

Informalidade fundiária, insegurança da posse e despejos forçados no Rio de Janeiro: por uma resposta pelo microssistema protetivo urbanístico

Allan Ramalho Ferreira

Mestre em Direito do Estado, subárea de concentração em Direito Urbanístico. Especialista (Pós-Graduação *lato sensu*) em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Defensor Público. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Resumo: Após elaborar um vocabulário (vulnerabilidade urbana, fatores urbanos de vulneração, violência urbanística), este artigo propõe-se à tentativa da construção de um aparato de defesa dos vulneráveis urbanos em face da violência urbanística. Seguir-se-á um itinerário: primeiramente é necessário evidenciar o despejo forçado como uma grave violação de direitos humanos e demonstrar que não se trata de um fenômeno esporádico (uma eventualidade desastrosa), mas algo que pode se repetir na vida de uma mesma pessoa (ou de uma mesma família). Partiremos, então, para a proposição de uma nova forma de encarar a legislação urbanística, tomando-a sob a perspectiva do vulnerável urbano, para dela pinçar instrumentais de defesa deste sujeito de direito. Sugere-se, ao cabo deste artigo, a formação de um microssistema protetivo urbanístico.

Palavras-chave: Informalidade urbana. Despejos forçados. Conflitos urbanos.

Sumário: **1** Introdução: gramática e problemática – **2** O despejo forçado como grave violação de direitos humanos (contextualização olímpica) – **3** A perseguição político-urbanística – **4** Limiar (o direito para a transformação social) – **5** O microssistema protetivo – **6** À guisa de conclusão: moradores ficam! – Referências

1 Introdução: gramática e problemática

Vulnerável “é aquele que pode ser vulnerado” ou, em segunda acepção, “diz-se do lado fraco de um assunto ou de uma questão, ou do ponto pelo qual alguém pode ser atacado ou ferido”.¹

No primeiro sentido, a vulnerabilidade é uma característica de todo ser humano. Não há ser humano blindado a todos os fatores de vulneração. Daí sua necessidade de proteção pelo ordenamento jurídico. Interessa-nos o segundo

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 5ª ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 2176.

significado, isto é, a vulnerabilidade como “uma característica relativa, contingente e provisória de determinadas pessoas (como crianças, idosos, incapazes etc.) ou de alguns grupos sociais (como as classes mais pobres)”,² postos em determinada relação com outrem, aquele que vulnera, o vulnerador – Bruno Miragem afirma que “a noção da vulnerabilidade no direito associa-se à identificação de fraqueza ou debilidade de um dos sujeitos da relação jurídica em razão de determinadas condições ou qualidades que lhe são inerentes ou, ainda, de uma posição de força que pode ser identificada no outro sujeito da relação jurídica”.³

No estudo das vulnerabilidades urbanas, é preciso considerar a cidade não só como objeto, mas também como sujeito, interventor. Na Carta Mundial do Direito à Cidade, a cidade é tomada nestas exatas acepções (artigo I. Item 4): “[p]or seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral”.

Em síntese: a cidade, enquanto sujeito, produz vulnerabilidade, ou tem a potência para tanto. É possível, portanto, a identificação de fatores urbanísticos, aqueles produzidos pela cidade enquanto sujeito, como potenciais vulnerantes, para referir “à situação de desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania”,⁴ dos quais se destaca o direito à moradia nas suas múltiplas vertentes qualificadoras (conforme o Comentário Geral nº 4 do Comitê DESC/ONU).

Nesse sentido, pode-se afirmar, com certeza, que todos têm direito à cidade. É necessário compreender que, independentemente dos predicados extrínsecos (físicos, sociais, econômicos, culturais, etc.), todos somos pessoas humanas e alcançamos, por apenas possuir humanidade (qualidade intrínseco-indissociável), direitos fundamentais, perspectiva atrelada a uma ordem jurídica estatal, e direitos humanos, perspectiva universalista, desatrelada de vínculos estatais (decorrente da revisão na noção tradicional de soberania e do estabelecimento de um mínimo ético-irredutível), que visam preservar e promover a dignidade – este é o grande vetor axiológico que orienta a interpretação, o diálogo e a aplicação normativos. Todos os seres humanos, em resumo, têm direito à proteção atribuída

² TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 163.

³ MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 114.

⁴ KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 19.

pelo sistema geral, isto é, pelo conjunto de normas que se dirigem ao ser humano tomado na sua essência comum, abstrato (não especificado) – esse é um dos significados da universalidade.

Sem embargo disso, à luz do magistério de Flávia Piovesan, “torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata”, pois “faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades”.⁵ O que existe no mundo, enfatiza Paulo Freire, “são homens [e mulheres] concretos [as] (‘não há homens [e mulheres] no vácuo’). Cada homem está situado, datado, no sentido de que vive numa época determinada, num lugar determinado, num contexto social e cultural preciso: ‘o homem é um ser com raízes tempo-espaciais’”.⁶

O processo de especificação do sujeito de direitos é experimentado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, rendendo ensejo à formação do chamado sistema especial de proteção, voltado, ainda na esteira da lição de Piovesan, “fundamentalmente, à prevenção da discriminação ou à proteção de pessoas ou grupos de pessoas particularmente vulneráveis, que merecem tutela especial”.⁷ O indivíduo é, pois, tomado, em sua concretude, em sua situação histórica, em suas características concernentes ao gênero, idade, etnia, raça, dentre outras – é, portanto, especificado, enquanto idoso, mulher, vítima de tortura ou de discriminação, etc.

A Constituição da República e a legislação ordinária brasileiras, na toada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, identificaram especiais situações de vulnerabilidade e, com a finalidade de promover a igualdade, atribuíram, mediante diferenciações legítimas, a estes sujeitos especificados, conjuntos de normas especialmente correspondentes – como, por exemplo, na ordem respectiva às Convenções citadas *supra*: Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de junho de 2010), Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990), Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015), Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) e demais legislações protetivas do trabalhador supervenientes, Lei nº 6.815/1990 (que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil), Lei nº 9.455/1997 (que define o crime de tortura), além do Código de Defesa do Consumidor⁸ (Lei nº 8.078, de 11 de setembro

⁵ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 271.

⁶ FREIRE, Paulo. *Conscientização*. Tradução de Tiago José Risi Leme. São Paulo: Cortez, 2016, p. 60.

⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁸ O Direito do Consumidor se funda no princípio da vulnerabilidade do consumidor, previsto expressamente no artigo 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, princípio básico da Política Nacional das

de 1990), que dá ensejo ao microsistema protetivo, por ora, mais emblemático e cientificamente desenvolvido de nosso ordenamento jurídico.⁹

A esse conjunto de normas é cominada a designação microsistema protetivo.

Revelam as leis protetivas, por vezes, situações de vulnerabilidade agravada ou de hipervulnerabilidade. Hipervulneráveis, consoante decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no âmbito do Recurso Especial nº 586.316, de 17.04.2007, “são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem a massificação do consumo e a ‘pautização’ das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna”.¹⁰

A hipervulnerabilidade, contudo, não resume à dimensão consumerista, isto é, na relação entre consumidores (presumidamente vulneráveis, consoante artigo 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor) e fornecedores. Assim como Claudia Lima Marques, converge-se no sentido de que “a vulnerabilidade agravada é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (*aequitas*) e da equidade, pode-se incluir outros ‘fracos’, como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo”.¹¹

É razoável, nesta esteira, graduar a vulnerabilidade e identificar situações extremas em decorrência da intensidade do impacto do fator de vulneração, que, por vezes, despoja inteiramente a pessoa de sua dignidade (superpotência vulnerante) ou do acúmulo de fatores de vulneração (cumulação vulnerante).

Relações de Consumo, “espinha dorsal do movimento [de tutela do consumidor], sua inspiração central” (ALMEIDA, João Batista. *Manual de Direito do Consumidor*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 38), que, na síntese elaborada por Bruno Miragem, “é aquele que estabelece a presunção absoluta de fraqueza ou debilidade do consumidor no mercado de consumo, de modo a fundamentar a existência de normas de proteção e orientar sua aplicação na relação de consumo”. Os consumeristas identificam, em sua maioria, três espécies de vulnerabilidade, assim conceituadas por Sérgio Cavalieri Filho: “A vulnerabilidade fática é a mais facilmente perceptível, decorrendo da discrepância entre a maior capacidade econômica e social dos agentes econômicos – detentores dos mecanismos de controle da produção, em todas as suas fases e, portanto, do capital e, como consequência, de status, prestígio social – e a condição de hipossuficiente dos consumidores”; “A vulnerabilidade técnica decorre do fato de não possuir o consumidor conhecimentos específicos sobre o processo produtivo, bem assim dos atributos específicos de determinados produtos ou serviços pela falta ou inexatidão das informações que lhe são prestadas. É o fornecedor quem detém o monopólio do conhecimento e do controle sobre os mecanismos utilizados na cadeia produtiva. Ao consumidor resta, somente, a confiança, a boa-fé, no proceder honesto, leal do fornecedor, fato que lhe deixa sensivelmente exposto”; “A vulnerabilidade jurídica ou científica resulta da falta de informação do consumidor a respeito dos seus direitos, inclusive no que respeita a quem recorrer ou reclamar; a falta de assistência jurídica, em juízo ou fora dele; a dificuldade de acesso à Justiça; impossibilidade de aguardar a demorada e longa tramitação do processo judicial que, por deturpação de princípios processuais legítimos, culmina por conferir privilegiada situação aos réus, mormente os chamados litigantes habituais” (CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Direito do Consumidor*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 50).

⁹ Nesse tocante, conferir: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. *Vide também*: MARQUES, Claudia Lima. O “diálogo das fontes” como método da nova teoria geral do direito. *In*: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes – Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 43.

¹⁰ MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 188.

¹¹ MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 188.

Neste estudo, procura-se demonstrar a vulnerabilidade dos moradores de núcleos informais urbanos e a vulnerabilidade agravada (hipervulnerabilidade) destes ocupantes quando deslocados para o bojo de uma relação jurídica processual instaurada pelo ajuizamento de ação possessória (ou outra qualquer com possibilidade de ensejar o deslocamento involuntário, tais como ações civis públicas ambientais movidas pelo Ministério Público) e, a partir disso, ameaçados de despejo forçado – outro aspecto desta vulnerabilidade, não enfatizada neste trabalho, é o impacto desta população em razão do enobrecimento de determinadas regiões da cidade, mediante a invasão ou o retorno do capital imobiliário, que tem por efeito quase imediato a expulsão das camadas mais pobres, incapazes de enfrentar o aumento dos aluguéis e dos ônus imobiliários (fenômeno conhecido como gentrificação).

Além do lado socioeconômico, a vulnerabilidade produzida pelo sujeito-cidade também apresenta outro viés, qual seja, a vulnerabilidade civil, que concerne “à integridade física das pessoas, ou seja, ao fato de vastos segmentos da população estarem desprotegidos da violência praticada por bandidos [preferimos dizer pela criminalidade organizada] e pela polícia”.¹² Compreendida a vulnerabilidade nestes dois aspectos, Lúcio Kowarick se esmera, em sua obra “Viver em Risco”, a demonstrar que a violência, nos anos recentes e de forma crescente, tornou-se um elemento estruturador da vida das pessoas.

Para tanto, escolheu-se um cenário fático: a cidade do Rio de Janeiro no período pré-olímpico. Correspondente a este recorte espacial, fez-se um corte legislativo, com especial ênfase sobre a legislação municipal da cidade carioca e sobre a legislação estadual fluminense – as meditações, entretanto, foram revisitadas diante da edição de um novo marco da regularização fundiária (Lei nº 13.465, de 2017).

O que se vislumbra, por exemplo, no estudo das empreitadas de remoção da Vila Autódromo, é o emprego de uma violência sistêmica e intensa que macula uma gama mais extensa de direitos humanos, igualmente sensíveis. À luz das importantes observações de Cristiano Müller, “por trás de um despejo não há somente um bem jurídico notabilizado pelo direito à propriedade privada, existe também uma série de outros direitos de natureza social e coletiva que devem ser enfrentados para se apreciar o tema na sua complexidade”,¹³ há também outros direitos possivelmente violados – o autor dá os exemplos da moradia digna, da educação, do trabalho e da saúde.

¹² KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 19.

¹³ MÜLLER, Cristiano. As remoções na cidade do Rio de Janeiro a partir de uma visão crítica dos direitos humanos. In: MENDES, Alexandre F. [et al.] (Orgs.). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 85.

A violência urbanística é, evidentemente, um dos mais dramáticos fatores de vulneração. Em face deste fator há de se consolidar um microsistema protetivo dirigido ao vulnerável urbano, sustentado por um Direito Urbanístico comunitário que ofereça instrumentais de defesa perante o Poder Público e os agentes violentos privados.

Nesse tocante, Slavoj Žižek salienta que as evidências da violência estão associadas aos atos de crime, de terror, aos conflitos bélicos – nesse grupo, insere-se também a violência urbana. A despeito disso, o esloveno propõe dar um passo para trás para uma abordagem conceitual desapassionada, “identificar uma violência que subjaz nossos próprios esforços que visam combater a violência e promover a tolerância”.¹⁴

Além da violência simbólica, encarnada na linguagem e que provoca o medo ao próximo, Žižek faz uma contraposição entre a violência subjetiva e a violência objetiva ou sistêmica, relacionadas ao estado de coisas “normal” e pacífico: a primeira (a violência subjetiva), que é mais visível, é a perturbação dessa normalidade ou pacificidade; a violência sistêmica é inerente a esse estado “normal” de coisas, sustenta-se na normalidade, invisível (semelhante à “matéria” escura da física), materializa-se “nas consequências muitas vezes catastróficas do funcionamento regular de nossos sistemas econômico e político”.¹⁵

Por conseguinte, a violência sistêmica, inerente aos sistemas político e econômico – ao capitalismo,¹⁶ também –, é necessária para a manutenção de uma vida confortável de alguns, a classe dominante (ou, ao menos, não oprimida), e engloba, tudo consoante o pensamento do autor esloveno, formas mais sutis de coerção, que dão sustento, no entanto, à relação de dominação – podemos inserir nesse contexto analítico a implantação das Unidades de Política Pacificadora, forma de intervenção militar, nas comunidades próximas à *cidade-formal* carioca, e também as estratégias de segregação socioespacial relativas à expulsão para áreas periféricas e à reserva de espaços na cidade.

A violência urbanística, apartada da chamada violência urbana, é, pois, aquela inerente ao processo de urbanização capitalista e estatista (ao seu funcionamento regular), necessária à manutenção da segurança e do conforto das classes dominantes ou não oprimidas, inseridas no mercado formal-imobiliário, que atinge as classes excluídas deste mercado (consumidores-falhos), de forma a também

¹⁴ ŽIŽEK, Slavoj. *Violências: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 17.

¹⁵ ŽIŽEK, Slavoj. *Violências: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 18.

¹⁶ Conferir: COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 6.

abarcam os danos sociais, econômicos e políticos dele decorrentes – nesse assunto, tem-se como referência o estudo de Renata Alves Sampaio.¹⁷

Elaborado o vocabulário (vulnerabilidade urbana, fatores urbanos de vulneração, violência urbanística), este artigo propõe-se à tentativa da construção de um aparato de defesa dos vulneráveis urbanos (moradores de assentamentos informais) em face da violência urbanística, em uma de suas modalidades, qual seja, o despejo forçado.

Seguir-se-á um itinerário: primeiramente é necessário evidenciar o despejo forçado como uma grave violação de direitos humanos e demonstrar, além disso, que não se trata de um fenômeno esporádico ou isolado (uma eventualidade desastrosa), mas algo que pode se repetir na vida de uma mesma pessoa (ou de uma mesma família), funcionando como uma verdadeira perseguição política (ou, como denominados, político-urbanística).

A partir disso, partiremos para a proposição de uma nova forma de encarar a legislação urbanística, tomando-a sob a perspectiva do vulnerável urbano, para dela pinçar instrumentais de defesa deste sujeito de direito – em razão da contextualização geográfica deste texto, analisar-se-á, com mais profundidade a legislação da cidade do Rio de Janeiro e do estado do Rio de Janeiro, em diálogo com o novo marco da regularização fundiária. Sugere-se, ao cabo deste artigo, a formação de um microsistema protetivo urbanístico.

2 O despejo forçado como grave violação de direitos humanos (contextualização olímpica)

Anunciava o Dossiê de candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016:

[n]osso compromisso é no sentido de fazer do Rio um ótimo parceiro dos Jogos em todos os sentidos, abraçando por completo as metas, objetivos e ideais dos Movimentos Olímpico e Paraolímpico.¹⁸

O olimpismo, segundo a Carta Olímpica, alia o desporto à cultura e à educação, enquanto direitos fundamentais sociais, no valor educativo do bom exemplo, na responsabilidade social e no respeito pelos princípios éticos fundamentais universais, com o objetivo de colocá-lo [o desporto] ao serviço do desenvolvimento

¹⁷ SAMPAIO, Renata Alves. A violência do processo de urbanização. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). *Crise urbana*. São Paulo: Contexto, 2015.

¹⁸ RIO DE JANEIRO (Prefeitura). *Dossiê de candidatura Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*. Disponível em: <https://www.rio2016.com/sites/default/files/parceiros/dossie_de_candidatura_v1.pdf>.

harmonioso da pessoa humana em vista de promover uma sociedade pacífica preocupada com a preservação da dignidade.

O objetivo¹⁹ do movimento é contribuir na construção de um mundo melhor (na dimensão espacial-urbana: uma cidade melhor,), sem qualquer tipo de discriminação negativa e assegurar a prática esportiva como um direito de todos. Não há como deixar, pois, de associar os valores olímpicos ao movimento internacional de afirmação dos direitos humanos.

A Carta Olímpica e a Declaração Universal de Direitos Humanos têm vistas ao estabelecimento de uma ordem de valores éticos-universais – a primeira, associada ao desporto; a segunda, com maior abrangência. O movimento olímpico, assim como o movimento humanista, também superou diversas fases históricas, de avanços e retrocessos, de (re)afirmações e violações, tal como a luta das mulheres pela igualdade de competir em categorias esportivas anteriormente reservadas aos homens ou a luta dos negros (e negras) simbolizada nos punhos cerrados de Tommie Smith e John Carlos, ouro e bronze na prova de 200 metros de atletismo masculino nos Jogos Olímpicos do México (1968).

O olimpismo, no escopo de afirmação de direitos humanos, deve, urgentemente, passar por uma transformação: deixar de se restringir aos campos e aos ginásios, e atingir, como um todo, a cidade olímpica, pois são recorrentes os episódios de violações de direitos em cidades-sede de megaeventos esportivos, inclusive de Jogos Olímpicos.²⁰

Vale consignar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos revela especial preocupação no que toca aos grupos vulneráveis situados em assentamentos informais, carecedores de estrutura física apta e desarticulados com equipamentos e serviços públicos fundamentais – nesse fragmento, será ressaltado o Sistema Geral de proteção dos direitos humanos ou Sistema ONU, sedimentado com a Carta Internacional de Direitos Humanos.

Primeiramente, a DUDH, nos seus artigos XVII e XXV, consigna a habitação como componente de um conjunto mínimo-irredutível de direitos humanos e, além disso, atrela-a ao direito a um padrão adequado. Nesse sentido, o direito à habitação ganha uma qualificação que deve intervir diretamente em seu conteúdo e no estudo dos índices de sua satisfação pelo Estado.

¹⁹ Vide: COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. *O Olimpismo*. Disponível em: <<http://www.cob.org.br/pt/cob/movimento-olimpico/o-olimpismo>>. Acesso em: 27 abr. 2016, às 22h17min.

²⁰ Nos termos do levantamento realizado por Raquel Rolnik, em Seul, 15% da população sofreu despejos forçados e 48 mil edifícios foram demolidos antes dos Jogos Olímpicos de 1988; em Barcelona, 200 famílias foram desalojadas com a finalidade de dar lugar à construção de novos anéis viários antes dos Jogos Olímpicos de 1992; em Pequim, nove projetos relativos à construção, para os Jogos Olímpicos de 2008, do grande estádio de superfície, de mais de 1 milhão de metros quadrados, exigiram o reassentamento de moradores; em Nova Déli, 35 mil famílias foram despejadas de terras públicas para preparar os Jogos de Commonwealth de 2010; na África do Sul, 20 mil moradores foram removidos do assentamento informal de Joe Slovo (ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 248).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966,²¹ em complemento à Declaração Universal, no seu artigo 11, enuncia que os Estados Partes aderentes reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. No mais, os Estados Partes assumiram o compromisso de adotar as medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito à moradia adequada (Sexta Sessão, 1991) além de trazer balizas para a definição do conceito-índice de adequação, releva especial preocupação com os grupos vulneráveis.

O conceito de adequação, conforme salienta Nelson Saule Junior, “é particularmente significativo com relação ao direito à moradia, posto que serve para sublinhar uma série de fatores, a serem verificados quando da avaliação se determinada forma de moradia pode ser considerada ou não ‘a moradia adequada’, segundo as finalidades do pacto”, pois, continua o jus-urbanista em sua exposição, “[a]inda quando a adequação for determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê acredita que, assim mesmo, é possível identificar determinados aspectos deste direito, o que devem ser levados em consideração para esta finalidade, em qualquer contexto particular”.²²

Os aspectos previstos no Comentário Geral em destaque são: (a) segurança jurídica da posse; (b) disponibilidade dos serviços materiais, benefícios e infraestrutura; (c) gastos suportáveis; (d) habitabilidade; (e) acessibilidade; (f) localização; (g) adequação cultural.

Neste estudo, despejar-se-á ênfase no aspecto da segurança jurídica da posse, assim entendida como “um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e à terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade”, vale dizer, “todos devem ter

²¹ No que tange à proteção do direito à moradia no Sistema Geral, cumpre ainda referir: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (em especial, o artigo 17, que trata da inviolabilidade de domicílio); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo V); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (em particular a alínea *h* do item 2); Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 21, item 1); Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (artigo 43, alínea *d*); por fim, nesse arrolamento exemplificativo, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (artigo 21).

²² SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 103.

um grau mínimo de segurança da posse que garanta proteção legal contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças”.²³

E esse compromisso não é simbólico ou retórico, pois, os Estados partes, pelo 12º item do Comentário em destaque, devem adotar quaisquer medidas que sejam necessárias para tal propósito, com a participação de todos os afetados pela política pública desenhada e efetivada, incluindo a população em situação de rua e aqueles com moradia inadequada. A atuação deve atingir o máximo de recurso disponíveis, o que enseja a desconstrução da reserva do possível como impedimento argumentativo para a efetivação de direitos sociais, dentre os quais o direito à moradia.²⁴

O Comitê sugere remédios jurídicos domésticos para a realização do direito à habitação adequada, dentre os quais, os apelos jurídicos, objetivando evitar despejos ou demolições planejadas através da emissão de uma contraordem judicial, procedimentos jurídicos objetivando uma indenização posterior a um despejo ilegal, dentre outras.

Por derradeiro, o Comentário Geral nº 4 do Comitê DESC/ONU recorta uma modalidade de hipervulnerabilidade, relacionada ao aspecto urbano, que são os despejos forçados, que, à primeira vista, são incompatíveis com as requisições do PIDESC e apenas podem ser justificados em hipóteses excepcionais. E neste grupo (moradores de assentamentos informais em contexto de despejo forçado), é possível, ainda, identificar sujeitos ainda mais vulneráveis (sobrecamadas de vulnerabilidade).

O Comentário Geral nº 7 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, por sua vez, versa sobre os despejos forçados, assim entendidos “a remoção permanente ou temporária, contra a vontade dos indivíduos – há a menção, no Comentário Geral, das mulheres,²⁵ das crianças, dos jovens, dos anciãos (*rectius*: idosos), dos povos indígenas, das minorias étnicas ou de outro

²³ ROLNIK, Raquel. Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos. In: *Revista da Defensoria Pública* – Edição especial de habitação e urbanismo, 2014, p. 197.

²⁴ Nos termos da monografia de Alessandra Gotti, “[a] noção de progressividade, por sua vez, traduz-se em um duplo comando: a) a obrigação de adotar medidas com vistas à implementação gradual dos direitos sociais; b) obrigação de não retroceder com relação ao nível de fruição dos direitos já conquistados. A partir desse duplo comando é possível sustentar a existência de dois princípios autônomos, embora inter-relacionados e complementares: a) o princípio da implementação progressiva, expresso no art. 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e) o princípio da proibição do retrocesso, o qual está implícito no mesmo dispositivo, por ter sua formulação extraída da noção de progressividade nele adotada” (GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais*: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012).

²⁵ Segundo o item 10 do Comentário Geral, em todos estes grupos, as mulheres são particularmente vulneráveis em virtude da discriminação jurídica e de outras formas de discriminação que ocorrem em matéria de direito à propriedade (incluída a propriedade de uma moradia), o direito de acesso à propriedade de moradia, e sua particular vulnerabilidade aos atos de violência e de abuso sexual quando se quedam em determinado lugar.

tipo, assim como outros indivíduos e grupos vulneráveis, que se veem afetados por medida desproporcional decorrente da prática de despejos forçados –, famílias e/ou comunidades, das casas e/ou terras que ocupam sem provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra”, tomando-os como graves violações de direitos humanos atrelados a conflitos internos e violência popular ou étnica ou ao discurso justificante de desenvolvimento econômico-espacial, inclusive aquele decorrente da realização de megaeventos esportivos:

Outros casos de desalojamento forçado ocorrem em nome do desenvolvimento. As expulsões podem ser realizadas nem conexão com conflitos sobre direitos de terra, projetos de desenvolvimento e infraestrutura, como a construção de barragens e outros projetos de energia em larga escala, a aquisição de terras associadas à renovação urbana, renovação habitacional, programas de embelezamento da cidade, a limpeza da terra para fins agrícolas, especulação desenfreada da terra, ou a realização de grandes eventos esportivos como os Jogos Olímpicos.

Por derradeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), ocorrida na cidade de Quito, Equador, de 17 a 20 e outubro de 2016, aprovou o documento final, uma Nova Agenda Urbana.

Nos termos da Declaração, desde as Conferências das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos em Vancouver, em 1976, e em Istambul, em 1996, e a aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no ano 2000, foram constatadas melhoras na qualidade de vida de milhões de habitantes nas zonas urbanas, dentre os quais os habitantes de bairros marginais e assentamentos informais. Porém, subsistem diversas formas de pobreza. As desigualdades crescentes e a degradação ambiental ainda constituem relevantes obstáculos ao desenvolvimento sustentável. A exclusão social e econômica e a segregação socioespacial continuam sendo uma realidade irrefutável nas cidades e assentamentos humanos.

A Nova Agenda Urbana demonstra especial preocupação, dentre outras (hi-per)vulnerabilidades, com os despejos forçados, notadamente nos itens 31, 107 e 111, senão vejamos:

31. Nos comprometemos a promover políticas em matéria de moradia a nível nacional, subnacional (regional) e local que respaldem a realização progressiva do direito à moradia adequada para todos como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado; que combatam todas as formas de discriminação e violência e impeçam os despejos forçados arbitrários e que centrem nas necessidades das pessoas sem casa, as pessoas em situações vulneráveis, os grupos

de baixa renda e as pessoas com deficiência e propiciem ao mesmo tempo a participação e colaboração das comunidades e os interessados pertinentes na planejamento e aplicação dessas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, em conformidade com a legislação e as normas nacionais.

107. Encorajaremos a elaboração de políticas, instrumentos, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções de moradias acessíveis e sustentáveis, incluídas as locações e outras formas de posse, assim como soluções cooperativas como a coabitação, os fundos fiduciários de terras comunitárias e outras formas de posse coletiva nas quais se tenham em conta a evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, e afim de melhorar a oferta de moradia (especialmente para os grupos de baixa renda), prevenir a segregação e os deslocamentos e despejos forçados arbitrários e proporcionar uma ressignificação digna e adequada. Isso incluirá o apoio aos planos de autoconstrução e construção gradual de moradias, com especial atenção aos programas de melhoria dos bairros marginais e assentamentos informais.

111. Promoveremos a elaboração de normas adequadas e exequíveis no setor da moradia, incluídos, segundo o caso, os códigos de construção, regulamentos, permissões de construção, ordenamentos e leis de uso do solo e regramentos de ordenação resilientes; combateremos e preveniremos a especulação, os deslocamentos, a falta de moradia e os despejos forçados arbitrários; e velaremos pela sustentabilidade, pela qualidade, pela acessibilidade, pela saúde, pela segurança, pela eficiência no uso da energia e dos recursos, e pela resiliência. Fomentaremos também uma análise diferenciada da oferta e da demanda das moradias baseada em dados de boa qualidade, oportunos e confiáveis a escala nacional, subnacional (regional) e local, tendo em conta as características concretas sociais, econômicas, ambientais e culturais.

À guisa de conclusão parcial, pode-se, então, sublinhar que os despejos forçados são graves violações de direitos humanos, uma forma terrível de violência urbanística consoante reconhecimento expresso pela ordem internacional dos direitos humanos. A informalidade urbana, com efeito, funciona como um importante fator (ou, ao menos, potencial) urbano de vulneração, diante da intolerância da cidade-sujeito e da desproteção da legislação urbanística, sob a perspectiva de uma leitura rasa e imediata. Produz-se, quase de forma fabril, vulneráveis por toda a cidade, que acabam por sofrer violações em seu plexo de direitos fundamentais. Existe, evidentemente, um público-alvo preferencial dos despejos forçados, que são os moradores de assentamentos informais, principalmente aqueles situados em áreas cobijadas pelo mercado imobiliário e financeiro.

Esse fenômeno urbano é bastante presente no Brasil. Também se verificou de maneira muito recorrente na história da urbe do Rio de Janeiro e alcançou

um de seus auge no contexto da realização dos Jogos Olímpicos, como se pode perceber nos relatos de Altair Guimarães, expostos no próximo tópico. A quarta versão do Dossiê Megaeventos e Direitos Humanos no Rio de Janeiro, no diapasão das edições anteriores, denuncia esse processo de remoções involuntárias, que “são a ponta de um projeto de transformação profunda na dinâmica urbana do Rio de Janeiro, envolvendo, de um lado, novos processos de elitização e mercantilização da cidade, e, de outro, novos padrões de relação entre Estado e os agentes econômicos e sociais, marcados pela negação das esferas públicas democráticas de tomada de decisões e por intervenções autoritárias, na perspectiva daquilo que tem sido chamado de cidade de exceção”.²⁶ Segundo os números levantados no Dossiê, conforme dados apresentados pela Prefeitura, entre 2009 e julho de 2015, foram removidas cerca de 77.206 (setenta e sete mil e duzentos e seis) pessoas.²⁷

3 A perseguição político-urbanística

Ao tomar contato com o histórico de vida de Altair Guimarães, ex-presidente da Associação de Moradores da Vila Autódromo, não há como deixar de defini-lo

²⁶ COMITÊ POPULAR DA COPA E OLÍMPIADAS DO RIO DE JANEIRO. *Megaeventos e Violações de Direitos Humanos: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro*, novembro de 2015, p. 8.

²⁷ Segundo Relatório Missão Megaeventos Esportivos na cidade do Rio de Janeiro e Violações aos Direitos Humanos (MÜLLER, Cristiano. As remoções na cidade do Rio de Janeiro a partir de uma visão crítica dos direitos humanos. In: MENDES, Alexandre F. [et al.] (Org.). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 81), elaborado pela Relatoria do Direito Humano à Cidade (Plataforma DHESCA Brasil) restou concluído o que segue: (i) Completa ausência, ou precariedade, de informação por parte das comunidades, acompanhada de procedimentos de pressão e coação, forçando os moradores a aceitar as ofertas realizadas pela Prefeitura do Rio. Cabe frisar que as comunidades visitadas, sem exceção, não tiveram qualquer acesso aos projetos de urbanização envolvendo suas áreas de moradia; (ii) Completa ausência, ou precariedade, de envolvimento das comunidades na discussão dos projetos de reurbanização promovidos pela Prefeitura, bem como das possíveis alternativas para os casos onde são indicadas remoções; (iii) Deslegitimação das organizações comunitárias e processos de negociação sempre individualizadas com as famílias, nitidamente buscando enfraquecer sua capacidade de negociação com o poder público. Nessa mesma perspectiva, cabe registrar que as negociações, em geral, são arbitrárias e sem critérios claros de negociação, inclusive no que se refere aos valores das indenizações; (iv) A utilização da justiça como um instrumento contra o cidadão, tendo como principal instrumento as ações judiciais promovidas pela Procuradoria do Município. O Poder Público Municipal tem sido uma máquina irresponsável de despejos, sem qualquer compromisso com a saúde e a vida das pessoas. A prática da Procuradoria do Município parece ser a de castigar todos os cidadãos que recorrem à justiça para proteger os seus direitos. Todas as liminares derrubadas na justiça são acompanhadas de imediata remoção, determinada pela Procuradoria, sistematicamente realizadas em situações de terror e violação de direitos humanos. O ser humano – homens, mulheres, idosos e crianças – é gravemente desrespeitado através de práticas tais como a remoção em 24 horas – sequer antes de receber as indenizações ou a sujeição das famílias a condições de vida degradantes, obrigando-as a viver entre os escombros das demolições; (v) Desrespeito à cidadania. O padrão de relacionamento dos agentes públicos é desrespeitoso com a população de baixa renda, tratada como cidadãos de segunda classe, como se os moradores não fossem portadores de direitos, lembrando o fim do século XIX, quando a propriedade era a base de todos os demais direitos, ou seja, como são moradores sem propriedades, esses não teriam direitos.

como um perseguido pelas políticas de desenvolvimento urbano desenvolvidas nos últimos cinquenta anos na cidade do Rio de Janeiro.

Ao compulsar o Dicionário Houaiss de língua portuguesa,²⁸ dele extraímos que perseguido é aquele que sofre (ou que sofreu) perseguição; perseguição, por sua vez, é o ato de perseguir e, nesse sentido, denota certa intolerância contra algum conjunto, organismo ou grupo social; de modo que, a perseguição pressupõe também um perseguidor, aquele que persegue; perseguir, ir ao encalço de, importunar de forma recorrente, impor castigo ou punição, também traz ínsita a violência (submeter com violência; impor tormento, flagelo).

A perseguição, destarte, está vinculada tanto à afirmação violenta do poder em face de um grupo discrepante, seja na ideologia ou em características intrínsecas – nesse sentido a ideia de perseguição e de perseguidos políticos. Existem perseguidos também componentes de classes oprimidas, que também se alçam a perseguidos pelas políticas, no sentido de programas, de conjunto concatenados de ações voltadas ao atingimento de um estado-ideal, como é a política de desenvolvimento urbano, aqui também entendida como um conjunto de práticas.

Surge, nesta concepção, o perseguido (e o perseguidor) político-urbanístico.

“Eu trabalhei a vida toda nesse país, mas eu passei o tempo todo, desde os meus 14 anos, sendo removido de um lado para outro. Sendo jogado igual peteca, daqui pra ali, dali pra aqui... Você começa a construir a sua vida, a sua casa, aí entra um governo que não vai ficar mais do que quatro anos e fala que você não pode mais ficar ali”, declarou, certa vez, Altair Guimarães.

Consoante entrevista concedida ao Blog Copa Pública,²⁹ Altair conta que, com um ano de idade, veio da cidade de Maricá para estabelecer moradia na comunidade de pescadores chamada Ilha dos Caiçaras, situada outrora às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, e próxima ao Clube dos Caiçaras e ao Jardim de Alá, na divisa entre os bairros do Leblon e de Ipanema, zona sul, região nobre da cidade do Rio de Janeiro. Em 1967, após a gestão Carlos Lacerda (1960-1965), quando tinha 14 anos, Altair foi (pela primeira vez) removido sob o pretexto de preservação do meio ambiente natural. Também foram removidos os moradores da Ilha das Dragas, da Praia do Pinto, da Catacumba, do Parque Proletário, todas comunidades da região da Lagoa – essa empreitada não se exauriu na gestão Carlos Lacerda, pois até hoje os moradores do Horto resistem às tentativas de remoção nos mesmos moldes. Entretanto, o que Altair observa é que a remoção ocorreu para o embelezamento da cidade, com estabelecimento de pedalinhos e outros atrativos turísticos.

²⁸ HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 1479.

²⁹ Entrevista de Altair Guimarães ao *blog* Copa Pública, disponível em: <<http://apublica.org/2013/06/altair-enfrenta-terceira-remocao-da-vida-pelas-olimpiadas/>>. Acesso em: 5 maio 2016, às 19 horas e 47 minutos.

Altair foi levado, por um caminhão de mudanças, para a Cidade de Deus, um bairro que seria planejado para tanto – os moradores das comunidades próximas à Lagoa foram direcionados a diferentes bairros, todos afastados da Zona Sul, rompendo-se, substancialmente, os laços de convivência comunitária anteriormente estabelecidos.

Posteriormente, com 35 anos, casado e arrimo de família, em 1992 (gestão Cesar Maia), foi novamente deslocado em razão da construção da Linha Amarela, via expressa que atualmente atrela o Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão) à Barra da Tijuca. Sem qualquer atendimento habitacional provisório ou definitivo, Altair se instalou na Vila Autódromo, comunidade de pescadores existente desde 1975.

Outrora contígua ao Autódromo de Jacarepaguá, que lhe rendeu o nome, a Vila recebeu um novo e grandioso vizinho, o Parque Olímpico. As empreitadas de remoção, por parte da Prefeitura (Gestão Eduardo Paes), intensificaram-se desde então.

Em 2007, Altair assumiu a presidência da Associação da Vila Autódromo, e, nesta função, tornou-se um dos mais notáveis símbolos de resistência urbana e de proposta de uma cidade mais pluralista. À época, o líder comunitário afirmou não ser contrário aos Jogos Olímpicos, porém argumentou que a população pobre não poderia arcar de forma tão intensa com os custos desse evento de 27 dias, entregando suas casas e a vida estabelecida em comunidade, como por duas outras vezes experimentou.

Altair, pescador, procurou, durante toda a vida, resistir morando em áreas dedicadas à pesca, mas também próximo às áreas concentradoras de empregos formais e de equipamentos e serviços públicos, além de cernes da estrutura de mobilidade urbana, com vistas a trazer maior conforto à sua família.

Teve, porém, sua casa demolida em 04 de agosto de 2015, após aceitar acordo no sentido de seu deslocamento para o empreendimento Parque Carioca – não se verifica o contentamento de Seu Altair com essa nova remoção, pois, em entrevista anterior, afirmou que o Município até pode dizer que o Parque Carioca é maravilhoso, porém “moradia não é quatro paredes, mas a história, o vínculo da comunidade, da identidade de cada um de nós com nosso lugar”.³⁰

Não resistiu até o fim, mas até o limite de suas forças. A resistência nunca é empreitada fácil. Seu Altair foi vítima, por três vezes, de expulsões involuntárias. Sua luta, entretanto, não ficará apagada, uma vez que a resistência por ele empreendida, em cooperação com o restante da comunidade, proporcionou a permanência de parte da Vila Autódromo, de vinte famílias remanescentes, vitória compartilhada por todos.

³⁰ AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015, p. 94.

Em outra entrevista concedida, em comparação à sua primeira remoção, ocorrida da década de 1960, constata que atualmente há mais chance de luta, pois, na época da ditadura, “com o governador Carlos Lacerda [ainda no Estado da Guanabara] e Sandra Cavalcanti [secretária de Serviços Sociais entre 1960-1965], você não podia espernear de jeito nenhum, e assim nos jogaram na Cidade de Deus”.³¹

Esta declaração do líder comunitário nos convida a refletir sobre as reais possibilidades de resistência urbana no período pós-democrático, que mais se assemelha, contudo, a um período de transição democrática inacabada, estágio histórico-político que se espraia também na gestão da cidade, a despeito dos marcos da consolidação de um capítulo constitucional relativo à política urbana e do Estatuto da Cidade.

Nada pode assegurar que nunca mais receberá outro ataque de remoção, nada obstante inserido, agora, no mercado formal-imobiliário, pois outro instrumento comum de hegemonização da cidade é, de fato, a desapropriação dissociada do interesse verdadeiramente público.

Destarte, embora não seja um perseguido político nos sentidos tradicionais do termo, Altair é, sim, um perseguido pela política urbana desenvolvida por diversas e sucessivas gestões municipais do Rio de Janeiro. É, em remate, um perseguido político-urbanístico.

4 Limiar (o direito para a transformação social)

Boaventura de Sousa Santos sugere submeter a sociedade a uma crítica radical para o cumprimento do potencial emancipatório das promessas da modernidade e, para tanto, defende o repensar as concepções dominantes do direito, atitude teórica, prática e epistemológica, que denominou novo senso comum jurídico.³² Uma das premissas dessa nova proposição é a compreensão do direito como princípio de instrumento de transformação social³³ politicamente legitimado, deslocando-se “o olhar para a prática de grupos e classes socialmente oprimidas que, lutando contra a opressão, a exclusão, a discriminação, a destruição do meio ambiente, recorrem a diferentes formas de direito como instrumento de oposição”.³⁴

³¹ AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015, p. 91.

³² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 14.

³³ Nesse sentido: LIRA, Ricardo Pereira. *Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária*. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. 2ª ed. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 5.

³⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 15.

Cumprindo indagar como o direito, especialmente o Direito Urbanístico, poderá ser emancipatório, para corresponder ao convite de refundação do papel do direito e da Justiça nos chamados conflitos fundiários urbanos, notadamente diante da diferenciação territorial que rende ensejo àquilo que Ermínia Maricato³⁵ chama de exclusão urbanística e a formação da não cidade (ou cidade dos excluídos, “as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água”³⁶). Corrobora-se o entendimento no sentido de que antes de tudo, é preciso ver além do lote privado,³⁷ e pensar, segundo Edésio Fernandes, “sobre o processo de produção da ilegalidade, de entender como o mesmo processo de produção da lei tem sido um fator determinante da ilegalidade”.³⁸

O direito é um instrumento essencial, apropriado pelas classes exploradoras, para a afirmação de ideias no bojo delas consensuadas, subordinado às classes exploradas à uma leitura tradicionalmente opressora dos institutos jurídicos, principalmente aqueles de ordem civil-privatística, como a propriedade, o contrato e a família. Impõe-se, pelas diversas canetas (do legislador, dos juízes, dos membros do Ministério Público, das fazendas públicas), uma visão hegemônica acerca das coisas e de seus estados.

Há uma implicação mútua entre direito e ideologia – este último termo é aqui assumido no sentido analisado por Marx e Engels, ou seja, “um conjunto de representações, ideias e normas de conduta, por meio das quais o indivíduo é levado a pensar, sentir e agir da maneira que convém à classe que detém o poder”, ou, em outras palavras, “[t]rata-se da inculcação de uma falsa consciência, vez que nela se camufla a injusta divisão de classes da sociedade, modo de manutenção da unidade e coesão social”.³⁹

Luis Alberto Warat toma a ideologia em dois sentidos complementares, ou seja, como forma de convencimento e como meio de dominação exercida pela força ou pela persuasão (que também pode ser violenta, acrescente-se). Enquanto sistema de crenças, prossegue Warat, “é interiorizada nos indivíduos através de discursos genéricos como os da religião, o direito ou dos meios de comunicação”,

³⁵ MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 102.

³⁶ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 140.

³⁷ Edésio Fernandes afirma que “[o] jurista tradicional vê a cidade a partir do lote privado. A cidade é uma soma de lotes. O papel da lei é liminar, em alguma medida, as relações entre vizinhos. O papel do Estado, na visão do Direito Civil, é limitado a isso” (FERNANDES, Edésio. Cidade legal X ilegal (colóquio). In: VALENÇA, Márcio Moraes [Org.]. *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 24).

³⁸ FERNANDES, Edésio. Cidade legal X ilegal (colóquio). In: VALENÇA, Márcio Moraes [Org.]. *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 23.

³⁹ GANDA, Claudio. O imaginário no Direito. In: GANDA, Claudio; SAYEG, Ricardo; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Estudos do Imaginário Jurídico*. Volume 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 20.

que “vão mudando o inconsciente ideológico dos homens [e mulheres] e influem como seletores das informações ou opiniões que receberão em futuros atos de comunicação”.⁴⁰

A ideologia atravessa, segundo Tércio Sampaio Ferraz Junior, em vários pontos, a Dogmática Jurídica, pois cria condições para a realização de suas funções sociais, de modo que “a assimilação de pontos de vista ideológicos propicia o encobrimento dos problemas na medida em que faz com que certos conflitos não sejam vistos como problema”⁴¹ – nesse sentido, pode-se facilmente vislumbrar nas decisões jurídicas que envolvem conflitos fundiários urbanos a leitura preestabelecida da lide como um caso fácil,⁴² no qual os “invasores” sempre estão errados (doutrina do invasionismo) e, por isso, devem ser removidos para a defesa do direito (sagrado) à propriedade privada, sem fazer qualquer ponderação diante da afirmação do direito fundamental à moradia, que também se revela na proteção diante das remoções forçadas.⁴³

Não há como rechaçar a influência do capitalismo sobre o direito de modo a (super)estruturar um sistema jurídico que sustenta as ambições de uma classe dominante.

Propõe-se, como um contraponto, a formação de um Direito Urbanístico comunitário,⁴⁴ isto é, um instrumento jurídico de transformação da realidade urbana, apropriado pelos grupos vulneráveis urbanos (potencializando sua participação na construção, efetivação e monitoramento da política urbana), para sua defesa em relação às empreitadas de deslocamento implementadas pelo Poder Público

⁴⁰ WARAT, Luis Alberto. *Introdução ao Direito I – Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994, p. 147.

⁴¹ Ferraz Junior oferece-nos um exemplo semelhante e contundente: “[a]ssim, por exemplo, a percepção, num momento histórico, de que a proteção ao concubinato também era uma exigência de justiça, inerente ao ordenamento (pois a concubina afinal partilha com seu parceiro de sucesso e fracasso comuns), só tem sentido quando o universo de expectativas ideológicas referentes ao sentido monogâmico da família sobre conturbações. Antes disso, a ideologia vigente não autorizava o jurista a ver a situação da concubina como um problema, ainda que os conflitos daí resultantes transparecessem” (FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 186).

⁴² Sobre a diferenciação entre casos fáceis e casos difíceis, conferir: DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF/Martins Fontes, 2010.

⁴³ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 188.

⁴⁴ Aos jus-urbanistas brasileiros, com efeito, cumpre endereçar a provocação de Edésio Fernandes: “[...] é preciso que entendamos que o Direito não é um sistema objetivo, fechado em si próprio ou neutro em relação aos processos sociais. É preciso que se reconheça que o Direito brasileiro tem um papel central no processo de exclusão social e nos processos de segregação territorial, para que possamos avançar no sentido de compreender como o Direito pode ser um fator e um processo de transformação social e de reforma urbana. O lugar do jurista é crucial na mudança paradigmática, mas, para isso, como última provocação, é preciso mudar as atitudes. O lugar do jurista não pode ser mais somente no final do processo; é fundamental que ele participe de todo o processo de elaboração do planejamento e de gestão da cidade, de enfrentamento dos problemas, indicando alternativas e construindo junto com o urbanista as possibilidades de superação dos obstáculos” (FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFOSIN, Betânia (Coords.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 22).

em parceria com o mercado imobiliário-formal, que encaram a cidade também como valor de uso para a efetivação do direito à cidade por aqueles grupos, tomando a forma de um microssistema protetivo, que melhor será especificado no próximo tópico.

Por ora, com esse espírito, cumpre desconstruir o discurso de estigmatização da informalidade urbana tomando outro discurso como paradigma, a humanização do espaço informal, e sua essência como uma forma de *moradia-na-cidade*, dentre tantas outras, reclamando, tanto do Poder Público (eficácia vertical), como dos particulares (eficácia horizontal), o respeito e a tolerância às diversidades urbanísticas.

Informalidade urbana não é sinônimo de insegurança pública (nos aspectos de salubridade e securitário), tampouco de automático dano ambiental ou paisagístico. Os núcleos informais integram a paisagem urbana e nela também reluzem a sua forma poética de apropriação dos espaços (ressignificando-os), nos quais um sem-número de famílias fincam no chão o seu referencial socioespacial em busca da realização de seus projetos de vida (trabalho, estudo, cultura, lazer, dentre outros).

A ordem jurídico-urbanística e seus intérpretes, nesse contexto, devem compreender a informalidade urbana como um modo de moradia secularmente estabelecido, que, embora não contemplada de forma inclusiva nas legislações, nos planos e nos programas de urbanização e de desenvolvimento urbano (um lugar fora das ideias, portanto), conquistou seu *lugar-na-cidade*. Referida diversidade urbanística (a informalidade urbana) reclama tolerância e proteção.

A informalidade urbana deve encontrar respaldo no Direito. Favelas e ocupações não são modalidades de desvio, tampouco ilícitos ou crimes urbanísticos. Assim como as demais diversidades urbanísticas (construções de todas as ordens), devem observar certos preceitos, como a proteção ambiental, e não deve constituir um local de risco de lesão a outros direitos fundamentais, como a vida e à saúde (refere-se, aqui, às áreas de risco). A remoção de núcleos urbanos informais, com efeito, está subordinada aos mesmos pressupostos, requisitos e (devidos) procedimentos aplicáveis a qualquer outra edificação na cidade – não há aqui qualquer discrimen legítimo.

A remoção, assim como o reassentamento da população deslocada, deve ser meditada de uma maneira pluralista, com participação dos moradores (que têm muito a contribuir para a concepção de um projeto democrático de urbanização que tenha por fito a eliminação ou a mitigação dos riscos) – participação, nos termos da Carta Mundial pelo Direito à Participação Cidadã na Gestão Local, consiste em compartilhar o poder, participar nas decisões dos assuntos de interesse público ou, ainda, é um processo político educativo que articula demandas

e agendas através de ações coletivas, e para isso requer objetivos comuns e estratégias conjuntas.

Postas estas ideias limiáres (entre a exposição do problema fático, tocante à insegurança jurídica das informalidades urbanas e as constantes empreitadas de despejos forçados, e a construção de uma resposta protetiva pelo direito), seguimos para a proposta da configuração de um verdadeiro microssistema protetivo dos moradores de núcleos urbanos informais.

5 O microssistema protetivo urbanístico

A distinção (e o diálogo) entre princípios e regras⁴⁵ é um pressuposto deveras relevante para qualquer construção a partir da teoria dos direitos fundamentais. Essa diferenciação pode ser feita pela adoção de critérios vários. Alguns diferenciam pelo grau de importância, outros pelo grau de abstração e generalidade (segundo este critério comparativo, os princípios são normas jurídicas que apresentam grau de generalidade maior, quando comparados às regras). Adotaremos, neste trabalho, a diferenciação elaborada por Robert Alexy, que, de natureza qualitativa, é base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais, além de constituir a estrutura de uma teoria normativo-material dos direitos fundamentais.⁴⁶

De toda forma deve-se destacar que tanto as normas como os princípios ostentam normatividade – são, pois, normas jurídicas. O que os diferencia, principalmente, é a estrutura dos direitos garantidos por tais normas jurídicas (regras e princípios). As regras garantem direitos definitivos, ao passo que os princípios garantem direitos *prima facie* – este é o principal traço distintivo.⁴⁷

As regras apresentam estrutura diversa. São mandados de definição, isto é, determinações, que são satisfeitas, ou não satisfeitas, de modo que não há variação de graus de realização – adota-se a máxima do “tudo ou nada” (*all-or-nothing*).⁴⁸ Os conflitos entre as regras são solucionados na dimensão da validade,

⁴⁵ Acerca da distinção entre princípios e regras, conferir: SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2011; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010; VALE, André Rufino do. *Estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores*. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁴⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 85.

⁴⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais – Conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 44.

⁴⁸ Ronald Dworkin ressalta que a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas ostenta natureza lógica, distinguindo-se no que tange à natureza da orientação que oferecem. As regras, leciona Dworkin, “são aplicáveis à maneira de tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão” (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF/Martins Fontes, 2010, p. 39).

mediante a introdução, em uma das regras em conflito, de: (1) uma cláusula de exceção, que tem o condão de eliminar o conflito (critério preferencial); (2) declaração de invalidade de uma das regras (critério subsidiário).

Os princípios, por sua vez, são mandamentos de otimização.⁴⁹ São normas jurídicas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, de acordo com as possibilidades de fato e de direito – as possibilidades jurídicas são determinadas pelos princípios colidentes e regras conflitantes. Desta forma, os princípios podem ser realizados em diferentes graus. A colisão entre os princípios é resolvida de modo diverso do modelo aplicável às regras. Na hipótese de colidência entre princípios, um deve ceder, diante de determinadas condições, em relação ao outro, naquela situação, sem que se questione a sua validade ou novo estudo desta colidência em outras condições. Assim, a resolução da colidência ocorre na dimensão do peso (*dimension of weight*).⁵⁰

Identificamos que a estrutura de direitos fundamentais se assemelha aos princípios, visto que, investidos de normatividade (notadamente com o reconhecimento da força normativa da Constituição), devem ser realizados na maior medida possível – e, nesse tocante, não há diversidade entre direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais –, bem como, em caso de colisão, devem ceder, diante de determinadas condições, diante de outro direito fundamental.

Feita esta introdução, insta asseverar que a proteção à vulnerabilidade decorre do direito fundamental à igualdade, previsto fundamentalmente na cabeça do artigo 5º da Constituição da República de 1988. Consoante já sedimentado, a igualdade não se basta ao seu aspecto formal,⁵¹ a igualdade perante a lei.

⁴⁹ Ronald Dworkin também diferencia regras e princípios. Por vezes, como consigna, indica o termo “princípios” de maneira genérica, com vistas a diferenciá-los das regras; noutras vezes, de forma mais específica, dissocia princípios e políticas. Política, define Dworkin, seria “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas)”, ao passo que princípio seria “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade” (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF/Martins Fontes, 2010, p. 36).

⁵⁰ Ronald Dworkin chama a atenção para uma dimensão própria dos princípios, ausente nas regras, que é o peso ou importância. Ensina Dworkin que “[q]uando os princípios se inter cruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que outra freqüentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é” (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF/Martins Fontes, 2010, p. 42).

⁵¹ À luz da lição de Ingo Wolfgang Sarlet, “[n]a sua primeira fase de reconhecimento, o princípio da igualdade, como já anunciado, correspondia à noção de que todos os homens [e mulheres] são iguais, compreendida no sentido de uma igualdade absoluta em termos jurídicos, correspondendo ao direito de toda e qualquer pessoa estar sujeita ao mesmo tratamento previsto na lei, independentemente do conteúdo do tratamento

Além disso o direito à igualdade também se revela no aspecto material⁵² (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação a etnia, cor, classe social, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, dentre tantos outros fatores de vulneração – nestes estudos, os fatores urbanísticos de vulneração é que serão recortados.

Diante deste quadro não isonômico, está o Direito autorizado à realização de discriminações positivas⁵³ a fim de anular ou mitigar fatores de vulneração e permitir à pessoa vulnerada ou vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para a busca de sua felicidade e da realização de seu projeto de vida, ou, como melhor resume Osvaldo Canela Junior, “a igualdade substancial pressupõe condições materiais adequadas ao desenvolvimento do homem como cidadão, legítimo partícipe das decisões políticas”.⁵⁴

A igualdade ingressa, nessa toada, em sua terceira fase (viés promocional), “que caracteriza a evolução do princípio no âmbito do constitucionalismo moderno, passou a ser referida a um dever de compreensão das desigualdades sociais, econômicas, e culturais, portanto, no sentido do que se convencionou chamar de uma igualdade social ou de fato, embora também tais termos nem sempre sejam compreendidos da mesma forma”.⁵⁵

A identificação de situação de vulnerabilidade e a especificação dos sujeitos de direito em sua concretude desafiam a formação de microssistemas protetivos (como já salientado no primeiro título deste estudo). Com vistas a anular ou mitigar os fatores de vulneração urbanística, procura-se evidenciar a existência de um microssistema protetivo destinado aos vulneráveis urbanos, mormente os moradores de assentamento informal, no bojo deste agrupamento, aqueles em contexto de remoção.

dispensado e das condições e circunstâncias pessoais, razão pela qual, nesta perspectiva, o princípio da igualdade de certo modo correspondia à exigência da generalidade e da prevalência da lei, típica do Estado constitucional de matriz liberal” (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 539).

⁵² Prossegue Ingo Wolfgang Sarlet na sua exposição: “[a] atribuição de um sentido material à igualdade, que não deixou de ser (também) uma igualdade de todos perante a lei, foi uma reação precisamente à percepção de que a igualdade formal não afastava, por si só, situações de injustiça, além de afirmar a exigência de que o próprio conteúdo da lei deveria ser igualitário, de modo que uma igualdade perante a lei e na aplicação da lei se migrou para uma igualdade também ‘na lei’” (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 540).

⁵³ Conferir: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

⁵⁴ CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51.

⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 541.

Além das normas, princípios e valores constitucionais e dos tratados internacionais de direitos humanos já mencionados nos títulos anteriores, também na legislação urbanística brasileira há dispositivos direcionados à proteção/promoção/efetivação dos direitos de moradores de assentamentos informais, que, portanto, devem merecer especial tratamento pelo Estado (não apenas pelas forças de segurança, vale advertir).

O Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, orienta-se por diretrizes gerais, previstas em seu artigo 2º, tais como a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, dentre outras [diretrizes].

Ademais, para os fins perseguidos por este estudo, cumpre destacar a preocupação legislativa com a regularização fundiária, prevista, pelo art. 4º, V, *q*, do Estatuto, como instrumento jurídico e político da política urbana, e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e normas ambientais, segundo o art. 2º, inc. XIV, do Estatuto.

Nesse tocante, insta salientar que a Medida Provisória nº 759, de 2016, foi convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que passou a dispor sobre a regularização fundiária urbana, a Reurb, dentre outros assuntos no seu Título II. A Reurb, consoante o conceito autêntico cunhado no artigo 9º, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Propõe-se, a partir deste quadro constitucional e legislativo (federal), a formação de microssistema urbanístico protetivo dos moradores de assentamentos informais e, notadamente, daqueles em contexto de remoção forçada, consoante se pode vislumbrar nas legislações urbanísticas do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, melhor especificadas doravante – que passam a ser lidas também à luz do novo marco de regularização fundiária.

A Constituição estadual do Rio de Janeiro, promulgada no exercício do poder constituinte decorrente, é pautada no povo como sujeito da Vida Política e da

História do Estado do Rio de Janeiro (art. 1º), que exerce seu poder (soberania popular), tanto pelos seus representantes quanto diretamente (arts. 2º e 3º), e no Estado, enquanto unidade federativa, como instrumento e a mediação da soberania do povo fluminense e de sua forma individual de expressão, ou seja, a cidadania (art. 4º). Fundada nessa relação política entre Estado e cidadãos, direciona a política urbana, também nesse diapasão e em coro com a Constituição da República, ao atendimento ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes (art. 229, *caput*).

No artigo 229, parágrafo 1º, compreende como funções sociais da cidade o direito de todo o cidadão de acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural – nisso se aproxima à definição ulterior de garantia do direito a cidades sustentáveis cunhada como diretriz da política urbana no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Além disso, o texto constitucional estadual, no inciso I do artigo 234, estipula ainda que, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses, devem assegurar como diretriz, dentre outras, “urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quanto as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes” – também se aproximando à diretriz, consignada no Estatuto da Cidade, de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, inc. XIV).

Apesar de constituir a regularização fundiária como uma diretriz da política urbana a ser desenvolvida em parceria com os Municípios, a Constituição estadual ressalva que a prestação de serviços públicos a comunidades de baixa renda independe do reconhecimento de logradouros e regularização urbanística ou registrária das áreas em que se situem e de suas edificações ou construções (artigo 238), e, no que tange à política habitacional popular, o artigo 239 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece que “Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte”.

Nos termos do Texto Constitucional, institui-se um dever fundamental solidário de promoção de políticas públicas de construção de moradias populares

adequadas. Nessa esteira, dentre os nortes fixados pela ordem constitucional estadual, está a diretriz, ou princípio (também podemos atribuir essa natureza), da não remoção de pessoas vulneráveis de suas moradias, salvo casos irremediáveis de risco à segurança dessas pessoas, conforme o artigo 234, *in literis*:

Artigo 234. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão
I – urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, *sem remoção dos moradores*, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes. (grifei)

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro institui a não remoção como um princípio a ordenar as empreitadas de urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda. Os entes federativos abrangidos pela disposição constitucional, isto é, tanto o Estado do Rio de Janeiro, como os tantos municípios que formam seu território, não podem, a pretexto de urbanizar, regularizar os assentamentos fundiários ou atribuir títulos aos/às moradores de favelas e áreas de baixa renda, remover a população pobre.

Cuida-se de mandamento constitucional que apenas pode ser excepcionado em situação de risco à vida de seus habitantes, exceção que, diante do discurso baseado em estudos técnicos unilaterais e sem a participação efetiva das pessoas envolvidas, funciona como disposição de anulação do princípio constitucional da não remoção.

Essa diretriz (de natureza principiológica) é reiterada e complementada pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que, no inciso VI de seu artigo 429,⁵⁶

⁵⁶ Insta registrar o Projeto de Lei nº 09, de 2005, de autoria das vereadoras Leila do Flamengo e Aspásia Camargo, visou modificar o inciso VI do artigo 429 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Com a modificação pretendida, o inciso VI passaria a ter a seguinte redação: “urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida ou a saúde dos ocupantes, ou ameacem área de interesse de preservação ambiental e a proteção dos ecossistemas, da paisagem e do patrimônio cultural, devendo ser seguidas, na hipótese de remoção, as seguintes regras: a) Elaboração do laudo técnico do órgão responsável; b) Participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição de soluções; c) Reassentamento dos moradores em localidades próximas da moradia ou do trabalho, ou em locais providos de saneamento básico e de transporte coletivo”. Segundo as alterações, a diretriz de não remoção poderia ser mitigada não apenas diante do risco à vida e integridade dos habitantes, mas também a ameaça da área de interesse de preservação ambiental e a proteção dos ecossistemas, da paisagem e do patrimônio cultural. Não é só, a diretriz de reassentamento, quando necessário, dos moradores em localidade próxima da moradia ou do trabalho (constituindo-se dois referenciais espaciais) ou, ainda, em locais providos de saneamento básico e de transporte público, serviços que não resumem o mínimo para a adequação da moradia – nessa última hipótese, perdem-se os referenciais espaciais da moradia e do trabalho, o que poderia ensejar o deslocamento para áreas extremamente distantes da localidade originária. A justificativa do Projeto de Lei, “a Cidade do Rio de Janeiro tem verificado nos últimos anos o crescimento das suas favelas, em número e tamanho, o que tem levado diversas áreas do município a sofrerem danos físicos e ambientais provenientes dessa ocupação. Para tanto, faz-se necessário conter

define, como preceito da política de desenvolvimento urbano, a urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção de moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: (-a.) laudo técnico do órgão responsável; (-b.) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; (-c.) assentamento em localidades próximas dos locais de moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

O princípio da não remoção, previsto na Constituição Estadual, é complementado, em seu conteúdo, pela Lei Orgânica do Rio de Janeiro, para melhor especificação das hipóteses em que cede diante da situação de risco que, primeiramente, deve estar tecnicamente comprovada por laudo do órgão responsável, movido por todos os princípios da administração pública, notadamente impessoalidade e publicidade, e cuja conclusão possa ser desafiada por outros estudos, com ampla participação da comunidade interessada e das entidades de classe (associações de moradores, por exemplo), inclusive para a definição de possíveis soluções quanto à anulação ou mitigação dos fatores de risco a níveis razoáveis.

Cumprido salientar que a Lei nº 13.465, de julho de 2017, abriga, como um de seus objetivos, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, inc. III) – em complemento, o art. 31, em seu parágrafo 8º, ao tratar do procedimento administrativo relativo à regularização fundiária, preceitua que o requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

Ainda conforme as legislações local e regional, diante de risco irremediável, sendo necessária a remoção, o reassentamento deve ser em localidades próximas dos locais de moradia ou do trabalho, preservando os vínculos de identidade socioespacial dos membros da comunidade. Essas determinações, a partir da Lei nº 13.465, de julho de 2017, também encontram respaldo no âmbito federal, Segundo o parágrafo 2º do art. 39 do novo marco fundiário, na Reurb-S (sigla autêntica que corresponde à regularização fundiária urbana de interesse social)

o acréscimo das favelas, seja ele vertical ou horizontal". O Projeto de Lei permitiria "ao Poder Executivo tomar as medidas necessárias, quando for o caso, para a correção destas irregularidades, instituindo políticas habitacionais e áreas de especial interesse social e determinando áreas de ocupação para as camadas de baixa renda". Vislumbra-se, com fulcro no discurso legislativo, a tentativa de mitigar garantias asseguradas na Lei Orgânica, referentes às pessoas em contexto de remoção, bem como os referenciais espaciais para o deslocamento dessa população, com vistas a conter a expansão das favelas.

que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

6 À guisa de conclusão: moradores ficam!

Tabela 1: Comparação entre os planos diretores do Rio de Janeiro

Plano Diretor (do Rio de Janeiro) de 1992	Plano Diretor (do Rio de Janeiro) de 2011
<p>O uso e ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios e objetivos:</p> <p>[...]</p> <p>III- não remoção das favelas;</p> <p>[...]</p> <p>§1º- Estarão sujeitas à realocação e, portanto, não incluídas no princípio mencionado no inciso III as áreas de favelas ou residências que ocupem:</p> <p>I- áreas de risco;</p> <p>II- faixas marginais de proteção de águas superficiais;</p> <p>III- faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;</p> <p>IV- faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;</p> <p>V- áreas de especial interesse ambiental ou unidades de conservação ambiental;</p> <p>VI- vãos e pilares de viadutos, pontes e passarelas e áreas a estes adjacentes, quando oferecerem riscos à segurança individual e coletiva e inviabilizarem a implantação de serviços urbanos básicos;</p> <p>VII- áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico, de acordo com os artigos 50 e 51 desta Lei Complementar.</p> <p>[...]</p> <p>§2º- Os moradores que ocupem favelas em áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados, <i>obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 138, §2º, desta Lei Complementar e do art. 429, VI, “a”, “b” e “c”, da Lei Orgânica do Município</i> (grifei).</p>	<p>Artigo 15,</p> <p>[...]</p> <p>§1º Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como:</p> <p>I. áreas de risco;</p> <p>II. faixas marginais de proteção de águas superficiais;</p> <p>III. faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;</p> <p>IV. faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;</p> <p>V. áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza;</p> <p>VI. áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico;</p> <p>VII. áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza;</p> <p>VIII. vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes; e</p> <p>IX. áreas frágeis de encostas, em especial os talwegues, e as áreas frágeis de baixadas.</p> <p>[...]</p> <p>§2º Os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados, <i>obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 201 desta Lei Complementar, do artigo 429 da Lei Orgânica do Município, observado os dispositivos do Art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001</i> (grifei).</p>

Fonte: próprio autor

Coloca-se, por derradeiro, uma problemática setorial para análise: a Lei Complementar nº 111, de 2011, do Município do Rio de Janeiro em sentido diametralmente oposto àquele adotado pela Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992, que dispunha sobre a política urbana do Município do Rio de Janeiro e instituiu o plano diretor anterior, instituiu como regra a realocação de moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos, situados em áreas caracterizadas como pouco interessantes ao mercado formal-imobiliário e, por isso, ocupadas pela população pobre e trabalhadora, excluída deste mercado (desconstrução do espaço favelizado). Nestes casos os moradores deverão ser realocados, condicionado ao atendimento por política habitacional, à luz das diretrizes previstas no art. 201 da mesma lei.

Como método harmonizador das legislações envolvidas para a formação do microsistema protetivo urbanístico, adota-se diálogo das fontes⁵⁷ (*dialogue des sources*).

Nessa conversa entre as fontes jurídicas, quando se tratar de uma discussão afeta a um sujeito vulnerável, deve-se proceder, em detrimento de outros critérios (cronológico, hierárquico, de especialidade, por exemplo), à interpretação mais protetiva a este sujeito, protegendo e promovendo a sua dignidade (princípio conhecido no Direito Internacional dos Direitos Humanos como *pro homine* para dirimir divergências entre os planos internacional e interno⁵⁸).

⁵⁷ O diálogo pode ser de três espécies: (-a.) diálogo sistêmico de coerência; (-b.) diálogo sistêmico de complementaridade; (-c.) diálogo de coordenação e adaptação sistêmica. Primeiramente, como explica Bruno Miragem, ao abordar a relação entre o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor “no caso do diálogo sistemático de coerência, preserva-se o âmbito de aplicação de ambas as leis, evitando a sobreposição, utilizando como critério o fundamento teológico das normas (no caso da comparação entre o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor, expressando o primeiro um ‘direito de iguais’, segundo a tradição moderna do direito civil, e o segundo um ‘direito entre desiguais’, fundado no reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor como fundamento de sua proteção)” (MIRAGEM, Bruno. Eppur si muove: diálogo das fontes como método de interpretação sistemática no direito brasileiro. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes – Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 75-76). No caso do diálogo de complementaridade e subsidiariedade, prossegue Miragem, “resulta, primeiro, a conclusão sobre a não revogação do Código de Defesa do Consumidor de 1990 pelo Código Civil de 2002, ademais pelo fato de não dispor de relações de consumo. Mas, para além dessa conclusão, sustenta a possibilidade de aplicação das normas do Código Civil às relações de consumo, hipótese esta que, aliás, é expressamente admitida pelo art. 7º, *caput*, do CDC”, pois “(...) nas situações em que a aplicação da norma do Código Civil se revelar mais benéfica ao consumidor tutelado pelo Código de Defesa do Consumidor, pode afastar tipicamente a norma originalmente prevista, mediante aplicação daquela prevista no sistema geral” (MIRAGEM, Bruno. Eppur si muove: diálogo das fontes como método de interpretação sistemática no direito brasileiro. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes – Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 76). Por derradeiro, finaliza o autor, “o diálogo de coordenação e adaptação sistêmica pressupõe o Código Civil e suas normas como base conceitual para interpretação e aplicação do Código de Defesa do Consumidor”, todavia, adverte, “esta coordenação de fontes se realiza não apenas mediante a influência da lei geral sobre a lei especial, mas mediante influências recíprocas” (MIRAGEM, Bruno. Eppur si muove: diálogo das fontes como método de interpretação sistemática no direito brasileiro. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes – Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 77).

⁵⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 228.

De volta à problemática setorial: o plano diretor, como visto, inverte a lógica sedimentada na Lei Orgânica do Município e define que os moradores que ocupam favelas e loteamentos clandestinos em áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados – na diretriz da não remoção, a política pública é vertida à realocação, palavra eufêmica que corresponde à remoção dos moradores, visto que ocorre sem o estabelecimento de um plano adequado de reassentamento nas proximidades, sem romper as raízes da família com o lugar com o qual guardam identidade (socioespacial).

Essa aparente antinomia, embora em escalas de validade diversas que desafiam o controle de constitucionalidade e de compatibilidade orgânica (critério hierárquico), deve ser resolvida a favor dos vulneráveis (critério de solução mais adequado), reconhecendo-se, com esteio na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, na Lei 13.465, de 2017, e nos tratados internacionais de direitos humanos, o seguinte mandado de otimização: a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção de moradores, salvo em caso de risco inextinguível por obras de adequação, hipótese em que, além da apresentação de laudo técnico do órgão responsável (o qual será fornecido à população atingida, diante do direito fundamental à informação e ao contraditório técnico), a participação da comunidade interessada e das entidades na análise e definição de soluções, privilegiando-se os meios extrajudiciais de resolução de conflitos com o envolvimento de diversos órgãos do Município e do Estado, e, em último caso (*ultima ratio*), quando imprescindível o remanejamento, o (re)assentamento em localidades próximas aos locais de moradia ou do trabalho.

Urban informality, insecurity of tenure and forced evictions in Rio de Janeiro: for an answer by urban protection system

Abstract: After elaborating a vocabulary (urban vulnerability, urban factors of vulnerability, urban violence), this article proposes to try to construct an apparatus to defend the urban vulnerable in the face of urban violence. An itinerary will follow: first, it is necessary to show forced eviction as a serious violation of human rights and demonstrate that it is not a sporadic phenomenon (a disastrous eventuality), but something that can be repeated in the life of the same person (or of the same family). We will then proceed to propose a new way of looking at urban planning legislation, taking it from the perspective of the urban vulnerable, in order to harness the instruments of defense of this subject of law. It is suggested, at the end of this article, the formation of an urbanistic protection microsystem.

Keyword: Urban informality. Forced evictions. Urban Conflicts.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2013.

- AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. *O Olimpismo*. Disponível em: <<http://www.cob.org.br/pt/cob/movimento-olimpico/o-olimpismo>>. Acesso em: 27 abr. 2016, às 22h17min.
- COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Editora WMF/Martins Fontes, 2010.
- FERNANDES, Edésio. Cidade legal X ilegal (colóquio). In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
- FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFOSIN, Betânia (Coords.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 5ª ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- FREIRE, Paulo. *Conscientização*. Tradução de Tiago José Risi Leme. São Paulo: Cortez, 2016.
- GANDA, Claudio. O imaginário no Direito. In: GANDA, Claudio; SAYEG, Ricardo; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Estudos do Imaginário Jurídico*. Volume 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MARQUES, Claudia Lima. O “diálogo das fontes” como método da nova teoria geral do direito. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes – do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MIRAGEM, Bruno. Eppur si muove: diálogo das fontes como método de interpretação sistemática no direito brasileiro. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes – Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MÜLLER, Cristiano. As remoções na cidade do Rio de Janeiro a partir de uma visão crítica dos direitos humanos. In: MENDES, Alexandre F. [et al.] (Orgs.). *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.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIO DE JANEIRO (Prefeitura). *Dossiê de candidatura Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*. Disponível em: <https://www.rio2016.com/sites/default/files/parceiros/dossie_de_candidatura_v1.pdf>.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ZIZEK, Slavoj. *Violências: seis reflexões laterais*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Boitempo, 2014.

WARAT, Luis Alberto. *Introdução ao Direito I – Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Allan Ramalho. Informalidade fundiária, insegurança da posse e despejos forçados no Rio de Janeiro: por uma resposta pelo microsistema protetivo urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 7-37, jul./dez. 2017.
