

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Vanilza Ribeiro Xavier

**REMOÇÕES FORÇADAS:
processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada**

Belo Horizonte
2019

Vanilza Ribeiro Xavier

**REMOÇÕES FORÇADAS:
processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada**

Defesa de dissertação do Programa de Pós-Graduação em
Direito – Mestrado.

Linha de pesquisa: 2. Direitos Humanos e Estado
Democrático de Direito: fundamentação, participação e
alteridade.

Área de Estudo: D-09. As relações na cidade, a alteridade,
o usufruto equitativo e o meio ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gaio.

Belo Horizonte

2019

X3r Xavier, Vanilza Ribeiro
Remoções forçadas: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada / Vanilza Ribeiro Xavier. – 2019.

Orientador: Daniel Gaio.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito – Teses 2. Direito à moradia – Teses 3. Devido processo legal – Teses 4. Processo administrativo – Teses I. Título

CDU 342.7

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação intitulada “Remoções forçadas: processo administrativo e defesa do direito à moradia adequada”, de autoria de Vanilza Ribeiro Xavier, foi considerada _____
pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Doutor Daniel Gaio – Orientador UFMG

Professor Doutor Thiago Marrara – USP

Professor Doutor Érico Andrade – UFMG

Professora Doutora Maria Tereza Fonseca Dias – UFMG

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2019.

A Felipe e Ana Tereza, pelos sorrisos diários que me preenchem de alegria.
A todos e todas que lutam por um espaço urbano mais justo e democrático.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não teria sido possível sem o precioso apoio e incentivo de várias pessoas.

Aos meus filhos Felipe e Ana Tereza, meu melhor presente e meu melhor futuro. Na presença deles é que fui capaz de chegar até aqui.

Aos meus pais, Vera e João Batista, obrigada por todo amor e por todas as valiosas lições de vida que me fizeram tornar o que sou.

Às minhas irmãs Lorena e Luiza, minhas melhores companhias e melhores amigas. Obrigada por me darem força e por trazerem-me a paz quando essa ousa faltar. E aos cunhados queridos, Paulo Henrique e Allan Freitas, por toda a amizade e o companheirismo.

À minha Vovó Wanilza (*in memoriam*), minha gratidão por ter sido um exemplo para todas nós, mulheres e mães.

Um especial obrigado ao meu orientador, Professor Doutor Daniel Gaio, não só pelas contribuições imprescindíveis à elaboração deste trabalho, mas sobretudo pelo apoio e confiança depositados em mim e por compreender as ausências que se fizeram necessárias ao longo deste curso.

Agradeço a todos os colegas e professores da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG, pelas amizades construídas, pelo compartilhamento de ideias e pelas experiências que levo para a vida.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e da Spencer e Vasconcelos Advogados Associados, pelo convívio diário e por todo suporte, indispensáveis à conclusão deste trabalho.

Aos amigos queridos, que agradeço nas pessoas de Marcella Furtado e Ruth Petraconi, pela presença, apoio, risos e por tornarem a minha vida mais leve.

RESUMO

Esta dissertação busca identificar meios de defesa do direito à moradia adequada, por meio da realização concreta da garantia constitucional do devido processo legal e dos princípios do processo administrativo, no âmbito das remoções forçadas, realizadas pela Administração Pública, de moradores de baixa renda residentes em assentamentos precários. Diante da lacuna verificada no ordenamento jurídico brasileiro sobre a matéria, almeja-se reconhecer parâmetros normativos, no contexto do processo administrativo, aplicáveis aos casos desta natureza. Discute-se a obrigatoriedade de adoção, pela Administração Pública, de regular processo administrativo nas remoções forçadas. Entende-se necessário investigar os meios pelos quais a Administração Pública realiza as remoções forçadas e como são tratados os direitos individuais e coletivos dos cidadãos afetados pela ação do Estado, em especial o direito à moradia adequada. As remoções forçadas constituem grave conflito fundiário urbano e, por tal razão, há necessidade de conciliação entre o interesse público e os direitos individuais e coletivos dos cidadãos envolvidos, buscando-se uma solução pacífica. Para isso é indispensável a adoção, pela Administração Pública, de processo administrativo que condicione sua atuação à juridicidade, assegurando-se às famílias a possibilidade de participar efetivamente de todo o processo (não apenas na elaboração, mas, principalmente, no momento de execução da política pública) e garantindo a obediência aos princípios da publicidade, transparência, contraditório e ampla defesa.

Palavras-chave: remoções forçadas, direito à moradia adequada, processo administrativo, devido processo legal.

ABSTRACT

Abstract: This dissertation seeks to identify ways of defending the right to adequate housing, through the concrete realization of the constitutional guarantee of due process of law and the principles of the administrative process, in the scope of forced removals by poor people, who lived in irregular settlements, carried out by the Public Administration. In an aspect verified in the Brazilian legal system on the matter, it is sought to identify normative parameters, in the context of the administrative process, applicable to cases of this nature. It is discussed the compulsory adoption, by the Public Administration, of regular administrative proceedings, in forced removals. It is understood that it is necessary to investigate the means by which the Public Administration performs forced removals and how the individual and collective rights of citizens affected by State action, especially the right to adequate housing, are treated. Forced removals constitute a serious urban land conflict and, for this reason, there is a need for reconciliation between the public interest and the individual and collective rights of the affected citizens, seeking a peaceful solution. For this, it is indispensable the adoption, by the public administration, of an administrative process that conditions its performance to juridicity, assuring to the families the possibility to participate effectively of the whole process (not only in the elaboration, but, mainly in the moment of execution of the public policy), governing the administrative activity by the principles of publicity, transparency, contradiction and ample defense.

Key words: forced evictions, right to adequate housing, administrative process, due process of law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A NATURALIZAÇÃO DAS REMOÇÕES FORÇADAS E OS PROJETOS DE CIDADE.....	15
2.1 Panorama geral das remoções forçadas.....	15
2.2 A remoção forçada de assentamentos precários na história da política urbana do Brasil.....	18
2.3 Retrato dos procedimentos de remoção sob a ótica administrativa atual: violação de direitos fundamentais e distanciamento dos princípios democráticos em que se fundamenta a política urbana.....	22
2.4 As remoções forçadas nas favelas: discursos de legitimação e instrumentos de intervenção (velhas práticas sob novos discursos).....	26
2.5 As remoções forçadas como risco à efetividade do direito à moradia adequada.....	29
2.6 Conclusões parciais.....	34
3 GARANTIA DE DIREITOS PELO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	36
3.1 O Estado Democrático de Direito e a processualização da Administração Pública.....	36
3.2 O processo administrativo no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição da República de 1988.....	39
3.3 O devido processo legal e a Administração Pública.....	41
3.4 O processo administrativo: participação e integração de interesses.....	48
3.5. Conclusões parciais.....	51
4 O DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO E A DEFESA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO CASO DE REMOÇÕES FORÇADAS.....	53
4.1. A imposição constitucional do processo administrativo no caso de remoções forçadas.....	53
4.2. Parâmetros para instituição de marco normativo para as remoções forçadas realizadas pela Administração Pública.....	55
4.2.1. Considerações gerais.....	55
4.2.2. Considerações sobre a modelagem do processo administrativo no caso de remoções forçadas.....	59
4.2.3 As remoções forçadas e as etapas da ação administrativa.....	60
4.3. Etapas do processo de remoção forçada.....	63
4.3.1. 1ª Etapa - Remover ou não remover: planejamento e negociação.....	64
4.3.2. 2ª Etapa - Efetivação da remoção.....	67
4.3.3. 3ª Etapa - Reassentamento.....	68
4.4. Conclusões parciais.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

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

Não raro esse processo ocorre com o pagamento de baixas indenizações e em função de projetos urbanos cuja real necessidade muitas vezes é passível de questionamento. Essa situação leva a diversos conflitos que envolvem órgãos da Administração Pública direta, a comunidade local e os interesses privados. Sob a justificativa de um projeto de urbanização é que muitas remoções forçadas ocorrem. Mas quais interesses e prerrogativas são colocados em discussão? E qual o devido processo administrativo para promover as remoções?

Esta discussão está intrinsecamente ligada à trajetória da autora. Isso quer dizer que esta temática e as escolhas teóricas são respaldadas por uma vivência e pelo contato empírico, o que não retira o rigor científico das construções analíticas e proposições realizadas ao longo do texto. A partir da experiência como advogada e, posteriormente, supervisora jurídica de Regularização Fundiária da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, muitos destes questionamentos vieram à tona suscitando indagações que levaram a este trabalho de dissertação. Apreendendo as realidades das remoções forçadas de Belo Horizonte e compreendendo outras experiências no Brasil, ficou ainda mais nítida a oportunidade de tentar entrelaçar o ordenamento jurídico, o ambiente institucional, os processos administrativos e o contexto de tais práticas promovidas pela Administração Pública.

Para Terminsk (2014), os estudos sobre deslocamentos forçados não são recentes e remontam aos anos 1960 a partir de diversas causas, como conflitos armados, desastres naturais, industrialização e construção de rodovias. Para este autor, o investimento em infraestrutura urbana básica acarreta mudanças no uso do solo, o que tende a elevar exponencialmente os casos de remoções forçadas ou deslocamentos intraurbanos. Uma estimativa de Terminsk (2014) afirma que, por ano, mais de 15 milhões de pessoas sofrem com os deslocamentos ou remoções dos locais de moradia em todo o mundo. Deste total, 60%

se dão em função de projetos de (re)urbanização e transporte. Além disso, segundo dados de 2013 levantados pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil é de mais de 6 milhões. Apesar de tal relevância, Terminsk (2014) e Saule Júnior (2004, p. 158) afirmam que as remoções e os deslocamentos em função de projetos urbanos e de infraestrutura ainda permanecem pouco estudados, especialmente sob a perspectiva do processo administrativo e da segurança jurídica dos moradores afetados.

Nesta direção, esta pesquisa tem como objeto as remoções forçadas de moradores de baixa renda de assentamentos irregulares em centros urbanos, especialmente decorrentes de ações empreendidas pela Administração Pública.

O recorte do estudo é, de fato, as famílias de baixa renda, ou simplesmente pobres urbanos, uma vez que, de acordo com as publicações e os trabalhos em que se baseia esta dissertação, é sobretudo este contingente de pessoas que ocupa terrenos nas cidades brasileiras de forma precária. Não sendo normalmente os proprietários da área na qual residem, esses grupos tornam-se alvo de processos arbitrários, ilegais e em completo desrespeito aos direitos e às garantias fundamentais presentes na Constituição da República de 1988 e em normativas internacionais. Nota-se que, em relação à parcela mais rica da população, a contestação de posse irregular de terrenos é geralmente precedida da abertura de inquéritos, processos administrativos e, principalmente, processos judiciais¹. Diferentemente, no caso da população de baixa renda, eventuais contestações judiciais ocorrem após a remoção das famílias e a demolição de suas moradias, que normalmente são realizadas sem o devido processo legal.

Diversos autores do Direito Público² continuam enfatizando, 29 anos após a promulgação da Constituição de 1988, a necessidade de se impor à Administração Pública

¹ Como exemplo podemos citar o emblemático caso da desobstrução da orla do Lago Paranoá, região que concentra alguns dos imóveis mais caros de Brasília (DF). Segundo notícia veiculada pelo portal “Globo.com”, as demolições tiveram início somente em 2015, após decorridos três anos do trânsito em julgado de decisão judicial que determinou a desocupação de todas as construções feitas a menos de 30 metros das margens sul e norte do Lago. A ação judicial foi proposta em 2005 pelo Ministério Público do Distrito Federal. Ainda conforme a matéria, a remoção das construções irregulares levaria até dois anos, de acordo com o cronograma previamente apresentado pelo governo do DF. Interessante notar que a própria reportagem informa que a demolição das construções irregulares será realizada após “anos de disputa entre moradores e governo”. Cf. <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/08/governo-do-df-comeca-desobstruir-orla-do-lagoparanao.html>. Acesso em: 09/03/2019). Caso semelhante ocorreu em Trancoso (BA), em meados de dezembro de 2014, desta vez relativo à demolição de barracas de praia de luxo. A medida somente foi empreendida após ajuizamento de ação, no ano de 2005, pelo Ministério Público Estadual. Cf. <https://www.ibahia.com/bahia/detalhe/noticia/trancoso-barracas-de-luxo-sao-demolidas-em-praia/>. Acesso em: 09/03/2019.

² Sobre o respeito aos direitos e às garantias fundamentais, a participação e a consensualidade como tendências do direito administrativo contemporâneo, ver: Di Pietro (1993); Moreira Neto (2000); Medauar (2017, p. 283-303); e Batista Júnior (2007, p. 64-82).

modos de atuação mais democráticos e consensuais a fim de propiciar adequada ponderação entre interesses públicos e direitos individuais/coletivos (BINENBOJM, 2014, p. 77-78).

Em relação ao processo administrativo, em que pese o reconhecimento da doutrina brasileira de que se trata de meio indispensável para garantir atuação administrativa mais participativa e democrática, esta constatação não suscitou, até o momento, profundas investigações sobre sua relevância no contexto das remoções forçadas. Considerando os elementos normativos constitutivos do direito à moradia adequada, os princípios constitucionais processuais e toda a nova concepção do processo administrativo, questiona-se: Quais deveriam ser os parâmetros a orientar essas atividades de modo que as garantias fundamentais das famílias sejam respeitadas? Qual deveria, então, ser o procedimento adotado e quais garantias jurídicas deveriam ser devidamente colocadas?

Desta forma, este trabalho possui como objetivo geral: Analisar e propor parâmetros normativos que garantam o cumprimento de requisitos processuais inerentes ao contraditório, ampla defesa e participação popular às pessoas que moram em assentamentos irregulares e são afetadas por remoções forçadas pela Administração Pública, visando assegurar o direito humano à moradia adequada e o direito fundamental ao processo administrativo. Para isso, considera-se necessário analisar e propor garantias inerentes ao devido processo legal que devem ser aplicadas ao processo administrativo no caso de remoção forçada praticada pela Administração Pública.

Em relação ao marco teórico utilizado para as propostas aqui apresentadas, foram considerados os seguintes referenciais: o primeiro, relacionado ao conteúdo do direito à moradia adequada; o segundo, relativo às remoções forçadas; e, por fim, o terceiro, referente ao processo administrativo e à garantia fundamental do devido processo legal.

A definição do direito à moradia aqui adotada transcende sua categorização enquanto direito social, conforme disposto no art. 6º da Constituição da República de 1988. Adota-se aqui a conceituação utilizada pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (ONU, 1991), que o considera direito humano fundamental, e cuja compreensão ultrapassa o simples direito a um “teto”. Segundo as normativas internacionais, a moradia deve ser “adequada”, meio indispensável para satisfação das necessidades individuais, sociais, familiares e até mesmo econômicas dos cidadãos. Daí por que a expressão “adequada”, posto que vincula o exercício do direito ao atendimento de demandas multifacetadas dos indivíduos. No capítulo 2 deste trabalho, o conteúdo do direito à moradia adequada será melhor explicitado, identificando-se, inclusive, seus elementos

normativos próprios, conforme estabelecido pelo Comentário Geral nº 4 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC.

Ante a ausência de disciplina jurídica sobre o tema das remoções forçadas no ordenamento jurídico pátrio, utiliza-se das normativas internacionais de direitos humanos para identificação do tema central desta dissertação. Parte-se da compreensão instituída pelo Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1997), que descreve as remoções forçadas enquanto situações em que indivíduos, famílias e/ou comunidades são removidos permanente ou temporariamente das casas e/ou terras que ocupam, contra sua vontade, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica. A adoção deste referencial é apropriada à elaboração deste trabalho uma vez que, por se tratar de remoções de famílias de baixa renda realizadas pelo Poder Público, estão presentes, em geral, a contrariedade desses grupos, o exercício de poder de autoridade e o dever de reparação dos múltiplos danos de que decorrem estes fatos. A normativa internacional traz, ainda, parâmetros jurídicos, sociais e econômicos que devem ser utilizados pelos governos, a fim de assegurar a proteção ao direito à moradia adequada, demonstrando-se, assim, interligação dos temas.

Por fim, o terceiro referencial diz respeito ao processo administrativo e ao devido processo legal. Entende-se que se trata de garantias fundamentais, conforme disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição da República de 1988, do qual decorrem outros princípios, também compreendidos enquanto garantias processuais, como no caso do direito à ampla defesa, ao contraditório, à informação, à participação, entre outros. Para fundamentar as discussões aqui elaboradas, baseiam-se nossas propostas na compreensão do tema dada por Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva (2016), David Duarte (1996) e Odete Medauar (2008).

Esta dissertação está organizada em três capítulos, além das divisões relativas à introdução e à conclusão do trabalho.

O capítulo segundo discute as remoções forçadas sob o atual contexto da política urbana em seus aspectos jurídicos, políticos e institucionais. São também explicitados o conteúdo do direito à moradia adequada, conforme marco internacional dos direitos humanos, e os condicionantes apontados pela legislação internacional para que tais ações, por parte do Poder Público, sejam consideradas válidas sob o ponto de vista jurídico e político. Após breve histórico sobre a utilização da remoção forçada ao longo da urbanização das cidades brasileiras a partir do início do século XX, apontam-se as principais e atuais violações de direitos identificadas no decorrer destes procedimentos. Ao término do capítulo, são

apresentadas as razões que justificam o entrelaçamento do tema das remoções às garantias fundamentais processuais.

O terceiro capítulo discute preliminarmente que a atividade administrativa desempenhada pelos órgãos públicos em face dos cidadãos constitui uma relação jurídica não mais sob o ponto de vista do ato administrativo, mas sob o ponto de vista de um processo, no qual devem ser asseguradas a participação adequada e a observância de todas as demais garantias processuais.

No quarto capítulo parte-se do pressuposto de que a adoção de processo administrativo é obrigatória no caso das remoções forçadas. Por decorrência, são propostos parâmetros para instituição de respectivo marco normativo pela Administração Pública, em quaisquer dos planos federativos. Aprofunda-se, no penúltimo item do capítulo, a divisão das remoções forçadas em etapas distintas, a fim de identificar, em cada uma delas, garantias, condições e atuações por parte da Administração Pública que deverão ser obrigatoriamente observadas ao longo de sua execução, sobretudo visando à proteção do direito à moradia.

Ao final são apresentadas as conclusões, permeadas por uma síntese dos principais assuntos abordados, e as considerações da autora sobre o tema aqui proposto.

2 A NATURALIZAÇÃO DAS REMOÇÕES FORÇADAS E OS PROJETOS DE CIDADE

2.1 Panorama geral das remoções forçadas

A política urbana no Brasil viveu, nos últimos trinta anos, um período sem precedentes. O primeiro movimento na esfera político-legislativa resultou de um amplo conjunto de mobilizações populares e sociais, de natureza plural, conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Essa experiência foi responsável pela inclusão, ainda no período constituinte, de uma emenda de iniciativa popular que inseriu pela primeira vez no texto constitucional brasileiro um capítulo específico sobre a política urbana. Nesta seção, nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, foram estabelecidas as diretrizes para o desenvolvimento de cidades mais justas e sustentáveis, cuja política urbana deveria ser pautada pela participação popular e voltada à promoção do bem-estar de seus habitantes, garantindo-se assim a justiça social.

A partir de então, em especial no final da década de 1990, tornou-se mais intensa a produção normativa relacionada à definição do princípio da função social da propriedade urbana, conforme princípios expressos nos referidos artigos do texto constitucional.

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e denominada Estatuto da Cidade, avançou na delimitação de políticas para a redução das desigualdades sociais no meio urbano³, bem como na regulamentação de instrumentos de natureza jurídica e urbanística destinados à realização dos propósitos de uma política urbana inclusiva (instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária, por exemplo)⁴.

O direito à moradia enquadra-se no mesmo panorama. Os últimos quinze anos concentram sua inclusão no rol de direitos sociais fundamentais (Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000), a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a

³ Para uma crítica acerca dos reais avanços, ver: Bonduki, 2014; e Gaio, 2015.

⁴ Além do Estatuto da Cidade, no período entre 2000 e 2012, importantes normas urbanísticas entraram em vigor: 1) E. C. nº 26, de 14/02/2000 (BRASIL, 2000), que incluiu o direito à moradia no rol de direitos sociais; 2) Lei Federal nº 11.124, de 16/06/2005 (BRASIL, 2005), que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; 3) Lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007 (BRASIL, 2007), que dispôs o marco regulatório do Saneamento Ambiental; 4) Lei Federal nº 11.977, de 07/07/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (BRASIL, 2009); 6) Lei Federal nº 12.608, de 10/04/2012, que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispõe sobre a prevenção de acidentes e desastres associados a áreas de risco, enchentes e deslizamentos; entre outras leis.

instituição de marco nacional para a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda (Lei nº 11.977⁵).

Em 2007, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁶, ampliou-se a aplicação de verbas federais em obras para infraestrutura social e urbana, com ênfase em programas de urbanização de assentamentos precários, saneamento básico e moradia em todo o país. Ao aportar volume significativo de recursos especificamente para a requalificação e a regularização de áreas ocupadas ilegalmente, nota-se um reconhecimento pela esfera do governo federal da “cidade ilegal”; e, por consequência, da necessidade de envidar esforços para propiciar melhores condições de vida a todos os cidadãos.

No plano político-institucional federal, foi criado o Ministério das Cidades⁷, com a atribuição de formular uma política nacional de desenvolvimento urbano, visando superar a fragmentação e a desarticulação de ações e projetos dos entes federados nesse âmbito. Destacam-se no período a criação do Conselho das Cidades⁸, órgão de representação popular, ao qual competia exercer controle social na gestão de fundos de habitação, e no caso de políticas públicas, a elaboração da Política Nacional de Habitação. Registra-se, também, a formulação inédita, no âmbito federal, de diretrizes gerais para a Regularização Fundiária de Assentamentos precários, conforme noticiaram Gouvêa e Ribeiro (2014).

Em que pese o impacto promovido por estas medidas no campo normativo, financeiro e institucional na política urbana nacional, ampliaram-se neste mesmo período denúncias quanto à violação de direitos da população mais pobre residente em assentamentos precários⁹.

⁵ O capítulo referente à regularização fundiária urbana foi revogado pela Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2017. A nova lei tem sido objeto de inúmeras críticas por flexibilizar requisitos estabelecidos na lei anterior para aprovação de projetos de regularização fundiária, bem como estimular a grilagem de terras públicas e a alienação de patrimônio da União, em especial imóveis situados na Amazônia.

⁶ Até o ano de 2015 foram concluídos empreendimentos que somaram investimentos no valor de R\$1,5 trilhão de reais. No eixo destinado a programas de urbanização de favelas, dados disponibilizados pelo governo federal noticiam a conclusão de 2.349 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários, em 1.710 municípios, que beneficiaram 273 mil famílias (informações dispostas no sítio eletrônico www.pac.gov.br) (BRASIL, 2017).

⁷ O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a). Bonduki (2014) ressalta que o órgão sofreu mudanças em razão da modificação do perfil político do titular da pasta ao longo dos dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Atualmente, com o início do governo de Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019), embora tenha sido mantida, até a data da finalização deste trabalho, a estrutura anterior relativa às Secretarias do extinto Ministério das Cidades.

⁸ O Conselho das Cidades não foi mantido junto à nova estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme estrutura organizacional estabelecida pela Medida Provisória nº 870, de 2019 (BRASIL, 2019).

⁹ Termo utilizado no Plano de Habitação Nacional para designar favelas e ocupações constituídas de forma irregular e caracterizadas, normalmente, pela situação de vulnerabilidade socioeconômica das famílias, bem como pela falta de título de propriedade dos terrenos ocupados (BRASIL, 2008). Ao longo do trabalho o termo será utilizado enquanto sinônimo de favelas, ocupações e/ou assentamentos irregulares.

Muito se avançou na ampliação de leis e políticas públicas para os pobres urbanos, principalmente no que toca à densificação do direito à moradia adequada, embora na prática tais mecanismos não tenham resultado em maior proteção a esses cidadãos, sobretudo em se tratando de remoção forçada promovida pelo próprio Estado.

O termo “despejos” ou “remoções forçadas”¹⁰ é utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), conforme Comentário Geral nº 7 (ONU, 1997), para descrever situações em que indivíduos, famílias e/ou comunidades são removidos permanente ou temporariamente das casas e/ou terras que ocupam, contra sua vontade, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica.

Por sua vez, Terminsk (2014, p. 23) conceitua a remoção como o processo de retirar um indivíduo de um território (sua unidade habitacional, por exemplo) sobre o qual não possui propriedade, o que normalmente acontece sem mecanismo de compensação adequado.

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

Embora as remoções (ou despejos) sejam consideradas como um fenômeno complexo e multifacetado, sendo causadas tanto pela ação direta do Estado como também por decorrência de conflitos armados, êxodos em massa e movimento de refugiados (OSÓRIO, 2014, p. 56), o presente trabalho restringe-se aos casos decorrentes da ação estatal. Em geral, estão associadas a planos urbanísticos ou de desenvolvimento, instrumentos para desocupação de terrenos para viabilização de obras de urbanização, prevenção ao risco geológico ou necessidade de preservação de áreas destinadas à proteção ambiental.

Neste capítulo propõe-se apresentar o tema das remoções forçadas sob o ponto de vista das políticas públicas, considerando o marco das convenções internacionais relativas ao

¹⁰ Conforme resoluções em vigor no âmbito federal, a remoção de famílias residentes em assentamentos precários em decorrência de obras do PAC é denominada “deslocamento involuntário” (BRASIL, 2008). Para elaboração do presente trabalho, entende-se que a expressão “remoção forçada” é mais adequada para retratar situações que resultam na retirada involuntária de indivíduos e/ou grupos, o que pode ocasionar danos materiais, morais e culturais às famílias que são alvo de ações de tal natureza e resultantes de práticas unilaterais da Administração Pública. Segundo Osório (2014, p. 57), a expressão “remoções forçadas” traduz de forma mais precisa um senso de arbitrariedade e contrariedade em relação aos cidadãos que sofrem tais processos.

direito à moradia adequada no âmbito do ordenamento brasileiro. Pretende-se demonstrar que as violações de direitos decorrentes de remoções forçadas de famílias pobres resultam de práticas arbitrárias da Administração Pública, oriundas da falta de participação, transparência e reconhecimento destes indivíduos ou grupos enquanto destinatários de direitos. A ausência de proteção jurídica processual nesses casos configura violação das garantias fundamentais constantes no art. 5º da Constituição de 1988, bem como do direito à moradia adequada, como será visto adiante.

2.2 A remoção forçada de assentamentos precários na história da política urbana do Brasil

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

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

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

programas de urbanização e projetos que viabilizem a permanência destes indivíduos ou grupos.

Ao tratar da história da ocupação e da formação das cidades no Brasil, verifica-se que os assentamentos precários, ou favelas, obtiveram diferentes abordagens sob o viés da política urbana, registrando o revezamento de políticas de repressão, de completo “desconhecimento” e de evolução, atualmente, para iniciativas voltadas à integração à cidade (intervenções multidisciplinares — físico-urbanísticas, socioeconômicas e jurídicas — e regularização fundiária).

Não se pretende aprofundar o tema, tampouco apresentar amplo detalhamento fático e histórico dos períodos noticiados¹¹. Busca-se, ainda que de forma simplificada, apresentar o panorama da evolução do tratamento dos assentamentos precários ao longo das últimas décadas em termos de política pública governamental.

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

A primeira fase foi caracterizada pelas intervenções estatais com fins higienistas, mediante remoção integral de assentamentos precários, e especialmente dirigidas às regiões centrais das cidades, como ocorreu no Rio de Janeiro, durante a gestão de Pereira Passos e Carlos Lacerda.

Como não havia programas oficiais de governo para atendimento dos moradores de favelas, o que se verificava, na maioria dos casos, era a realocação de famílias em locais distantes das regiões centrais e desprovidos de infraestrutura básica e de equipamentos urbanos, como transporte público, alimentando assim o ciclo da moradia inadequada.

Além disso, em cidades como Belo Horizonte (CONTI, 2004, p. 190) e Rio de Janeiro (FAULHABER & AZEVEDO, 2015, p. 35), esses assentamentos precários sequer apareciam nos mapas oficiais dos municípios. Desta forma, ante a ausência de reconhecimento por parte do poder público, as políticas a respeito desses territórios eram marcadas pela leniência quanto à forma de ocupação, sem nenhum acompanhamento técnico, ou pela necessidade de

¹¹Para mais detalhamentos sobre o período indicado, ver Denaldi (2003) e Maricato (2004).

sua completa subtração, uma vez que as famílias não poderiam habitar espaços sem o correspondente título de propriedade (CONTI, 2004, p. 190).

Embora considerada um marco na política habitacional brasileira, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, para financiar a construção de novas moradias, obras de saneamento e outros projetos com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), não favoreceu a urbanização dos assentamentos precários ou a melhoria nas condições de vida de seus moradores. Como na época as favelas não eram computadas enquanto residências, mas como indicador de déficit habitacional, os recursos provenientes do BNH foram utilizados na edificação de novas moradias para viabilizar a erradicação de assentamentos precários (REGINO, 2017, p. 15).

Como parte dessa política de desfavelização, foram constituídas entidades destinadas à execução das remoções, como no caso de Belo Horizonte, em que foi criada a Coordenação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISBEL)¹² (CONTI, 2004, p. 190). Essa organização foi responsável pelo processo de remoção compulsória de famílias para conjuntos e loteamentos na periferia da capital mineira durante as décadas de 1960 e 1970.

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

De acordo com Maricato (2014, p. 114), as políticas públicas relativas às favelas residiram no debate entre a remoção dos moradores ou a urbanização das ocupações, de modo a viabilizar a sua permanência. Cabe destacar que a evolução do tratamento governamental a esses espaços deu-se em razão de um amplo conjunto de mobilizações populares e sociais, de natureza plural, conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Estes movimentos lutavam pelo direito à moradia, pela substituição gradativa de ações governamentais de remoção e extinção de favelas, pelo seu reconhecimento enquanto tecido

¹²A CHISBEL foi criada em substituição ao Departamento de Bairros Populares (DBP), que por sua vez sucedeu à Coordenação do Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas, instituída em 1965 na capital mineira. Nos seus primeiros seis meses de funcionamento, a CHISBEL removeu mais famílias que o Departamento de Bairros Populares ao longo de 5 anos (CONTI, 2004, p. 190).

urbano e pela sua integração aos mapas das cidades. A mudança também foi resultado da eleição de prefeitos progressistas, como no caso de Belo Horizonte, Porto Alegre e Diadema, bem como do aporte de recursos orçamentários para as intervenções, predominantemente nas esferas municipais.

Neste período observa-se também, em nível municipal, a aprovação de legislações que reconheceram a existência dos assentamentos precários, incorporando-os aos mapas oficiais das cidades, assim como a autorização de normas urbanísticas específicas, as quais viabilizaram a regularização fundiária desses espaços. Em Belo Horizonte foi instituído o PROFAVELA por meio da Lei Municipal nº 3.235 (06 de janeiro de 1983), considerada a primeira lei que tratou da matéria no Brasil (CONTI, 2004, p. 194)¹³. As intervenções físico-urbanísticas nestes territórios ocorriam em caráter pontual e emergencial, com projetos quase sempre executados *in loco*, e que se atinham, geralmente, aos limites territoriais das favelas.

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização estabelece uma redefinição de competências entre os entes federados, passando a constituir atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais e, dentre eles, o de habitação por iniciativa própria (por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo).

As esferas estaduais e municipais tomaram iniciativas no desenvolvimento de ações locais com elevado grau de autofinanciamento e baseadas em modelos alternativos. A mudança de paradigma deu-se, em especial, pelo amadurecimento das experiências municipais da década de 1980, o constante crescimento e adensamento das favelas já existentes, a necessidade de articular a agenda ambiental e urbana, e, como já tratado aqui, a instituição dos novos marcos legais brasileiros relativos à política urbana e à proteção ao direito à moradia. Destacam-se, também, a implantação de instrumentos de gestão participativa (Orçamento Participativo) nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre, bem como o maior aporte de recursos em programas de urbanização, propiciados, agora, pela esfera federal.

No caso de Belo Horizonte, a legislação do PROFAVELA foi aperfeiçoada, e a necessidade de elaboração de planos de intervenção integrada tornou-se condição para a realização de obras. Houve ainda o aprimoramento dos planos de intervenção, os quais passaram a ser implementados de forma multidisciplinar. Para além das melhorias físico-urbanísticas, foram propostas estratégias do ponto de vista socioeconômico e a regularização

¹³ Sobre as experiências pioneiras em regularização fundiária em outros municípios, como Recife e Diadema, ver Alfonsin (1997).

fundiária dos espaços mediante regularização, a fim de garantir segurança na posse dos moradores (CONTI, 2004, p. 206-207).

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

2.3 Retrato dos procedimentos de remoção sob a ótica administrativa atual: violação de direitos fundamentais e distanciamento dos princípios democráticos em que se fundamenta a política urbana

Para descrever como vêm sendo realizadas as remoções forçadas no Brasil, baseou-se a presente dissertação em trabalhos e relatórios elaborados nos últimos quinze anos, justamente o período em que foi apontado o aperfeiçoamento da política urbana sob o ponto de vista institucional, financeiro e normativo.

Os conflitos decorrentes das remoções forçadas e das intervenções praticadas pelo Estado em assentamentos precários são abordados em análises e pesquisas desenvolvidas em diferentes regiões e cidades do Brasil. No Rio de Janeiro, pode-se citar Rolnik (2015), Faulhaber e Azevedo (2015), Mendes e Cocco (2016). Já em Belo Horizonte, tem-se Libânio (2016) e Lopes (2010).

Nas últimas duas décadas, principalmente após o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), acentuaram-se novamente as práticas de remoção a fim de viabilizar obras de urbanização e, conjugadamente, a realização de eventos esportivos em todo país, como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo.

Segundo pesquisa realizada por Faulhaber e Azevedo (2015, p. 35-37), o governo municipal do Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2013, desalojou mais pessoas do que as gestões de Pereira Passos (1902-1906) e Carlos Lacerda (1961-1965), frequentemente citados para exemplificar a política de remoção na história das cidades brasileiras. Se no governo desses últimos (há quase um século) foram removidas em torno de 20.000 a 30.000 pessoas, a gestão de Eduardo Paes deslocou em torno de 67.000 indivíduos no período supracitado.

Em Belo Horizonte, identificada como uma das cidades pioneiras em políticas de atenção integrada e participativa nas favelas¹⁴, vive-se um intenso retrocesso. De acordo com Libânio (2016, p. 207), a prática do desfavelamento, ainda que não reconhecida pelo governo municipal, vem sendo realizada com grande frequência na capital e região metropolitana. Entre 1995 e 2005, foram concretizadas 2.866 remoções em virtude de obras públicas na cidade. Porém, somente no ano de 2006 esse número foi de 2.133 famílias removidas (LOPES, 2010, p. 92). Para fins de execução do Programa Vila Viva — voltado para a urbanização de favelas na capital —, foi estimada a remoção de aproximadamente seis mil famílias, entre 2014 e 2017.

Vê-se que, como acentua Muller¹⁵, há um claro descompasso entre a produção normativa sobre a política urbana e sua eficácia na proteção do direito à moradia:

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

A despeito dos diferentes locais, abordagens e períodos em que as pesquisas foram realizadas, os relatos assemelham-se por evidenciar que as remoções forçadas de famílias de baixa renda nos últimos quinze anos, mesmo sob esse novo arcabouço jurídico, são, em geral, executadas à revelia dos interesses da população afetada, conforme situação ocorrida no Rio de Janeiro, de acordo com Raquel Rolnik (2015, p. 257-259), à época relatora da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

¹⁴ Sobre o tema, ver Alfonsin (1997, p. 181-198).

¹⁵ Como exemplo, o autor destaca que a despeito da consolidação no ordenamento jurídico brasileiro do direito à moradia digna como uma garantia social, apesar dos princípios, diretrizes e regras presentes no Estatuto da Cidade, bem como resoluções aprovadas pelo Ministério das Cidades, o Poder Judiciário, em sua maioria, privilegia a aplicação da legislação processual civil para determinar a desocupação de uma área conflituosa liminarmente e com uso da força policial (MULLER, 2014, p. 173).

Em visita ao Morro da Providência, a autora observou a apreensão dos moradores com a demolição das casas contíguas à escadaria para construção de um teleférico que dará acesso a um mirante, onde mais famílias terão de ser removidas, no bojo das obras de renovação da área portuária do Rio de Janeiro, que visavam preparar a cidade para os jogos da Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016).

Conforme relata,

Ninguém sabia ao certo quando, como e para onde iria com o novo projeto de urbanização, a ser implementado pelo mesmo consórcio de empreiteiras que havia vencido a licitação do Porto Maravilha, projeto de renovação urbana na área portuária onde o morro da Providência está localizado. O consórcio foi o único concorrente da licitação para executar um projeto que ele mesmo havia elaborado para oferecer “de presente” ao prefeito recém-eleito, que decidiu implantá-lo, aprovando tudo rapidamente na Câmara dos Vereadores. (ROLNIK, 2015, p. 258).

Ainda de acordo com a autora, para a maioria das pessoas, um teleférico não era a prioridade de intervenção no Morro, que carece de serviços básicos, como escolas e postos de saúde. As negociações para as remoções em pauta foram feitas com os moradores de forma individualizada e em momentos diferentes, propiciando o desencontro de decisões e boatos que atravessavam a comunidade. Ninguém sabia ao certo o que ia acontecer, pois informações precisas não eram disponibilizadas, gerando apreensão, angústia e conflito entre os locais.

Concluindo o relato de sua vista, Rolnik registra que o projeto de construção do teleférico, definido de fora para dentro e sem diálogo com os moradores, não era uma situação estranha à comunidade do Morro da Providência. Ao longo dos mais de cem anos de existência desta que é considerada a primeira favela oficial do Brasil, houve ali uma série de incursões policiais, ameaças de remoção e programas de urbanização. Logo nos primórdios de sua formação, uma carta de um delegado ao chefe de polícia do Rio de Janeiro concluiu que “o meio mais prático de ficar completamente limpo o morro é ser pela Diretoria de Saúde Pública ordenada a demolição de todos os pardieiros que em tal sítio se encontram” (Rolnik, 2015, p. 259). As recentes obras do Porto Maravilha são, conforme síntese de Rolnik, “o mais novo capítulo de uma história marcada por ambiguidades, acertos com os poderes, resistências, negociações, porosidades e conflitos”¹⁶.

¹⁶ Conforme reportagem publicada no sítio eletrônico do jornal “o Globo”, em janeiro de 2017, o teleférico do Morro da Providência “fechou as portas” há um mês, prejudicando intensamente o deslocamento dos moradores. A população tem tido grandes dificuldades em se locomover porque depois que o teleférico foi implantado, os ônibus deixaram de circular na comunidade. Os moradores então ficam a pé, acessando o morro pela longa escadaria. Cf. <https://oglobo.globo.com/rio/no-morro-da-providencia-teleférico-nao-funciona-ha-quase-um-mes-20765152> (Acesso em 09/03/2019). Posteriormente, em 2018, seção do jornal “Extra” noticia que o teleférico do

Segundo a publicação “Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil” (ANCOP, 2014, p. 21-23), as estratégias utilizadas (quase que uniformemente em todo o território nacional) nas remoções forçadas iniciam-se pela produção sistemática da desinformação, sem que as famílias tomem conhecimento prévio sobre o projeto de intervenção na área, quantas pessoas serão deslocadas, como se dará o processo de reassentamento em outro local ou os parâmetros para indenização das benfeitorias.

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

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

O envolvimento dos interessados, por decorrência, não é pleno, pois não há mecanismos adequados para sua realização, haja vista a ausência de canais formais de diálogo entre a Administração Pública e a comunidade. Ademais, os processos de negociação são conduzidos de maneira individualizada com cada família, enfraquecendo a capacidade de negociação do coletivo (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 14).

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

Ainda que em contraprestação à remoção seja oferecido alternativamente ao pagamento de indenização o reassentamento em unidade habitacional construída pelo Poder Público (ou

Morro da Providência, bem como do Morro do Alemão, viraram sucata, e não têm previsão para voltar a funcionar. Cf. <https://extra.globo.com/noticias/rio/telefericos-do-alemao-da-providencia-viram-sucata-22553797.html>. Acesso em 09/03/2019.

oriunda do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), o imóvel concedido normalmente encontra-se em local distante da moradia de origem, possui acesso precário pela falta de transporte público adequado, e está distante de equipamentos públicos, escolas, postos de saúde e até mesmo centros comerciais.

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

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

Diante das violações noticiadas, quais deveriam ser os parâmetros a orientar essas atividades a fim de que as garantias fundamentais dessas famílias sejam respeitadas? Qual deveria, então, ser o procedimento adotado e quais garantias jurídicas deveriam ser devidamente colocadas?

Os relatos a seguir demonstram que não há muita diferença entre as remoções praticadas no passado e as atuais, mesmo sob a regência de uma gama de direitos que nos últimos anos buscaram concretizar o direito à moradia e orientar o planejamento das cidades de maneira democrática e inclusiva.

2.4 As remoções forçadas nas favelas: discursos de legitimação e instrumentos de intervenção (velhas práticas sob novos discursos)

Apesar da transformação das concepções políticas e do aperfeiçoamento das gestões públicas em relação às favelas ao longo das últimas décadas, na prática as violações do direito à moradia de seus ocupantes mantiveram-se, ainda que sob nova roupagem jurídico-

institucional. Não se concretizou a justiça social muitas vezes utilizada para justificar as intervenções nos assentamentos precários.

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

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

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

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

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

Ao analisar as remoções de favelas do Rio de Janeiro durante a execução de obras preparatórias para os jogos da Copa do Mundo e Olimpíadas, Faulhaber e Azevedo (2016, p.

36) denuncia que a modificação do discurso sobre as transferências na capital visou, na verdade, encobrir velhas práticas. A fim de resgatar a estratégia de eliminação de favelas situadas em terrenos nobres, como em outros momentos, o governo fluminense noticiou que agora as remoções das comunidades seriam diferentes das realizadas no passado, pois se pautariam pela participação dos moradores e pelo respeito aos seus direitos. Na época foi cunhado o termo “remoções democráticas”¹⁷. Como se verá adiante, a realidade foi muito diferente daquela prometida.

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

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

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

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

¹⁷ Faulhaber e Azevedo (2016, p. 37) transcreve discurso do então secretário de Habitação do Rio de Janeiro, Jorge Bittar, sobre a remoção de favelas na cidade. Ao falar dos planos de transferência, o secretário afirma que as famílias removidas poderiam optar por receber indenização e retornar à sua cidade natal, tal como já se praticava no governo Dutra (DENALDI, 2003).

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

Atualmente, as cidades encontram-se submetidas a um planejamento urbano voltado à satisfação do capital financeiro, de modo a garantir a apropriação da valorização imobiliária por uma minoria. Este planejamento (denominado estratégico), ancorado nos preceitos neoliberais, tem como foco a implementação de grandes projetos urbanos que trazem impactos econômicos, fundiários, urbanísticos, ambientais e sociais. Dentre estes efeitos perversos, destaca-se justamente a remoção forçada de famílias de baixa renda, que, a despeito de ocuparem terrenos por anos a fio, de modo pacífico e contínuo, têm seu direito de posse e à moradia totalmente desconsiderados.

O “planejamento estratégico” concebe a cidade enquanto “mercadoria”, colocando-a a serviço de interesses empresariais globalizados, e pressupõe o banimento da política, dos conflitos e das condições de exercício da cidadania (VAINER, 2000, p. 78). Este projeto de cidade difundiu-se mundo afora, principalmente após a bem-sucedida renovação urbanística de Barcelona para sediar os Jogos Olímpicos (1992). As intervenções sob tal perspectiva passaram a associar-se a grandes eventos, sobretudo esportivos, legitimando, com o urbanismo do espetáculo, vultosos gastos em construções de grande impacto e visibilidade. No Brasil, as obras para realização da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016) expulsaram moradores de suas redondezas para “viabilizar um processo de expansão imobiliária e de construção de um cenário urbano global” (MARICATO, 2015, p. 41).

Antes que se apresente um esboço de procedimento, é necessário que se evidenciem os elementos normativos constitutivos do direito à moradia e como eles limitam as remoções forçadas.

2.5 As remoções forçadas como risco à efetividade do direito à moradia adequada

Ao tratar das remoções forçadas enquanto medidas que resultam em graves violações aos direitos fundamentais das pessoas, famílias e comunidades afetadas, é necessário,

primeiramente, definir e compreender o conteúdo do direito à moradia adequada, a fim de viabilizar a identificação de parâmetros para sua gestão e defesa nestas situações.

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

Está aqui em questão um direito humano assegurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, corroborado, também, pelo PIDESC¹⁸. Este último, inclusive, estabelece que os Estados devem reconhecer o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, o que inclui a demanda de moradia, além da obrigação de adotar medidas apropriadas para assegurar a sua efetivação.

Trata-se de complexo heterogêneo de direitos negativos e positivos (SARLET, 2014, p. 269). Desse modo, cabe ao Estado concretizar ações ou prestações positivas, que, sobretudo, realizem o direito à terra e a segurança da posse mediante políticas e programas públicos de moradia, acesso à terra e regularização fundiária (OSÓRIO, 2014, p. 60). No contexto do tema do presente trabalho, as obrigações correlatas ao direito à moradia impõem ao Estado brasileiro não só combater ameaças de violação a essa premissa, mas também abster-se de praticar diretamente despejos e remoções forçadas.

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

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

Sob esta ótica mais abrangente, o CG nº 4 interliga o direito à moradia a outros direitos e princípios fundamentais, como a liberdade de expressão; de participar da tomada de

¹⁸ O Pacto foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

decisões públicas; de escolher a própria residência; e de estar livre de ingerências arbitrárias ou ilegais na vida privada, na família, no lar e na correspondência.

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

- a) Segurança jurídica da posse: direito de morar sem ameaças indevidas e inesperadas de remoção. Encontra-se relacionada ao direito de todas as pessoas possuírem segurança na posse, de modo que lhes seja garantida proteção jurídica contra despejos forçados e ameaças de mesma natureza;
- b) Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: a moradia deve estar interligada a redes de água, saneamento básico, energia elétrica, gás e, em sua proximidade, deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas destinadas ao lazer e à prática de esporte, além do acesso a transporte público, serviços de limpeza e coleta de lixo;
- c) Custo acessível: o custo para aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos;
- d) Habitabilidade: a moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra o frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros) devem ser condizentes com o número de moradores;
- e) Não discriminação e priorização dos grupos vulneráveis: a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais;
- f) Localização adequada: a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Desse modo, nas proximidades da

residência deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios e outros serviços básicos de abastecimento. Esta localização deve permitir acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um ambiente equilibrado;

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

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

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

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

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

Sob tais parâmetros, impõem-se aos Estados as seguintes diretrizes decorrentes do CG nº 7: i) a adoção de medidas legislativas para que sejam especificadas as circunstâncias excepcionais em que as remoções podem ocorrer; ii) a realização de consultas, com os cidadãos ou grupos afetados, previamente às remoções, de modo a viabilizar a participação dos moradores e a discussão de medidas a serem adotadas para solucionar os impactos negativos, bem como as formas de compensação adequadas; iii) a priorização de estratégias

de desenvolvimento, projetos e métodos de engenharia que minimizem a necessidade de remoções, bem como a elaboração de estudos prévios sobre os impactos resultantes dos despejos, que deverão indicar alternativas para minimizar os danos à população afetada, levando-se em consideração as diferentes consequências para mulheres, crianças e idosos; iv) a justa compensação para qualquer perda de bens pessoais ou reais, assim como a garantia do direito ao reassentamento, incluindo alternativas de moradia e/ou indenização que assegurem a aquisição de nova residência de melhor ou igual qualidade que a anterior, que atenda aos critérios de habitabilidade e acesso a serviços essenciais, e que esteja situada próximo do local original de habitação; v) o acesso amplo e irrestrito às informações acerca do projeto de intervenção e das medidas que serão adotadas para atendimento adequado das famílias; e vi) a garantia de acesso a efetivos e apropriados remédios legais, tais como audiências públicas e assessoria jurídica.

Nota-se que, no que diz respeito à forma de atuação dos Estados frente à execução de remoções, a oferta de garantias processuais, ainda que no âmbito administrativo, é obrigatória. De acordo com o parágrafo 16 do CG nº 7, é necessário considerar medidas adequadas à garantia da proteção processual e o devido processo dos interessados; amplo acesso às informações relativas à remoção; e que essas sejam concedidas em prazo suficiente e razoável para que os cidadãos afetados se organizem face à transferência. Por fim, a diretriz internacional exige a oferta de recursos, bem como assistência jurídica, àqueles que delas necessitarem na defesa de seus direitos e interesses.

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

No desenvolvimento do presente trabalho, pretende-se discutir, sob o viés das remoções forçadas, os aspectos essenciais relativos à defesa processual dos afetados por projetos de urbanização do Estado, no âmbito da própria Administração Pública.

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

Tratando de conflitos coletivos oriundos de violações ao direito à moradia adequada, Saule Júnior (2004, p. 159) enfatiza que é indispensável a adoção, pela Administração Pública, de processos administrativos que condicionem sua atuação à juridicidade, assegurando-se às famílias a possibilidade de participar efetivamente de todo o processo, seja previamente ou no decorrer de sua execução, e pautando-se a atividade administrativa pelos princípios da publicidade, transparência, contraditório e ampla defesa. Nota-se que os benefícios da abrangente participação contribuirão não apenas para resguardar o direito à moradia adequada, mas resultarão, para a Administração Pública, em maior legalidade, transparência e legitimidade face aos particulares.

2.6. Conclusões parciais

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

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

Assim, partindo-se da premissa de que a adoção de garantias processuais constitui elemento indispensável à proteção do direito à moradia adequada, e, principalmente, um dos pressupostos de legitimação das remoções forçadas, em conformidade com as diretrizes internacionais sobre a matéria, cabe então aclarar, sob o ponto de vista da Constituição da República de 1988, a garantia do devido processo legal pela Administração Pública e seus desdobramentos diante da atuação de particulares. Pretende-se também identificar os

benefícios decorrentes da processualização da atividade administrativa a partir da perspectiva dos cidadãos e como instrumento de autotutela.

3 GARANTIA DE DIREITOS PELO PROCESSO ADMINISTRATIVO

No capítulo anterior demonstrou-se que, a despeito da densificação do princípio da função social da propriedade urbana e demais dispositivos que tratam da gestão democrática na condução da política urbana no texto constitucional de 1988, as remoções forçadas realizadas na última década carregam em si um viés autoritário imbuído de diversas violações aos direitos da população-alvo destas ações públicas, exatamente como ocorreu no início do século passado.

No contexto do recorte temático desta pesquisa, trata-se das remoções praticadas pela Administração Pública, razão pela qual incidem sobre elas, obrigatoriamente, as garantias individuais e as garantias constitucionais processuais, tendo em vista que as normas internacionais que disciplinam o direito à moradia adequada entendem que a proteção processual também constitui elemento normativo vinculado a este direito.

Pretende-se ao longo deste capítulo demonstrar que a atividade administrativa deve ser compreendida enquanto relação jurídica (não apenas sob o ponto de vista do ato administrativo); e que a processualização é tendência atual nas gestões públicas. Busca-se também identificar os meios pelos quais a participação popular se faz presente nos processos administrativos, uma vez que se trata de diretriz inafastável no que se refere à implementação de políticas públicas relativas aos reassentamentos precários.

3.1 O Estado Democrático de Direito e a processualização da Administração Pública

A Administração Pública, no exercício das funções que lhe foram destinadas pelo texto constitucional, está incumbida de promover o bem-estar da coletividade e concretizar direitos e garantias fundamentais do cidadão. Para Netto (2009, p.28), é de se observar que as modificações sofridas pelo Estado ao longo do tempo, bem como sua relação com a sociedade civil, refletem o modo de agir do Poder Público na contemporaneidade.

A autora esclarece que, inicialmente, a Administração Pública do Estado Liberal orientava sua atuação no exercício do poder de polícia, restando ausente das áreas econômica e social, “o que refletia, na Administração, a postura de distanciamento do Estado Liberal em

relação à sociedade civil, pautada pela definição de uma esfera de liberdade da sociedade e uma esfera limitada de ação estatal” (NETTO, 2009, p. 28). Ressalta Onofre Alves Batista Júnior que “o Estado Liberal do século XIX [...] empenha-se em limitar o poder político, tanto internamente (pela separação dos poderes), como externamente, com a redução de suas funções perante a sociedade” (2007, p. 23).

O Estado, nesse contexto, age por meio de lei (abstrata e geral), não havendo que se falar em direitos subjetivos a serem invocados em defesa dos particulares. Nesses parâmetros, a atividade administrativa era compreendida como neutra aplicação da lei. Isso justificava a ausência de preocupação em disciplinar o *iter* de formação da vontade administrativa, “que se entendia esgotada na execução fiel da lei sem liberdade, concentrando-se a disciplina limitativa da ação administrativa nas áreas em que se tangenciavam direitos individuais” (NETTO, 2009, p. 28).

Ao longo da transformação do Estado, a conversão da Administração de feição “agressiva”, conforme expressão cunhada por Vasco Manuel Dias da Silva, para uma Gestão mais democrática resultou em importantes mudanças na concepção do ato administrativo, até então considerado uma manifestação da supremacia administrativa (SILVA, 2016, p. 99).

A Administração Pública, bem como a dogmática jurídico-administrativa, deixa de apoiar-se exclusivamente nos momentos isolados da decisão administrativa para “ter na devida conta todo o desenvolvimento do agir administrativo” (BITENCOURT NETO, 2017, p. 120). Trata-se do reconhecimento da relevância do procedimento, que se dá num “contexto de ampliação das atividades administrativas, no quadro do Estado de direito democrático e social, com a multiplicação das relações com os cidadãos, reclamando a regulação jurídica do caminho percorrido até a decisão do Poder Público”, conforme expõe David Duarte. Ainda de acordo com o autor:

A maximização dos fins do Estado, em oposição à maximização do *laissez faire* anterior, tem como efeito subsequente o redimensionamento da Administração, que cresce de forma considerável na primeira metade do século XX e na ressaca da economia de guerra posterior ao segundo conflito mundial (DUARTE, 1996, p. 33).

Este quadro contribuiu para a constituição de uma nova visão sobre o procedimento, que passou a ser considerado em si mesmo, e não mais como acessório do ato administrativo. Tal mudança foi impulsionada pelos seguintes fatores, segundo Érico Andrade (2010, p. 299): a) a perda da importância do poder de autoridade, mediante abertura para outros tipos de atividades estatais baseadas no consenso; b) o surgimento do Estado pluriclasse, que

reconhece a existência de múltiplos interesses públicos e no qual a Administração Pública assume o papel de mediadora entre as várias perspectivas; c) a abertura da discricionariedade administrativa, em que se exige a disposição de regras prévias por meio das quais a Administração pode ponderar os valores em disputa.

De acordo com Vasco Pereira da Silva, apoiando-se no autor francês Jean Rivero, o direito administrativo está em plena evolução, uma vez que as noções fundamentais, elaboradas sob o paradigma de um Estado Liberal, não são suficientes para explicar as formas tomadas pela ação administrativa, bem como as novas tarefas que este Estado assume, tal qual o ordenamento do território, o urbanismo, a proteção social, a luta contra a poluição e a procura de uma melhor qualidade de vida (SILVA, 2016, p. 110).

A manifestação de recuo da veia autoritária da Administração Pública, significando um verdadeiro avanço para o direito nesse âmbito, decorreu da tecnicização da atividade administrativa. A utilização de meios técnicos constitui um fenômeno importante e em plena expansão, sendo cada vez mais frequentes os setores regulados por normas de tal natureza. Essa transformação ocorreu porque o Estado deixou de deter o domínio da pura escolha ou da discricionariedade, passando a ser cada vez maior o universo da técnica. Ou seja, não se trata de uma atuação autoritária ou de poder; mas, na maior parte dos casos, do cumprimento de uma tarefa de gestão ou simples administração.

A generalização do uso da técnica na atividade administrativa apresenta, todavia, consequências no que se refere ao controle jurisdicional da Administração. Segundo Vasco, a tecnicização da vida administrativa reduz o âmbito da discricionariedade, o que produz regularidade e previsibilidade, mesmo em apreciações não puramente técnicas. A utilização de meios técnicos por parte da Administração Pública permite, assim, o alargamento do controle jurisdicional e possibilita a fiscalização dos casos extremos de má utilização dos recursos e de conhecimentos técnicos, mediante a via do “erro manifesto” ou do princípio da proporcionalidade. Pontua Vasco Manuel:

A Administração concertada manifesta-se, além disso, na procura constante da aceitação e da consensualidade, mesmo quando sejam utilizadas formas de atuação do tipo unilateral. Busca o consenso, que implica a existência de mecanismos institucionalizados de audição e de participação dos interessados na formação das decisões administrativas, e que faz da regularização do procedimento administrativo uma preocupação da dogmática moderna, interessada na legitimação da atividade administrativa pela via do procedimento (SILVA, 2016, p. 8).

O autor finaliza afirmando que a participação dos particulares no procedimento administrativo é a garantia de uma maior ponderação de todos os interesses envolvidos e de uma decisão administrativa mais correta e eficaz, porque mais facilmente aceita pelos destinatários (SILVA, 2016, p. 109).

Eis o conceito apresentado por Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari acerca do processo administrativo e seu papel na conjugação dos múltiplos interesses que permeiam a Administração Pública:

[...] a fórmula "processo administrativo" traduz uma série de atos, lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação de vontade da Administração. Múltiplas serão as faces de tal manifestação. Assim, tanto poderá ser ela a formulação de uma política administrativa, quanto a dirimência de um litígio. Pouco importa: no campo da licitude apenas os atos instantâneos ou urgentíssimos (v.g., extinção de um incêndio, prevenção de um desabamento iminente) ou os não imediatamente conectados a uma volição (v.g., a passagem de um sinal luminoso do amarelo para o vermelho) independem de prévia processualização. Fora daí, 'administração' e 'processo administrativo' serão sinônimos (2001, p. 25).

3.2 O processo administrativo no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição da República de 1988

O processo administrativo tem sido considerado veículo de garantia do respeito à dignidade humana — enquanto fundamento da República — e meio de democratização da atuação administrativa (DUARTE, 1996, p. 104-105).

O princípio democrático, por certo, vinha acolhido nas concepções anteriores, porém, contemporaneamente, aparece com nova roupagem, isto é, o que se busca é uma intensa participação popular no processo político, nas decisões de governo, bem como na atuação e controle da Administração Pública; enfim, desenha-se, constitucionalmente, com nítidos contornos, um “Estado Democrático de Direito (eficiente e participativo)” (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 34-35).

Por meio da processualização da atividade administrativa, viabilizam-se a ampla defesa, o contraditório, o direito à informação, bem como o fornecimento de dados para a confecção de uma decisão mais justa e imparcial.

A ideia de devido processo legal enquanto proteção para um processo válido encontra-se inserida no rol das garantias processuais constitucionais, que, em seu conjunto, estruturam o processo constitucional, de natureza protecionista e garantista, tendo por objetivo tutelar o princípio da supremacia constitucional e resguardar os direitos fundamentais

mediante ações e recursos nele compreendidos. Não se trata apenas de um direito instrumental, mas de uma metodologia de manutenção dos direitos fundamentais, dotada de instituições estruturais (jurisdição, ação e processo) que visam à sua efetiva tutela, proteção e fomento (BARACHO, 2008, p. 11).

A elevação do processo à condição de garantia constitucional operou-se nas Constituições do século XX, “através da consagração de princípios de direito processual, com o reconhecimento e a enumeração de direitos da pessoa humana, sendo que esses se consolidam pelas garantias que os tornam efetivos e exequíveis” (BARACHO, 2008, p. 12).

Sob essa ótica, a Constituição pressupõe a existência de um processo, reservando-se à lei o dever de instituí-lo com base no desenvolvimento hierárquico desses preceitos, vedando-se, no entanto, quaisquer mecanismos que possam impedir o indivíduo de exercer sua “razoável oportunidade de fazer valer seu direito, sob pena de ser acoimada de inconstitucional” (BARACHO, 2008, p. 11). Essa garantia traduz-se no direito de os participantes do processo serem devidamente notificados e terem oportunidade para comparecer e expor seus direitos, apresentar suas provas e ser julgado por um Tribunal competente e imparcial.

Sobre a intrínseca relação entre processo e democracia, Adilson Abreu Dallari e Juarez Freitas afirmam que se trata de “binômio incindível. Claro: não qualquer processo, mas o devido processo legal (em sentido formal), como direito humano fundamental, assim posto nos arts. 8º e 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (FERRAZ & DALLARI, 2001, p. 23).

Nesse sentido, Luiz Guilherme Marinoni destaca a importância do devido processo legal enquanto direito fundamental das partes em face do poder estatal:

Exatamente porque o processo deve ser visto em uma dimensão externa, de atuação dos fins do Estado, é que ele deve se desenvolver de modo a propiciar a efetiva participação das partes. Um procedimento que não permite a efetiva participação das partes não tem qualquer condição de legitimar o exercício da jurisdição e a realização de seus fins. [...] O procedimento, visto como garantia de participação das partes, relaciona-se com o “devido processo legal” (em sentido processual). Somente é o “devido processo legal” o procedimento que obedece aos direitos fundamentais processuais ou às garantias de justiça processual insculpidas na Constituição, tais como o contraditório, a imparcialidade do “juiz”, a publicidade e a motivação. A observância do “devido processo legal” ou do “procedimento legal” legitima o exercício da jurisdição e, de outro ângulo, constitui garantia das partes diante do poder estatal” (MARINONI, 2006, p. 452-453).

O dever de proteção dos direitos fundamentais, em especial a garantia do devido processo legal, vincula os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, segundo José Alfredo

de Oliveira Baracho (2008, p. 12). Importante considerar que a propagação da ideia de uma processualidade atrelada ao exercício dos três poderes do Estado ganhou força em meados do século XX (MEDAUAR, 2008, p. 19).

A atuação dos poderes estatais dá-se mediante o processo, cada qual estruturado conforme a peculiaridade da função que desempenha. A partir de uma concepção de processualidade ampla, é possível identificar elementos comuns a todas às atribuições estatais, razão pela qual se disseminou o entendimento de que o processo não é restrito à função jurisdicional (MEDAUAR, 2008, p. 18). Assim,

Compete ao Direito Administrativo o estudo das peculiaridades da processualidade administrativa, porque esta diz respeito ao exercício da função administrativa. O Direito Constitucional cuida da processualidade legislativa, porque se refere à função de elaboração da lei. Por sua vez, o Direito Processual trata da processualidade jurisdicional, porque expressa o exercício da função jurisdicional (MEDAUAR, 2008, p. 27).

A Administração Pública, no exercício das funções que lhe foram destinadas pelo texto constitucional, está incumbida de promover o bem-estar da coletividade e concretizar direitos e garantias fundamentais do cidadão. Segundo Odete Medauar, “há um movimento direcional da Administração ou Direito Administrativo para a Constituição, pois aquela se apresenta como fato fundamental de concretização dos preceitos constitucionais e de realização dos valores que a mesma expressa” (2008, p. 76).

Desse modo, se o processo é meio garantidor dos direitos fundamentais e do próprio Estado Democrático de Direito, conforme supracitado, a Administração Pública deve adequar sua atuação e seu modo de agir aos princípios e às garantias fundamentais processuais estabelecidos no art. 5º da Constituição, em especial, o devido processo legal.

3.3 O devido processo legal e a Administração Pública

Odete Medauar (2008) aponta três fatores que despertaram na doutrina administrativista o interesse pelo estudo da intrínseca relação entre processo e Administração Pública: (i) a aproximação entre Administração e administrado, que resultou na necessidade de tornar conhecidos os modos de atuação administrativa e de propiciar ocasiões para que o cidadão se fizesse ouvir; (ii) o aumento da ingerência estatal, que, em contrapartida, levou à fixação de parâmetros para a atividade administrativa, em especial a discricionária; e (iii) por fim, a

atenção voltada às garantias prévias a serem asseguradas aos cidadãos nas atuações administrativas.

A garantia fundamental ao “devido processo legal” encontra-se prevista no art. 5º, inciso LIV, da Constituição, que assim dispõe: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 2007, p. 11).

Essa garantia condiciona o exercício do poder estatal à lei, assegurando ao cidadão, quando da eminência da perda de sua liberdade ou propriedade, que haverá adoção prévia de processo formal e regular, pelo qual lhe sejam ratificadas as prerrogativas da ampla defesa e do contraditório. Em termos mais amplos, a garantia de um processo devidamente legal não apenas está condicionada ao estrito cumprimento legal, mas também a toda uma juridicidade (sendo necessário levar em consideração, ainda, todo o sistema jurídico vigente).

Nos termos do inciso LV do art. 5º da Constituição, “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 2007, p.11), sendo inquestionável o dever da Administração Pública de adotar tais preceitos no exercício de sua função, haja vista tratar-se de garantia do cidadão, conforme entendimento de Odete Medaur:

No âmbito administrativo, desse modo, o devido processo legal não se restringe somente às situações de possibilidade de privação de liberdade e de bens, mas abrange as hipóteses de controvérsia ou conflito de interesses e de existência de acusados [...]. A combinação dos incisos LVI e LV do art. 5º resulta na imposição de processo administrativo que ofereça, aos sujeitos, oportunidade de apresentar sua defesa, suas provas, contrapor seus argumentos a outros, enfim, a possibilidade de influir na formação do resultado final. O devido processo legal desdobra-se, sobretudo, nas garantias do contraditório e da ampla defesa, aplicadas ao processo administrativo (2008, p. 86-87).

Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito e da Teoria do Processo Constitucional, conforme exposto no item 2, o processo administrativo necessita ser encarado como garantia fundamental do cidadão, devendo ser compreendido, ainda, como “[...] um processo de justificação, que consiste no oferecimento de razões substantivas juridicamente aceitáveis, num contexto argumentativo, para as decisões estatais” (COSTA, 2008, p. 267).

Como bem explica Eurico Bittencourt Neto:

A íntima vinculação entre procedimento administrativo e Constituição, ou o procedimento como “Direito Constitucional concretizado”, faz com que este seja concebido como instrumento de realização dos direitos fundamentais, como o direito de participação, o que se dizia, em especial, no âmbito de um Estado prestador, destacando a dimensão objetiva do procedimento como instrumento de organização administrativa, ao lado da dimensão subjetiva [...] De outra parte, perspectiva mais intimamente ligada à teoria dos direitos fundamentais destaca com

mais veemência a dimensão subjetiva do procedimento, entendido como exigência dos direitos fundamentais enquanto decorrência de sua eficácia irradiante. Neste sentido, os direitos fundamentais, para além de sua dimensão material, são garantias de procedimento, daí decorrendo que o titular de um direito fundamental tem também o direito a que qualquer decisão administrativa que possa afetá-lo, ou atingir o seu domínio constitucionalmente protegido, seja consequência de um procedimento administrativo, em que possa preventivamente defender-se (2009, p. 32-33).

É necessário, então, que o exercício da função administrativa estabeleça meios para efetivar a participação popular na formação de sua vontade, a fim de viabilizar a conciliação de interesses políticos, sociais, econômicos, públicos e privados; e, de igual maneira, proteger os direitos e as garantias fundamentais dos particulares, como propõe a Constituição, de forma a assegurar a reciprocidade da relação Estado-sociedade, numa ideia de devido processo legal tanto procedimental como substantivo.

Sob a ótica de um Estado Democrático de Direito, impõe-se à Administração Pública a adoção de processo administrativo que condicione sua atuação à juridicidade, promovendo publicidade, transparência, isonomia de tratamento dos cidadãos, ampla defesa e contraditório, motivação das decisões, e imparcialidade, constituindo-se, assim, veículo de garantia do respeito à dignidade da pessoa e manifestação da democracia administrativa (BITENCOURT NETO, 2009, p. 41).

A Administração Pública tem o dever de instaurar previamente processo administrativo em todas as hipóteses em que possa haver perda da liberdade ou de bens, observando-se os princípios constitucionais decorrentes do “devido processo legal” e fazendo valer o direito de o cidadão ser ouvido antecipadamente à tomada de decisões administrativas restritivas, assim como seu direito à decisão administrativa motivada e exarada por autoridade competente.

Cabe destacar que a observância do princípio do devido processo legal no âmbito da Administração Pública, na figura do processo administrativo, visa à proteção do Estado Democrático de Direito e dos direitos e garantias fundamentais, permitindo tanto participação quanto controle, e resultando também em benefícios de ordem externa e interna para a Administração Pública.

Do ponto de vista interno da instituição, as vantagens da adoção do processo administrativo relacionam-se, em grande parte, à garantia de validade de suas decisões, bem como de sua conveniência e oportunidade.

O processo administrativo é a estrutura mais adequada para a efetivação dos objetivos do Estado Democrático de Direito; e, no que concerne à Administração Pública, para tornar o seu modo de atuação (bem como a tomada de decisões que afetem direta ou indiretamente os

particulares) mais acertado, transparente e legítimo. Acrescenta Rafael Munhoz Mello que, “além do controle da formação da vontade do agente administrativo, o processo administrativo é importante instrumento de participação popular no *iter* de criação do ato administrativo, cada vez mais presente em ordenamentos jurídicos democráticos”, como é o caso brasileiro (MELLO, 2002, p. 86).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o processo administrativo possibilita o melhor esclarecimento dos fatos, situações e direitos, resultando em decisões administrativas mais condizentes com os interesses do administrado e da própria Administração Pública. Contribui ainda, noutra esteira, para o exercício regular da função administrativa, pois condiciona e limita a atuação do administrador em face das garantias dos cidadãos, bem como das regras atinentes ao próprio procedimento, que não poderão ser desconsideradas sob pena de nulidade da decisão final.

Por decorrência desses preceitos, as decisões serão dotadas de melhor conteúdo, pois haverá oportunidade para a ponderação de interesses, bem como a apresentação de informações, argumentos e provas condizentes com a efetiva realidade.

Outra vantagem é que, detectada eventual irregularidade ou descompasso com a lei no decorrer do processo, a Administração Pública, no exercício da prerrogativa da autotutela, terá oportunidade de rever o ato, sem necessidade de intervenção futura do Poder Judiciário.

Por sua vez, os efeitos externos da adoção de processo administrativo pela Administração Pública relacionam-se, em maior parte, à eficácia e à legitimidade de suas decisões no plano político e social. As decisões serão legítimas do ponto de vista do administrado, seja porque o processo viabilizou sua efetiva participação, seja porque possibilitou a observância de seus direitos e garantias fundamentais relativos à transparência do procedimento, à ampla defesa e ao contraditório, o que é uma inovação no contexto do Poder Público, sobretudo, brasileiro, devido ao pequeno lapso temporal de realidade democrática vivenciada.

Essa ampla participação permite a produção de provas e oferece informações técnicas, tornando a decisão administrativa passível de melhor aceitação e cumprimento do que outras produzidas de forma unilateral e arbitrária. Sendo assim:

Entende-se, atualmente, que os particulares podem contribuir para o melhor atendimento do interesse público que se busca através da edição do ato administrativo. E, é natural que seja assim: se a Administração Pública, através do exercício de sua competência, tem o dever de atingir de maneira ótima um determinado interesse, que pertence à coletividade, nada mais lógico – e democrático – que dar a membros dessa coletividade a oportunidade de participar na

formação do ato, participação que somente pode ocorrer através do processo administrativo (MELLO, 2002, p. 87).

Odete Medauar (2008, p. 70) afirma que, a partir do momento em que as decisões administrativas são precedidas da ampla participação dos interessados, a imperatividade cede lugar à aceitação. Como consequência, haverá redução de ações propostas perante o Poder Judiciário, haja vista a existência de legitimidade para o cumprimento dessas por parte dos particulares.

Por fim, cabe ressaltar que, ao longo do presente trabalho, tem-se utilizado a expressão “procedimentalização” como sinônimo de processualização, ambas adotadas com o propósito de apontar que a prática dos atos estatais deve estar associada à participação dos cidadãos. A distinção entre um ou outro vocábulo constitui tema de intensos debates na doutrina devido à sua recente aplicação, havendo autores que se posicionam a favor de um ou outro termo, ou ainda do seu uso indistinto.

Segundo Justen Filho (2010, p. 112), o processo enquanto instituto jurídico encontra-se referenciado na existência de um terceiro imparcial, responsável pelo julgamento do litígio: o juiz, cuja atividade é resguardada por diversas garantias, as quais visam exatamente assegurar tal imparcialidade e o exercício do devido processo legal. Esse posicionamento parte do pressuposto de que a autoridade administrativa responsável pela decisão no processo teria interesse próprio a defender, o que comprometeria o atributo de sua isenção.

Luísa Cristina Pinto e Netto também é desfavorável à utilização de “processo” no âmbito da Administração Pública, já que:

[...] apesar de a expressão consagrada no Brasil ser “processo administrativo”, parece que a opção disseminada em diversos países da Europa – não por esta razão, mas pelo que restou dito – afigura-se mais coerente e conveniente, por uma série de razões que se deixaram antever; a primeira delas liga-se com a clareza que confere à distinção entre o agir administrativo e o jurisdicional, tornando patente que se trata de meios diversos – ainda que com pontos de convergência – para o desenvolvimento de distintas funções e fins estatais. Os aspectos que traduzem a especificidade material das funções administrativa e jurisdicional, explica David Duarte, contribuem para a determinação da “essência conceitual” das categorias “procedimento” e “processo”; se há um substrato comum entre ambas, por tratarem de conjunto de atos ordenados para atingir um determinado fim, não obstante, pode-se partir da função administrativa considerada sob o aspecto material para contrapor processo e procedimento, autonomizando este por ser uma “estrutura formal de ação para prossecução de fins que não se esgotam na aplicação do Direito para obter a paz jurídica. Juntem-se à diferença entre função administrativa e função jurisdicional, no sentido material, as distinções quanto à forma de organização das entidades e órgãos que as desempenham, bem como à forma de desenvolvimento das atividades, que igualmente autorizam e aconselham a aderir à concepção que distingue procedimento do processo. A jurisdição, diversamente da administração, desenvolve-se perante um Poder cujos membros gozam de um estatuto especial que

visa a lhes garantir imparcialidade, é atuada objetivando dirimir um conflito, por meio de processo contraditório, e desemboca em decisões que, esgotados os recursos cabíveis, são dotadas da chamada força de coisa julgada. Na jurisdição, o escopo é, resolvendo o conflito, firmar a paz jurídica. A administração, por sua vez, não é atividade atuada por um terceiro imparcial, nem se volta à resolução de conflitos, mas à realização do interesse público, cuja prossecução incumbe aos órgãos administrativos; desenvolve-se, assim, por sujeito interessado na realização de objetivos predeterminados (NETTO, 2009, p. 59-60).

Em que pesem as bem fundamentadas razões, o entendimento exposto não reflete a orientação da recente doutrina processualista, pois não sopesa a ideia da procedimentalização administrativa sob a ótica da garantia de direitos dos indivíduos ante a Administração Pública. Diferentemente, a atualizada doutrina processual argumenta que procedimento é gênero, comportando, assim, diversas espécies, dentre elas o processo. Sob tal perspectiva, o processo é espécie de procedimento que se desenvolve em contraditório, conforme sustentado por Elio Fazzalari (2006), que entende que os procedimentos são preparatórios dos atos estatais, considerados como provimentos, e cuja origem pode ser qualquer um dos poderes da República. Assim:

O procedimento é uma atividade preparatória de um determinado ato estatal, atividade regulada por uma estrutura normativa, composta de sequência de normas, de atos e de posições subjetivas, que se desenvolvem em uma dinâmica bastante específica, na preparação de um provimento. O provimento é um ato do Estado, de caráter imperativo, produzido pelos seus órgãos, no âmbito de sua competência, seja um ato administrativo, seja um ato legislativo ou jurisdicional (FAZZALARI, 2006, p.118-119).

A distinção essencial entre processo e procedimento, conforme propõe Fazzalari (2006, p. 123), consiste essencialmente no contraditório, considerando que seja qual for a hipótese, este se desenvolverá sob a tutela desse, que impõe que seja ofertada a simétrica oportunidade de participação dos cidadãos no provimento estatal. A participação na realização desses atos, em igualdade de condições com aqueles em cuja esfera jurídica o ato final produzirá efeitos, é que caracteriza o contraditório; portanto, autoriza designar por processo tal procedimento.

Processo, por sua vez, é reconhecido como “um procedimento, mas não qualquer procedimento; é o procedimento de que participam aqueles que são interessados no ato final, de caráter imperativo, por ele preparado” (FAZZALARI, 2006, p. 68).

Odete Medauar (2008, p. 22) defende a ideia de uma “processualidade ampla”, cujo núcleo de identidade mínima está presente no exercício de qualquer poder estatal. Segundo a autora, consiste o procedimento administrativo “na sucessão necessária de atos encadeados entre si que antecede e prepara um ato final”.

O procedimento se traduz enquanto processo se for prevista também a cooperação de sujeitos, em conformidade com o princípio do contraditório, atribuindo ao processo categoria mais complexa, na qual se traduz “malha mais rica de vínculos do que o procedimento” (MEDAUAR, 2008, p. 44). A autora conclui explicitando as razões pela escolha do vocábulo:

Utilizar a expressão processo administrativo significa, portanto, afirmar que o procedimento com participação dos interessados em contraditório, ou seja, o verdadeiro processo, ocorre também no âmbito da Administração Pública. E todos os elementos do núcleo comum da processualidade podem ser detectados no processo administrativo assim: a) os elementos in fieri e pertinência ao exercício do poder estão presentes, pois o processo administrativo representa a transformação de poderes administrativos em ato; b) o processo administrativo implica sucessão encadeada e necessária de atos; c) é figura jurídica diversa do ato; quer dizer, o estudo do processo administrativo não se confunde com o estudo do ato administrativo; d) o processo administrativo mantém correlação com o ato final em que desemboca; e) há um resultado unitário a que se direcionam as atuações interligadas dos sujeitos em simetria de poderes, faculdades, deveres, ônus, portanto, em esquema de contraditório (MEDAUAR, 2008, p. 45).

A Constituição da República de 1988 utilizou o termo processo administrativo, e não procedimento administrativo (art. 5º, inciso LV). A expressão também foi reproduzida nos incisos LXXI e LXXVIII do art. 5º, no inciso XXI do art. 37, e no § 1º do art. 41 da Constituição. No plano infralegal, diversos textos normativos também fazem uso do vocábulo, como no caso da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 1988).

Nesse ínterim, é importante destacar que o paradigma estatal instituído pela Constituição de 1988 inaugura o Estado Democrático de Direito, que se fundamenta, conforme art. 1º, na soberania que emana (vide parágrafo único) do povo, significando então que a procedimentalização ou processualização enquanto tendência contemporânea para a Administração Pública busca, acima de tudo, cumprir o disposto constitucionalmente, o que leva à conclusão de que o procedimento tem a finalidade de preparar os provimentos estatais, e não pode ser tido como mera sucessão de atos ou modo de mover-se dos atos processuais. Aroldo Plínio Gonçalves complementa dizendo que tanto o procedimento quanto o processo são finalísticos, motivo pelo qual a distinção entre os termos não deve ser feita com base nessa característica (1992, p. 68).

Respeitadas e fundamentadas as razões de cada um dos posicionamentos, opta-se, assim, pela utilização do vocábulo “processo”. De todo modo, considerando que publicações acadêmicas, nas quais baseou-se este trabalho, defendem que o correto é “procedimento”, parte-se do pressuposto de que ambas as expressões se equivalem.

Até porque, sob o ponto de vista da execução da política urbana, enfrenta-se dura realidade, em que as garantias processuais fundamentais alcançam apenas os proprietários de imóveis. Para os demais, chamados aqui de "pobres urbanos", seja processo ou procedimento, não há o que se falar no respeito a estes direitos.

3.4. O processo administrativo: participação e integração de interesses

A consensualidade e a participação tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas diante das inúmeras contribuições no tocante à governabilidade (eficiência, legalidade, justiça, legitimidade, civismo e ordem), significando uma ruptura com o antigo modelo estatal, em que não havia nenhuma interferência do particular na esfera público-administrativa (DUARTE, 1996, p. 109).

Nesse sentido, como uma tendência no âmbito do Direito Administrativo, faz-se necessário conceituar o que seja a participação enquanto meio democrático de solução não litigiosa de conflitos. A saber, “participação significa não só intervir num processo de decisão, mas também fazê-lo na qualidade específica de quem introduz ou incorpora novos interesses no âmbito da estrutura decisória estabelecida” (DUARTE, 1996, p. 110), objetivando o cumprimento das disposições constitucionais enquanto integrantes de um Estado Democrático de Direito.

Onofre Alves Batista Júnior ressalta que “a participação direta dos administrados no procedimento administrativo é decorrência das exigências de uma “administração democratizada”, o que se configura como reflexo imediato do princípio constitucional democrático na administração pública [...]” (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 67), pois é a partir da participação que ocorrerá, concretamente, um processo decisório justo e efetivo.

Para a produção de justiça social, quando da participação dos particulares (sujeitos de direitos) nos procedimentos que lhes couberem como partes, a participação administrativa desdobra-se na participação procedimental, conceituada como a “intervenção do particular que, mantendo sua exterioridade em relação ao aparato administrativo, toma parte na atuação administrativa, colaborando no seu *iter* [...]” (NETTO, 2009, p. 80).

Sobre o tema, há literatura abundante (nacional e internacional) ocupada especialmente em exaltar as virtudes democráticas da participação popular perante a Administração Pública. Destaca-se, inicialmente, a importância de compreender que o fim

último da Administração Pública não é outro senão o de reunir esforços e técnicas tão somente para que os cidadãos sejam plenamente beneficiados e satisfeitos em suas necessidades.

Diversas abordagens desta temática têm se preocupado com um detalhamento mais sistemático e realista dos modos de operacionalização da participação popular. Diante da dificuldade na objetivação do tema, faz-se urgente refletir exatamente sobre as formas básicas de participação e os instrumentos processuais que lhe podem servir de veículo de expressão.

O estudo dos mecanismos de participação popular tem apontado a fragilidade da democracia representativa na condição de método legitimador da ordem jurídica e das políticas públicas. Esse quadro leva ao importante esforço da superação dialética da democracia representativa pela democracia participativa, encarecedora da participação direta dos cidadãos na tomada de decisões coletivas (DI PIETRO, 1993). Isso quer dizer que a democracia representativa já não consegue suprir todos os reclames oriundos da sociedade. Por esse motivo, por meio da participação direta e da democracia participativa, é que se cria uma forma tecnicamente hábil para que os direitos e os interesses dos cidadãos sejam contemplados nas decisões administrativas do Poder Público.

Ao se dar força normativa ao princípio da participação no processo administrativo, o ordenamento jurídico brasileiro precisa prever a necessidade de institucionalização de novas maneiras de atuação dos indivíduos na gestão da coisa pública, buscando ultrapassar o aspecto meramente formal da representação política e incorporando recursos e instrumentos de uma democracia participativa.

Assim, de acordo com Melo e Ferreira (2008), verifica-se que o princípio da participação popular, através dos institutos de participação, é o instrumento jurídico disponibilizado pelo ordenamento brasileiro para conferir a legitimidade necessária a cada administrado que deseje fazer-se ouvir diretamente pelas autoridades administrativas.

É importante ressaltar, portanto, que a ideia central de inserção e aplicação do princípio da participação popular no sistema jurídico como um todo é fundamentar e realizar a própria democracia. Tal ato ocorre por meio de mecanismos dados pelo próprio ordenamento jurídico. Os instrumentos de legitimação da participação popular são formas institucionalizadas de canalizar os fluxos de intenções e vontades dos cidadãos, tanto para o mundo político quanto para a esfera jurídica.

Entende-se, como exposto, que a participação do particular no processo administrativo, na chamada participação procedimental, é necessária para que o processo seja eficaz no atendimento de sua finalidade, não se escusando de garantir direitos subjetivos fundamentais dos indivíduos. A saber, isto pode ocorrer por meio de:

- a) **Aviso:** Consiste em dar ciência ao particular acerca do procedimento existente fornecendo elementos suficientes para que seja possível tomar parte dele. Os elementos aqui mencionados como “suficientes” são as características processuais administrativas básicas para que o particular perceba se há ou não direitos de sua titularidade sendo analisados (NETTO, 2009, p. 100). Essa primeira forma de participação é fundamental para garantir direitos, uma vez que muitos procedimentos administrativos são iniciados de ofício. Aliás, mesmo aqueles procedimentos iniciados pelo particular não são eximidos de aviso, visto que, na maioria das vezes, relacionam-se com uma multiplicidade de interesses subjetivos. No caso das remoções forçadas, é direito dos cidadãos afetados receber notificação, carecendo não somente de uma carta de comunicação acerca do procedimento instaurado, mas de um aviso claro, com todos os elementos fundamentais que lhe propiciem defender seus direitos (NETTO, 2009, p. 101).
- b) **Informação procedimental:** É o meio de informar adequadamente ao particular o *iter* processual na formação de uma decisão realmente efetiva e transparente, fornecendo-lhe meios para intervir no procedimento em curso, como certidões e cópias de documentos que lhe sejam de interesse (NETTO, 2009, p. 80). Essas formas de agir da Administração Pública em relação ao particular são essenciais para que o procedimento instaurado cumpra efetivamente o interesse público — finalidade genuína da Administração. Ocorre que ainda é necessário meio normativo eficaz para tornar o administrado realmente protagonista do direito ali contendido, de modo que seja capaz de participar da instrução sustentando seus interesses de forma segura, não apenas no plano fático, mas também no plano jurídico — a partir de perspectiva não apenas de legalidade, mas sim de juridicidade —, e de influenciar diretamente na formação da decisão administrativa (no “livre convencimento motivado” da decisão administrativa).
- c) **Audiência:** É o momento mais representativo da participação procedimental, sendo posterior à fase instrutória e aos meios acima referenciados. Nela, os reais titulares de direito, já informados, notificados e instruídos, participarão a existência de direitos individuais em litígio — ou os seus representantes legais, na existência de direitos coletivos e difusos (NETTO, 2009, p. 110). A audiência pode se dar na forma oral, pela apresentação de alegações das partes, ou escrita, pelo preenchimento de formulários padronizados, sendo que o modelo escolhido poderá vir da própria Administração Pública ou ser uma opção legislativa devido ao procedimento adotado.

d) **Assistência:** Para a devida garantia de direitos dos cidadãos, não basta que estes detenham mero conhecimento acerca do procedimento. Faz-se necessário que o exercício de seus respectivos direitos à ampla defesa e ao contraditório seja capaz de influenciar, segundo seus interesses, o juízo administrativo. Assim, a assistência técnica adequada é, também, um meio de participação procedimental que aperfeiçoa a relação entre o particular e a Administração Pública (NETTO, 2009, p. 114). Importante ressaltar que essa assistência não se faz fundamental apenas na seara jurídica — apesar do art. 3º, inciso IV, da Lei 9.784/99 facultar a presença de advogado, salvo quando por força legal —, mas em todas aquelas que possam auxiliar na defesa das garantias fundamentais do particular ante o interesse público.

3.5. Conclusões parciais

No decorrer deste capítulo, tratou-se da intrínseca relação entre processo e democracia, e do modo como a Administração Pública encontra-se vinculada a tais preceitos.

A processualização da atividade administrativa é tendência inafastável, uma vez que não se concebe, sob o fundamento do Estado Democrático de Direito, que garantias processuais fundamentais sejam desrespeitadas quando da prática do ato administrativo. Além do conteúdo do ato, preocupa-se a doutrina nos tempos atuais com o *iter* utilizado pelo administrador público até chegar ao ato administrativo.

Nesse contexto, o processo administrativo assume relevância no âmbito do regime jurídico administrativo, já que é a expressão da aplicação direta de direitos processuais na Administração Pública. É importante destacar que as garantias processuais revelam-se como direitos individuais do cidadão, mas também como meio para defesa de outros direitos. No que se refere a um processo administrativo, tão importante quanto verificar os fundamentos de validade de um ato é perquirir se naquela situação houve respeito ao contraditório e à ampla defesa, e se o dever de motivação foi observado.

Há, portanto, vantagens tanto para a Administração quanto para o particular no que se refere à adoção de processo administrativo. No caso da primeira, viabiliza-se sua ampla participação, da qual resultará maior contribuição para formação da decisão administrativa. A participação, inclusive, contribui para a legitimação das resoluções do Poder Público.

Retomando o tema principal do trabalho (remoções forçadas), as ideias defendidas neste capítulo reforçam o entendimento de que a proteção do direito à moradia adequada dos cidadãos afetados por estas ações do Poder Público vai muito além da defesa do seu direito à habitação e do direito a uma justa indenização. Trata-se, potencialmente, da defesa do direito dessas pessoas a um justo processo, no qual lhes sejam assegurados ampla participação e pleno exercício do direito de defesa, a fim de alcançar a prevalência do melhor interesse público no caso concreto.

É isso que se propõe no capítulo seguinte: analisar o processo administrativo no âmbito das remoções forçadas e sua função no estabelecimento de parâmetros de atuação para o Poder Público e na proteção dos cidadãos afetados.

4 O DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO E A DEFESA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO CASO DE REMOÇÕES FORÇADAS

4.1. A imposição constitucional do processo administrativo no caso de remoções forçadas

No capítulo anterior, vimos que o processo administrativo assume duplo papel no que se refere à relação cidadão-Administração Pública. Primeiramente, porque democratiza o exercício da atividade administrativa mediante a participação daqueles diretamente afetados nos processos de decisão do Poder Público; e, segundo, por configurar instrumento para proteção dos direitos do cidadão através das garantias processuais.

Ao tratar do processo administrativo e do modo como o instituto alçou posição central no Direito Administrativo, haja vista constituir importante ferramenta para a democratização da atuação nesse âmbito, cumpre examiná-lo à luz das remoções forçadas.

A evolução do Estado de Direito — partindo-se de seu modelo liberal, passando pelo Estado Social, até consolidar-se como Estado Democrático de Direito — afetou, naturalmente, o modo de atuação da Administração Pública e sua relação com os cidadãos. Tais reflexos são verificados em relação à elaboração e à execução da política urbana.

Se no Brasil do início do século XX, como tratado no capítulo 2, as políticas públicas para os assentamentos precários alternavam-se entre o descaso e a supressão compulsória das favelas, desconsiderando as necessidades e os direitos dos cidadãos afetados, pode-se afirmar que, recentemente, houve certo avanço e transformação dos parâmetros de atuação do Poder Público ante este segmento da população.

Progrediu-se a ponto desses espaços serem incorporados aos mapas oficiais da cidade — por meio da aprovação, via legislação municipal, de diretrizes urbanísticas especiais — e, ainda que em tese, de ser reconhecida a necessidade de elaboração de política habitacional de interesse social (ou seja, moradia para os pobres urbanos) de forma a contemplar as demandas desses cidadãos diante dos projetos de urbanização.

No âmbito federal e, em alguns casos, municipal, como na cidade de Belo Horizonte, foram aprovadas leis destinadas a regulamentar instrumentos da política urbana e diretrizes relativas à habitação social, aos serviços básicos para a população, à regularização fundiária, à densificação do princípio da função social da propriedade urbana e ao próprio direito à moradia adequada.

Por outro lado, considerando os relatos publicados, observa-se, em ações judiciais promovidas por órgãos como Defensoria Pública e Ministério Público, pouca efetividade e eficácia desses direitos no tocante à proteção do direito à moradia em remoções forçadas de famílias de baixa renda realizadas pela Administração Pública. As violações narradas referem-se, na maior parte das vezes, à ausência de participação dos moradores afetados, aos vícios relativos ao fundamento da remoção e às indenizações e/ou reparações decorrentes da retirada compulsória dos indivíduos.

Diante do acolhimento expresso do princípio do devido processo legal pela Constituição da República de 1988, conforme estabelecem os incisos LIV e LV, impõem-se deveres processuais à Administração Pública.

No tocante às remoções, é incontroverso que se trata de uma das hipóteses em que as diretrizes do devido processo legal melhor se fazem presentes, sobretudo considerando a intensa litigiosidade, a extensa gama de interesses públicos e privados em questão (muitas vezes contraditórios), e, por se tratar de intervenção pública de alta complexidade, a possibilidade de geração de danos materiais, sociais, psicológicos, entre outros, para os moradores. Da mesma forma, em razão do grande potencial lesivo ao direito à moradia nos casos de remoções forçadas e promovidas pela Administração Pública, torna-se imperativo que tais atos decorram de um regular processo administrativo.

Seja qual for o motivo de sua realização (execução de obras, política de intervenção em áreas de risco, reservas de área de proteção ambiental etc.), a efetiva participação dos cidadãos em todas as etapas do procedimento é condição indispensável para sua validade e legitimidade.

Cabe também lembrar que, em se tratando do direito à moradia adequada, de acordo com normas internacionais que regem a matéria, devem também ser observadas as diretrizes estabelecidas no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que aborda as condicionantes impostas ao Poder Público em situações de remoção forçada.

Neste caso específico é imprescindível que a Administração Pública viabilize “autêntica oportunidade processual” para que os cidadãos afetados pelas remoções possam manifestar-se adequadamente. Além disso, impõe-se a oferta de recursos jurídicos e meios materiais e humanos para aqueles que necessitarem recorrer aos tribunais em busca de seus direitos.

Considerando as garantias processuais previstas no texto constitucional de 1988, bem como as normas internacionais de proteção aos direitos humanos (em especial a moradia

adequada), questiona-se: é necessária a elaboração, no Brasil, de norma específica sobre o processo administrativo no caso das remoções forçadas?

4.2. Parâmetros para instituição de marco normativo para as remoções forçadas realizadas pela Administração Pública

4.2.1. Considerações gerais

Tendo sido aqui proposta como objeto do presente trabalho a identificação de parâmetros normativos para nortear o processo administrativo na hipótese de remoções forçadas pelo Poder Público, parte-se da premissa de que não há no ordenamento jurídico pátrio lei específica sobre a matéria.

Foram encontrados ao longo da pesquisa manuais técnicos elaborados pelo agora extinto Ministério das Cidades, que traziam alguns condicionantes para a atuação do Poder Público durante a realização de obras de urbanização que demandassem remoção dos moradores da área objeto de intervenção. Ocorre que, além da precariedade típica de tais atos internos da Administração Pública Federal, tais condicionantes eram exigidos, tão somente, dos entes federados que celebrassem convênios para obtenção de financiamento com a União via programas e ações do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Não podemos deixar de mencionar também a Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, do extinto Ministério das Cidades, que dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas. Apesar de conter considerável detalhamento sobre as condições para execução de plano de remoção, a normativa abrange apenas programas e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no PAC. Vale lembrar que o referido Ministério e o Conselho Nacional das Cidades não compõem a atual estrutura organizacional da Administração Pública Federal, conforme registrado no capítulo 2 deste trabalho.

A Portaria nº 317 inovou ao tratar da obrigatoriedade da elaboração de Plano de Reassentamento e de Medidas Compensatórias¹⁹ pelo Poder Público, nas hipóteses em que a

¹⁹ Segundo a Portaria nº 317, de 2013, o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias consiste em instrumento norteador do processo de deslocamento que contém a demarcação da área de abrangência, bem como a identificação do público elegível e das soluções de atendimento aplicáveis, visando assegurar que os afetados recebam ações adequadas ao deslocamento e às perdas ocasionadas pela intervenção, quando houver.

remoção forçada se mostre inevitável, além de estabelecer diretriz segundo a qual, sendo necessário o reassentamento das famílias, a nova habitação deverá ser localizada, sempre que possível, próxima à área de origem.

A despeito de conter importantes diretrizes para regular a atuação do Poder Público nesses casos, a Portaria não aborda questões relativas às garantias processuais dos cidadãos afetados. Em que pesem os esforços para efetivar o direito fundamental à moradia de famílias de baixa renda na hipótese de remoções forçadas, a legislação deve buscar também a proteção das garantias fundamentais processuais, uma vez que estas têm valor em si mesmas, mas também se prestam a viabilizar e instrumentalizar outros direitos.

A ausência de tais dispositivos poderá resultar na negativa de direitos dessas famílias e obstaculizar o acesso à moradia adequada, além de promover a apuração incorreta de indenizações, prejudicando aqueles que, por suas condições socioeconômicas, são, historicamente, cidadãos desfavorecidos.

Por fim, tendo em vista que atualmente se vivencia período de inflexão democrática após a última eleição presidencial, sobretudo no campo das políticas públicas, corre-se o risco de que normas desta natureza (meros regulamentos) sejam revogadas sem muitas dificuldades.

Dessa forma, a temática sobre as remoções forçadas ainda não foi objeto de lei em sentido formal, subsistindo, portanto, a lacuna no ordenamento jurídico brasileiro.

Outra questão que poderia também ser levantada, ainda no tocante à regulamentação da matéria, seria o fato de não haver necessidade de elaborar normas específicas sobre o processo administrativo nas remoções forçadas, haja vista que existe um amplo conjunto de garantias processuais aplicáveis à Administração Pública e disciplinadas no art. 5º da Constituição de 1988. Em consonância com o disposto no § 1º do citado artigo, estas normas são de aplicabilidade imediata e não demandariam regulamentação no plano infralegal. Além disso, há norma federal contendo disposições gerais sobre o processo administrativo — Lei Federal nº 9.784, de 21 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999) —, sem contar as legislações locais elaboradas por estados e municípios sobre o tema.

Apesar dos preceitos constitucionais de grande peso constituírem, por si só, parâmetros suficientes para orientar a atividade administrativa nessas situações, entende-se que é necessário disciplinar normativa específica para a matéria. Primeiramente, por se tratar de atuação administrativa de alta complexidade, que exige conjugação de vários órgãos e especialidades, como os das áreas de engenharia, direito e assistência social. Há diversas

Tais ações devem ser executadas em consonância com os cronogramas da intervenção e do trabalho social, garantindo as atividades de pré e pós-intervenção.

etapas a serem consideradas, bem como os desdobramentos no plano financeiro, social, urbanístico e jurídico, o que demandaria maior esforço organizacional no âmbito da Administração Pública e ampla cooperação e coordenação entre as unidades encarregadas.

Sob o ponto de vista da organização da atividade administrativa, uma norma específica sobre o tema contribuiria para a racionalização da atuação do Poder Público, colaborando, inclusive, para a definição de parâmetros e condutas uniformes em quaisquer situações em que haja remoção de famílias ou cidadãos residentes em assentamentos precários. Além de favorecer a maior eficiência da ação administrativa, a existência de processo previamente estabelecido auxilia a fiscalização e o desempenho dos movimentos sociais, dos atingidos e dos órgãos de controle.

Ademais, trata-se tipicamente de “atuação de poder” por parte da Administração Pública, haja vista que no exercício de prerrogativas do regime jurídico-administrativo, promove-se a retirada involuntária, forçada, de pessoas de um determinado local. Há riscos potenciais de lesões aos direitos humanos dos grupos afetados, que, em geral, são pobres e ocupam precariamente os terrenos objetos de intervenção. A situação socioeconômica e a inexistência de título jurídico que assegure a posse dos imóveis ocupados são condições que justificam qualificá-los como hipossuficientes. Já existe, portanto, de antemão, uma notória desigualdade entre as partes, sendo necessário o estabelecimento de garantias específicas em prol dos cidadãos, a fim de reequilibrar as posições de ambas as partes, tal qual se espera de uma Administração Pública calcada em valores democráticos.

Acerca desta temática, é importante ressaltar que não se pretende colocar os interesses dos cidadãos afetados acima dos interesses públicos representados pela Administração. Busca-se recolocar o “pêndulo do binômio autoridade-liberdade” para o centro, uma vez que, baseado no princípio do justo procedimento, quando a Administração exerce o poder de autoridade, deve anunciar previamente o processo administrativo de que se utilizará para atuar em desfavor do particular (ANDRADE, 2010, p. 309).

Além disso, sob o ponto de vista da igualdade jurídica, verifica-se que há inúmeras normas disciplinando o processo administrativo em diferentes esferas de atuação do Poder Público, tais como infrações disciplinares de servidores, corrupção, processo tributário e desapropriação. Se para estas situações foram estabelecidos ritos processuais específicos, a fim de atender às particularidades de cada contexto, por que não haveria nos casos de remoção? Especialmente considerando que se trata de intervenções complexas e potencialmente causadoras de prejuízos de ordem financeira, material, moral, entre outros âmbitos.

Cabe aqui destacar que, para os cidadãos detentores de título de propriedade, há procedimento administrativo e judicial estabelecido em lei, de observância obrigatória pela Administração Pública, nos termos do Decreto Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) (BRASIL, 1941) e da Lei Federal nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 (desapropriação por interesse social) (BRASIL, 1962)²⁰. Entretanto, a ausência de título jurídico de propriedade não pode ser utilizada para minorar os direitos dos cidadãos afetados pelos processos de remoção. Vale lembrar que a posse direta, que resulta da utilização da área, viabiliza o exercício da função social da propriedade, pois é destinada à moradia, direito humano assegurado pelo art. 6º da Constituição da República de 1988.

Não há intenção de se alongar aqui sobre o tema, mas é preciso salientar que a ausência de garantias processuais fundamentais nas remoções forçadas decorre, infelizmente, da desigualdade com que o processo administrativo se concretiza em diferentes atividades administrativas. Desigualdade que reflete e reproduz o contraste de recursos econômicos e jurídicos entre os destinatários das ações administrativas. Tomando o contraditório e a ampla defesa como princípios nucleares da ideia de processo administrativo, o volume e a consistência das regras que os concretizam em processos administrativos para uma parcela dos mais “ricos” são bastante diferentes dos verificados (quando se verifica) para os “pobres”, como se pode deduzir dos poucos exemplos citados acima.

Desse modo, no contexto do Estado Democrático de Direito, em que constituem objetivos da República, nos termos da Constituição de 1988, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, é mais do que bem-vinda e necessária a instituição de processos voltados à proteção de camadas da população hipossuficientes.

Por fim, ainda sobre os aspectos formais relacionados à elaboração de um marco normativo sobre as remoções, no que tange à competência para legislar sobre a matéria, não há obstáculos para que quaisquer entes federativos a regulamentem. Há possibilidade de Estados e União²¹ legislarem concorrentemente, sob o ponto de vista de uma política pública voltada para os assentamentos precários, acerca dos aspectos procedimentais das remoções,

²⁰ Seria possível cogitar a reforma das citadas legislações de maneira que fosse acrescida hipótese de desapropriação da posse, propiciando, inclusive, nova roupagem ao instituto da expropriação à luz da Constituição da República de 1988. Ainda que tal medida fosse viabilizada via processo legislativo, a mera disposição sobre tal circunstância ainda seria insuficiente para regulamentar os procedimentos de remoção forçada, haja vista que, ainda que em tese, pode-se afirmar que os impactos decorrentes do desalojamento compulsório de famílias de baixa renda são inúmeros; e dada a sua natureza multifacetada, demandariam maiores garantias e regulamentação específica, como proposto neste trabalho.

²¹ Caso as remoções sejam concebidas enquanto desapropriação da posse, inovando-se as hipóteses de expropriação já previstas no ordenamento jurídico, a competência é privativa da União, conforme disposto no inciso II do art. 23 da Constituição da República de 1988.

nos moldes do art. 24, inciso XI, do texto constitucional. Por outro lado, também vislumbra-se a viabilidade dos municípios²² legislarem sobre o tema adaptando-o ao interesse local, conforme disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

4.2.2. Considerações sobre a modelagem do processo administrativo no caso de remoções forçadas

No que toca à estrutura de um processo administrativo que trata de remoções forçadas, cabe tecer algumas considerações, principalmente no que se refere a um maior engessamento, ou não, da atuação administrativa em tais casos.

Segundo Luísa Cristina Pinto e Netto, o desenho de uma estrutura processual deve ser racional, uma vez que:

[...] deve integrar, em ponderação proporcional, as existências de participação, considerando o tipo de interesse individual envolvido, os benefícios das garantias procedimentais, os bens, valores e princípios envolvidos na ação administrativa, assim como os custos das garantias procedimentais para a Administração. Esta disciplina deve, ainda, como explicitado, franquear espaço de ponderação à Administração diante das situações concretas. A discricionariedade conferida pela Norma legal para a estrutura do procedimento administrativo em cada caso deverá levar a uma escolha ponderada entre alternativas que privilegiem, de modos variados, os bens e valores envolvidos. Podem entrar em colisão diversos princípios; a igualdade [...] pode colidir com a imparcialidade, bem como a imparcialidade colidir com a eficiência (NETTO, 2009, p. 166).

A proposição de um marco normativo sobre as remoções forçadas precisa partir do pressuposto de que não se deve exaurir toda a ação administrativa, tampouco esgotar todo o conteúdo em um único rito. Considerando que se trata de situações complexas, como já dito anteriormente, entende-se que será necessário “resolver tais conflitos por um método de ponderação que resultará na estruturação do procedimento específico” (Andrade, 2010, p. 304).

²² O Município de Belo Horizonte disciplinou, ainda que de modo bastante insatisfatório, sob o ponto de vista das garantias processuais, a remoção de moradores em razão de obras públicas, desastres naturais e riscos geológicos. Há dois programas municipais específicos: o Proas (Programa de Reassentamento por Obras) e o Pear (Programa Estrutural em Áreas de Risco), ambos tratando da remoção de famílias e das condições para recebimento de indenização e acesso à bolsa aluguel, conforme o caso. Os programas encontram-se disciplinados nas seguintes leis: Lei Municipal nº 7.597, de 6/11/1998 (dispõe sobre o assentamento de famílias no Município); Decreto nº 11.283, de 13/5/2003 (regulamenta a Lei nº 7.595, de 6/11/1998); Decreto nº 11.375, de 3/7/2003 (dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte); Decreto nº 15.762, de 12/11/2014 (regulamenta o Programa Estrutural em Áreas de Risco - Pear) (BELO HORIZONTE, 1998; 2003a; 2003b; 2014).

Daí por que seria fundamental identificar parâmetros normativos mais genéricos que se adaptem ao caso concreto, pois a flexibilização é necessária inclusive para que soluções consensuais com os particulares possam ser construídas, conforme comentário de Andrade:

Processo não pode ser visto como uma sequência ordenada, segundo um modelo único, mas deve corresponder a tantos modelos quanto necessários ao atendimento dos interesses públicos em jogo, ou para exercício das diferentes funções ou atividades administrativas (2010, p. 304).

Por outro lado, a fim de que esta abertura não seja capaz de comprometer as multifuncionalidades do processo administrativo, no que se refere às garantias dos particulares e da prossecução do interesse público, faz-se necessário o estabelecimento de prazos e a previsão de um dever de decidir, conforme será mais detalhado no tópico seguinte. Tais previsões são importantes tanto sob o viés do bom andamento da atividade administrativa (eficiência) tanto em relação à proteção dos interesses dos particulares (garantia).

Ainda nesta esteira, é imprescindível a indicação de servidores públicos responsáveis pelo andamento processual e de autoridades administrativas encarregadas da decisão, processamento e julgamento de eventuais recursos.

4.2.3 As remoções forçadas e as etapas da ação administrativa

Nos tópicos anteriores, discorreu-se sobre a necessidade ou não de disciplina específica (sob a forma de processo administrativo) para as atuações administrativas resultantes de desalojamento de famílias, a inexistência de norma processual sobre a matéria e a pertinência de uma regulação particular sobre o assunto. Ao final, foram feitas breves considerações sobre a estrutura formal, sendo necessário a partir de então tratar do conteúdo do processo em questão, ou, conforme intitulado neste capítulo, dos parâmetros a serem utilizados para o desenvolvimento de um marco normativo referente ao tema.

Ao analisar o modo como as remoções forçadas ocorrem, pode-se identificar, ao menos, três etapas distintas que se desenvolvem ao longo da ação administrativa. A primeira delas pode ser concebida como a fase de planejamento e de medidas preparatórias em que a Administração Pública, diante de determinado fato ou necessidade, determina a remoção forçada ou não. Conjuntamente com a decisão administrativa pela realização da prática, devem ser verificados e estabelecidos nesta fase os meios de reparação devidos aos moradores afetados.

A segunda fase dependerá, naturalmente, da deliberação administrativa que foi tomada na etapa anterior. Decidindo-se pela não remoção dos moradores, inexistirá desdobramento na esfera administrativa. Porém, optando-se pela remoção, há necessidade de preparação da ação administrativa, principalmente no tocante à retirada dos moradores e sua realocação (em geral em imóvel subsidiado, temporariamente, via bolsa aluguel ou reassentamento em unidade habitacional produzida pelo Poder Público).

E por fim, a terceira etapa, em que os moradores estão reassentados em novas moradias, fazendo-se indispensável o acompanhamento técnico e social para garantir que a instalação no novo espaço transcorra conforme compactuado entre os cidadãos e a Administração Pública.

Antes de adentrarmos em cada uma das etapas mencionadas, é imperioso apontar os princípios correlatos ao processo administrativo que devem estar presentes em quaisquer uma delas, e cuja observância, principalmente no que toca à Administração Pública, torna-se essencial ao longo de sua atuação.

Todos os princípios a seguir indicados decorrem da ideia de um justo procedimento, conforme tratado no item anterior, e da imposição constitucional do processo administrativo na atividade estatal, como estabelece o art. 5º da Carta Magna de 1988.

Ressalte-se que o rol destes preceitos não é exaustivo, uma vez que o devido processo legal, dada a sua natureza de princípio geral, possui caráter aberto e dinâmico (BITENCOURT NETO, 2009, p. 124). Outra questão importante é que estes princípios se aplicam conjuntamente e complementam-se. São eles:

- a) Participação: O primeiro, exaustivamente tratado nos itens anteriores, concerne à participação dos particulares interessados, em especial os cidadãos que serão afetados por uma possível remoção por parte da Administração Pública. A participação pode se dar de diversas maneiras, como no caso do exercício do contraditório e da ampla defesa, momento em que, além de poder manifestar-se sobre os fatos que lhe dizem respeito, o particular contribui para a formação da decisão administrativa, trazendo-lhe fatos, elementos, entre outras informações, que ajudarão a Administração a decidir conforme o melhor interesse público. Outro tipo de participação visa à legitimação democrática por via de audiências públicas e consultas — métodos em geral utilizados com as comunidades para discutir projetos de intervenção urbanística.
- b) Informação: O direito à informação está intimamente ligado ao direito de participação, uma vez que somente tem condições de participar efetivamente aquele que tiver pleno acesso às informações relevantes em uma ação. Dentre as

densificações dos princípios da publicidade e do dever de informar, sobressai a imposição de que a atividade administrativa seja transparente, atributo este resultante de um Estado Democrático de Direito. Importante diretriz decorrente da aplicação dos princípios da informação e da transparência seria a necessidade, por exemplo, de se fazerem conhecidos os parâmetros de indenização por moradia ou benfeitoria removida. No caso dos deslocamentos forçados, toda a informação deve estar disponível aos interessados, em linguagem acessível, durante todo o curso do procedimento e após sua conclusão.

c) Imparcialidade: Este princípio se desdobra em duas vertentes principais. A primeira diz respeito ao dever do administrador agir com isenção e independência, com o objetivo de atender aos interesses públicos, sendo-lhe vedado deliberar sobre questão na qual tenha interesse. A segunda pressupõe a imparcialidade como dever de decidir mediante adequada ponderação de todos os interesses relevantes para o caso (BITENCOURT NETO, 2009, p. 129). O estabelecimento de regras prévias acerca do procedimento ou critérios gerais de atuação também é considerado manifestação do princípio da imparcialidade (ANDRADE, 2010, p. 306). Trata-se, ainda, de preceito da Administração Pública, conforme disposto no art. 37 da Constituição da República de 1988, que estabelece a impessoalidade como princípio geral.

d) Dever de motivação: Este corolário impõe que a Administração se manifeste em todas as decisões, apresentando os argumentos e os fatos que subsidiaram cada resolução. Segundo Andrade (2010, p. 306), a deliberação administrativa deve ser coerente com os pressupostos indicados pela autoridade, e há necessidade das justificativas serem valoradas de modo lógico e racional.

e) Impugnação administrativa: Consiste no direito do cidadão impugnar ato administrativo que seja contrário ao seu interesse, sendo necessário que a legislação indique a autoridade responsável pela emissão do ato, bem como os órgãos hierárquicos aos quais poderão ser dirigidos os recursos.

f) Assistência e representação: Estes temas foram tratados no capítulo anterior. É indiscutível que se encontrem interligados aos princípios da participação e da ampla defesa, envolvendo a assistência técnica e a representação por advogado. Em quaisquer hipóteses de atuação por parte da Administração Pública nas remoções forçadas, seja em função de obras, risco geológico ou preservação de área ambiental, é forçoso concluir que haverá demanda de contratação de engenheiros, arquitetos e demais profissionais que se fizerem necessários, em conformidade com as

circunstâncias fáticas utilizadas para sustentar a decisão da Administração Pública. O contraditório e a ampla defesa somente poderão ser exercidos caso os participantes possuam meios para contra-argumentar informações e laudos técnicos emitidos pelo Poder Público. Outro importante princípio nas situações em exame diz respeito à necessidade de formalização de todo o processo administrativo, em autos específicos e passíveis de verificação, e sobre os quais seja dada ampla publicidade. Propugna-se, ainda, que toda a ação administrativa seja acompanhada por órgãos de controle externo (Ministério Público e Judiciário) e também pela Defensoria Pública, caso esta já não se faça presente na condição de representante legal dos moradores afetados.

Por fim, não é desnecessário ressaltar que, na hipótese de violação de quaisquer dos princípios citados, a atuação da Administração Pública será ilegal e ilegítima, abrindo-se a possibilidade de o Poder Judiciário anular atos praticados, até mesmo a decisão pela remoção. A desconsideração das garantias processuais deve ser vista como importante meio de defesa dos cidadãos afetados por processos de remoção, justamente por evidenciar, com maior clareza, situações de arbítrio praticadas pelo Poder Público. Tais garantias representam corolários de um Estado Democrático de Direito cuja inobservância é capaz de macular todo um processo administrativo.

4.3. Etapas do processo de remoção forçada

O conteúdo de cada uma das etapas, bem como as propostas e as ações administrativas que aqui são consideradas indispensáveis na hipótese de remoções forçadas, decorre das diretrizes estabelecidas no plano internacional, especialmente o Comentário Geral nº 4 e nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU; o guia produzido pela Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia adequada (“Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções”); e os parâmetros estabelecidos na Portaria nº 317, de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias em decorrência de programas e ações inseridos no PAC.

4.3.1. 1ª Etapa - Remover ou não remover: planejamento e negociação

Trata-se da etapa mais importante de todo o processo de remoção, não só porque nela ocorrerá a tomada da decisão administrativa quanto à necessidade ou não da intervenção, mas porque o modo como for conduzida resultará em maior ou menor proteção aos direitos dos cidadãos afetados. Também nesta fase deverão ser discutidas as indenizações decorrentes do desalojamento das famílias e, por decorrência, as reparações que lhes serão ofertadas. A participação é indispensável em todo o curso da prática estatal, embora neste momento se faça extremamente significativa a fim de que os moradores locais possam de fato interagir com a Administração Pública apresentando-lhe seus interesses e direitos. Haverá oportunidade para promover a ponderação de demandas, bem como apresentação de informações, argumentos e provas (elementos essenciais em se tratando de gama tão complexa de direitos).

Neste contexto fático, o processo administrativo permitirá trazer ao conhecimento do Estado novos elementos para que seja possível decidir buscando o melhor interesse público dentre os vários interesses públicos e privados existentes, e o menor sacrifício possível das outras posições. Note-se que a ampliação da participação no processo administrativo reduzirá o âmbito de discricionariedade da autoridade em questão. Primeiramente, porque a sucessão encadeada de atos que a Administração Pública deve observar no decorrer do processo para alcançar o ato final — no caso, a decisão administrativa — permitirá o controle da sua atividade (uma vez formalizado seu modo de atuação) e, posteriormente, a verificação de eventuais vícios ou ilegalidades.

Por outro lado, a apresentação de elementos, direitos e outras circunstâncias relacionadas à matéria objeto de controvérsia deverá ser analisada pela autoridade administrativa quando do ato decisório. Caberá, com base no dever de motivação do ato, expor todas as razões de fato e de direito que a levaram a acolher ou não os argumentos apresentados, ao final de sua resolução. A exposição dos eventos e fundamentos da deliberação administrativa possibilita verificar a pertinência das razões utilizadas e a exatidão ou não da correspondência com os fatos nos quais se baseou a autoridade para proferir sua decisão (ANDRADE, 2010, p. 304).

Como pressuposto para a tomada da resolução administrativa nesta primeira etapa, consideramos essencial que seja elaborado relatório de “Avaliação do Impacto da Remoção”. Este estudo tem por objetivo avaliar as consequências do projeto, mapeando todos aqueles que serão atingidos direta ou indiretamente, e identificando em especial os grupos mais vulneráveis da população.

Neste documento devem ser estabelecidos critérios claros para a avaliação de impacto, levando-se em consideração que esta análise não deve ser meramente econômica, mas cobrir também aspectos sociais e culturais, além de especificar, inclusive, as condições de convivência pré-existentes, outras consequências não materiais (como traumas psicológicos e deterioração do acesso a serviços de educação e saúde, por exemplo) e diferentes grupos afetados, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiências físicas, doentes ou indivíduos marginalizados.

Os critérios para o estudo de impacto da remoção devem ser construídos a partir de um amplo processo consultivo, e desenvolvidos com a participação da população atingida. Os resultados desta avaliação precisam ser publicados e utilizados para decidir se o projeto deve ser ou não levado adiante. O documento necessita demonstrar que não há alternativa viável à remoção dos moradores e que esta é necessária ante a demanda pública indicada ou o fato que fundamenta a motivação do desalojamento (como no caso do risco geológico).

Importante princípio no que se refere às obras consiste na regra de que os traçados dos equipamentos públicos e perímetros de intervenções urbanas devem ser definidos de forma participativa por toda a população interessada e ter como critério o menor impacto social, e não o menor custo de implantação (BRASIL, 2013, p. 56).

Outro aspecto de igual relevância diz respeito às hipóteses de remoção por risco geológico, sendo fundamental que haja laudos individualizados, por moradia, e não sobre a área como um todo. Tal individualização permitirá a verificação das razões contidas nos pareceres técnicos e impedirá que residências que não estejam sujeitas a risco efetivo sejam enquadradas apenas por estarem localizadas no mesmo território.

Sobre a discricionariedade administrativa, é necessário lembrar que, por se tratar de matéria extremamente complexa e que demanda a atuação de equipe multidisciplinar, haverá, obviamente, redução do poder de decisão do administrador. Trata-se, segundo Florivaldo Dutra de Araújo (1992, p. 78), da denominada discricionariedade técnica, que ocorre quando a aplicação de uma norma jurídica depende da avaliação de um aspecto técnico. Caso se comprove que a deliberação administrativa não se atentou à melhor decisão nesse âmbito, o ato é considerado inválido, conforme expõe o autor:

A esse respeito, é necessário lembrar o princípio da boa administração, que, nesse particular, obriga o administrador a buscar a melhor solução técnica, já que seria desarrazoado admitir que a lei possa desejar qualquer solução ou que o Poder Público atue contra as regras técnicas. É claro que, se dada questão técnica é controversa, não se há de exigir que o administrador – comumente, um leigo no assunto – vá necessariamente ter como descobrir qual a melhor postura, mas ao

tomar a decisão, terá de, na motivação do ato administrativo, explicar como e sob que critérios chegou à conclusão de ser este ou aquele o melhor comportamento. Certamente o fará invocando os subsídios de parecer técnico elaborado por especialistas. Se não provar, pela motivação, que buscou a melhor opção técnica, inválido será o ato (ARAÚJO, 1992, p. 78).

Decidindo-se a Administração Pública pela remoção, é preciso que sejam negociadas com a comunidade afetada, previamente ao início de qualquer atividade, as compensações pelo desalojamento, bem como eventuais prejuízos decorrentes da decisão administrativa.

Sempre que possível, prioridade será dada para que a população deslocada temporariamente retorne para o seu local de habitação inicial. Todas as pessoas, grupos e comunidades têm direito ao reassentamento, que inclui o direito à moradia adequada e à terra alternativa de qualidade igual ou superior à original.

Os planos de retorno ou reassentamento devem ser desenvolvidos em consulta à população atingida e precisam ser amplamente divulgados a fim de que os moradores estejam de acordo com a remoção. Esse consentimento é um direito e deve ser expresso de forma clara, antes do reassentamento ou do retorno ao local de moradia original.

Da mesma forma, as indenizações oferecidas necessitam ter valor suficiente para que a família possa adquirir imóvel de igual ou superior qualidade ao que morava, na mesma região. No caso de reassentamento dos cidadãos em imóvel produzido pelo Poder Público, se for necessária a concessão de bolsa aluguel até que tais empreendimentos fiquem prontos, o subsídio deverá refletir os valores de aluguel praticados no mercado.

As negociações relativas à indenização e ao reassentamento precisam ocorrer em processos coletivos, com ampla divulgação, publicidade e participação de toda a comunidade. É importante, ainda, com base no princípio da transparência, a identificação dos critérios e parâmetros fixados para cálculo de indenização pela posse ou propriedade do imóvel, ou respectivas benfeitorias, conforme a situação jurídica encontrada.

É necessário também que sejam feitos levantamentos cartorários e pesquisas sobre o tempo de posse, a fim de verificar se há direitos a serem reconhecidos em prol dos removidos, como no caso de usucapião individual ou coletivo, ou da concessão especial para fins de moradia.

Se houver desacordo entre a comunidade afetada e a autoridade responsável pela remoção, a decisão final pode ser tomada por um órgão independente, que pode ser indicado para solucionar a situação através de adjudicação, mediação ou arbitragem. Tal órgão pode ser do próprio Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, conforme indicado no art. 175 do Código de Processo Civil.

Vale destacar o disposto no art. 35 da Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, segundo o qual “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública”, para avaliar a admissibilidade dos pedidos sobre decisão de litígios, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público. De acordo ainda com a Lei, havendo consenso entre as partes e celebrando-se acordo, o mesmo constituirá título executivo judicial.

Em Minas Gerais, por exemplo, foi instituída a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários, por meio do Decreto Estadual nº 203, de 1º de julho de 2015.

4.3.2. 2ª Etapa - Efetivação da remoção

Inicialmente, decidindo-se pela remoção e, havendo aprovação dos moradores afetados, deve haver elaboração de cronograma geral de execução do plano, compatível com o da intervenção que originou o deslocamento e com o do trabalho social. Além disso, é preciso que sejam explicitados os prazos de referência para o cumprimento das etapas de desalojamento (como cadastro censitário, pagamento de desapropriações, regulamentação e pagamentos de indenizações, construção de unidades habitacionais e reassentamento), em estreita consonância com o dever de informação e publicidade dos atos administrativos.

A comunidade precisa ser notificada, por escrito e no idioma local dos indivíduos afetados, sobre a decisão e a data exata da remoção e do reassentamento. Deve-se garantir e facilitar o acesso a aconselhamento jurídico, técnico ou de outro tipo à população atingida, para que os moradores possam compreender e defender seus direitos. Ademais, o anúncio da remoção necessita conter justificativa da deliberação estatal, inclusive informações sobre as alternativas propostas.

Na ausência de opções razoáveis e que não envolvam a remoção, a inevitabilidade do despejo deve ser comprovada, assim como devem ser indicadas todas as medidas planejadas para minimizar quaisquer efeitos negativos dos deslocamentos e para proteger os direitos humanos dos atingidos. A comunidade carece de ter tempo para realizar inventário detalhado dos bens e direitos afetados.

Além disso, durante a retirada dos moradores, a Administração Pública adotará os seguintes procedimentos: a) identificação de servidores públicos e contratados; b)

comunicação a órgãos públicos para fiscalização e acompanhamento (MP, coletivos, ONGs, conselho tutelar, entre outros); c) assistência para a saída e o transporte dos moradores; d) guarda provisória dos pertences, caso seja necessário; e) documentação de toda a ação por meio de fotos ou vídeos; e f) respeito aos horários de atividades escolares de crianças e adolescentes, aos feriados religiosos e aos ciclos do plantio e colheita.

A data e o horário da remoção (informados previamente, conforme supracitado) devem ser razoáveis, evitando-se despejos noturnos ou sob chuva. Nesse aspecto, é razoável que se conceda às famílias prazo de pelo menos 90 (noventa) dias entre a comunicação da remoção e a data de entrega da residência. Também é vedado: usar a demolição das casas ou das lavouras como retaliação ou ameaça contra a população; destruir os bens das famílias afetadas; e ignorar a situação específica de mulheres e grupos em condição de vulnerabilidade (idosos, crianças e outros).

4.3.3. 3ª Etapa - Reassentamento

Nesta etapa, busca-se evitar situações que possam gerar risco de empobrecimento ou exposição a circunstâncias de vulnerabilidade, bem como mitigar impactos negativos decorrentes da execução de obras e serviços de engenharia.

O local de reassentamento deve estar pronto — casas, fornecimento de água, eletricidade, saneamento, escolas, acesso a estradas e alocação de terras e moradias — antes que a comunidade seja para lá alojada. Os responsáveis pela atividade precisam, por exigência legal, cobrir todos os custos da remoção para o novo local de moradia. Auxílio médico e psicológico pode ser necessário durante o planejamento e a execução das operações, assim como no reassentamento ou retorno. Devem ser desenvolvidas políticas de assistência técnica e reinserção social para a população atingida, tanto em caso de reassentamento quanto de retorno ao local de origem após conclusão das obras. O reassentamento implica garantir que os direitos humanos das mulheres, crianças, povos indígenas e outros grupos vulneráveis sejam protegidos de forma equânime, inclusive o direito à propriedade e de acesso a recursos.

Prevê-se ainda que todos os removidos recebam: a) indenização justa; b) acomodação alternativa adequada; c) acesso seguro a: alimentação, água potável, saneamento, abrigo ou moradia básica provisória, roupas adequadas, serviços médicos essenciais, fontes de renda e pasto para seus rebanhos, recursos de propriedade coletiva, e instalações educativas e creches.

Medidas também precisam ser tomadas para garantir que a moradia provisória não se torne permanente, como muitas vezes ocorre, fazendo com que pessoas vivam por anos em abrigos temporários e *containers*.

Além de atender a critérios de moradia adequada, a nova habitação, terra ou território deve ter qualidade superior ou equivalente à residência original — o que inclui as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, como recursos para escoamento da produção e espaços de convívio social. Necessita ainda estar situada o mais próximo possível do local original, bem como das fontes de meios de subsistência ou outra solução consentida. Cabe ressaltar que a adequação cultural e as tradições do grupo devem ser sempre respeitadas.

Os custos de deslocamento para o trabalho ou para acessar serviços essenciais a partir da nova moradia não podem pesar no orçamento das famílias. Os locais para onde as pessoas serão destinadas não devem estar em áreas de proteção ambiental, de terra contaminada ou próximas de fontes de poluição que possam afetar o direito à saúde mental e física dos habitantes. Exige-se ainda que o reassentamento seja realizado de forma justa e equitativa, não se admitindo discriminação contra grupos específicos nem a formação de áreas segregadas e guetos. Nesse sentido, tal atividade não pode resultar na violação dos direitos humanos da população transferida ou prejudicar as condições de vida da comunidade que já habitava o local anteriormente.

As pessoas devem receber compensação justa por qualquer perda pessoal e material imposta pela remoção forçada, o que pode ser feito inclusive acionando peritos independentes para arbitrar um valor apropriado. A compensação deve cobrir danos e custos materiais e não materiais, incluindo: a) perdas de salário / renda / oportunidades / emprego; b) restrições no acesso a educação / saúde e tratamento médico / benefícios sociais; c) perda de equipamentos / rebanhos / árvores / colheitas / negócios; d) aumento nos custos de transporte; e e) acesso a remédios e serviços médicos, psicológicos e sociais.

Independentemente do fato de a pessoa possuir documentação formal relacionada à casa ou ao território em que habita, ela precisa ser indenizada por perdas e danos causados pela remoção e que afetem seus bens. A indenização em dinheiro não substitui compensação real na forma de terra ou recursos de propriedade coletiva. Mulheres e homens devem ser cobeneficiários em todos os pacotes de compensação. Caso ocorram violações de direitos humanos antes, durante ou depois da atividade de remoção, a compensação cobrirá os danos que possam ser calculados em dinheiro e será proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias da situação concreta. Quando o deslocamento e a moradia alternativa

temporária não forem disponibilizados pelo governo, os custos relativos devem ser indenizados.

4.4. Conclusões parciais

Diante do que foi exposto, conclui-se pela possibilidade de instituição de um marco normativo para fins de regulamentação das remoções forçadas e realizadas pela Administração Pública, buscando, além da proteção à moradia, assegurar a concretização de garantias processuais dispostas na Constituição da República de 1988.

Trata-se de práticas de intervenção do Poder Público com potencial de causar graves danos e nas quais as diretrizes do devido processo legal melhor se fazem presentes, considerando a intensa litigiosidade envolvida — razão pela qual torna-se indispensável que tais atos decorram de um regular processo administrativo.

Nesse sentido, os benefícios de ordem interna e externa para a Administração Pública referem-se, sobretudo, à oportunidade de ordenar e organizar procedimentos internos, fazendo com que a ação administrativa seja conhecida previamente por seus servidores e prevenindo o cometimento de eventuais vícios e ilegalidades. Sob o ponto de vista do cidadão, as prerrogativas explicitadas ao longo deste trabalho dizem respeito à garantia de maior participação, legitimidade e observação aos seus direitos. Em se tratando de órgãos de controle, a existência de processo previamente estabelecido facilita o monitoramento e o acompanhamento no decorrer de toda a intervenção estatal.

Ademais, busca-se, conforme abordado na Introdução, definir meios de proteção aos pobres urbanos, a fim de realizar o princípio da igualdade jurídica no âmbito da Administração, uma vez que, para inúmeras outras hipóteses, há previsão legal de processo administrativo.

Em relação à prática de remoção, propôs-se sua divisão em três etapas, cada qual referente a um momento da atuação administrativa. Respeitadas as particularidades de cada uma dessas fases, importa que a Administração Pública concretize em todas elas os princípios e as garantias inerentes ao devido processo legal, tais como a participação, a informação e a motivação. Da mesma forma, deve ser garantida a assistência jurídica e técnica a fim de viabilizar a plena participação dos cidadãos afetados, bem como o exercício do contraditório e da ampla defesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Ao longo deste trabalho, buscou-se identificar recursos de defesa do direito à moradia adequada por meio da realização concreta da garantia constitucional do devido processo legal e dos princípios do processo administrativo no âmbito das remoções forçadas empreendidas pela Administração Pública.

O primeiro capítulo trouxe informações sobre as violações de direitos que, em geral, são verificadas em remoções forçadas dessa natureza. Foram identificadas infrações relativas ao direito à moradia, como no caso de insuficiência das indenizações para compra de outro imóvel, reassentamentos distantes do local originariamente ocupado ou ainda desprovidos de infraestrutura básica e serviços públicos. Outras violações foram reconhecidas no tocante ao processo de remoção em si. Referem-se normalmente à falta de participação das famílias e cidadãos afetados nos processos de tomada de decisão e execução da ação administrativa. Estão também relacionadas à ausência de informação e publicidade sobre os motivos que fundamentam as remoções, os critérios estabelecidos para fins de fixação de indenização ou o tipo de alternativa habitacional que se será provida em caso de reassentamento.

Ficou demonstrado, então, que não apenas o direito à moradia adequada destes cidadãos estava sendo violado, mas também suas garantias processuais fundamentais, conforme disposto no art. 5º da Constituição Federal. Aqui é importante lembrar, tal como abordado no capítulo 3 deste trabalho, que o princípio do devido processo legal possui duas vertentes: a primeira enquanto direito fundamental; a segunda como instrumento viabilizador de outros direitos humanos básicos.

Ao expor a temática das remoções forçadas, percebe-se justamente que as violações de direito identificadas correspondem tanto ao desrespeito ao direito à moradia, à cidade e à dignidade humana destas famílias quanto às garantias processuais fundamentais, relativas à participação em um devido processo administrativo.

Daí, portanto, a pertinência da exposição, no capítulo 3, das implicações teóricas resultantes da imposição do devido processo legal para a Administração Pública. Esta, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, e também em decorrência dos dispositivos expressos no art. 5º do texto constitucional de 1988, tem a obrigação de instaurar processo administrativo nas hipóteses em que haja perda de bens e direitos, sendo garantido aos particulares buscar proteção nesse sentido a partir dos princípios da ampla defesa, do contraditório e de outros intimamente relacionados, como o princípio da informação e o da motivação.

A atividade administrativa deve ser compreendida enquanto relação jurídica (não mais sob o ponto de vista do ato administrativo), sendo a processualização uma tendência atual nas administrações públicas. Disto resulta a afirmação de que tão importante quanto o exame da legalidade e da juridicidade de um ato administrativo, será também a análise do caminho percorrido pelo administrador público até a sua prática. Por isso a relevância do estudo dos princípios atrelado à ideia de um justo processo, ainda que no âmbito do Poder Público.

Dessa forma, zelando pelas garantias fundamentais dos indivíduos, o devido processo legal poderá contribuir para o afastamento de condutas arbitrárias por parte da Administração Pública, na figura de seus gestores, funcionando como meio de controle de sua atuação e das decisões administrativas. Ao se exigir a observância da garantia do devido processo legal no casos de remoções forçadas (e do conseqüente reassentamento dos cidadãos e grupos afetados por tais intervenções públicas), há a possibilidade de assegurar e preservar o direito à moradia adequada dessas pessoas. Não há dúvidas, portanto, que o processo administrativo democratiza o funcionamento da gestão estatal.

A participação no processo administrativo será, então, de suma importância, uma vez que possibilitará a integração dos demais interesses públicos e privados que estão sob análise em um determinado caso concreto. As decisões resultantes desse modelo de processo provavelmente estarão mais próximas do chamado “melhor interesse público”.

Diante destes conceitos preliminares, conclui-se no último capítulo que, a despeito da Constituição da República de 1988 dispor expressamente sobre as garantias processuais, as quais se aplicam em quaisquer processos administrativos, inclusive nas remoções forçadas, faz-se necessário estabelecer um marco normativo específico para atuações desta natureza por parte da Administração Pública. Primeiramente, porque há uma lacuna no ordenamento jurídico pátrio, já que as normativas existentes são insuficientes, sob o ponto de vista de seu

conteúdo, e frágeis, pois estão dispostas em meros regulamentos expedidos pelo Poder Público.

No que toca ao seu conteúdo, as normativas estão restritas ao condicionamento da atuação da Administração Pública ante os elementos do direito à moradia adequada. A legislação deve buscar também a proteção às garantias fundamentais processuais, uma vez que estas têm valor em si mesmas e se prestam a viabilizar e instrumentalizar outros direitos.

A ausência de tais dispositivos poderá resultar na negativa de direitos dessas famílias e obstaculizar o acesso à moradia adequada, além de promover a apuração incorreta de indenizações, prejudicando, assim, aqueles que, por suas condições socioeconômicas, são, historicamente, cidadãos desfavorecidos.

Por esta razão, defende-se a necessidade de aperfeiçoamento do conteúdo das normativas existentes e que estas sejam veiculadas por meio de lei em sentido formal, dada a importância da matéria.

Outra questão relevante diz respeito às vantagens decorrentes de um processo preestabelecido no que se refere à estrutura interna da Administração Pública, já que as remoções, ou desalojamentos, possuem natureza complexa e multidisciplinar derivada do alcance da atuação administrativa em vários campos: físico, urbanístico-ambiental, social, econômico e jurídico. A preexistência de legislação específica torna os fluxos de trabalho conhecidos pelos servidores, prevenindo-se condutas ilegais ou desconformes ao procedimento. Isto possibilita à Administração Pública, no exercício do poder de autotutela, ou mesmo diante de mecanismos de controle interno, a convalidação de atos e a reparação de eventuais danos.

Em relação aos cidadãos, tal dispositivo tornaria conhecido, previamente, o modo de atuação da Administração Pública nas remoções forçadas, possibilitando identificar eventuais situações de violação de direitos e preceitos vigentes, e favorecer a ação de órgãos de controle externo — até mesmo o controle jurisdicional da ação administrativa.

Nesse sentido, a legislação deve se firmar em normas e princípios mais genéricos, de modo a não engessar a atuação administrativa, uma vez que as circunstâncias de cada caso concreto demandarão as necessárias adaptações.

Quanto ao conteúdo das normas aplicáveis às remoções forçadas, deve-se considerar que há três etapas distintas no processo, que vão desde o planejamento e a decisão quanto à intervenção, passando-se pela execução da ação pública, até chegar ao reassentamento dos moradores. Cada uma destas fases exigirá, por certo, tratamento específico, conforme explicitado no item 4.3.

Respeitadas as especificidades de cada uma, pode-se ao menos elencar princípios, de natureza processual, pelos quais deverá guiar-se a autoridade administrativa na condução dos desalojamentos. São estes os princípios da participação, da informação (transparência), da imparcialidade, da motivação, da impugnação, e do direito à assistência e à representação. Todos eles interpenetram-se e podem ser aplicados conjuntamente. Outro ponto importante é que alguns princípios são pressupostos para o exercício de outras garantias, como no caso da assistência técnica e da representação, que são essenciais para viabilizar a participação (sobretudo em questões que exigem conhecimentos específicos) e a ampla defesa.

O que se considera imprescindível é cuidar para que, além de se assegurar as compensações financeiras devidas pelo Poder Público, especialmente no tocante à reparação da supressão da moradia de cidadãos ou grupos, as remoções sejam conduzidas com total respeito às garantias processuais fundamentais.

Cabe por fim ressaltar que não se espera que a mera observância do devido processo legal e de princípios adjacentes garantirá que as remoções forçadas sejam adequadas sob o ponto de vista dos direitos dos cidadãos afetados. Tampouco que seja fiadora do cumprimento exato das contrapartidas devidas pelo Poder Público em razão do desalojamento. Mas importa saber que contribui, certamente, para disciplinar a conduta do administrador público, além de oficializar (por mais redundante ou contraditório que isso possa parecer) a ausência e o desrespeito a direitos essenciais.

Ainda que estas garantias processuais sejam aplicadas meramente do ponto de vista “formal”, como já se verificou inclusive em episódios recentes da política brasileira, o processo terá o condão de evidenciar os vícios e as ilegalidades cometidos pelo administrador, o que abrirá espaço para melhores defesas judiciais e para o exercício do controle externo e jurisdicional da atividade administrativa.

REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, Érico. *O mandado de segurança: a busca da verdadeira especialidade (proposta de releitura à luz da efetividade do processo)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1992.

ARRUDA, Carmen Silva Lima de. *O devido processo legal administrativo comparado - uma alternativa eficaz à judicialização, um requisito à globalização*. São Paulo: Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_ser_vicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.22.05.PDF> Acesso em: 13 fev. 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito Processual Constitucional: aspectos contemporâneos*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. *O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira*. São Paulo: Lua Nova, 2016. Brasil, 2007.

BELO HORIZONTE. Lei Municipal nº 7.597, de 6 de novembro de 1998. Dispõe sobre o assentamento de famílias no Município e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 7 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7597/1998>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.283, de 13 de março de 2003a. Regulamenta a Lei nº 7.595, de 6 de novembro de 1998, que “Dispõe sobre Assentamento de Famílias no Município e dá outras providências”. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 14 mar. 2003. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/11283/2003>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.375, de 2 de julho de 2003b. Dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 3 jul. 2003. Disponível em: <<https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/239695/decreto-11375-03>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 15.762, de 11 de novembro de 2014. Regulamenta o Programa Estrutura em Áreas de Risco - Pear. Município de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 12 nov. 2014. Disponível em:

<<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/15762/2014>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Devido procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos e delegados no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação Administrativa Interorgânica: Direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação; Coordenação de Biblioteca, 2012.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Pac*. [2017]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada nº 127, de 16 de setembro de 2011. Recomenda que o Ministério das Cidades regulamente procedimentos e medidas que garantam o direito à moradia em obras e empreendimentos que envolvam recursos oriundos de programas federais voltados ao desenvolvimento urbano. *Diário Oficial da União*, Brasília, nº 60, seção 1, p. 113, 27 mar. 2012. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_23131040_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_127_DE_16_DE_SETEMBRO_DE_2011.aspx>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. *Diário Oficial da União*, Brasília, nº 138, seção 1, p. 42, 19 jul. 2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24624228_PORTARIA_N_317_DE_18_DE_JULHO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jul. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial da União*,

Brasília, 7 nov. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 fev. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003a. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º jan. 2003, ed. especial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003b. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de

agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.608, de 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL - MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. 2.a reimpr. Brasília - DF, 2008.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º jan. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BONDUKI, Nabil. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do Governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte. Fórum, 2014. p. 293-317.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

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

COSTA, Ângelo Augusto. *Devido processo legal e redução da discricionariedade administrativa*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp057319.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26-39, jan.-mar. 1993.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. 242 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.

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

FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução Elaine Nassif. Campinas: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006.

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

FERREIRA, João Sette Whitaker. Um teatro milionário. In: JENNINGS, Andrew (Org.). *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* São Paulo: Boitempo: Carta Maior. 2014, p. 7-15.

GAIO, Daniel. *A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GOMES, Carla Amado. A fruição do ambiente: um interesse procedimentalizável. In: NETTO, Luísa Cristina Pinto; BITENCOURT NETO, Eurico (Org.). *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 83-94.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. A política nacional de regularização fundiária: Programa Papel Passado: avanços e desafios. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte. Fórum, 2014. p. 319-339.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito*. Del Rey: Belo Horizonte, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAZZARINI, Álvaro. Do procedimento administrativo. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47167/45636>. Acesso em: 14 fev. 2019.

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

LOPES, Erika. *O projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte*. 171f. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/MPBB-8AWDPV/disserta__o_erika_lopes.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 jun. 2017.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília B. F.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

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

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

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

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; FERREIRA, Guilherme Ricardo de Assis. *O princípio da participação popular no processo administrativo*. Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia. v. 36. 2008. p. 225-252.

MELLO, Rafael Munhoz. Processo Administrativo, Devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 227, p. 83-104, jan./mar., 2002.

MENDES, Alexandre F.; COCCO, Giuseppe. *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas. A história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. *A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública*. In: *X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Chile, 2005. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MESSENTIER, Leonardo Marques de; MOREIRA, Clarissa da Costa. Produção da paisagem e grandes projetos de intervenção urbana: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro Olímpico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, p. 35-50, maio 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

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

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação administrativa procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ANCOP - ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014*. Dossiê online, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/ancop_dossie2014_web_bollbrasil.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

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

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

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

PASTERNAK, Suzana. O desafio da mensuração. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. 2ª reimpr. Brasília, 2008, p. 93-110.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Vozes, 2012.

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.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves Ribeiro. *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz. (Org). *Metrópoles: entre a coesão e fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2004.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 136, p. 5-28, out.-dez. 1997.

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

SANTOS, Angela Moulin S.Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. *Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 46 | jan.-jun. 2016*.

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

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

SAULE JUNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 215-250.

SCHWANKA, Cristiana. A processualidade administrativa como instrumento de densificação da administração pública democrática: a conformação da administração pública consensual. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 80, n. 3, p. 69-95, jul.-set. 2011.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. Coalizões urbanas no país do Futebol: relações entre o megaevento Copa do Mundo 2014 e o mercado imobiliário. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 2, p. 13-26, nov. 2014.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina Editora, 2016.

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

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; SCOTTI, Marcella Cristiane; MOTTA, Eduardo Marchetti P. L. *Copa do Mundo – 2014*: Belo Horizonte: impactos socioeconômicos e neoliberalismo urbano. In: OLIVEIRA JÚNIOR, Hélio Rodrigues de; FREITAS, Daniel Medeiro de; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura (Org.). Belo Horizonte: os impactos da Copa do Mundo 2014. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014, p. 01-31.

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

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.