

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

Sergio Buchholz Sottili

O DIREITO À MORADIA ADEQUADA EM ÁREAS DE RISCO

Porto Alegre

2024

Sergio Buchholz Sottili

O DIREITO À MORADIA ADEQUADA EM ÁREAS DE RISCO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Domingos Sávio Dresch da Silveira

Porto Alegre

2024

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho ao meu pai e à minha mãe, que me apoiaram, com todo o carinho, paciência e compreensão, durante este trabalho, mas também em minha jornada acadêmica e em toda a minha vida; à Luiza, pelo companheirismo e amor de todos os dias; ao corpo docente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul por guiarem a minha formação; e ao Prof. Dr. Domingos Sávio Dresch da Silveira, cujas aulas valiosas foram a alavanca deste trabalho.

*A esperança — mais que esperança, certeza —
de que o dia de amanhã será maior e mais belo¹.*

¹ AMADO, Jorge. **Terras do Sem Fim**. Rio de Janeiro: Record, 1978.

RESUMO

O direito à moradia adequada obteve relevância internacional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e, principalmente, com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, que o reconhece como um direito vinculado à dignidade da pessoa humana. Nas décadas posteriores, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas elaborou dois Comentários Gerais a fim de desenvolver conceitos especificamente sobre o direito à moradia adequada e sobre as hipóteses de admissibilidade das remoções forçadas. O presente trabalho tem como objetivo analisar o direito à moradia adequada e as remoções forçadas no Brasil, sobretudo quando situadas em áreas de risco, em decorrência da importância do tema no cenário contemporâneo brasileiro. Para tanto, utilizou-se do método bibliográfico, analisando-se os artigos científicos, leis e documentos produzidos a respeito do tema. Concluiu-se que o Brasil absorveu, governamental e legalmente, a produção internacional, mas que a existência de uma lacuna sobre a condução das remoções forçadas bloqueia muitas vezes o acesso ao devido processo legal. Ademais, embora se tenha modernizado a gestão urbanística, violações de direitos humanos durante remoções forçadas e erros de eficácia não são raros, sobretudo quanto ao direito à realocização. No que tange ao contexto atual, a incorporação crescente dos tratados internacionais pode fomentar a fiscalização das áreas de risco e a educação ambiental.

Palavras-chave: direito à moradia adequada; remoções forçadas; áreas de risco; reassentamento; urbanização.

ABSTRACT

The right to adequate housing gained international relevance due to the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966, which recognizes it as a right linked to human dignity. In the decades after its conception, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights created two General Comments to develop concepts specifically about the right to adequate housing and about the hypothesis on the admissibility of forced eviction. This study aims to analyze the right to adequate housing and forced evictions in Brazil, especially when located in risk areas, due to the cruciality of the topic in the contemporary Brazilian scenario. Therefore, the bibliography study method was used, analyzing scientific papers and legal documents produced on the topic. It was concluded that Brazil has absorbed, governmentally and legally, the international production, however the existence of a gap in the conduct of forced evictions often blocks the access to the due process of law. Furthermore, although urban management has been modernized, human rights violations during forced evictions and efficiency errors are not rare. In regard to the current context, the crescent incorporation of international treaties may encourage the inspection of risk areas and the ambiental education.

Keywords: the right to adequate housing; forced evictions; risk areas; resettlement; urbanization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	10
2.1 O direito à moradia.....	10
2.2 O direito à moradia adequada.....	13
2.3 O direito à moradia adequada no Brasil.....	19
3 AS REMOÇÕES FORÇADAS.....	25
3.1 As remoções forçadas segundo o Comentário Geral nº 7.....	25
3.2 As remoções forçadas no Brasil.....	27
4 AS ÁREAS DE RISCO.....	40
4.1 A definição de risco.....	40
4.2 As áreas de risco no Brasil.....	42
4.2.1 As áreas de risco no Brasil e a exclusão ambiental.....	42
4.2.2 A defesa civil, o gerenciamento e as estratégias nas áreas de risco.....	44
4.2.3 A análise e o mapeamento de áreas de risco.....	47
4.3 A Favela Erundina: um caso síntese das remoções forçadas em áreas de risco.....	50
4,4 As áreas de risco, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente.....	53
5 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2024, o Rio Grande do Sul enfrentou o maior desastre climático de sua história. As chuvas no estado causaram cheias, deslizamentos de terra e proliferaram doenças pelo estado. Em 20 de maio, contabilizavam-se 175 mortos, 38 desaparecidos, 423.486 pessoas desalojadas e mais de dois milhões de pessoas afetadas pelos temporais². A cidade de Porto Alegre ficou submersa, principalmente na Zona Norte e no Centro. Antes das enchentes, estudos mapearam 142 áreas de risco na capital, onde moravam cerca de 80 mil pessoas. Diante desse cenário, cresce o debate acerca da atuação do poder público na prevenção de catástrofes. Uma das consequências do aquecimento global é a iminência de desastres climáticos, que se repetem em efeito cascata³. O território brasileiro sofre com áreas suscetíveis a desastres naturais desde antes do aquecimento global, com os deslizamentos de terra recorrentes em Petrópolis, no Rio de Janeiro, a título de exemplo, estando presentes em relatos de dois séculos atrás. Diante da probabilidade do aumento de catástrofes como essas, debate-se até onde essas catástrofes são passíveis de prevenção e até onde agentes públicos podem agir respeitando a dignidade da pessoa humana, seus assentamentos e simultaneamente zelar pela sua saúde. O direito à moradia adequada está presente na Constituição Federal de 1988 e tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

O Brasil possui 9 milhões de pessoas vivendo em áreas de risco⁴, isto é, 4,1% de sua população, e um terço das cidades brasileiras estão mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações, conforme aponta estudo de 2023, um aumento de 136% em relação ao levantamento realizado em 2012 pela Casa Civil⁵. A ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, ressaltou no Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça, a necessidade de

² Cheias no RS: número de óbitos sobe para 175. **G1**, 20 mai. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/20/cheias-no-rs-veja-numeros.ghtml>. Acesso em 24 jul. 2024.

³ WALLACE-WELLS, David. Desastres em cascata. **Piauí**, 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/desastres-em-cascata/>. Acesso em 24 jul. 2024.

⁴ GASPAR, Malu. Chuvas no RS: Brasil tem 9 milhões vivendo em áreas de risco de desastre. **O GLOBO**, 11 mai. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar/post/2024/05/chuvas-no-rs-brasil-tem-quase-9-milhoes-de-pessoas-em-areas-de-risco-de-desastres.ghtml>. Acesso em 24 jul. 2024.

⁵ ABEL, Victoria. Brasil tem 1.942 cidades com moradores em áreas de risco, mais do que o dobro identificado há 12 anos. **O GLOBO**, 18 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/01/18/brasil-tem-1942-cidades-com-moradores-em-areas-de-risco-mais-do-que-o-dobro-do-que-ha-12-anos.ghtml>. Acesso em 24 jul. 2024.

realocar moradores de áreas atingidas repetidamente por desastres provocados pelo clima. Por mais que haja órgãos responsáveis pela prevenção, mapeamento e previsão desses riscos, existem cenários em que a única opção é a de remoção e realocação da população de moradias precárias em áreas de risco. Surge, então, o debate acerca do direito à moradia desses indivíduos, pois, sob uma primeira ótica, pode colidir a remoção com o direito à moradia adequada e a dignidade da pessoa humana. A preocupação existe, tanto que foram criados Comentários Gerais do Comitê de Direitos Humanos e Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, órgãos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) precisamente dissecou a hipótese de remoção forçada e como fazê-la em compatibilidade com as obrigações oriundas do princípio do direito à moradia adequada.

Por isso, revisar-se-á o que se tem de material internacional sobre o direito à moradia adequada e as remoções forçadas. Em seguida, analisar-se-á, dentro do Brasil, o que há de lei, literatura e tendências da Administração Pública que tenham como escopo a garantia do direito à moradia adequada, ainda que as medidas de conservação não sejam mais viáveis, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro. Diante da proximidade das enchentes no Rio Grande do Sul, não se pode observar o que se tem feito em relação às moradias em áreas de risco, embora evidencie a urgência de que se produza material a respeito do tema Brasil afora.

A pesquisa será feita através do método bibliográfico. Para a explicação de respostas de como é tratado o direito à moradia adequada em remoções forçadas em áreas de risco, realizar-se-á pesquisa bibliográfica em artigos científicos e publicações existentes, leis e documentos produzidos a respeito do tema. Com essas fontes, pretende-se analisar o direito à moradia adequada em si, para depois dissecar a possibilidade de remoção forçada dentro desse direito e, ao fim, o afunilar para os cenários de risco, considerando a realidade e os impactos em território brasileiro.

Assim, analisar-se-á, no segundo capítulo, o direito à moradia, através de sua trajetória, seu desenvolvimento internacionalmente e sua absorção no Brasil, através de leis, programas governamentais e os seus aspectos sociais até incorporar o adjetivo “adequada”. No capítulo 3, será objeto de análise a remoção forçada, seu conceito e relação com o direito à moradia adequada, a relevância do Comentário Geral nº 7 sobre o tema, a sua presença no ordenamento jurídico pátrio o dever de

relocalizar e como são conduzidas as remoções e os reassentamentos. O capítulo 4, por sua vez, analisará as remoções forçadas em áreas de risco no Brasil, através da compreensão do que é risco, as maneiras como são reconhecidas e mapeadas essas áreas, como são feitas as preparações e prevenções dos riscos e uma análise de quando o direito à moradia adequada colide com o direito ao meio ambiente. Por fim, o capítulo 5 trará as conclusões da pesquisa.

2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Compreender um direito fundamental como o direito à moradia adequada demanda que se entenda, a fim de vislumbrá-lo por inteiro, as suas origens, isto é, sob qual contexto passou a ser designado não apenas como direito à moradia, mas à moradia adequada. Ainda, para além da produção normativa e da intenção dos legisladores e dos pactos internacionais, é de alto valor entender o que se produziu teoricamente acerca do tema.

Para vincular o direito à moradia adequada às áreas de risco, faz-se, também, necessário compreender o que há de produção normativa e doutrinária acerca das remoções forçadas, além de conceituar o que é o risco, como são os aspectos e os níveis das áreas de risco em território brasileiro.

Eis o que será analisado neste capítulo: o conceito de direito à moradia adequada, bem como a legislação nacional e internacional relacionada ao tema, a definição e os panoramas das áreas de risco, somados ao impacto socioeconômico das condições de moradias precárias.

2.1 O direito à moradia

O direito à moradia adequada não se trata de um direito fundamental de debate recente. Sua origem, nos moldes como é conhecido atualmente, remontam à criação das Nações Unidas, após a Segunda Guerra Mundial, e à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948⁶. Esse direito e os próprios conceitos do que faz uma moradia e quando esta se torna ou deixa de ser adequada passaram por reformulações de discursos no âmbito doutrinário e também no ordenamento jurídico, com posturas que se modificaram nacional e internacionalmente, até tomar a forma e a relevância atuais⁷.

⁶ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago 2024.

⁷ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago 2024.

Em território brasileiro, carrega forte importância, pois, apesar de ter passado a ter status de direito fundamental na Constituição Federal⁸, alguns problemas tipicamente nacionais evidenciam a necessidade de fazê-lo cada vez mais presente, tais como a existência de assentamentos precários em áreas de risco, sobretudo geológicos, o grande número de sem-tetos, a quantidade de terrenos irregulares, a urbanização excludente⁹ e o déficit habitacional.

Para melhor compreender a concepção do direito à moradia, deve-se entender a existência de camadas sobre a sua noção durante o século passado e o princípio deste. Antes do direito à moradia sequer existir enquanto debate, existiu a propriedade, instituto milenar e garantido no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1824. A propriedade era uma demonstração do individualismo exacerbado, de caráter inviolável e absoluto, e a possibilidade de intervenção estatal sobre ela era até então inimaginável. Nos últimos séculos, porém, a propriedade passou por uma série de mudanças, entre flexibilizações e limitações, até chegar à sua compreensão contemporânea, na qual cumpre papel social e economicamente relevante no Estado Democrático de Direito¹⁰ e demanda, por vezes, intervenção. A moradia, com essas mudanças sociais, foi paulatinamente passando a ser entendida, sob um conceito muito mais amplo de propriedade, em prol da coletividade e da sustentabilidade¹¹, como direito social que efetivava a dignidade humana. Nas últimas décadas, a noção de função social da propriedade vinculou o direito social e a propriedade privada.

O primeiro passo no direito à moradia veio junto à criação das Nações Unidas em si, com a assinatura da Carta das Nações Unidas, seu estatuto, em São Francisco, no ano de 1945, quando do encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. A sua produção centralizou as ações das Nações Unidas a respeito dos direitos e das liberdades fundamentais, com o objetivo de proteção e promoção. Reflete-se especialmente em três documentos: a

⁸ BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

⁹ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori.; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-188.

¹⁰ BRETAS, Hugo Rios; FIALHO, Cláudia. Propriedade privada urbana e direito social à moradia: por uma adequada interpretação a partir do princípio da função social da propriedade na efetivação da justiça urbana nas cidades. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 70-83, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7871704>. Acesso em 07 ago. 2024.

¹¹ GOMES, Orlando; FACHIN, Luiz Edson. **Direitos reais**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966; e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, igualmente de 1966¹². Tais documentos, que constituem a Carta Internacional de Direitos Humanos, fundamentaram outras cinquenta convenções, declarações, regras e princípios adotados pelas Nações Unidas. Acerca do direito à moradia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC), os quais serão analisados no presente trabalho, pavimentaram o caminho que se tem hoje sobre esse direito, inclusive em produção nacional¹³.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos adveio da formação da Comissão de Direitos Humanos, presidida por Eleanor Roosevelt, que tinha como escopo a elaboração de uma Declaração que abarcasse aquilo que se compreendia como direitos humanos e, simultaneamente, não deixasse de observar as nuances culturais dos 56 países que compunham a ONU no período. Em 10 de dezembro de 1948, foi aprovada com somente oito abstenções¹⁴.

Nesse sentido, os Anais do simpósio da Unesco foram publicados, em 1949, apresentando textos de especialistas que prestaram consultoria para a redação da Declaração supramencionada, com a presença de três anexos: I. o memorando e o questionário que foram enviados aos especialistas acerca dos direitos humanos; II. os desafios para teorizar uma declaração passível de ser aceita pelas nações participantes, tendo em vista as adversidades culturais e políticas mundo afora; III. a declaração em si. Há neles um histórico dos direitos humanos no ocidente, em razão dos direitos civis e políticos, a partir do século XVIII, e dos avanços tecnológicos e industriais, que levou aos direitos sociais, justamente o objeto que formulou o PIDESC, elaborado em 1947, mas aberto para assinatura em 1966¹⁵.

¹² SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

¹³ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

¹⁴ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

¹⁵ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia se faz presente no art. 25, §1º:

ARTIGO 25:

§1º Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle¹⁶.

Assim, ao conceituar um padrão de vida digno, inclui-se o direito à habitação. Mas a noção de adequação ganha relevância internacional apenas alguns anos mais tarde.

A dignidade aparece também no artigo 1º da DUDH, ao considerá-la imanente à própria condição de “ser humano”, da qual deriva uma série de direitos, como o deste trabalho. Vê-se:

ARTIGO 1º

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade¹⁷.

Assim, o direito à moradia passou a ser consolidado por entre os direitos humanos e virou parte dos debates nacionais e internacionais. Diante disso, a sua noção e os processos de urbanização foram passando a ser permeados pelos direitos humanos e o princípio da dignidade da pessoa humana.

2.2 O direito à moradia adequada

Em 16 de dezembro de 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC) foi aprovado e se tornou um marco para qualquer debate sobre o direito à moradia adequada. O pacto foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Estabelece o direito à habitação em seu art. 11, §1º, reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana:

¹⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 24 jul. 2024.

¹⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 25 jul. 2024.

Art. 11

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento¹⁸.

O artigo 11 conferiu maior solidez ao direito à moradia, ao fazer, pela primeira vez, menção ao adjetivo “adequada”, conforme tradução quando da promulgação no Brasil. Embora existam outros instrumentos internacionais que disponham sobre o direito à moradia adequada, o artigo em questão é o mais abrangente e possivelmente o mais crucial dos instrumentos presentes.

O direito à moradia passou por uma trajetória até ser compreendido pelo conceito de moradia adequada. Segundo Spink, Martins, Silva e Silva, esse direito foi estabelecido como premissa no contexto de declarações e leis e, ainda, de programas que tinham como objetivo tornar esse direito um fato¹⁹. Em outro momento, passou-se a entender que falar em moradia apenas como um espaço físico era insuficiente e, para que fosse considerada plenamente digna uma propriedade, outros critérios deveriam ser atendidos. A construção por si só, portanto, deixou de ser condição de adequação. A noção de habitabilidade, como se verá, foi introduzida e incorporada ao direito à moradia adequada, carregando, então, um contexto mais amplo. Essa mudança derivou de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a exemplos dos Comentários Gerais números 4 e 7 sobre o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em que há uma convergência da discussão em aspecto global, mas também localizado. Por isso, é necessário focar em uma perspectiva mundial, para, então, analisar o cenário nacional.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas dissecou o conceito de moradia adequada e orienta os

¹⁸ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁹ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

países sobre sua proteção e promoção. Nele, observa-se que o direito à moradia adequada está vinculado a outros direitos essenciais ao ser humano, tais como a liberdade de expressão, de participar da tomada de decisões públicas, de escolher a própria residência e de estar livre de interferências arbitrárias e/ou ilegais em suas terras. Trata-se a garantia de uma moradia adequada de um direito central para aproveitar os demais direitos econômicos, sociais e culturais.

Componentes básicos foram definidos para que uma moradia seja compreendida como adequada, ainda que se sopesse a realidade sociocultural de cada país²⁰:

- I. Segurança jurídica da posse: o direito à moradia sem interferências ou ameaças indevidas, inesperadas e arbitrárias de remoção. Está ligado ao direito de todas as pessoas possuírem segurança de posse, independentemente de sua forma (aluguel público e privado, moradia em cooperativa, arrendamento, ocupação pelo próprio proprietário, moradia de emergência e assentamentos informais), com proteção jurídica em relação a despejos forçados, assédios ou coações. O Comitê delega aos Estados o dever de adotar medidas a fim de conferir a segurança da posse às comunidades que careçam de proteção sobre suas casas;
- II. Disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura: refere-se à necessidade de que a moradia esteja interligada a redes de água e possua saneamento básico, energia elétrica e gás. Além disso, deve oferecer, em suas redondezas, escolas e creches, postos de saúde, áreas de lazer e de prática desportiva, transporte público e coleta de lixo;
- III. Disponibilidade a preços acessíveis: o custo para aquisição ou aluguel da habitação deve ser acessível e compatível com o seu valor, de modo que não comprometa o orçamento familiar. Não deve obstruir o acesso a outros direitos humanos, como os supracitados no item II. Por conseguinte, gastos que derivam da moradia em si, a exemplo da luz, do gás e da eletricidade, não podem ser excessivamente onerosos;

²⁰ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04**: O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

- IV. Habitabilidade: a moradia deve ser habitável, isto é, apresentar espaço adequado que possibilite boa cobertura contra intempéries, frio, calor, chuva, vento, umidade, riscos estruturais e ameaças, como incêndios, deslizamentos de encostas e outros fatores que afetem a saúde e a vida dos moradores. O componente afirma também que o tamanho e a disposição dos cômodos devem ser condizentes com o número dos moradores;
- V. Acessibilidade a todos os grupos sociais: prevê a não discriminação e priorização dos grupos vulneráveis, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais e outros. As políticas habitacionais e as leis devem atender às necessidades desses grupos e os levar em consideração;
- VI. Localização adequada: a unidade habitacional deve estar localizada em espaço que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural, social e pessoal. Assim, deve haver empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, acesso a transporte público, mercados e feiras, farmácias, postos de saúde, correios e demais serviços essenciais. Esse componente comporta o acesso a bens como terra, água e um ambiente equilibrado;
- VII. Adequação cultural: o método, a forma e os materiais empregados devem corresponder à cultura e às tradições, em seu aspecto de diversidade, dos moradores. Por conseguinte, reformas e modernizações devem ser elaboradas consoante as dimensões culturais da moradia.

O Comentário Geral nº 4, afinal, ultrapassa a categorização do direito à moradia adequada como mero direito social. A moradia se entende como meio indispensável para a satisfação das necessidades individuais, sociais, familiares e econômicas dos cidadãos, além de funções sociais, tais como lazer, vizinhança, cultura, transporte e trabalho, vinculando, portanto, a “adequação” ao atendimento de demandas multiformes de cada pessoa²¹, isto é, muito além do conceito físico de que uma moradia é um telhado sobre a cabeça ou um entendimento meramente

²¹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

mercadológico. Inclusive, deve-se promovê-lo prioritariamente a grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis²². O direito à moradia envolve um espaço adequado para se viver, que assegure segurança, paz e privacidade, dentre outros direitos. Por essas razões, entende-se por que está vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana e demais direitos humanos, independentemente de renda e acesso a recursos econômicos e ao mercado em geral, isto é, assentamentos precários, da forma como estiverem dispostos, estão protegidos pelo direito à moradia adequada, como anuncia o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O Comentário Geral nº 4 explicita:

A referência ao parágrafo 1 do artigo 11 deve ser entendido não apenas como direito à moradia, mas à moradia adequada. Conforme a Comissão de Assentamentos Humanos e da Estratégia Mundial para a Moradia até o Ano 2000 reconheceram: “a moradia adequada significa (...) dispor de um lugar onde se possa instalar provido de privacidade adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequada, infraestrutura básica adequadas e localização adequada em relação a trabalho e facilidades básicas tudo a um custo razoável²³.”

Cada Estado possui um meio particular seu para atingir a realização desse direito, por meio da adoção de uma estratégia nacional de moradia. Pela eficácia e pelo respeito aos direitos humanos, em consonância com a Estratégia Global de Moradia, a qual o Comitê faz menção, é dever que haja ampla consulta em sua execução, com participação popular, de pessoas inadequadamente alojadas, de seus representantes e, inclusive, dos sem-teto. Ademais, as medidas devem ser alinhadas entre ministérios, autoridades regionais e locais, a fim de conectar políticas ambientais, energéticas, econômicas e agrícolas com o art. 11, §1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Por fim, o monitoramento da efetividade do respeito à moradia é uma consequência lógica²⁴.

²² NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04:** O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

²³ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04:** O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

²⁴ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04:** O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

Ao final do Comentário, alguns recursos devem ser providos para manter a coesão do direito à moradia adequada: I. recursos legais determinados a prevenir despejos ou demolições planejadas pela emissão de injunções judiciais; II. procedimentos legais de indenização após um despejo ilegal; III. queixas contra ações ilegais realizadas ou apoiadas por proprietários em relação aos níveis de aluguel, manutenção da moradia e formas de discriminação; IV. alegações de qualquer forma de discriminação na disponibilidade de acesso à moradia; V. queixas contra os proprietários sobre condições insalubres de unidades habitacionais. Aos sistemas jurídicos que comportarem, considera-se adequado que se facilite o ajuizamento de ações coletivas em contexto de grande quantidade de desabrigados. Além disso, considera:

Os casos de desocupação forçada são *prima facie* incompatíveis com as exigências do Pacto e só poderiam ser justificados em circunstâncias muito excepcionais, e de acordo com os princípios aplicáveis do direito internacional²⁵.

O Comentário Geral nº 7 dá sequência ao tema do quarto ao falar sobre as hipóteses de remoção forçada admitidas, sob a égide do direito à moradia adequada, conforme se verá. A combinação de ambos os Comentários Gerais foi basilar para nortear os procedimentos de gerenciamento de riscos, de remoções forçadas e de realocação quando necessários.

Internacionalmente, pode-se também mencionar, caso se analise sob uma perspectiva cronológica, a importância da Conferência sobre Assentamentos Humanos de 1976, realizada em Vancouver, no Canadá, que deu origem ao UN-Habitat, programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos dois anos depois. Consta das suas recomendações que abrigo e serviços adequados representam direitos humanos básicos, enquanto o termo “moradia” está ausente. Essa Conferência e o próprio programa mudaram a referência acerca da moradia, com o reconhecimento de direitos de posse da terra e da garantia de direitos sociais mínimos, consolidando o princípio de “não remoção”²⁶, que tendenciou a década de

²⁵ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04:** O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

²⁶ REGINO, Tássia de Menezes. Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias: conflitos e desafios para as políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2017. *apud* XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas:** processo administrativo e defesa do direito à

80 e foi, de certa forma, incorporado pelo ordenamento jurídico de alguns estados brasileiros.

Em 1987, outro evento relevante é o estabelecimento do Ano Internacional dos Desabrigados, que evidenciou publicamente debates sobre habitação, mas sobretudo reforçou a noção de “habitação adequada”, que se atingiria através de: espaço apropriado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, intimidade suficiente, infraestrutura básica e localização adequada relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais²⁷, este aspecto que é frequentemente negligenciado durante as remoções forçadas. Assim, oferece um apoio complementar àquilo introduzido pelo Comentário Geral nº 4.

Tendo compreendido a evolução do direito à moradia adequada mundo afora nas últimas décadas, faz-se essencial examinar a sua evolução e compreensão no ordenamento jurídico brasileiro e na Administração Pública.

2.3 O direito à moradia adequada no Brasil

Além dos Pactos internacionais supracitados que o Brasil ratificou e as influências que incorporou, o direito à moradia adequada se faz também presente nos textos nacionais. A Constituição Federal, de 1988, adotou o Estado Democrático de Direito desde o seu preâmbulo, em que, no exercício de suas funções, o legislador ao elaborar a lei, o juiz ao aplicá-la, e o administrador ao executá-la devem objetivar a extirpação da miséria e da desigualdade social²⁸.

No período constituinte, antes de fazer menção à moradia, fez-se, embalado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, um capítulo sobre a política urbana, nos artigos 182 e 183, que estabeleceram diretrizes para o desenvolvimento de cidades justas e sustentáveis, nas quais a política urbana deveria destinar-se ao

moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

²⁷ UNITED NATIONS. Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Fact Sheet nº 21: The right to adequate housing**. Genebra, 2009. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>. Acesso em 28 jul. 2024.

²⁸ LOPES, Simone Dalila Nacif. O Direito Fundamental à Moradia como Critério Inafastável de Interpretação das Normas Jurídicas e do Incremento da Função Social da Posse. In: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Org.). **Processo civil: procedimentos especiais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p. 275-283.

bem-estar populacional. Disso derivou a produção normativa que principiava a função social da propriedade urbana²⁹.

No Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, passou a ter status de garantia constitucional através do art. 6º da Constituição Federal, de 1988, assim se torna competência comum da União, dos estados e dos municípios que se implementem políticas que a garantam plena e universalmente³⁰. Veja-se:

Art. 6º

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição³¹.

Diante disso, o direito à moradia se vincula à sua carga social ao juiz na aplicação das normas jurídicas aos casos, sobretudo quando houver confronto com outro direito, ainda que constitucionalmente garantido³².

A Constituição Federal, ademais, em seus artigos 5º e 170, estabelece o dever de cumprimento da função social de cada propriedade: deve ter uso para moradia, produção ou outra função que beneficie a sociedade³³.

A amplificação que a Emenda Constitucional trouxe, porém, foi a ação que deu ao direito à moradia adequada importante marco para que melhorassem os governos o seu atendimento, conforme explica Cristiane Guinâncio³⁴.

Políticas nacionais de habitação que façam jus aos pactos internacionais, todavia, não foram adotadas concretamente até a década de 2000, inclusive com a ocorrência, nesse intervalo, da adoção de medidas higienistas mediante projetos de

²⁹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

³⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Moradia: Constituição garante e reforça concretização do direito. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/moradia-constituicao-garante-e-reforca-concretizacao-do-direito>. Acesso em 28 jul. 2024.

³¹ BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

³² LOPES, Simone Dalila Nacif. O Direito Fundamental à Moradia como Critério Inafastável de Interpretação das Normas Jurídicas e do Incremento da Função Social da Posse. *In*: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Org.). **Processo civil**: procedimentos especiais. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p. 275-283.

³³ BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

³⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Moradia: Constituição garante e reforça concretização do direito. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/moradia-constituicao-garante-e-reforca-concretizacao-do-direito>. Acesso em 28 jul. 2024.

urbanização excludentes das classes pobres, quando os assentamentos precários sequer apareciam nos mapas oficiais dos municípios³⁵, e de propostas voltadas à construção de habitações populares.

Os movimentos por moradias passam por uma trajetória longa no contexto brasileiro. No princípio dos anos 60, surgiram movimentos pela casa própria, impulsionado principalmente pelo congelamento de aluguéis pelo governo. Na década seguinte, os loteamentos clandestinos passaram por um enorme crescimento³⁶. O movimento pela moradia popular foi-se fragmentando no decorrer dos anos seguintes em várias organizações e ações, a exemplo da ocupação de prédios em áreas centrais, e esvaziando a luta em áreas de periferia. Na década de 1990, surge o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), organização coletiva com o intuito de sanar o déficit habitacional. Em seguida, observa-se um melhor arranjo, no âmbito jurídico e estatal, sobre o direito à moradia, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como será examinado.

São medidas determinantes no problema da moradia na história do país: os projetos dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), a Lei do Inquilinato, a Fundação da Casa Popular, cujo órgão federal foi o primeiro a centralizar políticas habitacionais no país, e a criação do Banco Nacional de Habitação³⁷. O Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, foi uma política de governo própria do período vivido, com características do estatismo que se imaginava³⁸, em que se financiava a construção de novas casas, obras de saneamento e projetos afins com recursos vindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mas que não favoreciam a urbanização em espaços de assentamento precário nem melhorias de condição de vida dessas comunidades³⁹.

³⁵ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

³⁶ GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

³⁷ RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. The development of social housing in Brazil. **Ciência E Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201–213, mai-ago. 2014. DOI:10.5902/2179460X11637. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179460X11637>. Acesso em 07 ago. 2024.

³⁸ RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. The development of social housing in Brazil. **Ciência E Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201–213, mai-ago. 2014. DOI:10.5902/2179460X11637. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179460X11637>. Acesso em 07 ago. 2024.

³⁹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

Um marco importante se pode dizer que foi a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, durante o governo FHC, pela Lei Federal nº 10.257, que estabeleceu princípios e diretrizes para a disposição territorial e urbanística, consoante a função social da propriedade e a garantia do Direito a Cidades Sustentáveis⁴⁰. O Estatuto da Cidade delimitou políticas que buscavam a redução de desigualdades sociais no espaço urbano⁴¹. Conforme se pode ver:

ARTIGO 2º

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;⁴²

Além da lei reforçar a atenção ao direito à moradia, com atenção às suas funções sociais e ao saneamento ambiental, também estabelece uma série de instrumentos de natureza jurídica para atingir as finalidades de uma política urbana inclusiva e segura, como sobre a segurança jurídica da posse, tais como usucapião urbano, zonas especiais de interesse social, bem como de sua regularização fundiária. A partir daí, a política urbana brasileira viveu um período sem precedentes⁴³.

Com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, tem-se maior entranhamento do direito à moradia ao Estado brasileiro. Em 2003, nos princípios de seu governo, criou-se o Ministério das Cidades, que foi extinto em 2019 e recriado em 2023, cujo objetivo é a inclusão à cidade de setores excluídos urbanisticamente, consagrando a habitação e o acesso a serviços básicos como fundamentais para a cidadania. Em 2009, criou-se o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Em 2005, a Lei nº 11.124 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

⁴⁰ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago 2024.

⁴¹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁴² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 24 jul. 2024.

⁴³ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

(SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para promover o acesso à terra em espaço urbano e a dignidade habitacional da população de baixa renda⁴⁴.

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.⁴⁵

O artigo 2º, através de seus incisos, engloba a habitação digna, ambientalmente segura e sustentável e põe como interesse do Estado o acesso à terra urbana para a população pobre. Outro artigo que possui destaque sobre o tema é o 4º:

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social⁴⁶;

Assim, tem-se que não apenas as políticas devem almejar o desenvolvimento urbano, ambiental e social, como se deve entender que a inclusão social é inerente a uma moradia digna enquanto direito. Não é incomum que medidas governamentais, processos administrativos e decisões judiciais decidam por remoções forçadas tomando em conta argumentos de desenvolvimento urbano e

⁴⁴ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

⁴⁵ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 24 jul. 2024.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em 24 jul. 2024.

muitas vezes ambiental, contudo sem fazer referência à dignidade da pessoa humana na forma de uma habitação segura de riscos à saúde, e também à posse, oferece. A lei menciona pela primeira vez o termo “moradia digna” no Brasil, ainda que seja nebulosa ao não a definir⁴⁷.

Em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ampliou o uso de verbas federais para obras para infraestrutura social e urbana, dando atenção à urbanização de assentamentos precários, bem como saneamento básico e moradias Brasil afora. Percebe-se, daí, um esforço do governo federal para melhorar condições de vida a todo os cidadãos, principalmente por requalificar e/ou regularizar áreas ocupadas até então ilegais, esfera conhecida como “cidade ilegal”⁴⁸.

Finda-se, assim, a análise do direito à moradia adequada a nível global e nacional. Pode-se observar que a proteção e difusão desse direito tomaram fôlego nas últimas décadas. O ordenamento jurídico o foi incorporando paulatinamente, com experiências em alguns momentos excludentes, mas em outros de absorção do que estava sendo produzido sobretudo pelas Nações Unidas. Nos últimos trinta anos, houve um grande avanço legislativo para promover o direito à moradia adequada, com destaque à Emenda Constitucional nº 26/2000, que lhe conferiu status de direito fundamental. Não obstante, o direito à moradia ainda enfrenta problemas diversos em território brasileiro, como a frequência de remoções forçadas que não atendem aos direitos humanos. As remoções forçadas serão objeto de análise no próximo capítulo.

⁴⁷ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

⁴⁸ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

3 AS REMOÇÕES FORÇADAS

Tendo explorado o contexto histórico que pavimentou a inserção do direito à moradia adequada ao centro dos direitos humanos, faz-se pertinente, assim, analisar a hipótese de remoção forçada, que é incompatível com as exigências do Pacto e somente é justificada sob hipóteses inevitáveis⁴⁹. Para elucidar essas tais hipóteses, o Comentário Geral nº 7 deu sequência ao quarto e tratou unicamente das remoções forçadas, tornando-se texto base para o assunto em todo o globo. No Brasil, tornou-se uma espécie de bússola, ainda que não seja plenamente respeitado da forma como hoje se encontram executadas.

Para tanto, em um primeiro momento, analisar-se-á o Comentário Geral nº 7, situando-o no cenário mundial. Posteriormente, como foi incorporado pela Administração Pública brasileira.

3.1 As remoções forçadas segundo o Comentário Geral nº 7

Em 1997, após a elaboração do Comentário Geral nº 4, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU aprovou o Comentário Geral nº 7, desta vez com o intuito de elucidar em que caso há a admissibilidade de remoções forçadas, após serem definidas como “prima facie incompatíveis com as exigências do Pacto”⁵⁰. Assim, o Comentário dissecou as suas consequências e como conduzi-las diante do seu caráter intrinsecamente contrário ao direito à moradia, especialmente se se prevê a detenção de um grau mínimo de segurança jurídica da posse da moradia de todas as pessoas, como consta no Comentário Geral que precedeu o tema.

O assunto, porém, foi tema em momentos anteriores. Na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, já mencionada, observou-se que operações de evacuação deveriam ser iniciadas apenas quando as medidas de

⁴⁹ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04:** O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

⁵⁰ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04:** O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

conservação e de reabilitação não fossem mais viáveis, com a presença de medidas de realocação⁵¹.

O direito à moradia adequada impõe obrigações em relação aos desalojamentos, e os Estados, segundo o Comentário, têm o dever de revisar as legislações e as políticas públicas a fim de nivelar com o disposto pelo pacto. Nos casos em que as remoções forem justificadas, impõe-se a sua realização em atenção ao direito internacional dos direitos humanos e aos princípios de razoabilidade e de proporcionalidade, e as remoções forçadas não devem resultar na falta de moradia dos grupos afetados nem violar outros direitos humanos. Em hipótese da incapacidade das pessoas de proverem o seu próprio sustento, o Estado deve adotar medidas pertinentes, usando de seus recursos, para que se faça disponível uma alternativa de moradia, reassentamento ou terras produtivas⁵².

O Comentário entende que os Estados devem legislar contra os despejos e proteger com eficácia os moradores, mediando e buscando resoluções contra esse tipo de conflito, tanto judicial quanto administrativamente⁵³, com transparência diante dos cenários inevitáveis em que a remoção possa acontecer. Impõem-se aos Estados as seguintes diretrizes dele derivadas, além de especificar as circunstâncias de remoção: a realização de consultas aos moradores afetados previamente às remoções, a fim de que participem e discutam medidas a serem adotadas para amenizar eventuais impactos e adequar compensações; a priorização de estratégias de desenvolvimento e métodos de engenharia que minimizem as remoções, através de estudos prévios sobre os impactos, bem como a indicação de alternativas, tendo em vista as consequências para mulheres, crianças e idosos; a justa indenização de perdas, o direito ao reassentamento, alternativas de moradia e/ou indenização correspondentes ou melhores em qualidade que a anterior, atentando-se aos critérios de habitabilidade mencionados no Comentário Geral nº 4, ao acesso a serviços essenciais e à proximidade do local original de habitação, para que não se

⁵¹ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 07:** O direito à moradia adequada: as remoções forçadas. Genebra, 1997. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGera17_DESC/view. Acesso em 06 ago. 2024.

⁵² NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 07:** O direito à moradia adequada: as remoções forçadas. Genebra, 1997. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGera17_DESC/view. Acesso em 06 ago. 2024.

⁵³ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas:** processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

perca o espírito de comunidade; o acesso às informações do projeto de intervenção e das medidas posteriores; e a garantia de acesso a remédios legais efetivos e adequados, como assessoria jurídica àqueles que necessitarem⁵⁴.

O parágrafo 16 define que, em caso de remoção, é necessária a existência de medidas que garantam a proteção processual e o devido processo dos afetados. Outro ponto que exigem é o amplo acesso a informações do reassentamento, em prazo suficiente e razoável para que se organizem diante da mudança. Para atingir plenamente essas garantias, o tratado internacional é incisivo em dizer que recursos e assistência jurídica devem ser ofertados para a defesa de direitos e interesses.

Tais aspectos foram assimilados pelas Nações Unidas como próprios da noção de moradia adequada, conforme se pode observar na Ficha Informativa sobre Direitos Humanos nº 21, que arrola esses exatos elementos. São várias as condições que fazem de um abrigo uma moradia adequada, transcendendo a ideia de paredes e teto. A Ficha, indo de encontro aos Pacotes anteriormente mencionados, considera que a habitação solidifica outros benefícios de natureza jurídica. Uma moradia adequada, assim, está ligada ao grau de realização efetiva do direito à higiene ambiental e do direito ao maior nível possível de saúde mental e física. A Organização Mundial de Saúde (OMS) entende a habitação como o fator ambiental mais associado à doença e ao aumento das taxas de mortalidade⁵⁵. Há, portanto, relação entre habitação condigna e indicadores de saúde, respingando esse direito para além do debate jurídico.

Dada a importância do Comentário Geral nº 7 ao dispor sobre a maneira como deve acontecer uma remoção forçada, agora o estudo se direcionará às remoções forçadas dentro do contexto brasileiro.

3.2 As remoções forçadas no Brasil

Os deslocamentos ou remoções dos locais de moradia (*displacement and resettlement*) são de importância global. Segundo Terminski, a cada ano, mais

⁵⁴ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁵⁵ UNITED NATIONS. Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Fact Sheet nº 21**: The right to adequate housing. Genebra, 2009. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>. Acesso em 28 jul. 2024.

de 15 milhões de pessoas sofrem com isso em todo o mundo⁵⁶. São situações que evidentemente atingem a realidade brasileira, especialmente os pobres urbanos. Além do mais, como já mencionado, o déficit habitacional é outro problema nacional com pontos de contato, chegando a 6,2 milhões em 2022, conforme levantamento da Fundação João Pinheiro⁵⁷, sem baixar há mais de dez anos. Em razão disso, é essencial que se fale sobre o espaço urbano no Brasil em seus múltiplos aspectos.

No cenário nacional, a inadequação das moradias é calculada através de cinco critérios: I. carência de infraestrutura — quando domicílios não dispõem de iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; II. adensamento excessivo de domicílios próprios; III. ausência de banheiro exclusivo; IV. cobertura inadequada; V. inadequação fundiária urbana⁵⁸. Dentre esses critérios, os domicílios brasileiros são mormente afetados pela infraestrutura parca. A inadequação fundiária, ou seja, imóveis em terrenos não legalizados, seguem como outro critério de adequação que afetam domicílios em território urbano pelo país. Segundo o Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU, de maio a junho de 2004, na cidade de São Paulo há mais imóveis vazios que famílias sem casa para morar. O próprio relatório faz constar: “os contrastes da maior cidade do país são tão grandes quanto sua população.”. A falta de moradia é indicada como um problema pouco solucionado, mas também o Relatório abarca a grave situação dos moradores de cortiços (habitações coletivas multifamiliares precárias); dos loteamentos irregulares e precários, em especial aqueles localizados em área de proteção ambiental; dos moradores de rua e das áreas de risco, os quais sofrem com um processo de exclusão e de violação do direito a um padrão de vida adequado, que, obviamente, passa pela moradia⁵⁹.

A cidade, por ser o espaço que concentra a maior parte da população mundial, é o principal produtor de relações interpessoais e de reprodução social. Por razões como relações sociais, apropriação do espaço, fornecimento de infraestrutura

⁵⁶ TERMINSKI, Bogumil. **Development-induced displacement and resettlement, causes, consequences and socio-legal context**. Stuttgart: Ibidem Press. 2015

⁵⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: **FJP**, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 25 jul. 2024.

⁵⁸ SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago. 2024.

⁵⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro**. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU. 29 de maio a 12 de junho de 2004. São Paulo: Instituto Pólis, 2005

e produção imobiliária, o espaço urbano obtém maior relevo e, diante desse contexto, famílias que vivem em ambientes marginais e assentamentos autoconstruídos são ameaçadas pela desapropriação ou pela remoção forçada. Esse processo ocorre muitas vezes em função de projetos urbanos de necessidade questionável, através do pagamento de indenizações baixas, insuficientes para que o morador se rearranje⁶⁰. Disso decorrem diversos litígios envolvendo a Administração Pública, a comunidade local e os interesses privados.

São problemas que atingem sobretudo as famílias de baixa renda, que, no caso das remoções forçadas, ocupam terrenos de forma precária nas cidades.. Por não serem efetivamente proprietários daquelas terras, tornam-se facilmente alvos, inclusive de processos que desrespeitam direitos e garantias fundamentais abarcados pela Constituição Federal ou tratados internacionais dos quais o Brasil é parte⁶¹.

O direito à moradia adequada possui seus meios de defesa, mas não é um direito absolutamente inflexível. Há situações em que a remoção forçada se mostra a única opção possível, e, em atenção à contradição que essa hipótese pode estabelecer, o Comentário Geral nº 7 a respeito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se ateve às remoções forçadas e pôs a necessidade de dispor medidas que garantam a proteção processual e o devido processo legal dos envolvidos. As remoções forçadas, realizadas pela Administração Pública, como já dito, se dão no Brasil principalmente contra moradores de baixa renda residentes em assentamentos precários. Há certa lacuna no ordenamento jurídico brasileiro acerca da matéria, e, entendendo constituir conflito fundiário urbano, urge conciliar interesse público e direitos individuais e coletivos daqueles envolvidos, com o escopo de atingir uma resolução pacífica que respeite os princípios da publicidade, da transparência, do contraditório e da ampla defesa⁶².

O Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas dissecou conceitos e recomendações acerca da

⁶⁰ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁶¹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁶² XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

moradia digna da perspectiva de uma realidade de remoções forçadas. Por não haver disciplina jurídica própria sobre esse tema no ordenamento jurídico brasileiro, quem oferece algumas respostas mais concretas são as normativas internacionais de direitos humanos.

São descritas as remoções forçadas como:

A permanente ou temporária remoção de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, de suas casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão ou acesso a formas apropriadas de proteção jurídica ou quaisquer outras⁶³. (tradução própria)

As proteções mencionadas das quais carecem as famílias atingidas são muitas vezes o direito à ampla defesa, ao contraditório e à informação. Conforme o CG nº 4, são “só poderiam ser justificados em circunstâncias muito excepcionais, e de acordo com os princípios aplicáveis do direito internacional”⁶⁴.

Pelas leis e políticas públicas supracitadas entre o ordenamento jurídico pátrio e o Estado, além de tratados e pactos internacionais, pode-se ver que houve avanço e ampliação em relação aos pobres urbanos, mas esses indivíduos seguem vulneráveis às ações promovidas pelo próprio Estado, em especial às remoções forçadas⁶⁵.

De acordo com a UN-Habitat, as remoções forçadas partilham de características comuns na maior parte dos casos: ocorrem em países com piores condições de moradia; afetam desproporcionalmente velhos, mulheres e crianças, e se acresce a informação de que, pelo levantamento da Fundação João Pinheiro, pessoas pretas e pardas são as mais afetadas pelas remoções forçadas no Brasil⁶⁶;

⁶³ UN-HABITAT. **Fact Sheet N° 25: Forced evictions and Human Rights**. Nova Iorque e Genebra, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-25-rev-1-forced-evictions-and-human-rights>. Acesso em: 25 jul. 2024.

⁶⁴ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral N° 04: O direito à moradia adequada**. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

⁶⁵ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada**. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁶⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: **FJP**, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 25 jul. 2024.

são feitas violentamente; levam à discriminação; e ferem direitos humanos⁶⁷. Ademais, é comum que as pessoas saiam empobrecidas após o deslocamento.

No Brasil, o assentamento precário é parte consolidada de sua história, pois, desde o final do século XIX, as encostas dos morros foram se tornando uma alternativa habitacional aos grupos sociais marginalizados, sobretudo ex-escravos recém-libertos, imigrantes pobres, despejados de Cortiços e ex-combatentes de guerra⁶⁸. Os assentamentos precários, ainda, representam alternativa habitacional à população pobre que não possui meios para adquirir moradia formal. Como consequência, essas famílias são empurradas para a ocupação irregular de áreas públicas e privadas, enquanto opção à sua realidade socioeconômica, e sem título de propriedade desses espaços. Encontram-se sujeitas às remoções forçadas, mas também aos riscos ambientais das áreas em que muitas vezes se situam. Após a redemocratização, os litígios sobre o controle e a ocupação das encostas trasladaram-se da política habitacional para a política ambiental⁶⁹, e até as legislações urbanísticas mais progressistas passaram a entender que remoções são medida cabível em unidades de conservação ambiental ou áreas de risco.

Embora as remoções contemplem razões variadas, segundo Xavier, estão geralmente associadas a planos urbanísticos ou de desenvolvimento, viabilização de obras de urbanização, necessidade de preservação de áreas destinadas à proteção ambiental ou prevenção ao risco geológico⁷⁰, estes dois últimos relacionados ao tema do presente trabalho.

Nesse caso, a lei é contrariada por vezes, a exemplo da Lei Orgânica, do Rio de Janeiro, que vai de encontro com o exposto pelo Comentário Geral nº 7º.

Está no artigo 429:

⁶⁷ UN-HABITAT. **Fact Sheet Nº 25**: Forced evictions and Human Rights. Nova Iorque e Genebra, 2014. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-25-rev-1-forced-evictions-and-human-rights>. Acesso em: 25 jul. 2024.

⁶⁸ COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 9, n. 1, p. 83-99, mai. 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n1p83. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951695007.pdf>. Acesso em 25 jul. 2024.

⁶⁹ COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 9, n. 1, p. 83-99, mai. 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n1p83. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951695007.pdf>. Acesso em 25 jul. 2024.

⁷⁰ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos

[...]

VI - 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 de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
- c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento⁷¹.

Está também no novo Plano Diretor da cidade, após ser discutido de 2021 a 2023, no artigo 7^{o72}. No mesmo Plano Diretor, consta a obrigatoriedade de reassentamento da comunidade afetada, no mesmo artigo 7^o, em conformidade com o Comentário Geral nº 7 e o princípio da não remoção:

Art. 7^o São diretrizes da Política Urbana:

[...]

XV - o controle da ocupação de faixas marginais de proteção de corpos hídricos, privilegiando a implantação de avenidas canais, áreas de lazer, ou replantio de mata ciliar, reassentando a população localizada em áreas de risco;

[...]

XXII – a garantia da participação popular, observadas as regras estabelecidas no Inciso VI do art. 429 da Lei Orgânica Municipal, dos envolvidos nos reassentamentos necessários, em virtude da implantação de projetos de interesse público, ou por estarem localizados nas situações descritas no inciso XXI deste artigo⁷³;

⁷¹ RIO DE JANEIRO (município). Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf. Acesso em 30 jul. 2024.

⁷² “Art. 7^o São diretrizes da Política Urbana:

XX – a não remoção das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, desde que não estejam situados em áreas impróprias à ocupação e mediante a promoção da sua urbanização e regularização, conforme especificado para as Áreas de Especial Interesse Social, visando à sua integração às áreas formais da Cidade;”

RIO DE JANEIRO (município). Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddbc09b5303258aa700487674?OpenDocument..> Acesso em: 30 jul. 2024.

⁷³ RIO DE JANEIRO (município). Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddbc09b5303258aa700487674?OpenDocument..> Acesso em: 30 jul. 2024.

O parágrafo seguinte menciona a necessidade do estabelecimento de mecanismos participativos no planejamento da urbanização. Reforça-se que, mais de uma vez, mudanças foram propostas nas leis que falavam em remoções forçadas, a exemplo do projeto do então deputado Jair Bolsonaro (PP), que previa a remoção a qualquer tempo, em qualquer situação e delegando à vontade do Executivo o local do reassentamento, em contrariedade às recomendações presentes em tratados internacionais e entendimentos doutrinários.

Segundo depoimentos de técnicos, poucas famílias são reassentadas, mesmo com a previsão legal acima. A maioria recebe indenização e demais detalhes da operação são de difícil estimativa⁷⁴.

A história brasileira, principalmente nas últimas décadas, das políticas públicas acerca dos assentamentos precários de baixa renda é oscilante, entre ações higienistas que visavam a erradicação desses espaços e dessas culturas, mediante processos de despejo e de remoção, e a integração à cidade, através de programas organizadores e projetos a fim de viabilizar a permanência de grupos nesses espaços⁷⁵. Como se pôde ver pela legislação acerca do direito à moradia, juridicamente o país avança, em especial se tratando da função social da propriedade, mas a inexistência de um marco jurídico ou de dispositivos acerca do despejo e da remoção evidenciam o vácuo que há sobre esse tema em território brasileiro, apesar de estar na Constituição Federal como direito fundamental, do Estatuto da Cidade de 2001 e da criação e recriação do Ministério das Cidades.

As remoções forçadas de famílias de baixa renda se assemelham, indiferente de local ou época, mesmo com os avanços do ponto de vista jurídico acima arrolados, em relação à sua condução: são executadas mormente à revelia da população que as sofre e compreendem a própria habitação como “ato ilegal”⁷⁶. As estratégias utilizadas, uniformemente em todo o território nacional, para a remoção iniciam pela produção sistemática de desinformação, somadas por propagandas enganosas, e as famílias acabam por não ter conhecimento prévio ou correto sobre a intervenção que ocorrerá no espaço, da quantidade de pessoas deslocadas ou do

⁷⁴ COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 9, n. 1, p. 83-99, mai. 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n1p83.

⁷⁵ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁷⁶ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

local de reassentamento. Em seguida, em caso de resistência, fazem menção a ameaças, pressão política ou psicológica⁷⁷. Sem acesso a esclarecimentos sobre o processo de remoção, acabam por não tomar parte juridicamente, de forma que se apresenta ampla discricionariedade ao administrador público para tratar individualmente das situações, principalmente em relação à negativa de recebimento de indenização e/ou reassentamento em outra unidade habitacional⁷⁸.

Tal ideia é reforçada pela pesquisa promovida pelo Ministério da Justiça conjuntamente com o Instituto Pólis, que, nos estados do Ceará, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, vislumbraram grande dificuldade das pessoas afetadas no acesso à informação e na participação pelos canais de comunicação com a Administração Pública durante as obras de reassentamento, de forma que o envolvimento não consegue tomar a forma desejada. As negociações, ademais, encontram percalços pela sua condução individualizada, que desmobiliza coletivamente a negociação⁷⁹.

Os valores ofertados pelo Poder Público são, na maior parte, insuficientes para aquisição de nova habitação próxima ao espaço em que a família deslocada vivia. Importante mencionar, também, que possuir negócios locais ou fazer uso misto de moradia, isto é, ser comércio e moradia, não é valorado na fixação da indenização⁸⁰.

Em contraprestação à remoção, oferece-se, ainda, a possibilidade de reassentamento em moradia construída pelo Poder Público ou advinda do Programa Minha Casa Minha Vida, em vez do pagamento de indenização. Ainda que seja uma alternativa, a unidade habitacional concedida frequentemente está distante da moradia de origem, possui acesso precário pela ausência de transporte público e está afastada de escolas, postos de saúde e, inclusive, do comércio. Além do mais, esses imóveis seguidamente não são compatíveis com a realidade socioeconômica

⁷⁷ ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014. **ANCOP**, 2014. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com>. Acesso em 25 jul 2024.

⁷⁸ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁷⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual de procedimentos**: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos. Brasília, 2013. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/manual-de-procedimentos-prevencao-e-solucoes-adequadas-aos-conflitos-fundiarios-urbanos/>. Acesso em 27 jul. 2024.

⁸⁰ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

das famílias, pela composição familiar que possuem ou porque o reassentamento em apartamentos impede a atividade econômica até então exercida, a exemplo de salões de beleza, oficinas mecânicas e carroceiros⁸¹.

Segundo Xavier, essas remoções de comunidades pela Administração Pública, da forma como são realizadas, descumprem princípios do Estado Democrático de Direito e pilares da Constituição Federal, como o devido processo legal. Assim, aponta grave violação de direitos e garantias fundamentais das famílias que sofrem a remoção forçada, sobretudo pela parca participação no processo face à atuação governamental⁸². Ao violar outros direitos fundamentais, viola o direito à moradia, já que estão vinculados, mas também porque a condução da remoção transparente e atenta ao direito internacional dos direitos humanos é um dever segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

Apesar das transformações políticas pelos Estados e governos que motivaram outra forma de gestão pública em favelas e assentamentos irregulares nas últimas décadas, como exposto no trabalho, as violações ao direito à moradia adequada se mantiveram, uma vez que as remoções forçadas também são englobadas por esse direito, ou seja, as violações apenas foram institucionalizadas de outra forma. Em suma, diferentemente do primeiro ciclo de urbanização, que objetivava a supressão das favelas, houve um avanço de integração desses espaços, outrora apagados dos mapas, às cidades, com planos de redes de saneamento, luz, fornecimento de águas e demais projetos que amplifiquem a condição de vida dos moradores, no entanto as remoções forçadas seguem sendo praticadas e se tornando um imbróglio na vida comunitária.

Para as Olimpíadas, por exemplo, o governo fluminense prometeu conduzir as remoções das comunidades diferentemente de erros passados, com participação ativa dos moradores⁸³. Essa flexibilização das remoções, que as torna plenamente possível, contraria o Comentário Geral nº 7, que as colocava em caráter de excepcionalidade, devendo ocorrer apenas quando inevitáveis. Esse cenário, como

⁸¹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁸² XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁸³ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

aponta Xavier, tornou-se modelo no país. A área urbana é repensada a partir de uma perspectiva de remoção de assentamentos precários, sob os argumentos de abertura de corredores viários, construção de parques, requalificação de equipamentos esportivos, preservação de áreas ambientais e, por fim, a eliminação de áreas de risco, objeto deste trabalho.

Acerca dessas remoções, reforça-se que a Constituição Federal, como mencionado, trata o direito à moradia como fundamental, além de uma série de leis que objetivavam consagrar esse direito. Ainda, trata-se de direito humano presente na Declaração Universal de Direitos Humanos e dissertado a fundo pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais e seus Comentários Gerais. Está estabelecido por esses dois últimos, aliás, que o Estado deve adotar medidas pertinentes à efetivação desse direito. Dessa forma, não resta dúvida senão o entendimento de que o Estado deve concretizar ações que atinjam o direito à terra à sua finalidade, bem como dever promover a sua realização fundiária⁸⁴. As obrigações que derivam desse Pacto delegam ao Estado o dever de combater aquilo que vacilar ao direito à moradia, além de evitar remoções forçadas dispensáveis.

Se postos lado a lado esses elementos acerca do direito à moradia adequada e as remoções forçadas, conduzidas como são em território brasileiro, é inevitável entender que aqueles estão sendo desrespeitados institucionalmente⁸⁵, em especial o Comentário Geral nº 7, que faz entender a precaução máxima com a qual devem ser utilizadas as remoções forçadas, justamente pela sua natureza involuntária, e, quando for a única alternativa possível, que seja respeitada a dignidade da pessoa humana e sejam evitadas ao máximo lesões, físicas, psicológicas e financeiras aos direitos das famílias envolvidas, mediante transparência de informações, assistência jurídica e razoabilidade de prazos⁸⁶.

⁸⁴ OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte. Fórum, 2014, p. 39-68. *apud* XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

⁸⁵ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁸⁶ NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 07**: O direito à moradia adequada: as remoções forçadas. Genebra, 1997. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGeral7_DESC/view. Acesso em 06 ago. 2024.

O direito à moradia adequada se fragiliza diante da remoção forçada, por conseguinte atos e decisões alinhados ao ratificado internacionalmente são imprescindíveis, sobretudo na plena participação da comunidade, inclusive no contexto da redução de riscos geológicos⁸⁷. Para tal, urge a presença de processos que garantam às famílias a participação de todo o processo, antes e durante a execução da remoção, em meio à publicidade, transparência, ampla defesa e legalidade.

A Constituição Federal pressupõe a existência de um processo e veda mecanismos que impeçam o indivíduo de exercer a sua razoável oportunidade e fazer valer o seu direito, sob pena de ser acusada inconstitucional⁸⁸. Assim, os participantes do processo têm o direito consigo da notificação devida e da oportunidade de exporem os seus direitos de frente de um Tribunal que não seja arbitrário.

Sobre o tema, entende-se que processo e democracia são um binômio incidível, mas não se fala de qualquer processo senão o devido processo legal, em seu sentido formal, enquanto direito humano fundamental, consoante os arts. 8º e 10º da DUDH⁸⁹. É direito fundamental das comunidades perante o poder estatal.

O processo deve ser visto em uma dimensão de atuação dos fins do Estado, que propicie a participação ampla das partes, pois, do contrário, não legitima o exercício da jurisdição. O procedimento, como garantia de participação das partes, relaciona-se com o “devido processo legal”. O devido processo legal é o procedimento subalterno aos direitos fundamentais processuais e às garantias processuais lapidadas pela Constituição, como as supramencionadas. A sua observância legitima o exercício jurisdicional e, no mesmo entendimento do parágrafo acima, garante às partes defesa diante do Estado⁹⁰.

Assim, não apenas em respeito ao CG nº 7, no contexto das remoções forçadas a Administração Pública deve atuar consoante os princípios e às garantias

⁸⁷ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁸⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Direito Processual Constitucional: aspectos contemporâneos. Belo Horizonte: Fórum, 2008. *apud* XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

⁸⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

de justiça processual do art. 5º da CF, já que o processo assegura direitos fundamentais e consolida o Estado Democrático de Direito⁹¹. Observa-se:

Art. 5º

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;⁹²

Esse artigo assegura a subjugação do Estado em sua atuação à lei, de modo que, em casos como a perda da propriedade, o cidadão terá a seu acesso o processo formal, regular e devido, com a garantia de ampla defesa e do contraditório. No caso das remoções, evidencia-se o seu caráter litigioso, ao contrapor uma série de interesses privados e públicos, por vezes contraditórios entre si⁹³, e manejar aspectos materiais, sociais e psicológicos, passíveis de dano. Assume-se, portanto, ser essencial a presença das diretrizes do devido processo legal.

Como aponta Xavier⁹⁴, independentemente de sua razão, inclusive em caso de intervenção em área de risco, a participação popular das famílias em cada etapa procedimental é indispensável para que seja válida e legítima. Justamente por se tratar de colisão com o direito à moradia adequada, consoante tratados internacionais acerca do tema, deve ser conduzida em atenção às diretrizes estabelecidas que condicionam as hipóteses de remoção forçada.

A Portaria nº 317, de 2013, segue essa compreensão e abarca a obrigatoriedade da elaboração de Plano de Reassentamento e de Medidas Compensatórias da parte do Poder Público, nas hipóteses em que não haja alternativa à remoção forçada. Antes, porém, os diagnósticos e os estudos devem evitar ou minimizar a necessidade de deslocamentos. Na hipótese de uma remoção

⁹¹ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁹² BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

⁹³ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

⁹⁴ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

inevitável, deve-se ter o cuidado de realocá-los em nova habitação próxima à moradia de origem. O Plano supracitado norteia o processo de deslocamento, contendo a demarcação da área de abrangência, a identificação do público elegível e a solução de atendimentos aplicáveis, para que os afetados recebam ações proporcionais ao deslocamento e eventuais danos⁹⁵.

Não obstante, a Portaria não comporta disposições referentes às garantias fundamentais processuais da comunidade deslocada, a fim de reforçar e viabilizar o direito à moradia adequada. A ausência pode representar obstáculo ao acesso do respectivo direito e até promover indenizações incondizentes de cidadãos já desfavorecidos socioeconomicamente. Por isso, diz-se que as remoções forçadas ainda não foram objeto de lei e seguem regidas sob uma lacuna na legislação pátria. Xavier aponta que os preceitos constitucionais constituiriam, por si só, parâmetros suficientes para essas situações, mas que, em nosso contexto, faz-se necessária matéria normativa sobre a matéria⁹⁶.

O conteúdo de cada uma das etapas, as propostas e as ações administrativas no contexto das remoções forçadas, advém das diretrizes estabelecidas no plano internacional, sobretudo dos Comentários Gerais nº 4 e nº 7, do guia produzido pela Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia adequada e o estabelecido pela Portaria nº 317, do Ministério das Cidades.

Em suma, tem-se que há material acerca das remoções forçadas em tratados internacionais e em partes da legislação brasileira. Apesar disso, a arbitrariedade delegada pela lacuna de uma lei procedimental impede que direitos fundamentais previstos pela Constituição Federal e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o devido processo legal e a comunicação com as comunidades atingidas caminhem junto à produção textual internacional existente sobre as hipóteses de remoções forçadas.

A análise parte para o caso das remoções forçadas em áreas de risco no Brasil.

⁹⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 317, de 19 de julho de 2013. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias em decorrência de programas e ações inseridos no PAC. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/portaria-define-procedimentos-em-casos-de-deslocamentos-de-familias-por-conta-de-obras-do-pac>. Acesso em: 27 jul 2024.

⁹⁶ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

4 AS ÁREAS DE RISCO

Em 8 de julho de 2011, o Caderno Cidades do jornal O Estado de S. Paulo anunciava uma tragédia causada por deslizamento de encostas, na Favela Mata Virgem, área de risco alto conforme levantamentos realizados pela prefeitura de São Paulo, em 2003 e também em 2010. O acidente teve duas vítimas fatais: uma criança de três anos e uma adolescente grávida. A matéria apontou que a prefeitura realizava obras para taludamento daquela encosta, ou seja, adotavam estratégias estruturais a fim de prevenir o risco de desabamento, e, ainda, haviam procurado os grupos que viviam dentro das áreas de risco alto para lhes oferecerem a sua retirada da encosta mediante pagamento. A mãe do garoto que faleceu recebeu a oferta de R\$ 25 mil reais para procurar outra moradia, mas não pôde sair ao não encontrar casa por esse valor⁹⁷. Apenas mais um caso dentre tantas pessoas vitimadas por deslizamentos de encostas em território brasileiro.

A hipótese de remoção por intervenção em área de risco é de extrema relevância na realidade brasileira. A cada ano, incrementa-se a necessidade de estudar novas alternativas de gerenciamento das áreas de risco, principalmente pelas alterações climáticas. O presente trabalho teve início de sua redação antes da tragédia climática vivenciada pelo estado do Rio Grande do Sul em 2024.

Por isso, para ir ao encontro à urgência e contemporaneidade desse debate, avaliar-se-á o que é o risco, como são avaliadas as áreas de risco no Brasil, quando e como são conduzidas as remoções forçadas em decorrência de áreas de risco e uma avaliação sobre o atrito que ocorre envolvendo direito ao meio ambiente e o direito à moradia adequada.

4.1 A definição de risco

Para adentrar o contexto de áreas de risco, deve-se ter o entendimento do que é risco. Risco é, essencialmente, uma noção moderna, que implica a reorientação das relações das pessoas com eventos futuros, diante da possibilidade

⁹⁷ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

de gerenciá-los às suas necessidades e não apenas os delegar ao destino. No século XVI, a palavra adquire o seu significado atual, de perigo que se corre⁹⁸.

Entre os discursos que correm, há uma tradição que explica os riscos junto à governamentalidade, pela perspectiva de controle e de disciplina⁹⁹, relacionada à necessidade de governar populações oriunda da modernidade, com medidas coletivas a fim de gerenciar relações espaciais (a sua disposição em espaços físicos, mas também sociais) e, como subproduto, a disciplinarização da vida privada dessas pessoas¹⁰⁰.

Na literatura, define-se risco como a possibilidade de que ações humanas e eventos naturais produzam consequências potenciais de danos a coisas de valor na concepção humana, entre o possível e o provável. Fala-se em probabilidade de ocorrência quando se dispõe de dados de tendências passadas de ocorrência de certos eventos que sejam cíclicos, experimentais ou observados sistematicamente¹⁰¹.

Ao entenderem que riscos podem ser gerenciados, propõem-se três modalidades de gerenciamento de riscos: I. baseado em cálculos de risco, utilizado na regulamentação de energia nuclear e indústria química e nas medidas sanitárias em epidemias; II. baseado em precaução, quando a probabilidade é incerta, especialmente no caso de desastres ambientais, como por chuvas, construções em encostas e desmatamentos; III. baseado em dialogia, em que há mobilização da

⁹⁸ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

⁹⁹ “Por esta palavra, ‘governamentalidade’, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer esta forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por ‘governamentalidade’ entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e, desde há muito, para a preeminência deste tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por ‘governamentalidade’ creio que se deveria entender o processo, ou antes o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se, pouco a pouco, ‘governamentalizado’.”

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.144.

¹⁰⁰ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹⁰¹ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

população, mesmo quando os riscos são desconhecidos, através da aproximação e do diálogo, a exemplo dos riscos de deslizamentos e de cheias no Brasil¹⁰².

Com a definição de risco e as bases de seu gerenciamento estabelecidas, ver-se-á como as áreas de risco refletem em território brasileiro, em seu aspecto institucional, jurídico e socioeconômico..

4.2 As áreas de risco no Brasil

4.2.1 As áreas de risco e a exclusão ambiental

Os deslizamentos são fenômenos geológicos associados a vários fatores, como o excesso de chuvas, como foi o caso das encostas na Serra Fluminense, em 2011, exemplificado por Spink, assim como foi o caso no Rio Grande do Sul, em 2024¹⁰³.

Datam da década de 1990 os primeiros registros de deslizamentos na cidade de São Paulo, cerca de vinte anos após a ocupação de áreas periféricas. Evidentemente, deslizamentos ocorreram antes, mas o fenômeno aumentou junto à população ocupando áreas de risco no final do século XX. Em 1989, o desmoronamento ocorrido em uma favela fez com que a gestão Luiza Erundina contratasse o IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) para fazer um mapeamento de áreas de riscos relacionados a escorregamentos e inundações¹⁰⁴. O gerenciamento de riscos é uma necessidade que cresce a cada década.

Por mais que seja um fenômeno geológico, é agravado pela maneira na qual se ocupam as terras, pelo desmatamento ou pela construção desenfreada de moradias em espaço urbano, empurrando famílias brasileiras às áreas inadequadas das cidades, um reflexo de urbanização desordenada e um processo de exclusão

¹⁰² KLINKE, Andreas; RENN, Ortwin. A new approach to risk evaluation and management: risk-based, precaution-based and discourse-based strategies. **Risk Analysis**: an official publication of the society for Risk Analysis, v. 22, n. 6, p. 1071-1094, dec. 2002. DOI: 10.1111/1539-6924.00274. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12530780/>. Acesso em 28 jul. 2024.

¹⁰³ Inundações, deslizamentos, queda de pontes, resgates e mortes; imagens da destruição da chuva no Rio Grande do Sul. **G1**, 02 mai. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/02/inundacoes-deslizamentos-queda-de-pon-tes-resgates-e-mortes-imagens-da-destruicao-da-chuva-no-rio-grande-do-sul.ghtml>. Acesso em 28 jul. 2024.

¹⁰⁴ NOGUEIRA Fernando. **Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos**: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal. UNESP, 2002. 269 p. Tese (Doutorado em Geociências) — Instituto de Geociências e Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2002.

sócio-espacial, que propicia a formação de guetos e um distanciamento de efetiva justiça urbana¹⁰⁵.

Segundo Maricato, sobre a exclusão ambiental, na qual os mais pobres suportam os riscos das intempéries, da falta de saneamento básicos e demais condições em que a habitabilidade não se faz presente:

As áreas ambientalmente frágeis — beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues" áreas alagáveis, fundos de vale- que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que "sobram" para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc.¹⁰⁶

E conclui acerca desse conflito:

É frequente esse conflito tomar a seguinte forma: os moradores já instalados nessas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, lutam contra processo judicial para retirá-los do local. Nesse caso eles são vistos como inimigos da qualidade de vida do meio ambiente. A remoção como resultado do conflito não é, entretanto, a situação mais corrente. Na maior parte das vezes a ocupação se consolida sem a devida regularização¹⁰⁷.

O modo de ocupação explicitou processos excludentes decorrentes da desigualdade social brasileira, como a distribuição de renda que assenta os pobres urbanos em assentamentos precários, irregulares, desordenados e em áreas de risco ou de preservação ambiental¹⁰⁸, que fogem dos componentes previstos e

¹⁰⁵ BRETAS, Hugo Rios; FIALHO, Cláudia. Propriedade privada urbana e direito social à moradia: por uma adequada interpretação a partir do princípio da função social da propriedade na efetivação da justiça urbana nas cidades. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 70-83, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7871704>. Acesso em 07 ago. 2024.

¹⁰⁶ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori.; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-188

¹⁰⁷ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori.; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-188

¹⁰⁸ BRETAS, Hugo Rios; FIALHO, Cláudia. Propriedade privada urbana e direito social à moradia: por uma adequada interpretação a partir do princípio da função social da propriedade na efetivação da justiça urbana nas cidades. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 70-83, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7871704>. Acesso em 07 ago. 2024.

protegidos pelo Comentário Geral nº 4 sobre a moradia adequada, sobretudo a habitabilidade.

Durante longo tempo, os problemas decorrentes dessa forma de assentamento ocupavam as franjas das preocupações dos governos, mas, assim como as leis supracitadas sobre o direito à moradia, após o período ditatorial, o cenário começou a ser alterado. O sistema de defesa civil brasileiro, com foco municipal, estruturou estratégias de gerenciamento de risco, sobretudo estruturais, a exemplo do já citado taludamento. Estão presentes no Plano Preventivo de Defesa Civil (PPDC), do estado de São Paulo, de 1987, com o intuito de lidar com os deslizamentos nas encostas da Serra do Mar, e o Programa Viva o Morro, do Recife, iniciado em 2000¹⁰⁹.

Conforme exposto, deslizamentos, solapamentos e outros desastres naturais estão relacionados a fenômenos geológicos, os quais podem acontecer por todo o Brasil. No entanto, projetos urbanísticos elaborados com viés excludente influenciaram a desordem na ocupação, por exemplo, de encostas e outros espaços suscetíveis a riscos. Assim, a realidade socioeconômica do pobre urbano passou a ser vinculada a quem mais é atingido fatalmente pelas tragédias climáticas.

O parágrafo indica a importância da defesa civil no gerenciamento das áreas de risco, e o capítulo seguinte tratará do assunto.

4.2.2 A defesa civil, o gerenciamento e as estratégias nas áreas de risco

As Nações Unidas proclamaram, na Assembleia Geral, que a década de 1990 seria a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais (IDNDR), ao assimilarem a dimensão que tomavam. Declararam para reduzir impactos socioeconômicos vinculados a mortes e propriedade perdidas por riscos relacionados a escorregamento de encostas e outras calamidades naturais¹¹⁰, principalmente ao compreenderem que, nos grandes centros urbanos, a distribuição de renda desigual e o crescimento desenfreado deixavam mais vulneráveis alguns setores da população em diferentes países¹¹¹.

¹⁰⁹ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹¹⁰ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹¹¹ UNITED NATIONS. General Assembly, Economic and Social Council. **Final report of the Scientific and Technical Committee of the International Decade for Natural Disaster Reduction.**

Dentre os riscos, inclusive, estava classificada a degradação ambiental, induzida por atividade humana e, por vezes, combinada com riscos naturais (hidrometeorológicos, geológicos e biológicos), danosos aos recursos e processos naturais e ecossistemas, e que podem agravar a frequência ou a intensidade dos riscos naturais, a exemplo da degradação da terra, desflorestamento, incêndios florestais, perda da biodiversidade, poluição do ar e das águas, mudanças climáticas e outros. Para responder a esse cenário, uma série de ações foram postas como referências e se estimulou aos Estados-membros a priorização de preparação, prevenção, prestação de socorros e reconstrução, incorporação de estratégias para mitigar desastres naturais junto a seus planejamentos econômicos. O Brasil, em decorrência disso, reorganizou o seu sistema de defesa civil¹¹², conforme se verá abaixo.

A Estratégia Internacional para Redução de Desastres previu como caminhos a prevenção e a preparação. A preparação está carregada de caráter logístico, relacionada às hipóteses emergenciais, como casos de evacuação, proteção em áreas de risco muito alto ou até medidas após o evento, enquanto a prevenção está relacionada à avaliação dos riscos, estudos técnico-científicos para definir a potencialidade de um desastre e as medidas a serem tomadas¹¹³.

Compõem o modelo:

- I. A identificação dos riscos;
- II. A análise e o mapeamento;
- III. Medidas de prevenção (estruturais e não estruturais);
- IV. Planejamento para situações de emergência, da seguinte forma: determinação das áreas de potencial impacto e da evolução dos processos destrutivos, delimitação das áreas em que haverá remoção forçada, rearranjo das comunidades afetadas a abrigos, orientação do resgate, execução das

Genebra, 1999. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/environment-and-sustainable-development-international-decade-natural-disaster-reduction>. Acesso em 07 ago. 2024.

¹¹² SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹¹³ ALHEIROS, M. Introdução ao gerenciamento de áreas de risco. In: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Curso de gestão e mapeamento de riscos socioambientais. Brasília, 2008. p. 16. (p. 55) *apud* SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018

obras emergenciais, a elaboração de um sistema de monitoramento da área em questão e recomendações para o retorno das famílias em segurança;

- V. Informações públicas e treinamento, através da escuta de experiências da comunidade, e também de orientação dos riscos naqueles assentamentos precários, sobre as suas causas, alternativas e ações para evitá-los ou os minimizar.

Diante disso, fala-se da atuação da defesa civil no Brasil. Primeiramente, a título de melhor contexto, fala-se da história da defesa civil brasileira, a qual, no gerenciamento de riscos ambientais em espaços urbanos, é composta por três períodos.

Em um primeiro momento, durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, criou-se o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, alterado para Serviço de Defesa Civil no ano seguinte, mas foi extinto em 1946. Mais tarde, em seu segundo período, direciona-se aos desastres naturais: após a enchente de 1966, no sudeste do país, o Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara foi elaborado. O Decreto Estadual que aprovou esse plano estabelecia a criação das Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (CORDEC), responsáveis pela articulação do sistema em nível regional. No ano seguinte, foi criado o Ministério do Interior para assistir as populações atingidas por calamidades públicas, nele foram instituídos, depois, o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e, com a intenção de atender aos atingidos, o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP). A sua organização sistêmica, porém, se deu em 1988, com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). Atualmente, destaca-se a criação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD)¹¹⁴.

O SINDEC é uma estrutura de integração nacional, regional, estadual, municipal e até submunicipal, cuja ação é local, conforme a complexidade administrativa da cidade. Em São Paulo, por exemplo, atua em conjunto às prefeituras regionais. Visa fazer com que a comunidade responda adequadamente em contexto de desastre. Tem apoio do Ministério das Cidades, de relevância anteriormente mencionada. Instituiu-se o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários que gerou a Ação de Apoio à Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários, que conta com cursos ofertados pelo

¹¹⁴ SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. A Defesa Civil no Brasil. Disponível em <https://defesacivil.se.gov.br/a-defesa-civil-no-brasil/>. Acesso em 29 jul. 2024.

Ministério das Cidades de treinamento nas áreas de planejamento urbano e urbanização, prevenção de riscos, saneamento ambiental e tantas outras. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos se insere nesse programa de capacitação atuando nas áreas de planejamento urbano e prevenção de riscos¹¹⁵.

Após compreender os planos de prevenção e preparação diante das áreas de risco propostos internacionalmente e como foram incorporados pelo Brasil através da defesa civil, entender-se-á, na próxima seção, de que maneira é analisado o risco.

4.2.3 A análise e o mapeamento de áreas de risco

A análise e mapeamento de áreas de risco são ferramentas cruciais para o gerenciamento de riscos urbanos, relacionados a deslizamentos de encostas e inundações. Além de sua função de planejamento urbano, pode-se, pelos mapas, definir quais áreas têm mais urgência para intervenções, orçar intervenções estruturais e auxiliar nas negociações com as comunidades em risco. Os mapeamentos são realizados pelo zoneamento, em que se delimita os setores onde há moradias instaladas, e cadastramento de risco, em que se avalia o risco de forma pontual, para cada moradia, com informações individualizadas¹¹⁶.

Classificam-se os riscos em quatro níveis:

- I. R1 (risco baixo): os condicionantes geológico-geotécnicos predisponentes, como declividades e tipos de terreno, e o nível de intervenção no setor possuem baixo potencial para desenvolverem processos de escorregamento ou dos solapamentos que ocorrem às margens de rios. Nesse nível, não se observa evidência de instabilidade nem indício de desenvolvimento de processo de instabilização das encostas e das margens de drenagens. Por se acaso se mantiverem as condições observadas, a previsão é de que desastres naturais não ocorram em períodos regulares de chuva.
- II. R2 (risco médio): os condicionantes geológico-geotécnicos e o nível de intervenção no setor são de média potencialidade para desenvolverem os

¹¹⁵ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹¹⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios. Brasília, 2007. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/mapeamento.pdf>. Acesso em 07 ago. 2024.

processos acima. Alguns sinais de instabilidade podem ser observados, mas são iniciais, isto é, o processo de instabilização está iniciando o seu estágio de desenvolvimento. Mantendo-se inalteradas as condições observadas, é reduzida a hipótese de um evento destrutivo em caso de chuva intensa e prolongada.

- III. R3 (risco alto): os condicionantes geológico-geotécnicos predisponentes e o nível de intervenção são de alta potencialidade para o desenvolvimento de processos de desastre natural. As evidências de instabilidade são significativas, como trincas no solo e degraus de abatimento em taludes. A instabilização está em pleno processo de desenvolvimento, porém ainda se pode monitorar a sua evolução. Em episódios de chuvas intensas, no período de uma estação chuvosa, pode-se perfeitamente ocorrer eventos destrutivos.
- IV. R4 (risco muito alto): os condicionantes geológico-geotécnicos e o nível de intervenção no setor carregam potencial muito alto para o desenvolvimento de processos de deslizamentos e solapamentos. Os sinais de instabilidade são expressivos e altamente presentes: trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, trincas em moradias ou em muros de contenção, inclinação de árvores ou postes, cicatrizes de deslizamento, sinais erosivos, moradias às margens de córregos e outros. A instabilização está em processo avançado e representa o mais crítico dos cenários, diante da impossibilidade de monitorar a sua evolução. Caso se mantenham as condições vislumbradas, a ocorrência de eventos destrutivos em episódios de chuvas intensas e prolongadas, em estação chuvosa, é de muita probabilidade.

Em São Paulo, o mapeamento de áreas de risco realizado pelo IPT, em 2010, identificou 407 áreas de encostas e margens de córrego passíveis de escorregamento e erosão. Os números foram alarmantes: dentre 105 mil moradias, 29 mil estavam situadas onde os níveis indicados eram alto (R3) ou muito alto (R4)¹¹⁷.

Sobre as medidas estruturais de prevenção, as ações estruturais são: obras de engenharia, a exemplo da construção de muros de arrimo, sistemas de drenagem e revegetação voltadas à redução de riscos. As medidas não estruturais advêm da

¹¹⁷ SÃO PAULO (município). Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. Áreas de risco. Mapeamento é uma importante ferramenta para redução das áreas de risco. São Paulo, 21 fev. 2011. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=109846>. Acesso em 07 ago. 2024.

gestão e mudanças de comportamento pelo poder público, engajamento das comunidades e da sociedade¹¹⁸. A participação social, aponta Spink, é imprescindível para manejar os riscos.

Em 2002, foram adotadas estratégias envolvendo ações estruturais e não estruturais, ações para impedir a formação de novas áreas de risco, como monitoramento, e ações relacionadas ao enfrentamento de riscos, como sistemas de alerta, serviços de emergência e a própria remoção da população.

Com a promulgação da Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, fez-se entender:

Art. 6º Compete à União:

[...]

III - promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência;

IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

V - instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres;

VI - instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

[...]

IX - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios¹¹⁹;

Ainda, o artigo 22, III, estabelece que os municípios devem implantar obras e serviços que visem à redução de riscos, assim como, no parágrafo seguinte, fiscalizar e controlar edificações em áreas de risco a fim de evitar deslizamentos¹²⁰.

¹¹⁸ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹¹⁹ BRASIL. Lei nº 12.608/2012. 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 30 jul 2024.

¹²⁰ BRASIL. Lei nº 12.608/2012. 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o

Cabe à defesa civil a elaboração de planos de contingência: conjunto de ações coordenadas, com responsáveis definidos, informações sobre as áreas de risco, a estratégia a ser adotada pelos municípios e uma infraestrutura necessária para o enfrentamento de períodos críticos¹²¹.

Em conclusão, o mapeamento e a análise das áreas de risco são fundamentais para promover — ou deixar de promover — remoções forçadas com base em critérios técnicos, limitando ao máximo a discricionariedade da Administração Pública. Com base nisso, foram desenvolvidas estratégias que buscavam responder de maneira combatente ou preventiva aos riscos em território brasileiro.

Na seção seguinte, realizar-se-á a análise de como são conduzidas as remoções forçadas em áreas de risco no Brasil, o cerne deste trabalho.

4.3 A Favela Erundina: um caso síntese das remoções forçadas em áreas de risco

Na Favela Erundina, em 2014, 208 casas foram interditadas pela Defesa Civil. A favela localizada na Zona Sul sofria risco de desabamento, conforme indicavam rachaduras em paredes e no solo, sinal óbvio de risco de deslizamento, além da inclinação das casas, isto é, tratava-se de caso de alta magnitude. Para impedir a reocupação dessas moradias, a Administração Pública as desconfigurou, medida na qual não se faz a demolição total da casa¹²². A comunidade já havia notificado a subprefeitura de M'boi Mirim, mas os apelos não foram atendidos¹²³. Houve retorno somente depois da insistência de lideranças locais, quando o cenário havia se agravado. A interdição das casas evidenciou a necessidade de debate sobre a

Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n°s 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 30 jul 2024.

¹²¹ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018

¹²² SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹²³ BRITO, Gisele. Famílias culpam vazamento da Sabesp por interdição de 200 casas em São Paulo. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 17 mai. 2014. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/familias-culpam-vazamento-da-sabesp-de-provocado-interdicao-de-200-casas-em-sao-paulo-3146/#:~:text=O%20temor%20fez%20com%20quase,regi%C3%A3o%2C%20mesmo%20em%20lugares%20pequenos..> Acesso em 06 ago. 2024.

capacidade e velocidade de ação municipal e também das políticas habitacionais vigentes no país.

As pessoas que foram removidas de suas casas perderam pertences e o teto. Procuraram abrigos alternativos, mudando-se para a casa de parentes ou alugando imóveis nas proximidades, através do aluguel social, de R\$400,00 mensais, por doze meses, conforme a legislação. Esse valor, conforme narra a comunidade, estava abaixo do que era usual na região, sobretudo diante da inflação que a demanda trouxe. Cenário esse que é narrado múltiplas vezes ao se tratar das remoções forçadas no Brasil, como foi dito no capítulo anterior.

A perspectiva de que as 208 famílias passem a contar com o auxílio de até R\$ 400 fez com que o preço dos aluguéis na região subisse até 250% entre a manhã e a tarde de um mesmo dia. “Vi um cômodo para alugar por R\$ 200 na quarta-feira de manhã, ainda antes da desocupação. No mesmo dia, à tarde, já estava custando R\$ 700”, conta a dona de casa Elisabety Gomes Martins¹²⁴.

Ademais, muitos imóveis não aceitavam crianças ou não comportavam a família inteira pelo que poderiam pagar¹²⁵.

A região, como aponta Spink, passou por uma batalha de versões¹²⁶: a Defesa Civil, em um primeiro momento, apontou a suspeita de que minas de água tenham provocado a instabilidade no solo e afetado as casas de construção irregulares, e a declividade dos terrenos teria contribuído para o acontecimento de trincas e o afundamento dos imóveis¹²⁷. Uma parcela dos moradores responsabilizou a Sabesp, principalmente pelo rompimento da tubulação em uma obra realizada na parte superior da favela, que causou a erosão do solo sob as casas¹²⁸. Houve

¹²⁴ RIBEIRO, Bruno. Casas interditadas na zona sul são saqueadas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 3 mai. 2014. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/casas-interditadas-na-zona-sul-sao-saqueadas-imp/>. Acesso em 05 ago. 2024.

¹²⁵ SILVAH, J. Com casas interditadas, moradores da favela Erundina sofrem para achar imóveis. CartaCapital, São Paulo, 23 mai. 2014. *apud* SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais**. São Paulo: Terceiro Nome, 2018

¹²⁶ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais**. São Paulo: Terceiro Nome, 2018

¹²⁷ Quase 200 casas são interditadas em São Paulo por risco de desabamento. **G1**. São Paulo, 1 mai. 2014. Disponível em: G1 - Quase 200 casas são interditadas em SP por risco de desabamento - notícias em São Paulo (globo.com). Acesso em 05 ago. 2024.

¹²⁸ BRITO, Gisele. Famílias culpam vazamento da Sabesp por interdição de 200 casas em São Paulo. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 17 mai. 2014. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/familias-culpam-vazamento-da-sabesp-de-provocado-interdicao-de-200-casas-em-sao-paulo-3146/#:~:text=O%20temor%20fez%20com%20quase,regi%C3%A3o%20mesmo%20em%20lugares%20pequenos..> Acesso em 06 ago. 2024.

também uma versão pelo chefe da Defesa Civil Municipal que entendia terem responsabilidade os moradores pela construção inadequada sobre a terra, que aumentaria o risco de desabamento¹²⁹.

Spink, acerca do tema, afirma:

Desfazimentos por risco de desastre ou de obras de urbanização são sempre histórias tristes, de perdas, de falta de horizontes, de acirramento das espirais de vulnerabilidade¹³⁰.

Antes da remoção forçada das comunidades, para atender os direitos de cidadania, urge a participação popular nas decisões de gerenciamento de riscos, com informações, oferta de opções de moradia e o fortalecimento das relações com a comunidade, assim se tornando ela parceira nas decisões das medidas, que se devem fazer cada vez mais presentes. Vê-se que a comunidade procurou a subprefeitura, isto é, quis tomar parte das decisões e das prevenções dos riscos, mas apenas foram atendidas as suas súplicas quando o cenário era de risco forte, do qual não havia alternativa senão a remoção. A falta de diálogo estabelecido não permitiu que resoluções fossem encontradas antes e conjuntamente. A necessidade narrada pela comunidade de chamar a mídia para que pressionasse a prefeitura a adotar medidas evidencia a ausência de ferramentas de comunicação eficazes entre a Administração Pública e as comunidades situadas na favela.

Ademais, a atenção por parte da prefeitura somente quando a situação era grave impediu uma condução temporalmente razoável, para que as famílias se planejassem adequadamente quanto ao reassentamento. Conforme exposto pelos próprios moradores, quando tiveram de sair, a demanda por unidades habitacionais tomou um salto e os preços saltaram a níveis que fugiam do orçamento possível. Os R\$400,00 mensais tornaram-se incapazes de tomar uma destinação às suas proximidades, que é outra recomendação internacional em se tratando de remoções forçadas. Conforme exigido pelo Comentário Geral nº 7, os reassentamentos devem se igualar ou serem superiores à habitação original. Por consequência, a indenização deve suprir a oferta de uma moradia, preferencialmente próxima aos

¹²⁹ RIBEIRO, Bruno. Casas interditadas na zona sul são saqueadas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 3 mai. 2014. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/casas-interditadas-na-zona-sul-sao-saqueadas-imp/>. Acesso em 05 ago. 2024.

¹³⁰ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

vínculos afetivos, laborais, estudantis ou econômicos dos indivíduos afetados. Há perigo na demora ou a insuficiência para atender a esses requisitos, desconsiderando esse caso a título de exemplo e direcionando uma análise macro, pois, em casos de risco alto ou muito alto, o tempo de reação é de grande valor, a exemplo do triste caso exposto acima da pessoa que faleceu, pois, mesmo com a oferta de uma indenização para que procurassem uma nova moradia, não conseguiram trasladar-se em decorrência dos preços dos imóveis na região e optaram por continuar em situação de risco elevado.

Laudos individualizados, por moradia, são também indispensáveis, em vez de sua realização sobre a área inteira. A condução das remoções forçadas não deve ser feita sem haver um diálogo coletivo junto às famílias atingidas, mas a individualização dos laudos em si possibilita a verificação das razões observadas nos pareceres técnicos, assim moradias que vacilem à área de risco geológico sejam equivocadamente, apenas pela proximidade territorial, incluídas na remoção.

Assim, tem-se que as remoções forçadas são conduzidas com erros e acertos, pelos cenários analisados no terceiro capítulo. Vê-se procedimentos que tendem a ser corretamente escolhidos, mas em prazos insuficientes da perspectiva da prevenção ou da preparação, problemas com a comunicação cujo retardo para o seu estabelecimento pode agravar o quão crítico está o risco no espaço e valores que não asseguram uma nova moradia que atenda aos requisitos do Comentário Geral nº 4.

4.4 As áreas de risco, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente

A possibilidade de atrito entre o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente tem seu princípio na redação da Constituição Federal, que, no artigo 6º, como já mencionado, põe o direito à moradia como direito fundamental, mas trata do direito ao meio ambiente e da criação de áreas especiais de proteção no artigo 225. Vê-se:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o

dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações¹³¹.

A Constituição adota um capítulo inteiro, além de referenciar o meio ambiente em outros artigos, para evidenciar a relevância do tópico.

Há casos em que bens coletivos e bens individuais se sobrepõem, mas, em caso de conflito, o sopesamento fica à mercê do posicionamento filosófico adotado. Para os liberais, há a primazia dos interesses privados, ao passo que, para os comunitaristas, prevalecem os interesses coletivos. A liberdade de escolha, pois, deve ser garantida tendo em mente a geração presente, mas também quem nascerá no futuro, ou seja, limita-se a liberdade dos habitantes atuais em caso de prejuízo às gerações vindouras. Entende-se ser preferível o direito ao meio ambiente, nesses casos de colisão com o direito à moradia, justamente por afetar gerações futuras e a sobrevivência da espécie. Pode-se entender, inclusive, a espécie presente, uma vez que, muitas vezes, a vida dos próprios habitantes é passível de risco, como já exposto no presente trabalho.

Ainda, diz-se: o Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais , que introduziu o conceito de “moradia adequada”, isto é, o núcleo duro desse direito é caracterizado por aquilo que assegura uma vida digna: segundo o critério do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, um teto sobre a cabeça, não somente um abrigo no sentido material, que violaria saúde, privacidade e a vida.

Em relação ao direito ao meio ambiente, na literatura, duas posturas são assumidas¹³²: o ambientalismo, que prega mudanças pontuais e engloba o desenvolvimento sustentável, e o ecologismo, também dividido em duas versões, fraca (na qual é possível substituir recursos naturais) e forte (considera possível, ou não, a renovação de recursos naturais). Constitucionalmente, escolheu-se o ambientalismo, com sustentabilidade. Ademais, aponta-se uma visão antropocentrista alargada, na qual a natureza é, para além da função de produção de riqueza, um requisito à sobrevivência do ser humano, de forma que ele não é

¹³¹ BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

¹³² CARVALHO, Ana Carolina Vieira de. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente: conflitos e possibilidade de harmonização. 2008. 132 p. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008 *apud* SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

apenas titular do direito, mas também titular da obrigação em relação ao seu próprio meio, entendendo existir uma cidadania ambiental. A garantia do direito ao meio ambiente possui dois princípios jurídicos de atuação cautelar: prevenção e precaução, que são acionados por meio da criação de unidades de conservação (Lei nº 9.985/2000, a qual cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Disso, entende-se que o direito ao meio ambiente se trata de um direito fundamental, do qual os benefícios e ônus de sua proteção devem ser divididos entre os cidadãos. É um macrobem cuja titularidade é de toda a coletividade. A sua proteção vem do posicionamento constitucional de eleger o antropocentrismo alargado. Os benefícios de sua tutela se destinam também às gerações vindouras, que devem ter asseguradas as mesmas qualidades e os mesmos acessos, assim se deve usar o capital natural, atualmente, de maneira que se renove para o uso contínuo posterior, inclinando-se à sustentabilidade forte.

Acerca da geração futura, entende-se que é a que nasce a cada dia, mas o número deve ser considerado como equivalente ao número atual de pessoas, como consequência do princípio da responsabilidade, e que ela deve ter as mesmas possibilidades de escolha de uma vida digna conforme os critérios hodiernamente utilizados, bem como outros futuramente visualizados. Para tal, devem participar de debates sobre a permissão de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente¹³³.

De qualquer forma, diante da ausência de um programa habitacional amplo de moradias que combata o déficit habitacional existente no Brasil, a situação se mostra ser muito complexa. Ademais, a fiscalização das áreas de proteção ambiental é parca e possibilita que espaços sejam indevidamente ocupados. Mas Carvalho entende ser necessário proteger o meio ambiente como forma de proteger a vida e a saúde das gerações futuras e, também, as presentes.

¹³³ CARVALHO, Ana Carolina Vieira de. O direito à moradia e o direito ao meio ambiente: conflitos e possibilidade de harmonização. 2008. 132 p. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008 *apud* SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo compreender como o Brasil responde às remoções forçadas em áreas de risco, tema este que está cada vez mais recente, e como a sua atuação se relaciona com o direito à moradia adequada e demais direitos que digam respeito à dignidade da pessoa humana, uma vez que colide com uma gama de direitos bastante sensíveis às comunidades.

Devido à contemporaneidade do debate, como se pode ver pela recenticidade das leis, uma dificuldade da pesquisa foi justamente encontrar materiais acerca do assunto, que vinculassem o direito à moradia adequada aos cenários de deslizamento de terras ou de solapamento. Após a tragédia no Rio Grande do Sul, evidenciou-se a necessidade de cada vez mais produzir materiais que procurem reunir informações sobre o Direito, os riscos geológicos e aquilo que os vincula.

A produção internacional sobre os temas, sobretudo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e os Comentários Gerais, forneceram ao mundo respostas fortes sobre como conciliar o direito à moradia adequada e as remoções forçadas com os direitos humanos. O Brasil, que por muito tempo promoveu uma urbanização higienista e excludente, após o seu processo ditatorial, passou a absorver essas influências e as incorporar, governamental e legalmente. A existência de uma lacuna sobre a condução das remoções forçadas evita que o devido processo legal muitas vezes seja atingido a essas populações quando assim necessário. Ademais, denúncias de violação de direitos humanos não são raras, como ameaças. Com a presente pesquisa, pôde-se ver que o Brasil atentou-se com as exigências dos tratados internacionais e modernizou a sua gestão urbanística, mas erros em eficácia comprometem o respeito à dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia adequada, quando o reassentamento não é adequado, quando as moradias provisórias inferiores às originais se tornam permanentes e quando a indenização é insuficiente para garantir nova unidade habitacional às famílias afetadas.

Morar em áreas de risco não é exatamente uma escolha. Mostra-se, muitas vezes, a opção possível diante da falta de políticas habitacionais adequadas, de forma que se desencadeia uma série de ocupações desordenadas pelo espaço

urbano¹³⁴. No entanto, não se pode tratá-los como culpados por ocuparem essas áreas. Como referido acima, a ocupação das periferias dos centros urbanos datam de problemas históricos do país. As ocupações e os problemas ambientais que desencadeiam advêm de uma carência de política habitacional a nível nacional. A superação de problemas como esse, ocasionados pela urbanização irrefreada, degradação ambiental, desigualdades socioeconômicas e exclusão ambiental, deve se tornar o objetivo para tratar o urbanismo pelos óculos do Estado Democrático de Direito, que tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais vigentes.

Conforme exposto pelo capítulo 3, o direito à moradia adequada é violado quando da insuficiência das indenizações para compra de outro imóvel, do reassentamento em local distante à moradia original ou da desassistência social, sem infraestrutura básica e acesso a serviços públicos. A realocação é um dever, vinculado ao direito à moradia adequada, mas a remoção em si muitas vezes não está conforme direitos humanos, como aponta a literatura, ao ignorar o pedido de que se reassente em unidade habitacional de qualidade igual ou superior à moradia original, na mesma região¹³⁵.

Em caso de decisão de remoção pela Administração Pública, que deve ser adotada como recurso último, a negociação com a comunidade afetada é entendida como necessária, isto é, antes que se dê início às medidas, sejam debatidas as compensações pelo desalojamento e por eventuais prejuízos que decorrerem. As negociações devem ser conduzidas através dos princípios de publicidade e transparência, contando com divulgação e participação coletiva. O aviso prévio, entende-se, possui grande valor. Caso seja viável, ademais, deve-se priorizar o retorno da população deslocada à sua antiga moradia. Caso haja divergências entre os moradores e a autoridade, a decisão pode ser tomada por órgão independente, através de adjudicação, mediação ou arbitragem, com a possibilidade, inclusive, de ser pertencente ao Executivo, Legislativo ou Judiciário¹³⁶.

No caso de reassentamento em unidade habitacional produzida pelo Poder Público, recomenda-se observar necessidade de concessão de bolsa aluguel até a

¹³⁴ SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

¹³⁵ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

¹³⁶ XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

conclusão dos empreendimentos, em conformidade com os valores de aluguel vigentes no mercado.

Os prazos referentes às etapas de remoção — cadastro censitário, pagamento das desapropriações, regulamentação e pagamento das indenizações, construção de unidades habitacionais e reassentamento, devem ser explicitados, em atenção aos princípios acima. Durante a retirada dos moradores, deve-se identificar servidores públicos. Para garantir a dignidade da pessoa humana, na condução da remoção, é necessário que se garanta assistência para a saúde, com auxílio médico e psicológico, e o transporte dos moradores e guarda provisória dos pertences, além de respeitar horários escolares, feriados religiosos e ciclos de plantio e colheita. Veda-se a coação, a demolição das casas e das lavouras para reagir com violência à população. Deve-se evitar, também, situações que possam empobrecer as famílias em circunstâncias de vulnerabilidade, tendência esta que acontece.

O local de reassentamento deve estar pronto, não apenas a casa em sua estrutura, mas o fornecimento de água, eletricidade, saneamento, escolas, estradas e alocação de terras e moradias, antes que os grupos atingidos sejam alojados.

Em suma, prevê-se que os removidos recebam: indenização proporcional, acomodação alternativa adequada e acesso à alimentação, água potável, saneamento, abrigo provisório se necessário, roupas, serviços médicos essenciais, inclusive assistência psicológica, trabalho e pasto para seus rebanhos e escolas e creches. O convívio social, as tradições e a cultura não podem ser desmantelados. A nova unidade habitacional deve ser próxima do local anterior e do local de trabalho e/ou estudo dos moradores. Por essa razão, custos de deslocamento para trabalho e estudo não podem passar a atingir o orçamento familiar. Os locais para onde destinarão as famílias não podem estar em áreas de proteção ambiental ou de risco geológico, que possam ameaçar a vida ou desequilibrar a saúde, física ou psicológica, da comunidade. O reassentamento não pode promover segregação e deve ser realizado justa e equitativamente. A atividade deve respeitar e promover os direitos humanos da população reassentada.

Para além, da necessidade de remoção das ocupações existentes nesses cenários, deve-se fiscalizar, com efetividade, as áreas para que se impeça a ocorrência de outros desmatamentos e da construção de novas habitações em espaços de risco. Outrossim, a existência de uma educação ambiental, prevista pela

Constituição¹³⁷, promovendo o manejo correto da natureza e dos espaços urbanos, pode frear o uso indevido desse espaço, por indivíduos e pelo próprio Estado.

O Brasil tem, sim, atuado, nas últimas décadas, para melhor entender, prevenir e alterar os cenários de áreas de risco e de sua urbanização excludente em um geral, mas sofre de uma lacuna que unifique procedimentalmente a condução das remoções forçadas, a fim de alinhá-las com o direito à moradia adequada, como a hipótese sustentada pelo Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Conclui-se haver falta de prontidão e eficácia para tratar dos despejos forçados e do dever de realocização das comunidades afetadas em áreas de risco.

¹³⁷ “Art. 225. VI – Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.”
BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

REFERÊNCIAS

ABEL, Victoria. Brasil tem 1.942 cidades com moradores em áreas de risco, mais do que o dobro identificado há 12 anos. **O GLOBO**, 18 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/01/18/brasil-tem-1942-cidades-com-moradores-em-areas-de-risco-mais-do-que-o-dobro-do-que-ha-12-anos.ghtml>. Acesso em 24 jul 2024.

AMADO, Jorge. **Terras do Sem Fim**. 39ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1978

ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014. **ANCOP**, 2014. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com>. Acesso em 25 jul 2024.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 24 jul 2024.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em 24 jul. 2024

BRASIL. Lei nº 12.608/2012. 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 30 jul 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios. Brasília, 2007. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/mapeamento.pdf>. Acesso em 07 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Moradia: Constituição garante e reforça concretização do direito. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/constituicao-30-anos/textos/moradia-constituicao-garante-e-reforca-concretizacao-do-direito>. Acesso em 28 jul 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 317, de 19 de julho de 2013. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias em decorrência de programas e ações inseridos no PAC. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/portaria-define-procedimentos-em-casos-de-deslocamentos-de-familias-por-conta-de-obras-do-pac>. Acesso em: 27 jul 2024.

BRETAS, Hugo Rios; FIALHO, Cláudia. Propriedade privada urbana e direito social à moradia: por uma adequada interpretação a partir do princípio da função social da propriedade na efetivação da justiça urbana nas cidades. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 70-83, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7871704>. Acesso em 07 ago. 2024.

BRITO, Gisele. Famílias culpam vazamento da Sabesp por interdição de 200 casas em São Paulo. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 17 mai. 2014. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/familias-culpam-vazamento-da-sabesp-de-provocado-interdicao-de-200-casas-em-sao-paulo-3146/#:~:text=O%20temor%20fez%20com%20quase,regi%C3%A3o%2C%20mesmo%20em%20lugares%20peque nos..> Acesso em 06 ago. 2024.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 9, n. 1, p. 83-99, mai. 2007. DOI: 10.22296/2317-1529.2007v9n1p83. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951695007.pdf>. Acesso em 25 jul. 2024.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.144.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: **FJP**, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 25 jul. 2024.

G1, 20 mai. 2024. Cheias no RS: número de óbitos sobe para 175. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/20/cheias-no-rs-veja-numeros.ghtml>. Acesso em 24 jul 2024.

G1, 02 mai. 2024. Inundações, deslizamentos, queda de pontes, resgates e mortes; imagens da destruição da chuva no Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/02/inundacoes-deslizamentos-queda-de-pontes-resgates-e-mortes-imagens-da-destruicao-da-chuva-no-rio-grande-do-sul.ghtml>. Acesso em 28 jul. 2024.

G1, 1 mai. 2014. Quase 200 casas são interditadas em São Paulo por risco de desabamento. São Paulo. Disponível em: [G1 - Quase 200 casas são interditadas em SP por risco de desabamento - notícias em São Paulo \(globo.com\)](https://g1.globo.com/sp/noticia/2014/05/01/quase-200-casas-sao-interditadas-em-sp-por-risco-de-desabamento-noticias-em-sao-paulo-globo-com). Acesso em 05 ago. 2024.

GASPAR, Malu. Chuvas no RS: Brasil tem 9 milhões vivendo em áreas de risco de desastre. **O GLOBO**, 11 mai. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar/post/2024/05/chuvas-no-rs-brasil-tem-quase-9-milhoes-de-pessoas-em-areas-de-risco-de-desastres.ghtml>. Acesso em 24 jul 2024.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

GOMES, Orlando; FACHIN, Luiz Edson. **Direitos reais**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

KLINKE, Andreas; RENN, Ortwin. A new approach to risk evaluation and management: risk-based, precaution-based and discourse-based strategies. **Risk Analysis**: an official publication of the society for Risk Analysis, v. 22, n. 6, p. 1071-1094, dec. 2002. DOI: 10.1111/1539-6924.00274. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12530780/>. Acesso em 28 jul. 2024.

LOPES, Simone Dalila Nacif. O Direito Fundamental à Moradia como Critério Inafastável de Interpretação das Normas Jurídicas e do Incremento da Função Social da Posse. *In*: ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Org.). **Processo civil**: procedimentos especiais. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p. 275-283.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori.; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-188.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 07 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 04**: O direito à moradia adequada. Genebra, 1991. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 06 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral Nº 07**: O direito à moradia adequada: as remoções forçadas. Genebra, 1997. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/ComentarioGeral7_DESC/view. Acesso em 06 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 24 jul 2024.

NOGUEIRA Fernando. **Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos**: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal. UNESP, 2002. 269 p. Tese (Doutorado em Geociências) — Instituto de Geociências e Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2002.

RIBEIRO, Bruno. Casas interditadas na zona sul são saqueadas. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 3 mai. 2014. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/casas-interditadas-na-zona-sul-sao-saqueada-s-imp-/>. Acesso em 05 ago. 2024.

RIO DE JANEIRO (município). Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/0274835ddbc09b5303258aa700487674?OpenDocument..> Acesso em: 30 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (município). Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comalt.do205.pdf. Acesso em 30 jul. 2024.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. The development of social housing in Brazil. **Ciência E Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201–213, mai-ago. 2014. DOI:10.5902/2179460X11637. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2179460X11637>. Acesso em 07 ago. 2024.

SÃO PAULO (município). Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. Áreas de risco. Mapeamento é uma importante ferramenta para redução das áreas de risco. São Paulo, 21 fev. 2011. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=109846>. Acesso em 07 ago. 2024.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004. São Paulo: Instituto Pólis, 2005

SPINK, Mary Jane Paris *et al.* O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. Acesso em 06 ago 2024.

SPINK, Mary Jane Paris. **Viver em áreas de risco**: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.

TERMINSKI, Bogumil. **Development-induced displacement and resettlement, causes, consequences and socio-legal context**. Stuttgart: Ibidem Press. 2015

UN-HABITAT. **Fact Sheet N° 25**: Forced evictions and Human Rights. Nova Iorque e Genebra, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-25-rev-1-forced-evictions-and-human-rights>. Acesso em: 25 jul. 2024.

UNITED NATIONS. General Assembly, Economic and Social Council. **Final report of the Scientific and Technical Committee of the International Decade for Natural Disaster Reduction**. Genebra, 1999. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/environment-and-sustainable-development-international-decade-natural-disaster-reduction>. Acesso em 07 ago. 2024.

UNITED NATIONS. Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Fact Sheet n° 21**: The right to adequate housing. Genebra, 2009. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-human-right-adequate-housing>. Acesso em 28 jul. 2024.

WALLACE-WELLS, David. Desastres em cascata. **Piauí**, 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/desastres-em-cascata/>. Acesso em 24 jul 2024.

XAVIER, Vanilza Ribeiro. **Remoções forçadas**: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada. UFMG, 2019. 83 p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.