainda, a moradia extrapatrimonial, traduzida como sendo aquela que não guarda, necessariamente, relação com a propriedade, uma vez que as pessoas podem exercer a moradia, por exemplo, por meio de um contrato de locação residencial ou comodato.

²⁹ CARNELUTTI, Francesco. Note critiche intorno ai concetti di domicilio, residenza e dimora nel diritto positivo italiano. Modena, *Archivio Giuridico*, v. 75, 3. serie, p. 396-404, 1905.

³⁰ SOUZA, op. cit., p. 45-46.

Em tempo: para o constitucionalista José Afonso da Silva³¹, moradia consiste em se garantir a todos um teto, onde a família possa ser abrigada de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim *morare*, que significa demorar, ficar.

No mesmo sentido, Marco Aurélio Bezerra de Melo³² complementa tal conceito ao afirmar que a mencionada verificação pode levar a crer que o referido direito envolve a segurança jurídica de permanecer em um determinado local que permita ao cidadão desenvolver todas as suas potencialidades no caminho de uma vida com plenitude e, para tanto, que essa moradia seja garantida com condições adequadas de higiene, conforto e segurança a que faz jus a raça humana.

Dessa complementação infere-se, pois, que não basta apenas um teto sobre a cabeça para que um local seja considerado moradia. Deverá também ser alvo de políticas públicas para implementação de condições básicas de sobrevivência, tal como foi mencionado pelo autor, o que será alvo de debate mais aprofundado quando da análise do direito à moradia como direito fundamental social.

Importa ressaltar que Rui Geraldo Camargo Viana³³ define a “moradia” sob um prisma que leva em consideração o direito natural, visto que é indispensável à proteção da vida, da saúde, da liberdade, pois em qualquer parte o homem procurou construir o seu abrigo, seja numa caverna, na copa de uma árvore, nos buracos das penhas e até mesmo no gelo, protegendo-se das intempéries e dos predadores.

³¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 313.

³² MELO, Marco Aurélio Bezerra de Melo. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 67.

³³ VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. São Paulo, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, n. 95, p. 543-552, 2000.

Segundo Sérgio Sérulo da Cunha³⁴, a moradia consistiria na posse exclusiva, e com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra intempéries, com o resguardo da intimidade e com as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão.

De modo mais detalhado, Francisco Donizete Gomes³⁵ preocupa-se em diferenciar termos como casa (edifício de formatos e tamanhos variados, quase sempre destinados à habitação), moradia (mesma acepção do vocábulo casa), habitação (casa ou lugar em que se habita), abrigo (proteção contra os rigores do tempo), assentamento (núcleo de povoamento constituído por camponeses e trabalhadores rurais e, por extensão, o ato ou efeito de se realizar a fixação do camponês a essas terras), lar (domicílio familiar, residência, morada habitual em determinado lugar) e domicílio (residência habitual de uma pessoa).

A respeito do vocábulo “casa”, vale a citação do antropólogo Roberto DaMatta³⁶, que sustenta não ser essa o mero local físico em que o ser humano se abriga e se alimenta, mas sim um espaço profundamente totalizado numa forte moral, sendo a esfera onde os cidadãos se realizam individualmente.

Caio Mario da Silva Pereira³⁷ cita de maneira crítica a conceituação gradual entre os conceitos de morada, residência e domicílio apresentada por Ruggiero, pois colocar a residência no meio do caminho entre morada e domicílio pressupõe a vinculação jurídica abstrata entre a pessoa e o lugar do estabelecimento principal dos negócios. Também Cunha Gonçalves distingue, nesta gradação, a morada como casa da presença real ou habitual, e domicílio como a residência permanente. A gradação é

³⁴ CUNHA, Sérgio Sérulo da. Direito à moradia. Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, v. 21, n. 127, jul./set. 1995. p. 7.

³⁵ GOMES, Francisco Donizete. *Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. Porto Alegre, 2005. Dissertação de mestrado, Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. p. 121.

³⁶ DAMATTA, Roberto. A casa, a rua e o trabalho. In: _____. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1984. p. 24-25.

³⁷ PEREIRA, op. cit., p. 369.

efetivamente de se notar, mas não nos leva a uma conclusão final, pois, para o direito brasileiro, não é o fato material de ser permanente que faz da residência um domicílio, mas o fator psicológico, o ânimo definitivo.

Já Guilherme Calmon Nogueira da Gama³⁸ perfilha a classificação gradual entre tais conceitos, pois a moradia seria o lugar onde a pessoa se encontra e fica por um tempo razoável. Caso não haja a intenção de permanecer, se tornaria um simples fato dotado de precariedade, transitoriedade e temporariedade, vez que a residência é a moradia habitual, estável e certa, enquanto o domicílio é a residência permanente, é a residência com animo definitivo. Importante frisar que, para caracterizar o domicílio, devem estar presentes, portanto, um elemento externo – a residência – e um elemento interno – a intenção, o propósito de permanecer.

Ademais, observa-se que Rosa Maria Andrade Nery³⁹, apesar de não diferenciar conceitualmente o que seria moradia do que seria domicílio, define o ato/necessidade de morar como estando intrinsecamente ligado ao conceito de dignidade da pessoa humana.

Enquanto isso, Maria Helena Diniz⁴⁰ enfoca a questão da diferenciação entre moradia, residência e domicílio tendo como principal aspecto a questão da temporariedade, lecionando que a habitação ou moradia configura uma relação de fato, ou seja, é o local em que a pessoa permanece acidentalmente; enquanto a residência é o local em que habita com intenção de permanecer, mesmo dele se ausentando temporariamente. Enquanto domicílio, seria o conceito jurídico por ser o local onde a pessoa responde, permanentemente, por seus negócios.

³⁸ GAMA, op. cit., p. 121.

³⁹ NERY, Rosa Maria Andrade. Preservação do direito ao domicílio. In: VIANA, Rui Geraldo Camargo (Org.); NERY, Rosa Maria Andrade (Org.). *Temas atuais de direito civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 64.

⁴⁰ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1, 30. ed.: Teoria geral do direito civil.

Também Caio Mario da Silva Pereira⁴¹ conceitua o termo domicílio baseando-se na definição de residência conjugada a um elemento subjetivo, que poderia ser traduzido como a intenção de permanecer, não podendo considerar qualquer residência como domicílio, porém, apenas e tão somente, a residência definitiva.

Apesar de tal conceituação não citar expressamente o que poderia ser entendido por moradia, nota-se a preocupação do civilista com a necessidade intrínseca do ser humano em fixar-se em um local, enfatizando que tal fato decorre da necessidade de viabilizar a prática dos atos da vida civil.

De modo objetivo, define Sílvio Rodrigues⁴² que domicílio é “o lugar em que a pessoa atua na vida jurídica.”

Na tentativa de sintetizar as ideias fomentadas pela doutrina clássica, Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias⁴³ conceituam moradia como a mera relação de fato, o local em que se está, ainda, que temporariamente; enquanto o termo residência pode ser entendido como o lugar em que a pessoa habita, com intenção de permanecer mesmo que se ausente eventualmente. Já o domicílio seria o centro habitual de negócios jurídicos das pessoas, a sua sede jurídica. Todavia, o entendimento doutrinário, como visto anteriormente, abandona como parâmetro o critério do lugar da residência, fundando sua ideia de domicílio no lugar onde a pessoa tem o centro das suas atividades ou dela faz centro de suas relações jurídicas. Assim sendo, em sede doutrinária, embora seja possível haver coincidência entre os conceitos de residência e domicílio, não é necessário que ocorra tal similitude.

Em que pese toda a justificativa doutrinária para se diferenciar os termos supracitados, o foco do presente estudo reside na tentativa de conceituação do que seria

⁴¹ PEREIRA, op. cit., p. 371.

⁴² RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1, 33. ed.: Parte geral. p. 104.

⁴³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito civil: teoria geral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 307.

uma moradia adequada, condizente com a condição de ser humano, a par das necessidades atinentes a cada grupo social, mas atentando ao que seria um mínimo a ser respeitado em toda e qualquer cultura em análise. Para tal tentativa, é importante definir o que se entende pela expressão “moradia adequada”. Para tanto, Ingo Wolfgang Sarlet⁴⁴ entende que a mencionada locução deverá incluir, por exemplo, instalações sanitárias adequadas, disponibilidade de água potável e acesso aos meios de transportes coletivos⁴⁵. Ademais, frisa o autor que a moradia não pode ser dissociada do contexto geral dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de outros direitos fundamentais, como a tutela da vida privada, o livre desenvolvimento da personalidade, entre outros: tudo a demonstrar a necessidade de uma tutela ampla e integrada.

A partir de tal premissa, a Organização das Nações Unidas elaborou critérios positivados no Comentário nº 4 de seu Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para definir o que seria considerado uma moradia adequada.

Em primeiro lugar, destaca-se a segurança jurídica para a posse⁴⁶, independentemente de sua natureza e origem, incluindo um conjunto de garantias legais e judiciais contra despejos forçados.

Em segundo lugar, a disponibilidade de infraestrutura básica para garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito, tais como: acesso à água

⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte, *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 2, n. 8, out./dez., p. 55-92, 2008.

⁴⁵ Para um estudo aprofundado sobre os transportes coletivos, Cf. SOUTO, Marcos Juruena Villela. O serviço de transporte coletivo de passageiro. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 289-316.

⁴⁶ Sobre o tema, vale referência aos seguintes estudos: ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002; e TORRES, Marco Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

potável⁴⁷, energia para o preparo da alimentação⁴⁸, iluminação e saneamento básico⁴⁹.

Em terceiro lugar, as despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas.

Em quarto lugar, a moradia deve oferecer condições efetivas de habitação, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes.

Em quinto lugar, o acesso deve ser concretizado em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiências.

Em sexto lugar, destaca-se que a localização deve permitir o acesso ao emprego, saúde, educação e outros serviços sociais essenciais.

Em sétimo lugar, a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

No que se refere ao último item citado – qual seja, respeito à identidade e diversidade cultural da população –, Daniel Sarmiento⁵⁰ ressalta a importância da preservação do local de origem da moradia para os grupos étnicos como forma de se preservar a identidade daquela coletividade.

No mesmo sentido, Elza Maria Alves Canuto⁵¹ acrescenta que a moradia será sempre mais adequada quanto mais respeitar a diversidade cultural, os padrões habitacionais próprios dos usos e costumes das comunidades, grupos sociais e época em que é construída, pois não pode ser dissociada dos seus aspectos econômico, social, cultural e ambiental.

⁴⁷ Perfilhando a tese da fundamentalidade do direito ao acesso à água potável, Cf. FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino. *Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão*. Campinas: Millennium, 2011.

⁴⁸ Acerca da fundamentalidade do direito à alimentação adequada, veja-se: PIOVESAN, Flávia (Coord.); CONTI, Irio Luiz (Coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

⁴⁹ Para um estudo aprofundado sobre a questão atinente ao saneamento básico, leia-se: ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do saneamento: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007)*. Campinas: Millennium, 2011.

⁵⁰ SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. Rio de Janeiro, *Revista de Direito do Estado*, v. 2, n. 7, jul./set., p. 345-360, 2007.

⁵¹ CANUTO, op. cit., p. 167.

2.2. Dimensão negativa

Conforme visto no item anterior, por ser a moradia um direito fundamental social⁵², engloba um complexo de deveres positivos e negativos. Por isso, este item será dedicado à análise da eficácia negativa do direito estudado não de modo estanque, pois a dimensão negativa atua como indispensável meio de tutela da própria dimensão positiva, de nada adiantando assegurar o acesso a uma moradia digna se esta não estiver protegida contra ações do Estado⁵³ e de terceiros.⁵⁴

Segundo Robert Alexy⁵⁵, a dimensão negativa dos direitos sociais abrange: (i) direitos ao não-impedimento de ações; (ii) direitos à não-afetação de propriedades ou situações; (iii) direitos à não-eliminação de posições jurídicas.

Assim, no tocante especificamente à moradia, bem como aos demais direitos fundamentais sociais, é importante frisar que tanto o Estado como os particulares⁵⁶ têm o dever jurídico de respeitar e de não afetar, salvo no caso de ingerências legítimas, a

⁵² Advogando a tese da fundamentalidade do direito à moradia em estudos inteiramente dedicados sobre o tema, vale referência aos seguintes estudos: FERNANDES, Edésio (Org.); ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2013; GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008; GODOY, Luciano de Souza. *O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006; PANSIERI, Flávio. *Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia*. São Paulo: Saraiva, 2012; ROMANELLI, Luiz Claudio. *Direito à moradia à luz da gestão democrática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007; SERRANO JÚNIOR, Odone. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012.

⁵³ Em matéria de dimensão negativa dos direitos fundamentais, vale ressaltar que esta também abrange o princípio da proibição do retrocesso social, inclusive em matéria orçamentária, conforme pode ser encontrado em: TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso e orçamento: em busca de uma relação harmônica. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, n. 264, set./dez., p. 161-186, 2013.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel (Coord.); SARLET, Ingo Wolfgang (Coord). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 706.

⁵⁵ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, passim.

⁵⁶ Importante frisar que a condição de direito (subjetivo) de defesa do direito à moradia tem por objetivo, em primeira linha, a sua não-afetação por parte do Estado, segundo SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Coord.); SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais e espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1033.

moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida que corresponda a uma violação do direito à moradia é passível, em princípio, de ser impugnada também pela via judicial.⁵⁷

Como principal modo de concretizar a proteção contra ingerências indevidas, o Estado precisa editar leis que norteiem tanto a atividade do particular quanto do próprio ente público neste sentido.

No Brasil, pode-se perceber que a atividade legislativa caminha neste sentido, pois podem ser encontrados diversos diplomas com vistas a dar efetividade ao comando constitucional previsto no art. 6º da CRFB/88, inclusive melhor desenvolvendo o que seria dever do Estado.

Um exemplo a ser citado é o art. 73 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que em seu inciso IX prevê que é comum a competência do Estado, da União e do Município para promover programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais.

Dessa forma, justamente por se verificar que a concretização desse direito fundamental é dever de todos os entes federados, podem ser encontrados diplomas municipais regulando o tema, como é o caso do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, que, em seu art. 2º, VI, dispõe que a política urbana será formulada e implementada com base na universalização do acesso à terra e à moradia regular e digna.⁵⁸

No mesmo diploma legal, percebe-se que houve uma preocupação do legislativo fluminense em não apenas criar novas moradia, e sim tornar aquelas já existentes

⁵⁷ SARLET, op. cit., 2011, p. 705.

⁵⁸ Justamente esta é a orientação da doutrina, bem representada por Nelson Saule Júnior, ao sustentar que é necessária a instituição de leis sobre política urbana e habitacional, como são os planos diretores nos Municípios. Estes contêm instrumentos jurídicos e urbanísticos voltados a democratizar o acesso à terra e à propriedade – que regulam as atividades do setor privado – bem como instrumentos de regularização fundiária para reconhecer o direito à moradia das populações que vivem nos assentamentos informais, como as favelas. Cf. SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004. p.138.

adequadas ao padrão de dignidade intrínseco e necessário ao ser humano, que é uma maneira de expressar a dimensão negativa da moradia. Neste sentido, foi aprovado o art. 3º⁵⁹, V, ao dispor que a política urbana municipal tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante a urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, apenas ressalvando as situações de risco e de proteção ambiental.

Justamente, a partir dessa ressalva, é que não se pode aceitar condutas negligentes por parte dos governantes, que têm o dever de realocar pessoas quando estas vivem em áreas de risco, para a manutenção da sua própria integridade física. A partir desta idéia, o professor Carlos Roberto Siqueira Castro⁶⁰, na condição de Conselheiro Federal da OAB, elaborou o Projeto de Lei de Responsabilidade Social para Prevenção de Desastres Naturais. Tal proposta foi pensada a partir das diversas mortes ocorridas na Cidade do Rio de Janeiro, dentre outras, por causa das fortes chuvas ocorridas. Salvo exceções, percebe-se que a conduta do governante municipal é apenas “tolerar” a ocupação irregular de áreas de risco, não elaborando mecanismos de regularização das áreas ou realocação das pessoas em áreas adequadas.^{61, 62}

⁵⁹ Este artigo representa um grande avanço em matéria de direito à moradia pois, em seus incisos XV e XX, prevê, respectivamente, que a política urbana municipal deve promover o adequado aproveitamento dos vazios ou dos terrenos subutilizados ou ociosos, priorizando sua utilização para fins habitacionais. Além disso, ela deve ser orientada com vistas a ampliar a oferta habitacional de interesse social – mediante produção de moradias populares e lotes urbanizados –, a reconversão de uso dos imóveis vazios em áreas de infraestruturas da cidade, a locação social e a produção social da moradia através de associações e cooperativas habitacionais.

⁶⁰ O referido projeto foi gentilmente disponibilizado pelo professor Dr. Carlos Roberto Siqueira Castro, quando da solicitação pela autora para análise neste trabalho.

⁶¹ O conceito de “adequadas” proposto neste momento pode ser entendido como “em respeito às condições de habitabilidade”.

⁶² Tal tema voltará a ser tratado no presente estudo, no momento da análise da tutela do meio ambiente artificial, em especial no tocante ao disposto na Lei n. 12.608/2012.

Tal situação, que demonstra claramente a intrínseca relação entre a necessidade de respeito à moradia das pessoas, pressupõe não apenas uma conduta negligente, mas também uma postura positiva no sentido de tornar adequada a habitação nestas localidades, sob pena de responsabilização⁶³.

Assim, constata-se que, além de conferir a devida proteção legal para as pessoas afetadas pelas ações de remoção, de deslocamento e de despejo – de modo a que disponham de recursos jurídicos apropriados para resguardar os seus direitos, como a vida, a integridade física e a preservação de seus bens e valores pessoais⁶⁴ – é preciso responsabilizar os agentes eleitos por não cumprirem o dever de assegurar tais direitos.

Frise-se que a ideia aqui sustentada não é a de que o Poder Público possui discricionariedade para desrespeitar a posse indiscriminadamente, quando se verificar a irregularidade da sua titularidade, mas, sim, que este tem o dever de agir quando a vida das pessoas estiver em risco. O certo é que não pode, pura e simplesmente, retirar as pessoas dos locais e sim, apenas e tão somente, retirar essas pessoas de determinadas áreas quando tiver previamente um local com condições de habitabilidade adequada⁶⁵, pois, justamente, a eficácia negativa do direito à moradia pressupõe a segurança da posse. Tal orientação é prevista inclusive na normativa internacional⁶⁶, de modo especial a Agenda Habitat e as diretrizes fixadas pelos organismos de controle, que impõem aos Estados a garantia de uma segurança jurídica efetiva da posse utilizada para

⁶³ Previsão do art. 7º, *caput*, do mencionado Projeto de Lei.

⁶⁴ SAULE JÚNIOR, op. cit., p. 137.

⁶⁵ É claro que tal circunstância deve ser alvo de um juízo de ponderação no caso concreto, pois em casos de risco iminente de desabamento, por exemplo, não se pode esperar até que o Poder Público consiga alocar tais pessoas em outras casas. Casas essas aqui entendidas como locais individualizados, que permitem o desenvolvimento de suas potencialidades. Mas também não pode o Poder Público deixar tais pessoas relegadas à própria sorte, devendo alocá-las no mínimo em um abrigo público e em local que lhe permita fazer as vezes de habitação. Frise-se que este abrigo, por sua vez, deve respeitar condições básicas de sobrevivência. Acrescente-se, ainda, que este abrigo não deve ser a opção final do Poder Público, e sim a intermediária, devendo este tomar as providências possíveis para prover tais pessoas com uma casa que tenha condições de habitabilidade.

⁶⁶ Para um estudo sobre o tratamento do direito à moradia na legislação internacional, Cf. MARÇAL, Thaís Boia. *Direito fundamental social à moradia*. Rio de Janeiro: LerFixa, 2011. p. 41-48.

moradia, seja pela edição de legislação regulamentando os desapossamentos, seja pela observância do devido processo legal e assegurando uma proteção adequada contra medidas arbitrárias, entre outros aspectos a serem considerados.⁶⁷

Dessa forma, conclui-se que despejos arbitrários não são aceitáveis, conforme diretriz prevista no item 14 do Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas, que obriga o Estado a tomar as seguintes medidas, em tais hipóteses:

- (i) antes de realizar qualquer despejo forçado, especialmente os que envolvem grandes grupos de pessoas, explorar “todas as alternativas possíveis”, consultando as pessoas afetadas, a fim de evitar ou de minimizar o uso da força ou ainda impedir o despejo;
- (ii) assegurar às pessoas afetadas pelo despejo a utilização dos remédios legais, como o direito de defesa e recursos das decisões judiciais de despejo;
- (iii) assegurar a todas as pessoas afetadas pelos despejos forçados o direito à indenização adequada, referente aos bens pessoais ou reais de que foram privadas.

Com relação à proteção processual, as pessoas afetadas pelos despejos forçados devem apresentar as seguintes garantias: (i) o direito de defesa das pessoas afetadas; (ii) concessão de um prazo suficientemente razoável para notificar todas as pessoas afetadas com atenção à data prevista para o despejo; (iii) prestar a todos os interessados, em um prazo razoável, informação relativa ao despejo previsto e, se for o caso, o fim a que se destinam as terras e residências; (iv) a presença de funcionários públicos ou seus representantes, especialmente quando o despejo afeta grande número de pessoas; (v) identificação exata de todas as pessoas que serão atingidas pelo despejo; (vi) a não execução dos despejos quando haja mau tempo ou de noite; (vii) a oferta de remédios jurídicos; (viii) a prestação de assistência jurídica sempre que possível às pessoas que necessitem pedir indenização nos tribunais; (ix) ter locais apropriados para a guarda dos

⁶⁷ SARLET, op. cit., 2011, p. 709.

bens e utensílios pessoais das pessoas que serão despejadas; (x) oferta de abrigos para as pessoas despejadas.⁶⁸

2.3. Dimensão positiva

Ingo Wolfgang Sarlet⁶⁹ leciona que, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, preservar sua intimidade e privacidade, ou seja, sem um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade; aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, ao seu direito à vida.

Dessa forma, além da própria fundamentalidade do direito à moradia, percebe-se que este é condição *sine qua non* para o respeito e a fruição dos demais direitos fundamentais, chegando-se ao ponto de poder ser considerado como um parâmetro para se aferir se o padrão de vida da pessoa é adequado⁷⁰.

Com isso, percebe-se que o direito à moradia constitui parte importante do próprio conteúdo do conceito de dignidade humana, aqui entendida como a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade. Neste sentido, isto implica um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, que venham a lhe garantir as

⁶⁸ SAULE JÚNIOR, op. cit., p.140.

⁶⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Coord.); SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais e espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1025.

⁷⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumento de destinação dos bens imóveis da União. Porto Alegre, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 26, out./nov., p. 52-80, 2009.

condições existenciais mínimas para uma vida saudável⁷¹ servindo de fundamento dos direitos fundamentais sociais⁷².

Nesse diapasão, vale ressaltar precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, *in verbis*:

0014329-90.2015.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO
 DES. MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento: 30/03/2015
 - DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL
 [...] Direito à moradia e à habitação, intrinsecamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Inteligência dos artigos 1º, III e 6º da CRFB/88. Necessidade de intervenção pontual do Poder Judiciário em políticas públicas diante da omissão estatal, a fim de se salvaguardar normas constitucionais, como o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia. Responsabilidade solidária dos entes federados. Cabimento do ajuizamento da ação contra qualquer um deles. Ônus do ente público de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição. Súmula 241, TJRJ. [...] Recurso a que se nega seguimento, na forma do artigo 557, caput, do CPC.⁷³

É justamente neste contexto de garantia das condições existenciais mínimas que a moradia é considerada como parte importante do que se tem denominado de patrimônio mínimo. Este último é conceituado por Luiz Edson Fachin⁷⁴ como sendo a titularidade geral sobre bens ou coisas, não necessariamente fundada na apropriação formal ou registral como tradicionalmente prevista nas codificações civis, com vistas à realização de necessidades fundamentais do indivíduo. Não é possível se conceber que um indivíduo possa ter sua dignidade respeitada vivendo em situação de rua, pois, especialmente no caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca.⁷⁵

⁷¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.62.

⁷² Idem. Dignidade humana (no direito constitucional). In: TORRES, Ricardo Lobo; TAKEMI, Eduardo; GALDINO, Flávio. *Dicionário de princípios jurídicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 344.

⁷³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Agravo de instrumento n. 0014329-90.2015.8.19.0000. 16ª Câmara Cível. Relator: Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo. Rio de Janeiro, 12 de maio de 2015. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em 03 jun. 2015.

⁷⁴ FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto do patrimônio mínimo à luz do novo Código Civil brasileiro e da Constituição Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, *passim*.

⁷⁵ SCHREIBER, Anderson. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, Carmem Lúcia Silveira et al. (Orgs.). *Diálogos sobre direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 81.

A partir da aludida premissa, pode-se afirmar que a dimensão positiva da moradia não é efetivada apenas pela concessão do título de propriedade, mas por diversos instrumentos jurídicos, como é o caso da concessão do direito real de uso e do pagamento de aluguel social pelo Poder Público.

Importa destacar que a concessão de aluguel social até a obtenção de nova moradia definitiva tem sido uma das políticas públicas mais utilizadas pelos entes da Região Serrana fluminense para lidar com as pessoas desabrigadas por força das chuvas torrenciais ocorridas na localidade.

À guisa de exemplificação, confira-se o seguinte precedente:

0019180-28.2011.8.19.0061 – APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO
DES. MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento: 27/11/2013
- DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL
APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. ALUGUEL SOCIAL. MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. RECURSO DO RÉU. Rejeição das preliminares de nulidade da sentença, ilegitimidade passiva, e de ausência de interesse de agir. Inexistência de julgamento extra petita. Sentença que apenas definiu o termo final da obrigação de pagar aos autores o aluguel social, qual seja, a obtenção pelos mesmos da moradia definitiva. Responsabilidade solidária entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município. Pagamento do benefício social efetuado somente após o deferimento da antecipação de tutela. No mérito, o aluguel social encontra previsão no Decreto Estadual nº 42406/2010 e na Lei Municipal nº 2996/11, nesta com a denominação de auxílio moradia, e deve ser garantido aos autores, que tiveram seu imóvel residencial definitivamente interditado em razão das fortes chuvas que assolaram a Região Serrana em 2011. [...] Recurso a que se nega seguimento, nos termos do artigo 557, caput, do CPC.⁷⁶

A concessão da mencionada política de aluguel social demonstra a discricionariedade do Poder Público em eleger qual política pública atenderá, de maneira mais eficiente, a tutela do direito fundamental questionado em Juízo.

Atualmente, observa-se que tal política pública está sendo eleita, inclusive, para a Região Metropolitana fluminense:

⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível n. 0019180-28.2011.8.19.0061. 16ª Câmara Cível. Relator: Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo. Rio de Janeiro, 27 nov. 2013. Disponível em: < <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/consultaprocessos.aspx?N=201322705371&CNJ=0019180-28.2011.8.19.0061>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

0014329-90.2015.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO
 DES. MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento: 30/03/2015
 – DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL
 AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALUGUEL SOCIAL. MUNICÍPIO DE NITERÓI. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERE A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA PARA DETERMINAR A INCLUSÃO DA AUTORA EM PROGRAMAS HABITACIONAIS. CONCESSÃO DO ALUGUEL SOCIAL EM RAZÃO DA PRESENÇA DOS REQUISITOS INDISPENSÁVEIS AO DEFERIMENTO DA MEDIDA. RECURSO DO RÉU. Aplicabilidade da Lei Municipal nº 2425/07 que rege a questão, sendo que a decisão agravada inclusive destaca a presença dos requisitos nela previstos e verifica a verossimilhança das alegações autorais. Agravante que, apesar de alegar o não preenchimento de tais requisitos pela agravada, não instruiu o recurso com as cópias das peças pertinentes. Direito à moradia e à habitação, intrinsecamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Inteligência dos artigos 1º, III e 6º da CRFB/88. Necessidade de intervenção pontual do Poder Judiciário em políticas públicas diante da omissão estatal, a fim de se salvaguardar normas constitucionais, como o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia. [...] Recurso a que se nega seguimento, na forma do artigo 557, caput, do CPC.

Tal política pública de pagamento de aluguel social foi eleita de forma similar pelo Estado do Rio de Janeiro, por meio da edição do Decreto Estadual n. 42.406/2010 para implantação em sua capital, bem como pelo Município do Rio de Janeiro, por meio da Lei Municipal n. 3.894/2011, recebendo o nome de “aluguel social” e “auxílio moradia”, respectivamente, conforme se extrai da leitura do seguinte precedente:

0024713-65.2011.8.19.0061 - APELACAO
 DES. MARCOS ALCINO A. TORRES - Julgamento: 27/02/2013 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL
 Apelação. Inscrição de cidadão flagelado em programa assistencial de habitação, com pagamento de benefício de "auxílio moradia" ou "aluguel social", na forma das normas regulamentadoras. Meras diferenças terminológicas entre o nome dado ao benefício, em esfera estadual ou em esfera municipal, não são óbice à sua concessão. Sentença que se mantém, pois em consonância com a uníssona jurisprudência desta Corte. 1. O princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV) faz ruir a premissa de que o ajuizamento da ação judicial que tenha por objeto a implementação de benefício assistencial de habitação deva fazer-se preceder do esgotamento da via administrativa. 2. A mera diferença terminológica entre a prestação pleiteada na inicial ("aluguel social") e aquela prevista na legislação municipal ("auxílio moradia") não dá azo à frustração do direito social fundamental à moradia. Ademais, a aplicação extensiva do Decreto Estadual nº 42.406/2010 fez-se, a rigor, em benefício do próprio apelante, pois daí extraiu o juízo o fundamento normativo para limitar o benefício ao período temporal de um ano, restrição inexistente na legislação municipal. [...] 4. Negativa de seguimento ao recurso (CPC, art. 557).⁷⁷

⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível n. 0024713-65.2011.8.19.0061. 19ª Câmara Cível. Relator: Des. Marcos Alcino de Azevedo Torres. Rio de Janeiro, 27 fev. 2013. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

Ao apreciar a mencionada questão, o STJ manifestou no seguinte sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RESIDÊNCIA EM ÁREA ATINGIDA POR CHUVAS. CONCESSÃO DE NOVA MORADIA DEFINITIVA. [...] 2. Quanto às outras alegações de violação do art. 535, isto é, saber se os entes estatal e municipal têm obrigação de conceder moradia definitiva à recorrente, o Tribunal a quo, forte em precedentes com esteio constitucional, mais especificamente os arts. 1º, III, 2º, 5º, XXXV, 6º, 23, IX, todos da CF/88, entendeu que a recorrente faria jus ao benefício do aluguel social e auxílio "novo lar", ambos de natureza temporária, mas não à concessão de moradia definitiva. Isto porque "o benefício é medida temporária que tem por finalidade assegurar a sobrevivência e a reconstrução da vida em sociedade, não podendo ser concedido permanentemente" (fl. 350, e-STJ). (*omissis*). Agravo regimental improvido. (AGARESP 201400201958, MIN. HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:31/03/2014.)⁷⁸

Não fosse o suficiente, o direito à moradia tem sido conceituado como um direito da personalidade, uma vez que a falta de habitação ou habitação nas ruas representa não apenas a perda da moradia, mas a perda da própria condição de pessoa.⁷⁹

Justamente em função de seu conteúdo existencial, o direito à moradia se torna indisponível.⁸⁰

Assim, diante de um cenário de escassez, não é possível exigir do Estado uma moradia luxuosa para cada indivíduo, sob pena de se alcançar a universalização de tal medida, criando privilégios indesejados ao invés de garantir direitos. Mas também não se pode relegar toda e qualquer discricionariedade ao Estado para que aloque indivíduos a seu bel-prazer, sem respeito a condições mínimas de dignidade, como ocorre com as chamadas "sub habitações", ou seja, as favelas, as palafitas, os barracos de estuque, em que impera a falta de infraestrutura mínima de certas comunidades. Elas não contam

⁷⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGARESP 201400201958. 2ª Turma. Min. Humberto Martins. Brasília, 31 mar. 2014. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 03 jun. 2015.

⁷⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra de; MARÇAL, Thaís Boia. Direito à moradia como direito da personalidade. Rio de Janeiro, *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, n. 99, abr./jun., p. 13-36, 2014.

⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel (Coord.); SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 718.

com os equipamentos urbanos de água, esgoto, energia elétrica e limpeza urbana⁸¹, circunstância esta que demonstra a total ausência do Poder Público na promoção das garantias básicas aos cidadãos.

De modo a tentar delimitar qual seria a abrangência do direito à moradia, Nelson Saule Júnior⁸² sustenta que esta deve observar os seguintes requisitos: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo de moradia acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

O autor sustenta que garantir a segurança jurídica da posse significa que todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos e outros tipos de ameaça.

Em tempo: com relação à necessidade de disposição de serviços e infraestrutura, tem-se que o local deve ter acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviço de saneamento e tratamento dos resíduos, transporte e iluminação pública.

Nessa senda, a garantia do custo da moradia acessível decorre da necessidade de haver uma proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, por meio da criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra aumento abusivos de aluguel etc.

É imprescindível, ainda, a manutenção e criação de condições de habitabilidade, conceito este traduzido como a necessidade da moradia ser habitável, ou seja, possuir condições de saúde física e de salubridade adequadas.

É imperioso que se leve em consideração a localidade, uma vez que a moradia adequada deve estar localizada em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer.

⁸¹ AINA, Elaine Maria Barreiros. *O direito à moradia nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 73.

⁸² SAULE JÚNIOR, op. cit., 2004, p. 503.

Por fim, deve-se verificar a adequação cultural da moradia, pois é necessário o respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural e aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e dos grupos sociais.

Com isso, em situações de extrema calamidade, onde as pessoas perderam a sua moradia, tem-se como mais imperioso ainda que esta possa ser exigida perante o Estado. Foi o que ocorreu nas chuvas torrenciais na cidade do Rio de Janeiro e sua região metropolitana, pois ademais de todo sofrimento das pessoas por terem perdido seus entes e seus pertences, perderam também a base para o desenvolvimento de suas potencialidades e relações afetivas, qual seja, a sua moradia. Com isso, do mesmo modo em que em uma epidemia poderia se exigir do Estado um medicamento excepcional⁸³, também se torna plenamente justificável dele exigir-se um abrigo seguro, enquanto não lhes pode ser fornecida uma moradia digna.

Todavia, não se limita a exigibilidade deste direito a casos de calamidade pública, podendo ser exigido por aquelas pessoas que não têm condições de prover a sua própria moradia por questões alheias à sua vontade e possibilidade, como é o caso dos moradores em situação de rua e os moradores de áreas de risco. Não é razoável pensar que tais pessoas vivam em condições de miserabilidade por opção e, sim, deve-se considerar que estão em tal condição justamente por falta de opção e oportunidade. Neste caso, cabe ao Estado empregar meios para que elas possam se desenvolver e, aí sim, prover o seu próprio sustento.

⁸³ Neste sentido, leia-se o entendimento de GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas: novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 207, *verbis*: “Imagine-se uma determinada região do país onde se verifique uma epidemia. Muito embora não se possa obrigar o Estado a realizar uma prestação precisa, específica, é possível exigir que ele possua alguma política de combate à epidemia, e que seja uma política dotada de algum grau de eficácia. Este grau mínimo de eficácia será definido através de um juízo de razoabilidade, em que a comunidade jurídica procura incorporar os valores compartilhados pela média da sociedade. Tais valores, por sua vez, encontram-se condicionados pelo nível de condições materiais, participação política e avanço tecnológico da sociedade em questão.”

Então, o mínimo que se pode esperar é que o Estado forneça um local adequado para que as pessoas possam morar, devendo ser entendido como adequado o local onde sejam garantidos os serviços essenciais básicos, tais como luz, água, esgoto, transportes e educação, entre outros. Neste sentido posiciona-se Eduardo Binotto⁸⁴, ao afirmar que o direito mínimo é o de habitar com dignidade, isto é, ter direito à qualidade mínima que o verbo “morar” exige, ou seja, o cidadão deve ter casa ou apartamento, mesmo locados, com acesso ao transporte para o trabalho e algum lazer, bem como os demais equipamentos sociais e urbanos indispensáveis, como serviços essenciais de água potável, drenagem, ruas transitáveis e iluminadas o ano todo.

Local este que deve, também, tornar possível a fruição dos demais direitos fundamentais sociais, como o direito ao trabalho⁸⁵. Com isso, em nada adianta alocar uma pessoa em uma área em que ela não tenha oportunidade de conseguir um emprego. Tal fato acaba por ser recorrente na realidade carioca, onde, sob o argumento de que determinada área é considerada de risco ou de preservação ambiental, simplesmente desalojam as pessoas e sequer as alojam em outro local. E, quando o fazem, inviabilizam o trabalho dos indivíduos que, em geral, labutam em funções mal remuneradas e não têm condição de arcar com os elevados custos de deslocamentos diários e acabam por dormir nas calçadas do centro da Cidade do Rio de Janeiro, apenas retornando para suas casas em finais de semanas.

Com tais medidas, inclusive, observa-se que o desenvolvimento do indivíduo resta muito prejudicado, pois o seu alicerce familiar fica afetado, bem como todos os demais direitos da personalidade.

⁸⁴ BINOTTO, Eduardo. *Direito fundamental social à moradia*. Porto Alegre, 2006. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. p. 119.

⁸⁵ Acerca da fundamentalidade do direito ao trabalho, Cf. PASCHOAL, Gustavo Henrique. *Trabalho como direito fundamental e a condição de refugiado no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2012.

Não obstante, percebe-se que essa política de relegar os mais pobres a lugares distantes acaba por fomentar o mercado financeiro, que possui as áreas mais valorizadas justamente pelo fato de não terem “favelas” em sua proximidade, uma vez que estas acabam associadas à insegurança dos grandes centros, sendo-lhes atribuída a responsabilidade pela crescente violência.

Tal política de “higienização da cidade” não é compatível com uma cidade que se pretende inclusiva, pois os indivíduos também têm “direito à cidade”. Assim, quando o Estado retira as pessoas de determinada área, ele deve lhes garantir um espaço de habitação adequado e que não inviabilize o gozo dos demais direitos da personalidade. Não é cabível que sejam feitos despejos sem que o Estado aloque os indivíduos em outra localidade, justamente pelo seu dever de fornecer moradia àqueles que não têm condições de provê-la.

É importante frisar que o argumento de que não há espaço para construções não deve ser utilizado de modo genérico, pois o que se percebe na realidade brasileira é que os imóveis – públicos⁸⁶ e privados – não cumprem sua função social e restam em grande quantidade nos grandes centros urbanos.

Portanto, caso seja alegada a inviabilidade de alocação em determinada área, esta deve ser comprovada, pois também cabe ao Poder Público fiscalizar o cumprimento da função social dos imóveis. De igual maneira, as ocupações dos imóveis abandonados devem ser vistas com outros olhos, pois se está funcionalizando esses imóveis, não sendo cabível o despejo com base puramente no direito de propriedade alheio.

⁸⁶ Acerca da possibilidade da usucapião de bens públicos por descumprimento da função social e como forma de implementação do direito fundamental à moradia, Cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. São Paulo, *Boletim de Direito Administrativo*, v. 29, n. 12, p. 1261-1275, dez. 2013.

3. O DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA

O recorte temático do presente estudo gira em torno da moradia nos centros urbanos. De modo a permitir uma melhor compreensão desse fenômeno social, merece destaque o papel das cidades, bem como a fundamentalidade do meio ambiente artificial como instrumento de tutela do componente moradia.

3.1. A importância da cidade como tutela do direito à moradia

A cidade pode ser compreendida, atualmente, como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais no sistema nacional geral.⁸⁷

A partir dessa noção basilar, podem ser extraídas vertentes da mencionada conceituação, quais sejam: (i) demográfica e quantitativa, segundo a qual se considera cidade o aglomerado urbano com determinado número de habitantes⁸⁸, e (ii) econômica, apoiada na doutrina de Max Weber, onde se permite entendê-la como local onde a população satisfaz uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a população dos arredores produzem ou adquirem para colocá-los no mercado.⁸⁹

Sob esse prisma, pode-se compreender cinco principais funções sociais da cidade, vinculando-as à realização: (i) da habitação; (ii) da circulação; (iii) do lazer; (iv) do trabalho; e (v) do consumo.⁹⁰

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 25.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 25.

⁹⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 550.

A aludida concepção das funções da cidade pode ser extraída da “Carta de Atenas”, que foi produzida no Congresso Internacional de Arquitetura (CIAM), que parte de uma concepção do arquiteto francês *Le Corbusier*, com seus pontos de apoio nas funções sociais da cidade em “habitar”, “trabalhar”, “circular” e opções de “lazer” como modalidades de inclusão e organização do espaço.⁹¹

Importa ressaltar que a delimitação concreta das funções sociais da cidade serão estabelecidas pelos municípios, partindo das normas gerais fixadas por lei.

Nesse contexto, merece destaque o fato da Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, ter fixado regras para o bem estar da comunidade, como pode ser extraído da leitura dos critérios constantes em seu art. 225, *caput*, ao dizer que todos possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De modo a inferir efetividade ao dispositivo, revela-se imprescindível a existência de uma política de habitação adequada, saneamento básico amplo, distribuição de água a todos os habitantes, hospitais suficientes, trabalho para todos, salário digno e possibilidade de respirar ar adequado.

Nesse prisma, para que o cidadão possa ter uma qualidade de vida digna⁹², o Poder Público deve colocar à sua disposição os direitos sociais previstos no art. 6º da CRFB/88 em seu mínimo existencial⁹³, permitindo que o cidadão tenha uma qualidade de vida em harmonia com o meio ambiente, garantindo-lhe o bem estar objetivado pela norma constitucional.⁹⁴

⁹¹ NIGRI, André del. *A divisão do espaço urbano*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 160.

⁹² Acerca do estudo da relação entre a implementação dos direitos fundamentais e o conceito de qualidade de vida, Cf. LINHARES, Paulo Afonso. *Direitos fundamentais e qualidade de vida*. São Paulo: Iglu, 2002.

⁹³ O mínimo existencial deve ser interpretado em seu duplo aspecto, qual seja: proteção negativa, que impede a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas; e proteção positiva, traduzida na entrega de prestações materiais em favor dos hipossuficientes pelo Estado. Cf. TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 41.

⁹⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 764.

Dessa forma, percebe-se que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona aos seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (art. 5º, *caput*, CRFB/88), bem como quando garante a todos o piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º da CRFB/88.⁹⁵

Diante deste cenário, é notável que os espaços habitáveis pela pessoa humana – que compõem a definição doutrinária de meio ambiente artificial – merecem ser entendidos também em face do piso vital mínimo (art. 6º da CRFB/88) e das demais necessidades inerentes à existência da pessoa humana, diante não só de uma ordem econômica capitalista – a saber, exemplificadamente, trabalho e locomoção – como também de sua própria essência – quais sejam, a título de ilustração: aspectos relacionados à sua intimidade, à sua vida privada, à sua religião, ao seu lazer.⁹⁶

Uma vez respeitadas tais premissas, será possível conjugar os termos cidade e cidadania de modo a discernir as possibilidades de construção de espaços públicos a partir de dispositivos de poderes locais multipolares de geometria variável, acenando com possibilidades de uma regulação democrática dos processos em curso.⁹⁷

A importância do tema encontra sua pedra-de-toque no objeto da presente pesquisa, no momento em que se observa que uma cidade só cumpre sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna. Para tanto, cabe ao Poder Público proporcionar condições de habitação adequada e fiscalizar sua ocupação.⁹⁸

⁹⁵ FIORILLO, op. cit., p. 550.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 560.

⁹⁷ TELLES, Vera da Silva. Cidade e cidadania: interrogações sobre realidades urbanas emergentes. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 28-29.

⁹⁸ FIORILLO, op. cit., p. 550.

Nesse diapasão, a cidade sustentável⁹⁹ será realizada mediante o respeito ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, nos termos do preceituado no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade.¹⁰⁰

Justamente no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de cada cidade serão obtidos os meios instrumentais de política urbana que permitirão a implementação do direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Nesse prisma, o objetivo da política urbana, traçada no Estatuto da Cidade, é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tendo por base as seguintes diretrizes: (i) garantia do direito às cidades sustentáveis; (ii) gestão democrática por meio da participação da população; (iii) cooperação entre os governos e a iniciativa privada; (iv) planejamento do desenvolvimento das cidades; (v) oferta de equipamentos urbanos e comunitários; (vi) ordenação e controle do uso do solo; (vii) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; (viii) adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços; (ix) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (x) adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; (xi) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; (xii) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído e do patrimônio

⁹⁹ A este respeito, vale ressaltar que “conciliar o desenvolvimento de nossas cidades, sua expansão demográfica, sua trajetória econômica, com hábitos saudáveis de vida, em ambiente puro e agradável é o desafio do mundo atual. O direito urbanístico preocupa-se com o desenvolvimento da cidade para assegurar, através do emprego de todos os recursos técnicos disponíveis, vida condigna para toda a população. Não trata somente de melhoramento viário e higiênico como em outros tempos; a legislação urbanística deve cogitar das exigências globais da comunidade”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Urbanismo e poluição: aspectos jurídicos*. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, v. 63, n. 469, p. 34-37, 1974. p. 34.

¹⁰⁰ SIRVINSKAS, op cit., p. 767.

cultural; (xiii) audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades poluidoras; (xiv) regularização fundiária de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, tendo-se em vista a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (xv) simplificação da legislação do parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; (xvi) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (art. 2º, I a XVI, do Estatuto da Cidade).¹⁰¹

Frise-se que o direito à terra urbana se caracteriza como fundamental à pessoa humana, na medida em que é a partir do território que todos os demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal poderão ser realizados.¹⁰²

Nesse diapasão, a garantia do direito à cidade sustentável – isto é, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer – significa importante diretriz destinada a orientar a política de desenvolvimento urbano em proveito da dignidade da pessoa humana e seus destinatários.¹⁰³

Assim, conclui-se que a política de desenvolvimento urbano tem uma finalidade maior, qual seja, proporcionar aos habitantes a sensação de bem estar. Isso significa que não basta que o Poder Público, na execução da referida política, alcance os ideais elencados acima, mas exige-se que seus valores traduzam e despertem, em relação aos habitantes, a sensação de bem estar.¹⁰⁴

¹⁰¹ SIRVINSKAS, op cit. p. 768.

¹⁰² FIORILLO, op. cit., p. 565.

¹⁰³ Ibidem, p. 564.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 551.

Sob essa ótica, o planejamento urbano consiste em um princípio constitucional (arts. 30, VIII e 182, §1º, da CRFB/88) e em uma diretriz legal estabelecida pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001),¹⁰⁵ razão pela qual o direito à infraestrutura faz com que o Poder Público municipal passe a ter o dever de implementar as verbas públicas disponíveis e fixadas em orçamento próprio^{106,107} necessárias a prover a cidade de artefatos, instalações e demais apetrechos destinados a assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, em grande parte estabelecidas no art. 2º, I, da Lei n. 10.257/2001.¹⁰⁸

Nesse contexto, a gestão social não pode mais ser enfrentada como subproduto da economia, pois esta não se preocupa com os que mais precisam de benefícios – os excluídos do sistema – sendo necessário que a ação estatal vá além da economia, tornando o Estado responsável por criar, através de uma política social, condições dignas de vida para todas as camadas da sociedade. Contudo, uma ação estatal isolada não é suficiente para por em prática tal política, momento em que aparece a necessidade de se superar conceitos neoliberais, de modo a permitir a promoção de uma ação conjunta entre Estado, mercado e sociedade civil, com os representantes dessas três esferas discutindo suas propostas e apresentando soluções.^{109, 110}

¹⁰⁵ SIRVINSKAS, op. cit. p. 775.

¹⁰⁶ Nesse prisma, vale menção o fato de que “o direito à moradia na legislação brasileira deve ser adaptado aos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF) em face das necessidades da família (observadas como fundamento constitucional fixado no art. 1º, III, da CRFB/88, mas dentro das possibilidades de cada Poder Público municipal como executor da política de desenvolvimento urbano.)” Cf. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 566.

¹⁰⁷ Acerca da necessária vinculação entre a implementação dos direitos fundamentais e o orçamento público, Cf. TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Direitos fundamentais e orçamento: uma vinculação necessária. São Paulo, *Boletim de Direito Administrativo*, v. 30, n. 12, dez., p. 1372-1390, 2014.

¹⁰⁸ FIORILLO, op. cit., p. 573-574.

¹⁰⁹ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 241.

¹¹⁰ Tal temática será retomada no presente estudo, por ocasião da análise da necessidade de releitura da sistemática da administração pública sob o prisma da dialógica.

Dessa forma, será viável ao Poder Público valer-se de meios legítimos a fim de garantir o direito aos serviços públicos estabelecidos na Lei n. 10.257/2001, que assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país sua condição de consumidor em face do Poder Público Municipal. Este, na condição de fornecedor de serviços no âmbito das cidades – *ex vi*: rede de esgoto, abastecimento de água, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado – está obrigado a garantir serviços adequados e eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.¹¹¹

Não se pode relegar ao esquecimento o fato de que as formas de regulação das cidades e dos serviços urbanos evoluem com a história do capitalismo urbano, de acordo com os seus processos de desenvolvimento no centro e na periferia,¹¹² razão pela qual ganha relevância o estudo da ocupação do solo urbano em item em separado do presente estudo.

3.2. O meio ambiente artificial e a tutela do direito à moradia

O estado de direito ambiental pode ser compreendido como produto de novas reivindicações fundamentais do ser humano e particularizado pela ênfase que confere a proteção do meio ambiente.¹¹³

Nesse contexto, o próprio conceito de meio ambiente deve ser globalizante e incorporar a totalidade dos elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.¹¹⁴

¹¹¹ FIORILLO, op cit., p. 577-578.

¹¹² HENRY, Etienne. Regulação urbana e gestão dos transportes: modelos e impasses brasileiros. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 202.

¹¹³ FERREIRA, Heline Civini. A expressão dos objetivos do Estado e direito ambiental na Constituição Federal de 1988. In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio. *Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 31.

¹¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 19.

Diante desta realidade, o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, formado por um conjunto de edificações – espaço urbano fechado –, e pelos equipamentos públicos – espaço urbano aberto. Dessa forma, todos os espaços construídos, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem, compõem o meio ambiente artificial, sendo certo que este resta intrinsecamente ligado ao conceito de cidade, conforme exposto no item anterior.¹¹⁵

Nessa esteira, pode-se entender que o meio ambiente artificial é um ecossistema artificial, pois sua estrutura e suas funções diferem daquelas dos ecossistemas naturais quanto à forma e ao processo. Não obstante essas diferenças, os ecossistemas contribuem para a circulação de matéria, energia e informações genéticas e para o desenvolvimento e propagação da vida.¹¹⁶

Justamente sob esse prisma, é inevitável a adoção de uma concepção integrada do meio ambiente de modo a favorecer o desenvolvimento de um conceito de direito ambiental integrativo e, como consequência, promover substantivas modificações na forma como os instrumentos jurídicos são concebidos, definidos e implantados pelo Estado.¹¹⁷

Com isso, a tutela constitucional da cidade no âmbito do meio ambiente artificial estabelecerá os dispositivos ambientais constitucionais fundamentais que delimitarão os espaços construídos e habitáveis pela pessoa humana.¹¹⁸

Nessa seara, a qualidade do meio urbano será medida na proporção em que o referido seja propício à qualidade de vida da biota ali existente – humanos, animais e plantas.¹¹⁹

¹¹⁵ FIORILLO, *op. cit.*, p. 548.

¹¹⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 620.

¹¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

¹¹⁸ FIORILLO, *op. cit.*, p. 560.

Dentro do estudo do meio ambiente artificial, vale ressaltar que este é o gênero, cujas espécies são espaços rurais e urbanos. Denominam-se espaço urbano fechado os edifícios, casas, clubes etc. e espaço urbano aberto as praças, avenidas, ruas etc.¹²⁰

Nessa senda, vale frisar que, ao criar o seu habitat com avalia dos seus próprios artifícios, o homem se vale de elementos naturais (matéria e energia) e elementos culturais (idealização do mundo). São sempre artifícios que compõem um meio ambiente artificial e este, não obstante a artificialidade, incorpora dons da natureza e construtos da cultura humana. Por isso, a cidade e o conjunto das cidades constitui o meio ambiente artificial.¹²¹

Com isso, a tutela do ambiente urbano concretiza-se por via da proteção de seus elementos constitutivos, a saber: (i) construídos – praças e parques, entre outros equipamentos urbanos; (ii) naturais – ar, água, solo, flora e fauna; e (iii) culturais – bens imóveis tombados.¹²²

Frise-se que, diante de mudanças climáticas drásticas, principalmente aquelas ocorridas pelas fortes chuvas na Região Sudeste do Brasil na última década, o legislador preocupou-se, legitimamente, com regulamentar a responsabilidade do Poder Público de fornecer mecanismos instrumentais para prover novamente o local de moradia perdido pelos indivíduos diante da situação de calamidade.

A esse respeito, vale menção ao disposto no art. 8º, XVI, da Lei n. 12.608/2012¹²³ ao determinar ao Poder Público o dever de provisão de solução de moradia temporária às famílias atingidas por calamidades. Com isso, o Município possui a obrigação legal de fornecer provisoriamente moradia para as famílias atingidas.

¹¹⁹ MILARÉ, op. cit., p. 621.

¹²⁰ SIRVINSKAS, op. cit., p. 759.

¹²¹ MILARÉ, op. cit., p. 623-624.

¹²² Ibidem, p. 615.

¹²³ Em sede doutrinária em matéria dos acontecimentos naturais que abalam a estrutura do ambiente, vale menção ao seguinte estudo: CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

Ressalte-se que o legislador valeu-se do termo “moradia”, diferenciando-o – conforme narrado antes no presente estudo – do termo “abrigo”, pois este pode ser uma residência coletiva. Destarte, razoável a interpretação de que o inciso referido trata de moradia unifamiliar, podendo seguir um determinado padrão e não se traduzindo em um enriquecimento sem causa ao assistido, mas, diante do desastre sofrido, dar-lhe condição mínima de reerguimento econômico e de inclusão social. A moradia temporária não será necessariamente convertida em doação definitiva do município aos assistidos.¹²⁴

A Lei n. 12.608/2012 preocupou-se com o cumprimento do princípio da prevenção pelo Poder Público, ao dispor que basta o risco de desastre, mesmo incerto, para obrigar a evitar as prováveis consequências de um fenômeno natural ou advindo da ação ou omissão humana.

A aludida lei dispõe, seguindo tal sistemática, sobre o dever de redução do risco de desastre, sendo o sujeito ativo do dever de redução dos riscos os entes públicos: União, Estado, Distrito Federal e Municípios.¹²⁵

Tal diploma legal veio a corroborar o fato de que a simples afirmação de que vivemos numa situação de risco não pode nos conduzir a aceitar pacificamente a submissão a riscos que afrontam o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e que violam sistematicamente o direito à sadia qualidade de vida.¹²⁶

Essa lógica decorre, justamente, da premissa de que se deve pensar a natureza e o meio ambiente tendo como foco o homem, aliando à sua tutela a preocupação com o espaço onde esse homem se realiza e constrói sua vida com dignidade, qual seja, a

¹²⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1251.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 1235.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 1235.

cidade. Logo, pensar o urbano é pensar o meio ambiente do homem e, também, as formas de realização da dignidade humana em um espaço de construção social.

Nesse ponto, o direito ambiental se liga ao planejamento urbano na medida em que ambos pensam o urbano como meio ambiente a ser protegido e desenvolvido. Assim, é certo que há um processo de mútua constituição entre o espaço e o homem e, por consequência, o planejamento urbano pode desempenhar papel fundamental na construção do espaço e do homem social que atua sobre esse meio ambiente e é por ele construído.¹²⁷

¹²⁷ SCARPI, Vinícius. Meio ambiente construído: espaço, planejamento urbano e democracia. In: MOTA, Maurício. *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 287.

4. PRINCÍPIO DA NÃO REMOÇÃO

Como forma de delimitar o objeto de estudo da presente pesquisa, optou-se pela análise da realidade das favelas como âmbito de aplicação do princípio da não remoção, não se desconhecendo que este princípio pode ser operado em outras searas.

4.1. Delimitação do estudo: favelas

O presente estudo visa a analisar a aplicação do princípio da não remoção em áreas favelizadas¹²⁸, onde os indivíduos, regra geral, não possuem a propriedade da localidade em que habitam, sendo titular de posse que, conforme será defendido, não poderá ser objeto de expropriação com fundamento em mera irregularidade de ocupação.

4.2. Contexto histórico-social da formação das áreas favelizadas¹²⁹

Não se pode ignorar, na trajetória histórica do processo de urbanização¹³⁰ nas áreas de capitalismo periférico, que o traço peculiar é o descompasso entre o ritmo

¹²⁸ Não se desconhece o fato de que, atualmente, tem se feito uso do vocábulo “comunidade” para definir os grupos de pessoas que ocupam área “irregular” nos grandes centros urbanos. Porém, não se concebe no presente estudo qualquer conotação pejorativa no uso da palavra “favela” para identificar tal formação social. Inclusive, entende-se que o termo comunidade não seria o mais adequado, porquanto significa reunião de pessoas com interesse comum, fato que nem sempre é o verificado nas favelas. Mas, enfim, entende-se que o *nomen iuris* é o que menos importa na identificação de fenômeno social, devendo-se dedicar espaço a análises que, de fato, influenciam no projeto de emancipação social dos indivíduos por meio da garantia de seus direitos.

¹²⁹ Importa ressaltar que as limitações físicas e metodológicas do presente estudo não permitem a análise de todo o processo de favelização na esfera mundial, uma vez que cada país possui processos de urbanização próprios. Neste item, pretendeu apenas e tão somente traçar um breve panorama sobre a sistemática comum entre os processos de formação das favelas. Para uma análise acerca desse processo em diversos países do continente europeu, Cf. DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006; e MUTH, Richard F. *Cities and housing: the spatial pattern of urban residential land use*. Chicago: *The University of Chicago Press*, 1969.

¹³⁰ O processo de favelização é objeto de estudo nos mais diversos ramos das ciências sociais. Por questões metodológicas, o presente estudo terá seu enfoque no prisma jurídico. Em tempo, à guisa

acelerado do incremento da população e os precários índices de desenvolvimento socioeconômico; e, em consequência, o alargamento das desigualdades sociais como elementos constitutivos do padrão de urbanização no Brasil, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970.¹³¹

Nessa esteira, a recapitulação dos principais momentos da história da urbanização no Brasil evidencia que a formação e a expansão das cidades brasileiras apresentam um movimento contraditório: elas incorporam de maneira relativamente rápida as inovações tecnológicas, alteram o modo de vida e, ao mesmo tempo, segregam grande parte de sua população. As dificuldades de acesso à terra e a inconsistência das políticas públicas com relação à demanda de moradia favorecem o crescimento das favelas. A formação de uma periferia e a distinção entre a cidade “legal” e a “ilegal” se expressam nos loteamentos clandestinos, na autoconstrução e no mutirão usados como soluções populares para o problema da falta de moradia.¹³²

É importante chamar a atenção para o fato de que o processo periférico de expansão urbana implica, também, na deterioração permanente e progressiva dos setores centrais das cidades e dos *habitats* urbanos como um todo. A expansão descontínua das áreas urbanas aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação de serviços e transportes públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento dos equipamentos existentes.¹³³

Nesse contexto, observa-se que aos pobres resta a periferia, as regiões alagadiças e insalubres, em regiões insuscetíveis de edificação, quais as áreas de preservação

ilustrativa do tratamento conferido pela psicanálise à temática, Cf. MACHADO, Ondina Maria Rodrigues; GROVA, Tatiane. *Psicanálise na favela: Projeto Digaí Maré: a clínica dos grupos*. Rio de Janeiro: Digaí Maré, 2008. No viés sociológico, leia-se: BARCELLOS, Fernanda Augusta Vieira Ferreira. *As favelas: estudo sociológico*. Niterói: Livr. Universitária, 1951.

¹³¹ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: _____ (Org.); ROCCO, Rogério (Org.). *O direito ambiental das cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 98.

¹³² *Ibidem*, p. 104-105.

¹³³ *Ibidem*, p. 100.

permanente e as zonas reservadas à proteção dos mananciais. A ocupação se dá sem respeito ao perigo, em lugares de risco ou marginais, como as áreas inundáveis, as encostas sujeitas a deslizamentos, os pântanos e os depósitos de resíduos nocivos. Por isso, há um mercado imobiliário invisível. Periferia passou a significar um estágio existencial, nem sempre vinculado à geografia. Vive-se periféricamente, ou seja, à margem da centralidade, em completa ou semi-exclusão, até mesmo na zona central.¹³⁴

Por isso, parcela das cidades pode ser classificada como “não cidade”: as periferias extensas que, além das casas autoconstruídas, contam apenas com os transportes precários, a luz e a água.¹³⁵

Em paralelo a este processo, porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas. Assim, enquanto a periferia se amplia, a baixa utilização dos serviços instalados condena o Poder Público à incapacidade permanente de resolver problemas que o crescimento econômico e demográfico somente contribui para agravar. Na verdade, o padrão periférico da expansão urbana decorre da existência de mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca, enquanto bem natural, e ao papel que deveria desempenhar na composição e na organização do espaço requerido para as atividades públicas ou privadas da população.¹³⁶

Verifica-se a apropriação dos melhores terrenos por parte dos setores sociais mais poderosos, o preço da terra tornando-se inacessível pelos mecanismos formalizados do mercado. Isto leva os setores menos favorecidos a ocuparem ambientes físicos que, se fossem corretamente construídos, exigiriam custos maiores de engenharia

¹³⁴ NALINI, José Renato. *Direitos que a cidade esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 44-54.

¹³⁵ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Oflia (Org.); VAINER, Carlos (Org.); MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 140.

¹³⁶ COUTINHO, op. cit., p. 100.

e saberes mais complexos. A manutenção no léxico de palavras como “morros” e “alagados” para designar os espaços urbanos do *habitat* das famílias pobres é reveladora do consenso mantido pela sociedade: segregar a problemática da relação entre a urbanização e a natureza do modelo de desenvolvimento urbano, delimitando espaços, problemas e áreas de risco decorrentes de um abstrato crescimento desordenado.¹³⁷

Este olhar externo que as homogeneiza, na qualidade de áreas que concentram problemas sociais, está na raiz de vastos preconceitos que as discriminam como locais potencialmente perigosos, por onde mais facilmente se disseminam os caminhos que levam à delinquência. A favela produz imaginários que, em termos de aumento do desemprego e da criminalidade, só pode acirrar a visão de “promiscuidade”, “vício” ou “perigo” afetando a vida de seus habitantes que, entre outras condutas, procuram esconder de seus patrões o local onde moram.¹³⁸

Com isso, o padrão periférico de crescimento urbano significa violenta segregação socioespacial, na medida em que o alto valor dos imóveis torna-se um obstáculo para o acesso aos serviços urbanos existentes: bloqueadas essas áreas bem providas, a população trabalhadora é empurrada para regiões longínquas e favelas crescentemente localizadas nas periferias dos centros metropolitanos, com a extensão do tempo de locomoção, entre a residência e o local de emprego, que varia de duas a quatro horas. Além do que a maioria das habitações apresenta péssimas condições de higiene e saneamento, situadas em ruas sem pavimentação onde a erosão acomete os terrenos e são frequentes as inundações e os alagamentos.¹³⁹

¹³⁷ BITOUN, Jan. Os embates entre as questões ambientais e sociais no urbano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandre (Org.); LEMOS, Amélia Inês Geraises (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 300-301.

¹³⁸ KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000. p. 224.

¹³⁹ PASTERNAK, T. Suzana. *Moradia da pobreza: habitação sem saúde*. São Paulo, 1982. Dissertação de doutorado, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, *passim*.

Neste plano, explicam-se a existência e a qualidade da infraestrutura, e os lugares da metrópole se diferenciam pela ocupação, uma vez que os preços do solo urbano orientam o mercado e localizam diferencialmente os cidadãos. A fragmentação se explica pelo fato de que a extensão do valor de troca do solo urbano divide e parcela o espaço, disponibilizando-o para o mercado de moradia, e nesta condição a propriedade privada do solo, associada à existência de rendas diferenciadas no seio da sociedade, justapõe morfologia social e morfologia espacial.¹⁴⁰

4.2.1. O processo histórico de formação das favelas brasileiras

A designação “favela” pode servir para designar uma série de situações. De acordo com o IBGE, seria o aglomerado com mais de 50 unidades, em regra barracos rústicos em terrenos de propriedade alheia, carentes de infraestrutura e instalados em ruas não planejadas, destituídas de placas e numeração.¹⁴¹

As favelas vêm sendo designadas como uma espécie de ocupação direta do solo pertencente ao gênero assentamento irregular¹⁴², que possui características próprias de formação a depender da municipalidade que se estiver analisando.

¹⁴⁰ CARLOS, Ana Fani Alessandre. A metrópole entre o local e o global. In: SILVA, Cátia Antônia (Org.); CAMPO, Adelino (Org.). *Metrópoles em mutação*. Rio de Janeiro: REVAN, 2008. p. 146.

¹⁴¹ NALINI, op. cit. p. 44-45.

¹⁴² OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 29.

4.2.2. As favelas cariocas¹⁴³

A cidade do Rio de Janeiro caracteriza-se pela infinita riqueza de seu tecido urbano, estruturado pela diversidade de seus bairros, onde grandes edifícios (identificadores da cidade contemporânea) se confundem com pequenos prédios, casas baixas e favelas, entrelaçados em um processo gradual de ocupação que se desenvolve entre a montanha e o mar.¹⁴⁴

No Rio de Janeiro, as favelas se estabeleceram nos morros, em razão das peculiaridades da Zona Sul da Cidade: uma faixa de terra espremida entre a orla marítima e as montanhas. São favelas sedimentadas, no sentido de que estão há décadas definitivamente instaladas nas áreas em que se encontram, como, por exemplo, as chamadas Rocinha, Vidigal, Chapéu Mangueira e tantas outras.¹⁴⁵

O processo de formação das favelas cariocas pode ser dividido por períodos.

Um primeiro período pode ser identificado na década de 30, momento em que se iniciou o processo de favelização do Rio de Janeiro, com o próprio reconhecimento da existência das favelas pelo Código de Obras de 1937.¹⁴⁶

¹⁴³ Optou-se por incluir um item próprio para a análise da formação das favelas cariocas, pois dentro de um país como o Brasil, com porte continental, há diversas formas e peculiaridades de expressão deste processo. À guisa de exemplo, vale citar a sistemática diferenciada ocorrida em terras catarinenses, Cf. CARDOSO, Jarbas José. *Uma população favelada catarinense: suas origens, fatores de favelização e aspirações*. Porto Alegre, 1983. Dissertação de doutorado, Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹⁴⁴ RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Especial de Comunicação Social. *Das remoções à célula urbana: evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003, passim.

¹⁴⁵ LIRA, Ricardo Pereira. *Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Riex, 1991, p. 44.

¹⁴⁶ O mencionado diploma legal introduz em seu capítulo V, “Extinção das habitações anti-higiênicas”, uma parte intitulada “favelas”, da qual vale citar o art. 349, que possui a seguinte redação: “A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste Decreto, não será absolutamente permitida. - 1º. Nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção. - 2º. A Prefeitura providenciará, por intermédio das Delegais Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para ampliação e execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente a demolição de novos casebres, daqueles em que for realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita por favelas. (...) - 7º. Quando a Prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo, as multas serão aplicadas em dobro. - 8º. A construção ou armação de casebres destinados à habitação, nos terrenos, pátios ou quintais dos prédios fica sujeita às disposições deste artigo

Um segundo momento pode ser identificado na década de 40, com a primeira proposta de intervenção pública correspondente à criação dos parques proletários durante o período Vargas.

A década de 50 e o início dos anos 60 podem ser identificados como um terceiro momento, que apresentou como marca distintiva a expansão descontrolada das favelas, sob a égide do populismo.

Nos meados de 60 até o final da década de 70, que podem ser classificados como o quinto momento, houve a eliminação das favelas e sua remoção durante o regime autoritário.

Na década de 80 – qual seja, o sexto momento – ocorreu a implementação de um programa de urbanização das favelas pelo Banco Nacional da Habitação e pelas agências de serviço público após o retorno à democracia.

Na década de 90 – sétimo momento – instituiu-se o processo de urbanização das favelas pela política municipal da Cidade do Rio de Janeiro, com o Programa Favela-Bairro.¹⁴⁷

Sistematizada tal ordenação, vale ressaltar algumas passagens que podem representar a origem de algumas situações vivenciadas atualmente.

De plano, insta destacar a política do “bota abaixo” de Pereira Passos que, com a colaboração de Barata Ribeiro e Oswaldo Cruz, pretendiam higienizar e embelezar a cidade, destruindo as moradias pobres e infectadas sem dar um destino aos seus habitantes, parte dos quais criaram a primeira favela, no Morro da Providência.¹⁴⁸

– 9º. A Prefeitura providenciará, como estabelece Título IV do Capítulo XIV deste Decreto, para extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleo de habitação de tipo mínimo.” Cf. SILVA, Maria Laís Pereira da. *Favelas Cariocas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

¹⁴⁷ VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 23.

¹⁴⁸ LIRA, Ricardo Pereira. O Estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia. In: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso. *Direito & Justiça Social: por uma sociedade mais justa, livre e solidária*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 33.

No Estado Novo, surge o Decreto n. 6.000/1937, que define o quadro legal da existência das favelas. Com base no aludido decreto, houve a erradicação da favela do Largo da Memória, com sua transferência para o parque proletário da Gávea e a construção de outros três parques. Mas as remoções sumárias continuaram, agora com a alegação de que os moradores iriam para os parques.¹⁴⁹

A partir da década de 50, definiu-se a primeira política oficial de remoção das populações das favelas para conjuntos habitacionais periféricos, sem estrutura alguma de saúde, educação, trabalho, transporte e lazer. Nesse contexto, algumas comunidades resistiram de diversos modos à expulsão, mas podem ser citados exemplos de favelas que foram sumariamente removidas por estarem em locais de grande valorização imobiliária, como por exemplo a Praia do Pinto¹⁵⁰, a Catacumba e o Morro do Pasmado. Contudo, o mesmo Poder Público que promoveu as remoções dos locais valorizados gerou uma ocupação “consentida” do Vidigal, da Rocinha, do Cantagalo e do Pavãozinho. Nessa época, a postura policial era essencialmente repressiva, pois, nos ditames da lei, era proibida a entrada de materiais de construção porque as remoções já estariam previstas.¹⁵¹

Observou-se que a década de 50 foi crucial para o Rio de Janeiro, pois dados de 1960 apontam crescimento de 39% para a cidade como um todo e 98% para as favelas, que se expandiam sob novas formas, como expressão do agravamento das condições

¹⁴⁹ SILVA, Maria Laís Pereira da. *Favelas Cariocas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 123.

¹⁵⁰ Segundo o mencionado estudo elaborado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, “A Praia do Pinto foi uma das primeiras favelas removidas. Partes das famílias ficaram na Cruzada São Sebastião, no Jardim de Alá. Outros moradores foram para conjuntos de habitação popular na Cidade de Deus ou em outras áreas periféricas da cidade – que não tinham espaço de lazer gratuito, como é a praia, nem local de trabalho que se adequasse ao perfil dos removidos. Criou-se, então, uma situação social insustentável: a classe média perde a mão-de-obra para o trabalho doméstico e eles perdem o mercado de trabalho próximo à moradia”.

¹⁵¹ RIO DE JANEIRO (Município), op. cit., 2003, passim.

habitacionais da cidade em função dos efeitos da lei do inquilinato e da pressão imobiliária.¹⁵²

No plano nacional, em 1956 foi decretada a chamada Lei das Favelas (Lei n. 2.875/1956), autorizando o Ministério da Justiça e do Interior a destinar fundos a organizações que lidassem com favelas em quatro cidades: Rio de Janeiro, Recife, São Paulo e Vitória. Um aspecto considerado básico dessa lei foi a proibição, durante dois anos, de despejos em favelas do Rio de Janeiro. Essa determinação continha intenções positivas, pelo direcionamento de verbas para os órgãos que cuidavam das favelas e por interromper ou, pelo menos, minorar a pressão sobre a moradia favelada por parte de proprietários e grileiros (despejos judiciais e exploração nos preços de aluguéis).¹⁵³

Nesse contexto, apesar da remoção forçada de aproximadamente cem mil pessoas e da destruição de cerca de sessenta favelas – tudo isso entre 1968 e 1975 – os favelados removidos encontraram outras formas de resistir. Muitos venderam as casas nas quais foram alojados nos conjunto habitacionais e retornaram para outra favela. Outros resistiram passiva e pacificamente, recusando-se a pagar a mensalidade cobrada nos conjuntos, fazendo, assim, da inadimplência uma forma de protesto.¹⁵⁴

No final dos anos 60, durante o regime militar, já existia entre arquitetos e urbanistas uma inquietação em relação à questão das favelas, sendo que uma parcela deles considerava a política de remoções questionável. Diante deste cenário, o Governo Federal, por meio da Companhia de Desenvolvimento Comunitário (Codesco), foi em três favelas da Zona Norte carioca (Bairro União, Brás de Pina e Mata Machado) com três objetivos a serem promovidos: (i) regularização fundiária; (ii) infraestrutura urbana de saneamento e pavimentação de ruas; (iii) assessoria técnica e fornecimento de

¹⁵² SILVA, Maria Laís Pereira da. *Favelas cariocas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 130.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 134-135.

¹⁵⁴ POGREBINSCHI, Thamy. A questão fundiária da favela da Rocinha. Rio de Janeiro, *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 2, n. 9, jan./mar., 2002, p. 246.

materiais ao moradores para transformação dos casebres em casas de alvenaria. O projeto consolidou-se na parte baixa da favela do bairro União, com uma proposta que colocava em xeque a política de remoções, substituindo-a pelo incentivo à integração e à consolidação da moradia pela própria família.¹⁵⁵

É possível concluir que o remocionismo objetivava não apenas desocupar áreas de grande valor imobiliário, mas também dismantelar a organização política dos excluídos.¹⁵⁶

Após o fim dos governos militares, o processo de redemocratização no país reflete-se no Poder Público do Rio de Janeiro e na postura das comunidades, que começam a reivindicar água e luz. Passa-se, então, a considerar a necessidade de conceder a elas o mínimo de infraestrutura urbana, qual seja: iluminação domiciliar e saneamento básico.

De modo a corroborar a mudança de postura na forma de como lidar com as favelas, passou-se a debater o que veio a ser designado como “princípio da não remoção”, segundo o qual a remoção da população de áreas ocupadas irregularmente deve ser considerada como última *ratio*, ou seja, apenas quando houver perigo à própria integridade física dos que ocupam a localidade, e devendo os removidos serem alocados em áreas próximas de modo a permitir o respeito à sua identidade cultural.

Nessa quadra, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, consagrou em seu art. 234, I, o aludido princípio com a seguinte dicção:

Art. 234, da CERJ - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I – urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes.

¹⁵⁵ Para uma análise mais aprofundada acerca do programa de remoções deste período, Cf. VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

¹⁵⁶ BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao favela bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba (Org.); MARCOS, Alvito (Org.). *Um século de favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 38.

Sucessivamente, em 1990, a cidade do Rio de Janeiro positivou, em sua Lei Orgânica, o princípio da não remoção em seu art. 429, IV, com a seguinte redação:

Art. 429, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

IV – urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: laudo técnico do órgão responsável, participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções, assentamento em localidades próximas aos locais de moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

Em 2003, a Prefeitura do Rio de Janeiro criou o Programa Favela-Bairro, o que demonstra a operacionalização dos dispositivos legais sobre o tema no que se refere à mudança de mentalidade a respeito do tratamento que o Poder Público deveria conceder às favelas. Segundo o programa, seriam desenvolvidas ações sociais de modo a permitir que as áreas favelizadas possuíssem estrutura, abandonando-se, por fim, a política de remoção, permitindo a implementação de planos de desenvolvimento das áreas para sua inclusão socioeconômica.¹⁵⁷

Em 2008, a Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro instalou Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) em algumas comunidades com a finalidade de permitir que o Poder Público pudesse se fazer presente nas favelas.

Em que pese o mérito da aludida política pública, revela-se necessário que essa venha a ter os seus propósitos ampliados de modo a permitir não apenas uma ocupação militarizada das favelas, mas também uma implementação de serviços públicos

¹⁵⁷ Para um estudo aprofundado sobre projetos desenvolvidos segundo esta dialética, Cf. VELLOSO, João Paulo dos Reis; PASTUK, Marília. *Favela como oportunidade: plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica: Complexo do Jacarezinho, Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro: INAE, 2013.; VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *“Teatro mágico” da cultura e favela é cidade*. Rio de Janeiro: INAE, 2013.; VELLOSO, João Paulo dos Reis; PASTUK, Marília. *Favela como oportunidade: plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica: Complexo do Jacarezinho, Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro: INAE, 2013.; VELLOSO, João Paulo dos Reis; PASTUK, Marília. *Favela é cidade: Cidade de Deus, Salgueiro, Turano, Formiga: plano de inclusão socioeconômica*. Rio de Janeiro: INAE, 2014.; e VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.); PASTUK, Marília. (Coord.). *Nem um dia se passa sem notícia suas: Cúpula das favelas: implementação do plano de favelas, para sua inclusão social e econômica*. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

essenciais ao exercício da cidadania, com o oferecimento de serviços sociais, assistenciais, judiciários e comunitários, de forma a integrar efetivamente esses assentamentos à cidade formal.^{158, 159}

4.3. Standards para aplicação do princípio da não remoção

Conforme narrado, o direito à moradia digna pressupõe o respeito a determinados requisitos. No presente item, será detida a análise da segurança da posse que aqui pode ser expressa pelo princípio da não remoção.

Segundo o aludido princípio, a remoção de favelas é providência em situação excepcional, justificável apenas quando houver perigo de vida para os próprios moradores¹⁶⁰ e não existir possibilidade de realização de obras que reduzam o perigo ao nível aceitável de habitabilidade.

A partir dessa premissa, surge uma primeira condicionante para a remoção das favelas: que as pessoas sejam realocadas em locais próximos ao inicialmente ocupados, nos termos do previsto na legislação carioca mencionada.

Tal fato decorre da ideia segundo a qual cada favela traz dentro de si suas características inerentes que se somam a outras dos bairros próximos.¹⁶¹

A importância da preservação do local de origem da moradia para os grupos revela-se uma forma de se preservar a identidade daquela coletividade.¹⁶²

¹⁵⁸ LIRA, op. cit., p. 34.

¹⁵⁹ Diante das limitações físicas e pelo recorte deste estudo, não será aprofundada a temática das Unidades de Polícia Pacificadora, mas a este respeito, Cf. OLIVEIRA, Fabiana Luci de (Org.). *UPPs, direitos e justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e Cantagalo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012 e, mais recentemente, OLIVEIRA, Fabiana Luci de (Org.). *Cidadania, justiça e “pacificação” em favelas cariocas*. Rio de Janeiro: FGV, 2014. Ainda sobre o tema, vale menção: BIRMAN, Patrícia (Org.) et al. (Org.) *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

¹⁶⁰ LIRA, op. cit., p. 44.

¹⁶¹ RIO DE JANEIRO (Município), op. cit., passim.

¹⁶² SARMENTO, op. cit., p. 345-360.

Não fosse o suficiente, quanto mais consolidada é a favela, mais ela deixa de ser mero aglomerado habitacional, consolidando em seu interior um microsistema sociocultural, organizado a partir de uma identidade territorial, fonte de um complexo de instituições locais e de interações sempre particularizadas com as instituições da cidade.^{163, 164}

Contudo, o fenômeno mais visível nas metrópoles é a ocupação de áreas de proteção ambiental pela população situada nas faixas da pobreza e da miséria, gerando problemas amplamente conhecidos, tais como córregos com lixo, enchentes decorrentes de entupimento das tubulações e disseminação de doenças, entre outras.¹⁶⁵

Sob esse prisma, há que se destacar que, diante de situações consolidadas, nem os imperativos ambientais mais fortes devem prevalecer, devendo a remoção permanecer excepcionalíssima,¹⁶⁶ em respeito ao direito fundamental à moradia.

À guisa ilustrativa desta constatação, pode-se citar o caso da Favela do Pullman, que se encontra consolidada por meio de ocupação que data de cerca de vinte anos, estando dotada pelo Poder Público de, pelo menos, três equipamentos urbanos: água, iluminação pública e luz domiciliar.

Na ação reivindicatória, restou consignado que os lotes de terrenos reivindicados e o próprio loteamento não passam há muito tempo de mera abstração jurídica, uma vez que a realidade urbana é outra: a favela já possui vida própria, onde vivem milhares de pessoas. Considerando apenas e tão somente os nove lotes reivindicados, hoje lá residem trinta famílias, demonstrando tratar-se de realidade urbana com vida própria, com os direitos civis sendo exercidos com a devida naturalidade cotidiana. Por

¹⁶³ BURGOS, Marcelo Baumann. Favela, cidade e cidadania e Rio das Pedras. In: _____(Org.). *A utopia da comunidade*: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: Loyola, 2002, p. 22.

¹⁶⁴ Acerca do tratamento da favela como cidade, Cf. VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Cultura, "favela é cidade" e o futuro das nossas cidades*. Rio de Janeiro: INAE, 2014.

¹⁶⁵ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: _____(Org.); ROCCO, Rogério (Org.). *O direito ambiental das cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 38.

¹⁶⁶ LIRA, op. cit., p. 44.

exemplo: o comércio está presente, serviços são prestados, barracos são vendidos, comprados, alugados, tudo a demonstrar que o primitivo loteamento hoje só tem vida no papel.¹⁶⁷

Nesse prisma, deve-se observar que incumbe ao Estado empreender os meios necessários para regularização daquela área, de modo a tornar o impacto ambiental minorado, bem como preservar a moradia dos indivíduos, conferindo-lhes condições de habitabilidade nos termos do preceituado pela ONU.

Atualmente, as favelas, portanto, devem ser objeto de tratamento jurídico idêntico aos bairros, pois assim devem ser classificadas, uma vez que se tratam de porções do território de uma cidade ocupada por pessoas majoritariamente integrantes de uma mesma classe social econômica. Importa considerar, nesse plano, que as favelas, a partir da CRFB/88, assumiram a natureza jurídica de bem ambiental, visto que estão integradas à estrutura das cidades.¹⁶⁸

Assim, uma vez fixada a premissa de que as favelas são bairros, surge uma série de interesses específicos, conforme indica o art. 29, XIII, da CRFB/88. Este artigo assegura a prerrogativa de a comunidade – pessoas integrantes de determinado bairro – tutelar direitos não só pela denominada iniciativa popular – visando projetos de lei específicos ao se observar a manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (a exemplo do Município e da Cidade) – como mediante as ações ambientais destinadas à tutela do meio ambiente artificial, sempre que ocorrer lesão ou ameaça ao piso vital mínimo, observado concretamente em face de diferentes hipóteses encontradas no território brasileiro.¹⁶⁹

¹⁶⁷ TARTUCE, Flávio. A desapropriação judicial privada por posse-trabalho e o caso da Favela Pullman: semelhanças e diferenças: concretizando a função social da propriedade e da posse. São Paulo, *Revista de Direito Privado*, v. 14, n. 54, abr./jun. 2013, p. 148.

¹⁶⁸ FIORILLO, op. cit., p. 596.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 597.

Nessa quadra, o direito ambiental brasileiro determinou, no plano constitucional, o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal, vinculada a garantir o bem estar de brasileiros e estrangeiros residentes no país (art. 182, da CRFB/88). Isto deixou bem evidenciada a tutela jurídica das favelas como bairros, destinadas a assegurar às comunidades a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer, a partir dos instrumentos jurídicos ambientais previstos no plano da Carta Magna e do Estatuto da Cidade.

Tal premissa decorre do fato do direito ambiental se preocupar em proteger a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB/88), conforme já explorado em item antecedente, dentro da estrutura do meio ambiente artificial não só no âmbito dos “bairro regulares” como dos “bairros irregulares”.¹⁷⁰

Insta salientar que a otimização da operacionalização fática da implementação de tais direitos poderá ser levada a efeito por meio da gestão orçamentária participativa prevista no art. 4º, III, alínea ‘f’, do Estatuto da Cidade, na qualidade de importante instituto econômico destinado a viabilizar recursos financeiros para que cada cidade possa organizar seu desenvolvimento sustentado em face não só de suas necessidades mas, particularmente, de suas possibilidades.¹⁷¹

A partir da interpretação sistemática do mencionado princípio e dos dispositivos legais aludidos, percebe-se que não é cabível a remoção dos habitantes das favelas para fins exclusivos de reorganização urbanística e, muito menos, para fins de especulação/valorização imobiliária, pois em uma ponderação entre direitos de cunho

¹⁷⁰ Ibidem, p. 596-598.

¹⁷¹ Ibidem, p. 580.

eminentemente econômicos e aqueles relacionados à tutela existencial da dignidade da pessoa humana, estes merecem primazia axiológica.¹⁷²

Por isso, a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Estado do Estado de São Paulo instaurou um inquérito civil com o objetivo de apurar a remoção de 1.140 moradores de favelas localizadas no entorno de quatorze empreendimentos imobiliários lançados ou em vias de lançamento na região da Avenida Chucri Zaidan, pólo comercial de alto padrão do Campo Belo, na zona sul da capital Paulista. A mencionada área está dentro do perímetro da ocupação urbana Água Espraiada, da Prefeitura de São Paulo, que prevê a revitalização da região próxima à Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini com a implementação de habitações sociais, sistema viário e transporte coletivo. O Ministério Público apura se as famílias removidas, supostamente em função de interesses imobiliários, estão sendo levadas para habitações sociais perto de onde moravam, conforme previsto. A Prefeitura de São Paulo arrecadou R\$ 3,2 bilhões para a operação urbana, sendo que R\$ 2,9 bilhões vieram do leilão de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção).¹⁷³

Tal preocupação decorre do fato de que alguns planos de urbanização conseguiram erradicar núcleos sediados de maior interesse imobiliário,¹⁷⁴ em total confronto com as premissas fixadas no ordenamento jurídico pátrio.

¹⁷² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 525-526.

¹⁷³ SIRVINSKAS, op. cit., p. 788.

¹⁷⁴ NALINI, op. cit., p. 44-45.

4.4. As consequências da aplicação do princípio da não remoção: aplicação da regularização fundiária plena¹⁷⁵

A posição de provisoriedade aplicada às favelas funcionava como justificativa para o não investimento público e para a precariedade urbanística, acentuando, sobretudo, as diferenças em relação ao setor da cidade onde houve investimentos.¹⁷⁶

Contudo, importa destacar que a ausência do Estado nas favelas não poderá ser resolvida apenas com a retórica de que é preciso urbanizar.¹⁷⁷

A partir da adoção prática do princípio da não remoção, surge para o Estado o dever efetivo de empreender meios para dar à área condições de habitabilidade, de modo a prover as favelas de ruas niveladas e pavimentadas, com contenção geológica onde necessária, córregos canalizados, redes de água e esgoto, enfim, tudo o que sustenta o sucesso da inclusão; além de fornecer políticas públicas de incentivo ao trabalho e outros direitos fundamentais constitucionais –acesso à educação, à saúde, à renda – para neutralizar ou diminuir a crise urbana e descaracterizar a cidade como *locus* de violência.¹⁷⁸

Um exemplo que pode ser citado é a condenação do Poder Público a realizar obras de contingenciamento de encostas em diversos locais do estado do Rio de Janeiro, de modo a manter as pessoas em seus locais de origem em respeito ao princípio da não remoção, mas implementando políticas públicas a fim de lhes garantir habitabilidade.

Nesse sentido, confira-se:

0486071-49.2011.8.19.0001 - APELAÇÃO
DES. MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO - Julgamento: 23/09/2014
- DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL

¹⁷⁵ Acerca do processo de urbanização das favelas, Cf. SILVA, Ana Amélia da (Org.). *Urbanização de favelas: duas experiências em construção*. São Paulo: Polis, 1994.

¹⁷⁶ ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997, p. 183.

¹⁷⁷ NIGRI, André del. *A divisão do espaço urbano*. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 160.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 164.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE DESASTRES. DESLIZAMENTOS DE ENCOSTAS. COMPLEXO DO TURANO. OBRAS DE CONTENÇÃO. [...] É competência comum dos entes federativos promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. Previsão do artigo 23, IX da CRFB/88. Questões orçamentárias que não podem limitar as ações públicas de promoção e de garantia da vida das pessoas. Ademais, cabe ao ente público o ônus de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição da República. Súmula 241, TJRJ. Excepcionalidade do reassentamento das famílias, em razão do princípio da não remoção. Inteligência do art. 234, inciso I, da Constituição Estadual, e do art. 429, inciso VI, da LOMRJ. Inexistência de omissão. Desprovimento do 1º recurso. Provimento parcial do 2º recurso, apenas para fins de explicitação.¹⁷⁹

Com isso, será viável a democratização do espaço público em sentido amplo, porque envolve níveis de superestrutura e de infraestrutura nas relações entre seres humanos, garantindo o direito de ir e vir, a segurança, as opções diversificadas para o lazer, a cultura, o esporte, o comércio, enfim: devem ser asseguradas todas as relações de troca e de utilização do espaço urbano.¹⁸⁰

Importa considerar que tal assertiva não se revela na criação de uma cidade utópica, mas sim de reproduzir gestões urbanas democráticas, traduzindo a cidade como um verdadeiro espaço de interação entre as pessoas.¹⁸¹

É justamente nessa releitura do tratamento igualitário dos espaços urbanos que reside a sustentabilidade, uma vez que os seus fundamentos postulam a justiça distributiva como critério básico da política pública no caso de bens e serviços, assim como a universalização da cobertura no caso das políticas globais de educação, saúde, habitação e seguridade social. Ou seja, o fundamento político da sustentabilidade está estreitamente vinculado ao processo de aprofundamento da democracia e da construção da cidadania.¹⁸²

¹⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível n. 0486071-49.2011.8.19.0001. 16ª Câmara Cível. Relator: Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo. Rio de Janeiro, 26 set. 2014. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

¹⁸⁰ RIO DE JANEIRO (Município). op. cit., passim.

¹⁸¹ Ibidem, passim.

¹⁸² GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney (Org.); SILVA, Marina (Org.); DINIZ, Nilo (Org.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 56-58.

Frise-se que a construção de novas moradias é ponto indispensável, bem como a reforma de prédios antigos, isto é, de edifícios ociosos em imóveis de utilidade pública que podem comportar unidades habitacionais, e não reformados em um processo de transformação que inclui a expulsão de moradores dessas áreas. Acontece que firmar projetos de moradia é garantir a mistura social na cidade, mantendo pessoas de menor renda em imóveis de utilidade pública, situados em áreas que sofrem com a cobiça do mercado imobiliário.¹⁸³

O direito à moradia, no plano das cidades sustentáveis, deve ser compreendido como o direito a um espaço de conforto e intimidade. Está assegurado no plano do piso vital mínimo, por força do art. 6º, da CRFB/88, traduzindo a determinação constitucional prevista no art. 225, CRFB/88 de assegurar a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, o direito à vida da pessoa humana relacionada com o local onde se vive.¹⁸⁴

Por isso, no processo de ordenação do espaço urbano, especial atenção deve ser dirigida a uma política de regularização fundiária destinada à titulação das áreas de assentamento das favelas e loteamentos irregulares, intensamente articulados com uma política de urbanização e saneamento dessas áreas.¹⁸⁵

A regularização fundiária das áreas de assentamento das populações carentes é hoje uma imposição constitucional. Por isso, está ligada ao princípio da preservação da dignidade da pessoa humana, conforme narrado. Não há relação exclusiva com a titulação dessas áreas em favor de seus ocupantes, e sim à sua urbanização com o oferecimento de todos os serviços públicos essenciais.¹⁸⁶

¹⁸³ NIGRI, op. cit., p. 164.

¹⁸⁴ FIORILLO, op. cit., p. 566.

¹⁸⁵ LIRA, op. cit., p. 43.

¹⁸⁶ Idem. Entre o legal e o ilegal: direito e cidade. *Interesse público*, v. 14, n. 72, 2012, p. 242.

Nesse prisma, constata-se de relevância insofismável, sob o prisma urbanístico e do meio ambiente, a questão da regularização fundiária, que, conforme narrado, não deve limitar-se à outorga de títulos de propriedade, mas deve também cuidar dos aspectos gerais da urbanização – sobretudo transporte e saneamento básico – concretizando, por conseguinte, a regularização fundiária plena.¹⁸⁷

¹⁸⁷ *Idem*, op. cit., 2013, p. 44.

5. O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POR UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES A PARTIR DA SISTEMÁTICA DIALÓGICA ADMINISTRATIVA

Atualmente, a Administração Pública ganhou níveis de complexidade que indicam como recomendável uma releitura da postura do Poder Público para lidar com questões que eram solucionadas por meio de conceitos imperativos – como é o caso da coercitividade do ato administrativo – de modo a permitir a melhor implementação do princípio da eficiência, conforme será estudado no presente item. Tal aspecto ganha relevo especial quando se trata da solução de conflitos de áreas utilizadas como moradia, como é o caso das favelas.

5.1. Administração pública e cidadão

A relação entre a administração pública e o cidadão é um desafio para o paradigma do Estado Democrático de Direito, para além do atual modelo de reforma administrativa gerencial.¹⁸⁸

O Estado-Dirigente – comprometido com a gestão de resultados balizada por constituições que traçam políticas públicas vinculantes – substitui a imperatividade¹⁸⁹ da clássica teoria da tripartição de poderes que se desenvolveu entre os séculos XVII e XX como dogma central do exercício republicanos do poder político, pela busca do

¹⁸⁸ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Reforma administrativa brasileira sobre o impacto da globalização: uma (re) construção da distinção entre o público e o privado no âmbito da reforma administrativa gerencial In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 282.

¹⁸⁹ Por imperatividade entende-se “que os atos administrativos são cogentes, obrigando a todos quantos se encontrem em seu círculo de incidência”. Cf.. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 116.

consensualismo diante do pluralismo de ideias e interesses que se devem igualmente respeitar no Estado Democrático de Direito.¹⁹⁰

Acerca do consensualismo, vale lembrar que, sob esse prisma, a Administração não deixa de atuar unilateralmente por completo mas procura, antes de emitir o seu ato unilateral, obter o assentimento do maior número possível de sujeitos envolvidos.¹⁹¹

A esse respeito, destaca-se o fato da democracia implicar, além da atribuição do poder decisório às maiorias, também na instauração de um contexto de diálogo, de respeito pela posição do outro e de garantia dos direitos fundamentais.¹⁹²

Nesse diapasão, Gustavo Justino de Oliveira¹⁹³ alude à figura de um Estado que conduz sua ação pública segundo outros princípios, favorecendo o diálogo da sociedade consigo mesmo.

Nesse contexto, surge a administração pública dialógica, a qual contrastaria com uma administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de procedimentos comunicacionais com a sociedade.

Nos modelos dialógicos é possível identificar o princípio da separação de poderes com o sistema de freios e contrapesos que, “embora seja relativamente recente na Europa Continental, não é propriamente novo nos Estados Unidos”. Atualmente, vem se verificando a globalização do modelo concebido pelo *founding fathers*, em que nenhum dos “poderes” assume a função de exclusivo produtor de normas jurídicas e de políticas públicas (*policy maker*); antes, os “poderes” constituem fóruns políticos

¹⁹⁰ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Convênios e outros instrumentos de “administração consensual” na gestão pública do século XXI: restrições em ano eleitoral*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 259. Nesse sentido, Cf. ainda: PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Presença da administração consensual no direito positivo brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de (Coord.); VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Direito administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 293-317.

¹⁹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 111.

¹⁹² SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 302-303.

¹⁹³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 18.

superpostos e diversamente representativos, cuja interação e disputa pela escolha da norma que regulará determinada situação tende a produzir um processo deliberativo mais qualificado do que a mítica associação de um departamento estatal à vontade constituinte do povo.¹⁹⁴

No cenário doutrinário anglo-saxão, há grande número de estudos salientando as vantagens dos modelos teóricos que valorizam diálogos entre órgãos e instituições, como pode se depreender da leitura das pesquisas de Laurence G. Sager¹⁹⁵, Christine Bateup¹⁹⁶, Mark Tushnet¹⁹⁷, Mark C. Miller e Jeb Barnes¹⁹⁸.

A referida tendência é acompanhada pela doutrina canadense que, à guisa exemplificativa, vale citação nos estudos de Peter W. Hogg e Allison A. Bushell.¹⁹⁹

Na fecunda doutrina, importa ressaltar a proposta apresentada por Janet Hiebert²⁰⁰ ao sugerir uma compreensão da teoria dialógica segundo a qual deve haver uma interação horizontal entre as instituições.

A mencionada concepção pode ser extraída também da obra de Carol Harlow e Richard Rawlings²⁰¹ no momento em que os autores ressaltam a necessidade de desenvolvimento de um processo administrativo, assim definido, como “um curso de ação, ou passos na implementação de uma política”, de modo a permitir a concretização

¹⁹⁴ BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 221.

¹⁹⁵ SAGER, Laurence G. *Justice in plainclothes: a theory of American constitutional practice*. New Haven: Yale University Press, 2004, passim.

¹⁹⁶ BATEUP, Christine. The dialogical promise: assessing normative potential of theories of constitutional dialogue. New York, *Brooklyn Law Review*, n. 3, v. 71, p. 1109-1180, 2006, passim.

¹⁹⁷ TUSHNET, Mark. *Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare right in comparative constitutional law*. Princeton, Princeton University Press, 2008, passim.

¹⁹⁸ MILLER, Mark C. (Ed.); BARNES, Jeb. (Ed.). *Making police, making law: an interbranch perspective*. Washington: Georgetown University Press, 2004, passim.

¹⁹⁹ HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. *The charter dialogue between courts and legislatures: or perhaps the charter of rights isn't such a bad thing after all*. Toronto, *Osgoode Hall Law Journal*, v. 35, n. 1, Jan. 1997, p.105.

²⁰⁰ HIEBERT, Janet. *New constitutional ideas: but can new parliamentary models resist judicial dominance when interpreting rights?* Austin, *Texas Law Review*, v. 82, n. 7, p. 1963-1987, 2004.

²⁰¹ HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Process and procedure in EU administration*. Oxford: Hart, 2014, passim.

da governação em rede²⁰², salientando a necessidade de uma dialética no pautar da atuação administrativa, de modo a se alcançar melhores resultados nas escolhas administrativas.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto alerta que:

[...] essas posturas indicam a busca incessante das soluções negociadas, nas quais a consensualidade aplaina as dificuldades, maximiza os benefícios e minimiza as inconveniências para todas as partes, pois a aceitação de ideias e de propostas livremente discutidas é o melhor reforço que pode existir para um cumprimento espontâneo e frutuoso das decisões tomadas. O Estado que substituir paulatinamente a imperatividade pela consensualidade na condução da sociedade será, indubitavelmente, o que garantirá a plena eficiência de sua governança pública e, como consequência, da governança privada de todos os seus setores.²⁰³

Assim, no cenário atual, é preciso se fazer uma releitura do papel do Estado, que, ainda nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “apresentará características distintas das que habitualmente lhe são conotadas e tudo indica que terá como marcas a instrumentalidade, a abertura democrática substantiva, o diálogo, a argumentação, a consensualidade e a motivação”.²⁰⁴

5.2. A consensualidade da administração pública dialógica nas favelas

A política urbana consiste em um conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem estar das comunidades.²⁰⁵

²⁰² Governação em rede é o conceito que permite concentrar a atenção sobre a pluralidade de temas, distintos mas independentes, que participam interativamente na administração europeia.

²⁰³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 142-143.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 141.

²⁰⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 12.

Por fim, não poderia deixar de estar contido no conceito o bem estar das favelas, visto que toda a política urbana tem como direção o atendimento ao interesse público e, especificamente nesta seara, o desenvolvimento das funções sociais da cidade, de modo a garantir o bem estar de seus habitantes por meio da implementação de 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 a todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais.²⁰⁶

Especificamente em relação ao processo de inclusão social das favelas, resta premente uma postura da Administração Pública pautada nos princípios do consensualismo de modo a tornar a atuação efetivamente eficiente para se alcançar o fim pretendido.

Não se pode conceber o agir administrativo pautado pelo estrito cumprimento de uma legalidade que muitas vezes fere a sua legitimidade. A lei deve servir à ordenação das relações sociais e não ser um empecilho para o desenvolvimento das relações entre os cidadãos em busca de uma convivência harmônica e pacífica.

No tocante à questão das favelas, não é diferente. Não basta o Poder Público impor a solução que entenda a mais adequada para os habitantes sem ouvir os clamores dos cidadãos.

Há que se pautar a atuação administrativa em estudos do local pelas mais diversas áreas das ciências (sociológicos, psicanalíticos, de engenharia, entre outros) e numa gestão democrática da coisa pública como, por exemplo, com a realização de audiência pública com os interessados.

²⁰⁶ Ibidem, p. 13.

De modo a ilustrar tal situação, pode ser citado o seguinte exemplo: imagine-se que a favela “X” se encontra localizada em local distante dos grandes centros urbanos, desprovido dos equipamentos públicos mínimos para uma habitação digna, onde as condições ambientais também não sejam favoráveis apesar de inexistir risco para sua integridade física. Nesse contexto, parece intuitivo afirmar que deveria o Poder Público se valer de dotações orçamentárias para prover a necessidade daquelas pessoas. Contudo, pode ser que esta não seja a solução mais adequada na prática.

Se a população for ouvida, é possível que surjam três situações, em princípio: (i) o *animus* de permanecer na localidade aliado à vontade de que o Poder Público empreenda os meios necessários para dar condições de habitabilidade; (ii) o anseio de ir para os centros urbanos, pois poderão ter mais chances de trabalho ao seu alcance; (iii) a vontade de ir para centros habitacionais em locais retirados, desde que sejam supridas suas necessidades básicas, permitindo-lhes o exercício da cidadania.

Diante destas possibilidades, deverá o Poder Público dialogar, a fim de que possa ser encontrada a solução mais adequada para situação.

O que o princípio da não remoção não permite é que o Poder Público opte por remover as pessoas sem que a estas tenha sido conferido o direito de buscar a melhor solução para suas vidas.

Em um cenário de escassez de recursos e de crise econômica, pode ser que a população local entenda mais adequado ser realocada em um imóvel público adaptado nos grandes centros urbanos – como existem vários sem que seja cumprida sua função social – pois terá a possibilidade maior de conseguir trabalho.

Assim, não se pode ter uma resposta predefinida porque as situações são variadas e é exatamente nesse contexto que o princípio da não remoção exerce grande influência: não cabe ao Poder Público optar por remover as pessoas; cabe a ele

empreender os meios necessários para tornar a favela local de exercício de cidadania. Mas é possível que as pessoas entendam que permanecer naquela localidade não é o mais adequado por motivos dos mais variáveis. Nesse caso, cabe ao Poder Público empreender meios dialógicos para chegar a uma solução consensual.

A teoria de Maslow²⁰⁷ pode ser aplicada ao processo de remoção de favelados, pois esta relação restou evidenciada, conforme narrado por Carmencita de Almeida Freitas²⁰⁸ por ocasião da análise dos motivos pelos quais os moradores da Favela da Maré aceitaram a mudança para a Vila do João.

Assim, é notável a necessidade do Poder Público de levar em consideração as necessidades dos moradores das favelas, de modo a atingir um resultado que, de fato, propicie um processo de emancipação social, não se concebendo que o Estado simplesmente adote uma postura paternalista e autoritária de determinar o que é o melhor para aqueles indivíduos. De modo a concretizar tal medida, revela-se de fundamental importância a realização de atuações conjuntas com as mais diversas áreas das ciências, a fim de resguardar o resultado mais eficiente.^{209, 210}

Atualmente, “inúmeros são os instrumentos de participação administrativa com vistas a legitimar as tomadas de decisões, a propiciar mais freios contra abusos, a proporcionar a decisão mais sábia e prudente, a aprimorar a governabilidade e a

²⁰⁷ Trata-se de divisão hierárquica proposta por Abraham Maslow, segundo a qual as necessidades de nível mais baixo devem ser satisfeitas antes das necessidades de nível mais alto, o que pode servir de norte para a aplicação do princípio da não remoção.

²⁰⁸ FREITAS, Carmencita de Almeida. *Motivação e habitação: aspectos motivacionais na remoção de favelados*. Rio de Janeiro, 1986. Dissertação de mestrado, Programa de Psicologia, Fundação Getúlio Vargas.

²⁰⁹ Exemplo de postura dialética no tocante a ouvir a necessidade dos envolvidos pode ser identificado no seguinte estudo, que colheu diversos depoimentos de moradores de favelas, Cf. PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.); GRZYNSZPAN, Mario (Org.). *A favela fala: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

²¹⁰ Acerca da aplicação do princípio da eficiência na administração pública, Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 295-310.

desenvolver a responsabilidade nas pessoas, tornando as normas mais aceitáveis e facilmente cumpridas.”²¹¹

²¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p 27.

CONCLUSÃO

1. As aglomerações urbanas continuam crescendo de forma inócua, sendo dominadas pelo princípio da segregação residencial;

2. A condição habitacional talvez seja a barreira mais importante para o exercício da cidadania por parte das grandes massas, não se podendo negar que a liberdade e o direito à terra se ligam como noções indissociáveis, seja o direito à terra no meio rural, seja o direito à terra no meio urbano;

3. Nem sempre há uma relação direta entre o que os diplomas legislativos prevêm e o que ocorre na realidade fática. Nesse momento, surgem duas realidades diferentes quando se fala em direito de propriedade: um direito de propriedade “mais ou menos oficial”, legal, do código; e outro, exercido pela maioria mas desprezada em termos da doutrina do Direito e, portanto, também desprezada em termos das consequências políticas que, através do Direito, podem advir para o regime político;

4. Na medida em que não se orienta para as demandas dos oprimidos em termos de habitação, saneamento, saúde, moradia, entre outros direitos fundamentais, limitando-se a reservar os investimentos públicos unicamente sob a lógica do capital, o Estado reforça a informalidade, a autoconstrução, a marginalização social e a criminalização da pobreza;

5. O direito à moradia, dotado de inerente fundamentalidade positivada no texto constitucional, é uma das metas básicas visadas pelo Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, sendo certo que este também abarca a noção do meio ambiente artificial que, por sua vez, encampa as cidades;

6. No plano das favelas, a moradia, em muitos casos, não é dotada de seus elementos essenciais que têm o fim de resguardar o direito a uma vida digna. Nesse cenário, cumpre ao Poder Público prover tais áreas dos elementos necessários ao cumprimento do mínimo existencial;

7. Não se concebe que as favelas sejam tratadas como “problema” a ser solucionado por uma política de segregação e muito menos de remoção. Esta deve ser compreendida como um foco que necessita a atenção do Poder Público para empreender ações integrativas, abandonando-se a concepção de “cidade partida”;

8. Nesse contexto, urge a aplicação do princípio da não remoção como vetor orientador da atuação estatal, concretizando o direito fundamental à moradia digna, de modo que sejam respeitadas as identidades socioculturais dos indivíduos e promovidas condições mínimas para o seu processo de emancipação social;

9. Contudo, a realidade pode trazer novas perspectivas, devendo o Poder Público estar atento às necessidades da população a partir da adoção de uma postura administrativa dialógica, onde o consenso oriente suas ações com vistas a atingir os objetivos almejados da forma mais eficiente;

10. Com isso, deve o Poder Público valer-se de mecanismos institucionais para escolher qual medida melhor atende às necessidades da população, com a realização, por exemplo, de audiências públicas com os indivíduos diretamente interessados, de modo a buscar a melhor solução em cada caso concreto e tendo sempre como norte o princípio da não remoção, que apenas cede lugar a circunstâncias específicas de interesse social.

REFERÊNCIAS

AINA, Elaine Maria Barreiros. *O direito à moradia nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (lei federal nº 11.445/2007)*. Campinas: Millennium, 2011.

_____. *Do solo criado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 295-310.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

BARCELLOS, Fernanda Augusta Vieira Ferreira. *As favelas: estudo sociológico*. Niterói: Livr. Universitária, 1951.

BATEUP, Christine. The dialogical promise: assessing normative potential of theories of constitutional dialogue. New York, *Brooklyn Law Review*, n. 3, v. 71, p. 1109-1180, 2006.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BINOTTO, Eduardo. *Direito fundamental social à moradia*. Porto Alegre, 2006. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

BIRMAN, Patrícia (Org.) et al. (Org.). *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2010.

BITOUN, Jan. Os embates entre as questões ambientais e sociais no urbano. In: CARLOS, Ana Fani Alessandre (Org.); LEMOS, Amélia Inês Geraises (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 300-301.

BRAGA, Rubem. *A casa*. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: < <http://mortuis.vilabol.uol.com.br/braga/1.htm>>. Acesso em 23 mar. 2015.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 03 jun. 2015.

_____. Lei n. 12.608/2012 de 10 de abril de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AGARESP 201400201958. 2ª Turma. Min. Humberto Martins. Brasília, 31 mar. 2014. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Agravo de instrumento n. 0014329-90.2015.8.19.0000. 16ª Câmara Cível. Relator: Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo. Rio de Janeiro, 12 de maio de 2015. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em 03 jun. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível n. 0019180-28.2011.8.19.0061. 16ª Câmara Cível. Relator: Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo. Rio de Janeiro, 27 nov. 2013. Disponível em: < <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/consultaprocessos.aspx?N=201322705371&CNJ=0019180-28.2011.8.19.0061>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível n. 0024713-65.2011.8.19.0061. 19ª Câmara Cível. Relator: Des. Marcos Alcino de Azevedo Torres. Rio de Janeiro, 27 fev. 2013. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível n. 0486071-49.2011.8.19.0001. 16ª Câmara Cível. Relator: Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo. Rio de Janeiro, 26 set. 2014. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao favela-bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba (Org.) ; MARCOS, Alvito (Org.). *Um século de favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 25-60.

_____. Favela, cidade e cidadania e Rio das Pedras. In: _____ (Org.). *A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*. Rio de Janeiro: Loyola, 2002. p. 21-89.

CABRINI, Conceição; CATELLI, Roberto; MONTELATTO, Andrea. *História temática: terra e propriedade*. São Paulo: Scipione, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CANUTO, Elza Maria Alves. *O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para efetivação da dignidade da pessoa humana*. Uberlândia, 2008. Dissertação de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia.

CARDOSO, Jarbas José. *Uma população favelada catarinense: suas origens, fatores de favelização e aspirações*. Porto Alegre, 1983. Dissertação de doutorado, Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CARLOS, Ana Fani Alessandre. A metrópole entre o local e o global. In: SILVA, Cátia Antônia (Org.); CAMPO, Adelino (Org.). *Metrópoles em mutação*. Rio de Janeiro: REVAN, 2008.

CARNELUTTI, Francesco. Note critiche intorno ai concetti di domicilio, residenza e dimora nel diritto positivo italiano. Modena, *Archivio Giurídico*, v. 75, 3. serie, p. 396-404, 1905.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CENEVIVA, Walter. Aspectos do direito de morar. São Paulo, *Revista do Advogado*, n. 63, p. 9-13, jun. 2001.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: _____ (Org.); ROCCO, Rogério (Org.). *O direito ambiental das cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1-49.

_____. A urbanização da pobreza e a lógica do capital. In: _____; AHMED, Flávio. *Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 95-126.

CRITELLI, Dulce Mara. *Analítica do sentido: uma aproximação e interpretação do real de orientação fenomenológica*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Direito à moradia. Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, v. 32, n. 127, p. 49-54, jul./set. 1995.

DAMATTA, Roberto. A casa, a rua e o trabalho. In: _____. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Reforma administrativa brasileira sob o impacto da globalização: uma (re)construção da distinção entre o público e o privado no âmbito da reforma administrativa gerencial. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 257-288.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1, 30. ed.: Teoria geral do direito civil.

FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto do patrimônio mínimo à luz do novo Código Civil brasileiro e da Constituição Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino. *Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão*. Campinas: Millennium, 2011.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Invasões urbanas, conflitos de direito de propriedade. Rio de Janeiro, *Revista Forense*, v. 300, p. 39-45, out./dez. 1987.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito civil: teoria geral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FERNANDES, Edésio (Org.); ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Forum, 2013.

FERREIRA, Heline Civini. A expressão dos objetivos do Estado e direito ambiental na Constituição Federal de 1988. In: COUTINHO, Ronaldo; AHMED, Flávio. *Cidade, direito e meio ambiente: perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 29-53.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FORNEROLLI, Luiz Antônio Zanini. *A propriedade relativizada por sua função social*. Disponível em: < www.tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/cejur/arquivos/propriedade_funcao_social_luiz_fornerolli.pdf>. Acesso: 14 mar. 2015.

FREITAS, Carmencita de Almeida. *Motivação e habitação: aspectos motivacionais na remoção de favelados*. Rio de Janeiro, 1986. Dissertação de mestrado, Programa de Psicologia, Fundação Getúlio Vargas.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *Direito civil: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2006.

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

GODOY, Luciano de Souza. *O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, Francisco Donizete. *Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. Porto Alegre, 2005. Dissertação de mestrado, Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. O direito à moradia como um valor integrante do direito à vida digna. In: KLEVENNHUSEN, Renata Braga (Coord.). *Direitos fundamentais e novos direitos*. 2ª Série. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas: novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney (Org.); SILVA, Marina (Org.); DINIZ, Nilo (Org.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Process and procedure in EU administration*. Oxford: Hart, 2014.

HENRY, Etienne. Regulação urbana e gestão dos transportes: modelos e impasses brasileiros. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HIEBERT, Janet. New constitutional ideas: but can new parliamentary models resist judicial dominance when interpreting rights? Austin, *Texas Law Review*, v. 82, n. 7, p. 1963-1987, 2004.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The charter dialogue between courts and legislatures: or perhaps the charter of rights isn't such a bad thing after all. Toronto, *Osgoode Hall Law Journal*, v. 35, n. 1, p.75-124, Jan. 1997.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LINHARES, Paulo Afonso. *Direitos fundamentais e qualidade de vida*. São Paulo: Iglu, 2002.

LIRA, Ricardo Pereira. Apresentação. In: MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Curso de direito civil*. São Paulo: Atlas, 2015. v. 5, p. xix-xx.

_____. *Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Rio de Janeiro: Riex, 1991.

_____. Direito à moradia, cidadania e Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, *Revista trimestral de direito civil*, v. 3, n. 12, p. 259-291, out./dez. 2002.

_____. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. Entre o legal e o ilegal: direito e cidade. *Interesse público*, v. 14, n. 72, p. 233-245, 2012.

_____. O Estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia. In: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso. *Direito & justiça social: por uma sociedade mais justa, livre e solidária*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 30-43.

_____. Liberdade e direito à terra. *Revista de direito administrativo*, n. 143, p. 1-36, jan./mar., 1981.

MACHADO, Ondina Maria Rodrigues; GROVA, Tatiane. *Psicanálise na favela: Projeto Digaf Maré: a clínica dos grupos*. Rio de Janeiro: Digaf Maré, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Urbanismo e poluição: aspectos jurídicos*. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, v. 63, n. 469, p. 34-37, 1974.

MARÇAL, Thaís Boia. *Direito fundamental social à moradia*. Rio de Janeiro: LerFixa, 2011.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia (Org.); VAINER, Carlos (Org.); MARICATO, Ermínia (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de Melo. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____; MARÇAL, Thaís Boia. Direito à moradia como direito da personalidade. Rio de Janeiro, *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, n. 99, abr./jun., p. 13-36, 2014.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILLER, Mark C. (Ed.); BARNES, Jeb (Ed.). *Making police, making law: an interbranch perspective*. Washington: Georgetown University Press, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

_____. *Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MUTH, Richard F. *Cities and housing: the spatial pattern of urban residential land use*. Chicago: The University of Chicago Press, 1969.

NALINI, José Renato. *Direitos que a cidade esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NERY, Rosa Maria Andrade. Preservação do direito ao domicílio. In: VIANA, Rui Geraldo Camargo (Org.); NERY, Rosa Maria Andrade (Org.). *Temas atuais de direito civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NIGRI, André del. *A divisão do espaço urbano*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Pillares, 2008.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de (Org.). *Cidadania, justiça e “pacificação” em favelas cariocas*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

_____. *UPPs, direitos e justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e Cantagalo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. São Paulo, *Boletim de Direito Administrativo*, v. 29, n. 12, p. 1261-1275, dez. 2013.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre, 2007. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.); GRZYNSZPAN, Mario (Org.). *A favela fala: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PANSIERI, Flávio. *Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

PASCHOAL, Gustavo Henrique. *Trabalho como direito fundamental e a condição de refugiado no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2012.

PASTERNAK, T. Suzana. *Moradia da pobreza: habitação sem saúde*. São Paulo, 1982. Dissertação de doutorado, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. v. 1, 21. ed.: Introdução ao direito civil; teoria geral do direito civil.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Convênios e outros instrumentos de “administração consensual” na gestão pública do século XXI: restrições em ano eleitoral*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. Presença da administração consensual no direito positivo brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de (Coord.); VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). *Direito Administrativo e democracia econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012 p. 293-317.

PIOVESAN, Flávia (Coord.); CONTI, Irio Luiz (Coord.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

POGREBINSCHI, Thamy. A questão fundiária da favela da Rocinha. Rio de Janeiro, *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 2, n. 9, jan./mar., p. 241-264, 2002.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. 1990.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Especial de Comunicação Social. *Das remoções à célula urbana: evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003.

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

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1, 33. ed.: Parte geral.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROMANELLI, Luiz Claudio. *Direito à moradia à luz da gestão democrática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SAGER, Laurence G. *Justice in plainclothes: a theory of American constitutional practice*. New Haven: Yale University Press, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. Dignidade humana (no direito constitucional). In: TORRES, Ricardo Lobo; TAKEMI, Eduardo; GALDINO, Flávio. *Dicionário de princípios jurídicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 330-360.

_____. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte, *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 2, n. 8, out./dez., p. 55-92, 2008.

_____. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Coord.); SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais e espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1019-1052.

_____. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel (Coord.); SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 687-722.

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. Rio de Janeiro, *Revista de Direito do Estado*, v. 2, n. 7, jul./set., p. 345-360, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumento de destinação dos bens imóveis da União. Porto Alegre, *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 26, out./nov., p. 52-80, 2009.

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

SCARPI, Vinícius. Meio ambiente construído: espaço, planejamento urbano e democracia. In: MOTA, Maurício. *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SCHREIBER, Anderson. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, Carmem Lúcia Silveira et al. (Org.). *Diálogos sobre direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SERRANO JÚNIOR, Odone. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Ana Amélia da (Org.). *Urbanização de favelas: duas experiências em construção*. São Paulo: Polis, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Laís Pereira da. *Favelas cariocas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. O serviço de transporte coletivo de passageiro. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 289-316.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

TARTUCE, Flávio. A desapropriação judicial privada por posse-trabalho e o caso da favela Pullman: semelhanças e diferenças, concretizando a função social da propriedade e da posse. São Paulo, *Revista de Direito Privado*, v. 14, n. 54, abr./jun., p. 130-160, 2013.

TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Direitos fundamentais e orçamento: uma vinculação necessária. São Paulo, *Boletim de Direito Administrativo*, v. 30, n. 12, dez., p. 1372-1390, 2014.

_____. Proibição do retrocesso e orçamento: em busca de uma relação harmônica. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, n. 264, set./dez., p. 161-186, 2013.

TELLES, Vera da Silva. Cidade e cidadania: interrogações sobre realidades urbanas emergentes. In: TELLES, Vera da Silva (Org.); HENRY, Etienne (Org.). *Serviços urbanos, cidade e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 25-51.

TORRES, Marco Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TUSHNET, Mark. *Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare right in comparative constitutional law*. Princeton: *Princeton University Press*, 2008.

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Cultura, “favela é cidade” e o futuro das nossas cidades*. Rio de Janeiro: INAE, 2014.

_____. (Coord.). *“Teatro mágico da cultura” e favela é cidade*. Rio de Janeiro: INAE, 2013.

_____.; PASTUK, Marília. *Favela como oportunidade: plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica: Complexo do Jacarezinho, Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro: INAE, 2013.

_____.; PASTUK, Marília. *Favela é cidade: Cidade de Deus, Salgueiro, Turano, Formiga: plano de inclusão socioeconômica*. Rio de Janeiro: INAE, 2014.

_____. (Coord.); PASTUK, Marília. (Coord.). *Nem um dia se passa sem notícia suas: Cúpula das favelas: implementação do plano de favelas para sua inclusão social e econômica*. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. São Paulo, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, n. 95, p. 543–552, 2000.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Org.); GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.