



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E REMOÇÕES FORÇADAS: O ESTADO CONTRA A SOCIEDADE?

Thamara Francisconi Vieira Pereira (IPPUR/UFRJ) - thamarafvp@gmail.com
Mestranda em Planejamento Urbano e Regional, Especialista em Política e Planejamento Urbano, Advogada.



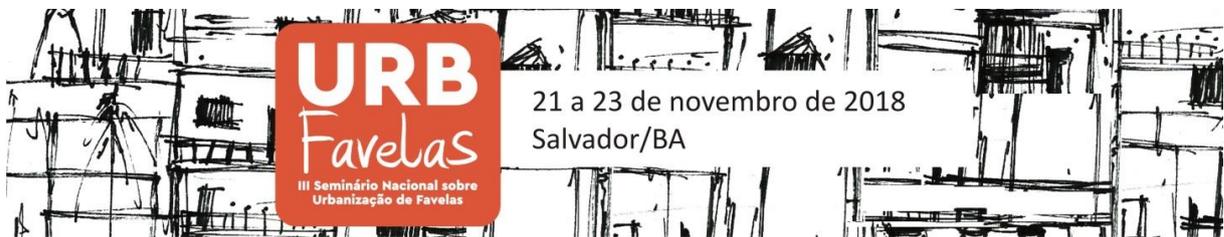
Princípio da supremacia do interesse público e remoções forçadas: o Estado contra a sociedade?

RESUMO:

O presente trabalho busca analisar a prevalência do argumento da supremacia do interesse público, constantemente manifestado pela administração pública, que, com advento da força coercitiva do Estado, promove a remoção de comunidades e moradias de áreas consideradas potencialmente interessantes do ponto de vista imobiliário e estético, em face do direito fundamental à moradia. O direito à moradia está previsto na Constituição da República como um direito fundamental social, e, como tal, não poderia ser objeto de restrição pelo Estado diante de um aparente interesse público que, na verdade, se revela como verdadeiro interesse privado de entidades que compõem o mercado imobiliário. No entanto, a administração pública, em nome do princípio da supremacia do interesse público, se encontra legitimada a produzir ações que violam flagrantemente o direito fundamental à moradia e o princípio da função social através das remoções forçadas. Pretende-se despertar para a discussão acerca da segregação do espaço urbano, que promove a expulsão das classes mais baixas onde se observa uma potencial fonte de exploração do solo. E, para além disso, pretende-se demonstrar que, no plano jurídico-normativo, as remoções forçadas são ações inconstitucionais.

Palavras-chave: princípio da supremacia do interesse público; direito fundamental à moradia; remoções forçadas; favela.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



1 INTRODUÇÃO

O princípio da Supremacia do Interesse Público está inserido em um dos pilares nos quais se funda a ideia de Estado, qual seja a de que é necessária a satisfação das necessidades de interesse coletivo em detrimento do atendimento aos interesses exclusivamente privados. Nesse sentido, foi conferida ao poder público uma série de prerrogativas e privilégios capazes de efetivar as dinâmicas de ordem administrativa.

As prerrogativas e privilégios da administração pública são consideradas instrumental para garantia e manutenção dos direitos fundamentais, pois o ente estatal representa os indivíduos e deve promover ao máximo o bem-estar social. O princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado se apresenta como um mecanismo de garantia de superioridade do interesse da coletividade diante do interesse de particulares individualmente considerados.

O conceito de interesse público, desde a sua origem, vem mudando de significação a depender do momento histórico e do contexto social em que está sendo analisado. Na atualidade, o problema da fragmentação desse conceito esbarra, muitas vezes, na confusão entre as noções de interesse público primário e interesse público secundário, pois não há como definir objetivamente o que realmente é interesse da coletividade e o que apenas interessa ao ente estatal enquanto pessoa jurídica de direito público.

A administração pública tem o poder de escolha diante do que considera interesse público ou não. Em nome deste princípio, ela está legitimada a promover ações que muitas vezes colidem flagrantemente com o objetivo do Estado de assegurar o bem-estar das pessoas, além de violar direitos fundamentais.

É preciso que se questione até que ponto o princípio da supremacia do interesse público realmente tutela o interesse da coletividade ou se está sendo usado como pretexto para que sejam promovidas ações de interesses privados de uma parcela privilegiada da população.

2 INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELATIVIZAÇÃO E PONDERAÇÃO DE INTERESSES



No passado, superado o período do Estado Liberal e a partir da constituição do Estado de Direito tem-se que a noção de interesse público se enquadrava em tudo o que fosse de interesse da coletividade para se alcançar o bem-estar dos indivíduos dentro da sociedade.

Para José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2010) “o interesse público não é o somatório dos interesses individuais dos componentes do grupo social, mas traduz interesse próprio, coletivo, gerador de satisfação geral, e não individual; enfim, busca o bem comum”. Esse conceito se afasta completamente da noção de interesse público do Estado Liberal, no qual o interesse público era a expressão do interesse particular de cada indivíduo por meio de uma lei editada pelo poder legislativo.

Uma classificação apontada pelo autor é a que separa o interesse público em primário e secundário. Interesse público primário é o que corresponde ao interesse de toda a coletividade, de todos os indivíduos como um todo. Interesse público secundário é o que diz respeito ao interesse da própria Administração pública como pessoa jurídica pública.

Na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (PIETRO, 2010) o Estado Social de Direito foi responsável pelo desenvolvimento do princípio da Supremacia do Interesse Público. Nesse período surgiu uma grande demanda por prestação de serviços pelo Estado uma vez que, o período anterior, Estado Liberal, foi responsável por disseminar profundas desigualdades sociais, rechaçando qualquer atuação do estado no sentido de promover o bem comum ao invocar o estado mínimo.

Assim, a autora concebe uma relação de bipolaridade dentro do direito administrativo que explica a origem dos princípios da Legalidade e da Supremacia do Interesse Público:

Para assegurar-se a liberdade, sujeita-se o Estado à observância da lei; é a aplicação, ao direito público, do princípio da legalidade. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgadas prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a supremacia do interesse público sobre o particular (PIETRO, 2010).

Cumprido salientar que as concepções originais dos princípios supracitados, apareceu, primeiramente, no estado liberal burguês, não intervencionista, e foram desenvolvidas no Estado de Direito, onde assumiram uma nova roupagem, principalmente para assegurar a tutela da dignidade da pessoa humana e diminuir as desigualdades sociais.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2013) interesse público não se confunde com o somatório dos interesses individuais, que, na verdade, o interesse público é o interesse do todo, do “conjunto social”. No entanto, o autor ressalta que não se deve entender como antagônicos os conceitos de interesse individual e interesse do todo, mas que o interesse público se caracteriza por



ser o interesse do conjunto social consubstanciado na consciência autônoma de cada indivíduo. O interesse público seria para Celso Antônio (MELLO, 2013), portanto, “a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade”.

Para Alice Gonzalez Borges (BORGES, 2007):

[...] todo o direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e a indisponibilidade do interesse público. Sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas prerrogativas de potestade pública e, de outro, as sujeições de potestade pública, que corporificam o conteúdo de atividade administrativa. Tais prerrogativas e sujeições só encontram sua única razão de ser em face do interesse público que as justifica. Sem sua existência perderiam qualquer significado em um Estado Democrático de Direito.

Assim, para a autora, não há que se falar em um antagonismo permanente entre interesse privado e interesse público e que esse, através da supremacia, sempre prevalecerá sobre aquele. Na realidade, o interesse público prevalece na medida em que concede maiores benefícios a um maior número de pessoas, mas sem esquecer de respeitar direitos fundamentais na medida do possível e sem violar a dignidade da pessoa humana.

Em contraposição aos autores acima citados, Gustavo Binbenojm (BINENBOJM, 2005) entende não ser mais compatível se falar em supremacia do interesse público nos tempos atuais diante da sistemática do direito administrativo moderno, que se baseia nos princípios constitucionais para legitimar os seus atos. Ele defende, ainda, a não utilização do termo supremacia e sim do termo proporcionalidade para análise de interesses públicos versus interesses privados.

Esse autor sustenta a impossibilidade de se extrair da norma constitucional o fundamento do chamado princípio da supremacia do interesse público, pois a Constituição de 1988 traz em seu bojo uma série de previsões que resguardam os direitos e garantias individuais. Binbenojm (BIENBOJM, 2005). afirma que: “a Lei Maior é orientada sob o influxo do princípio da dignidade da pessoa humana, do que deflui a necessidade de se estabelecer, em alguma medida, proteção ao interesse do indivíduo quando ameaçado frente aos interesses gerais promovidos pelo Estado.”

Binbenojm (BIENBOJM, 2005) pontua, por fim, que não há como existir uma supremacia do interesse público, pois isso se afasta flagrantemente de uma ponderação de interesses que se faz necessária para aferição do melhor interesse no caso concreto. O princípio acaba engessando as relações uma vez que produz sempre a prevalência do interesse público sobre o privado, ignorando as peculiaridades de cada situação específica.

Parte da doutrina (SARMENTO, 2012) passou a defender a desconstrução do princípio da supremacia do interesse público por entender que este revestia-se de um caráter autoritário, indo de



encontro aos princípios apregoados na Constituição de 1988. Eles entendem que o uso da proporcionalidade nas situações em que se verifica a colisão entre direitos públicos e direitos fundamentais deve ser feito em detrimento da supremacia do interesse público, portanto negam que o interesse público seja sempre superior ao interesse particular.

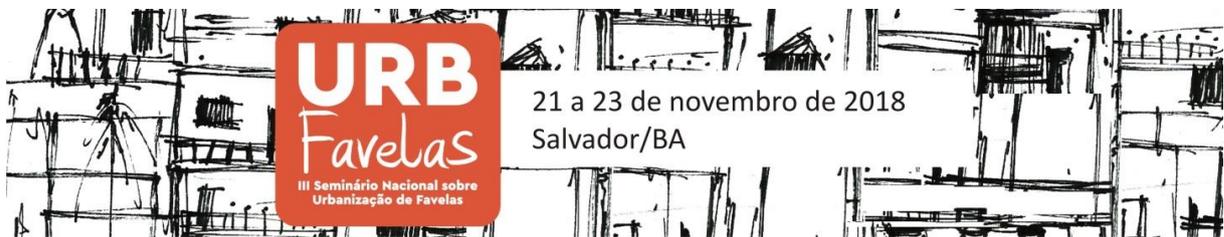
O administrador público ao se deparar com uma situação de conflito não deverá decidir a questão através da discricionariedade, mas deverá aplicar a técnica da ponderação de interesses e sopesar qual é o melhor interesse no caso concreto. Binjenbojm expõe seu raciocínio da seguinte forma:

[...] não é livre o agente público para decidir por um ou por outro caminho. Chamado a realizar um interesse de índole difusa, para cuja implementação se depare, frontalmente, com um interesse particular juridicamente protegido, deve o administrador, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo (BINENBOJM, 2005).

Eventuais interferências nos direitos fundamentais só se justificariam se estivessem pautadas no princípio da proporcionalidade. Os autores em questão sustentam a desconstrução do princípio da supremacia do interesse público por entenderem que a sua vigência acaba fazendo com que ele sempre prevaleça, em qualquer situação, o que acaba esvaziando por completo o conteúdo dos direitos fundamentais. Restringem a noção de interesse público a mero interesse do poder administrativo como pessoa jurídica - interesse público secundário. Daniel Sarmiento (SARMENTO, 2012) chega a falar que “o discurso da supremacia encerra um grave risco para a tutela dos direitos fundamentais, cuja preservação passa a depender de valorações altamente subjetivas feitas pelos aplicadores do direito em cada caso”.

Em contrapartida, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Emerson Gabardo, Alice Gonzales e Irene Patrícia Nohara, rechaçam a tese da destruição do princípio da supremacia do interesse público. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é primeiramente um mecanismo de garantia de superioridade do interesse da coletividade diante do interesse de particulares individualmente considerados, mas também de garantia dos interesses particulares uma vez que estes integram o interesse coletivo.

Não se deve desconsiderar a importância de o poder público estar em uma posição de autoridade, onde ele possa administrar a relevância do que é interesse público e dos conflitos que possam surgir das práticas sociais. Entretanto, interesse público aqui tratado será sempre o interesse público propriamente dito e primário, aquele que efetivamente atende aos anseios da sociedade e aos



interesses particulares como um todo. Os interesses secundários somente serão atendidos se coincidirem com os interesses primários.

Di Pietro (PIETRO, 2010) assim sinaliza:

O princípio da Supremacia do Interesse Público, ao contrário do que se afirma, não coloca em risco os direitos fundamentais do homem. Pelo contrário, ele os protege. Veja-se que o direito administrativo nasceu justamente no período do Estado Liberal, cuja preocupação maior era a de proteger os direitos individuais frente aos abusos do poder.

A autora entende que a doutrina que se diz inovadora se revela, em certa medida, extremamente conservadora uma vez que prega ideais bem características do liberalismo, ao se preocupar demasiadamente com a atuação positiva do Estado e não focar nas questões relacionadas ao bem comum.

Invocar o princípio da Supremacia do Interesse Público não significa, portanto, passar por cima dos direitos fundamentais. A proporcionalidade e a razoabilidade sempre estiveram presentes no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), quando da análise dos interesses públicos versus interesses privados.

A Supremacia do Interesse Público, ao invés de ser desconstruída ou destruída, como pretendem alguns, deve ser entendida como um instrumento para satisfação dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana, fundamento precípua da Constituição de 1988 (BRASIL 1988).

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) se legitima a partir da proteção aos direitos fundamentais diante das arbitrariedades que o indivíduo possa vir a sofrer. É esse o núcleo que embasa a Carta Magna, diferente de algumas constituições anteriores, que tinham a figura do Estado autoritário como protagonista. Dessa forma, a melhor maneira de interpretar o princípio da supremacia do interesse público é a que garanta o maior respeito aos fundamentos da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, as remoções forçadas de comunidades instaladas há várias gerações em um determinado local para construção de vias ou “revitalização” de áreas degradadas não se apresentam como ações legítimas do ponto de vista do interesse público. Ao mesmo tempo que violam o direito à moradia de milhares de pessoas. Não é admissível a violação de direitos fundamentais com a alegação de atendimento ao interesse público, visto que esse visa, ou deveria visar, à proteção daqueles.



3 SEGREGAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A questão fundiária no Brasil pode ser analisada desde o período da chegada dos portugueses no território brasileiro, que era habitado, até então pela população nativa. Os portugueses se apropriaram de vastas extensões de terra para explorarem ao máximo as riquezas naturais e, para tanto, começaram um processo de extermínio dos verdadeiros dos índios, motivados pelo desejo de adquirir novos territórios (MORAES; VIVAS, 2014). Assim, o processo de obtenção de terras teve como característica principal a utilização da força.

Posteriormente, no período colonial, em decorrência da extensão do território brasileiro, a coroa instituiu uma forma de divisão e doação de grandes lotes de terra a determinadas pessoas, as chamadas Sesmarias. Com isso, iniciou-se o processo de constituição da propriedade privada no Brasil (ALCÂNTARA FILHO; FONTES, 2009). Cada uma dessas enormes porções de terra ficava nas mãos de uma única família, o que foi fundamental para a concentração das propriedades e para a formação dos latifúndios. Com a independência do Brasil em relação à Portugal, no ano de 1822, também houve a extinção do sistema de Sesmarias (MORAES; VIVAS, 2014).

A Constituição de 1824 (BRASIL, 1824), a primeira constituição brasileira, já previa o direito de propriedade, que seria alcançada através de atos de ocupação. Em 1850 passou a vigorar a primeira legislação que regulava a questão da propriedade, a Lei de Terras (MORAES; VIVAS, 2014). Frise-se que a propriedade era privilégio de poucos e ainda se vivia um período escravista.

Com o fim do período escravocrata, em 1888, ficou evidente que essa parte da população foi excluída do processo de aquisição de terras. Como consequência, pode-se observar, nessa época, a formação de muitos quilombos rurais e urbanos, além de uma política que incentivava a vinda de imigrantes europeus para o Brasil, como uma solução para a questão da mão-de-obra (ROLNIK, 2013). Raquel Rolnik destaca, ainda, que:

A substituição do escravo negro pelo imigrante livre foi acompanhada de um discurso que difundia a solução como alternativa progressista, na medida em que europeus “civilizados e laboriosos” trariam sua cultura para ajudar a desenvolver a nação. A alternativa implicou também a formulação de uma teoria racial: a raça negra estava condenada pela bestialidade da escravidão e a vinda de imigrantes europeus traria elementos étnicos superiores que, através da miscigenação, poderiam branquear o país, numa espécie de transfusão de puro e oxigenado sangue de uma raça livre (ROLNIK, 2013).



A população negra foi a que mais intensamente viveu o processo de segregação sócioespacial uma vez que, excluída da construção das cidades ditas “formais”, foi obrigada a constituir a sua sobrevivência de maneira espontânea nos “territórios negros” (ROLNIK, 2013).

Para Letícia Osório (OSÓRIO, 2004), o problema do urbanismo no Brasil não foi propriamente a falta de planejamento urbano, mas o planejamento que partia e parte de uma lógica excludente, de expulsão dos pobres das áreas mais atrativas para o capital privado, de embelezamento de algumas áreas como solução para a higiene e para a eliminação de epidemias.

Tudo o que se produzia em relação a regulação das terras, a começar pelo Código de 1916 (BRASIL, 1916), que tratava a propriedade quase como um direito absoluto, elevava o valor das terras que estavam submetidas a essas regras, normalmente as propriedades das áreas centrais, de modo que a população menos favorecida não teria acesso a essas terras mais bem localizadas, mas somente as que estivessem nas periferias não submetidas à regulamentação (OSÓRIO, 2004). Leticia Marques Osório explica a consequência desse tratamento desigual:

Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada. O efeito produzido sobre a forma das cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: a *cidade formal*, legal e urbanizada, e a *cidade informal*, ilegal e desprovida de infraestrutura (OSÓRIO, 2004).

Um exemplo bastante significativo é o da cidade do Rio de Janeiro que, no início do século XX, passou pela reforma urbana de Pereira Passos (SANTOS, 2012). A reforma tinha o objetivo de dar ao Brasil características mais modernas, com inspiração na cidade de Paris. O planejamento urbano era justificado principalmente como política de saúde coletiva, para evitar a disseminação de doenças infecto-contagiosas (SANTOS, 2012).

Nesse sentido, o direito à moradia é o direito fundamental mais afetado pelos processos de urbanização capitalista que as cidades experimentam (FERNANDES; ALFONSIN, 2014), mesmo que a sua proteção esteja expressa em diversos regramentos nacionais e internacionais.

O direito à moradia está previsto tanto na legislação nacional, na Constituição da República (BRASIL, 1988) e no regramento infraconstitucional; como na legislação internacional, através dos tratados ratificados pelo Brasil. É considerado um direito humano e primeiramente teve seu reconhecimento, no plano internacional, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, no ano de 1948. O artigo 25º, item 1 (PARIS, 1948) da Declaração preceitua:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços



sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No Ano de 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas deu origem ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e ao Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. O artigo 11, parágrafo 1º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entrou no sistema jurídico brasileiro através do Decreto 591 (BRASIL, 1992) e previa expressamente o direito à moradia adequada e a responsabilidade dos Estados na promoção desse direito para a população:

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

Na legislação nacional, a moradia possui uma expressiva tutela com regramento constitucional e infraconstitucional. A Constituição da República (BRASIL, 1988) já no artigo 5º, XI protege a moradia ao estabelecer que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar, sem consentimento do morador, salvo em situações excepcionais como flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial. A inviolabilidade do domicílio revela uma necessidade de proteger o local destinado à moradia do indivíduo, revela um esboço da ideia de moradia como um direito de defesa contra possíveis ingerências de terceiros.

No artigo 6º (BRASIL, 1988), a moradia foi incluída para integrar o rol dos direitos sociais, de segunda dimensão, também denominados direitos prestacionais, pois demandam uma atuação positiva do Estado para que sejam efetivados. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) ao regulamentar a política urbana nacional, estabeleceu diretrizes gerais, dentre as quais a que está prevista no artigo 2º, I (BRASIL, 2001), que destaca a moradia como um dos direitos que garantem a formação das cidades sustentáveis, além de uma série de instrumentos que visam à proteção da moradia adequada, como é o caso da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Todavia, mesmo diante de toda a proteção jurídico-normativa que o direito à moradia apresenta, ainda não se conseguiu reverter quadros de violação desse direito. Para Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin, o urbanismo industrial foi marcado pela preocupação de expansão da indústria



através de um planejamento tecnicista (FERNANDES; ALFONSIN, 2014). Hoje, na economia pós-industrial, baseada na prestação de serviços e na velocidade da transmissão de informação, a urbanização ainda está presente na cidade, mas presta-se a um papel diferente: garantir que o modelo de produção capitalista se consolide. A cidade é agora o próprio objeto dessa produção e não apenas um meio para o projeto de expansão capitalista (FERNANDES; ALFONSIN, 2014).

Nessa esteira, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (FERNANDES; ALFONSIN, 2014) destacam que “no Brasil pós-industrial e globalizado, verifica-se a produção capitalista da própria cidade, tratada como mercadoria por diversos atores socioeconômicos e político-institucionais, e cada vez mais gerida como uma empresa.”

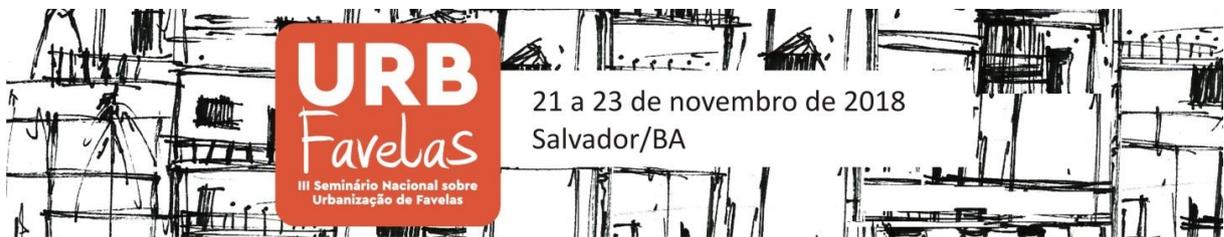
A consequência desse tratamento é o encarecimento dos imóveis urbanos, que acaba inviabilizando a permanência de famílias nas regiões que sempre habitaram, além de despejos forçados em nome do “interesse público” para dar lugar a algum empreendimento privado, em detrimento do direito humano à moradia exercido por pessoas mais pobres (FERNANDES; ALFONSIN, 2014).

A situação atual da moradia nas grandes cidades revela uma articulação intensa do poder público com o setor imobiliário. A produção do espaço se dá, na prática, através de uma reprodução capitalista das práticas de mercado no meio urbano (HARVEY, 2005). O direito à moradia, nesse contexto, perde a sua destinação primordial de assegurar um direito humano e passa a ser objeto de destinação econômica. Os programas de produção de moradia, em sua maioria, são destinados à camada solvável da população, de modo que as áreas mais valorizadas são ocupadas pelos que puderem pagar o maior preço. A lógica perversa é a de privilegiar o valor da troca em detrimento do valor de uso (HARVEY, 2005).

David Harvey assevera que:

Depois que se forma a paisagem física e social da urbanização de acordo com critérios caracteristicamente capitalistas, certos limites se interpõem nas vias futuras do desenvolvimento capitalista. Isso implica que, embora o processo urbano sob o capitalismo seja moldado pela lógica da circulação e acumulação do capital, aqueles critérios modelam as condições e as circunstâncias da acumulação do capital em pontos posteriores do tempo e do espaço (HARVEY, 2005).

Assim, esses modelos de urbanização capitalista se perpetuam no tempo e podem ser facilmente reproduzidos em qualquer lugar em que haja produção econômica. No passado, o espaço urbano era desenhado para viabilizar o processo industrial. Na atualidade, o urbanismo está submetido aos interesses da economia de serviços, principalmente do mercado imobiliário (HARVEY, 2005).



Uma das ações mais usadas para alterar a paisagem do meio urbano é a remoção forçada de comunidades e realocação das mesmas em áreas distantes dos locais em que originalmente se encontravam, normalmente sem planejamento e infraestrutura adequada (OSÓRIO, 2014).

Nesse cenário, é importante pensar em como assegurar a posse das pessoas que já possuem moradia e evitar que remoções forçadas ou pelo mercado aconteçam. A segurança da posse contra os despejos forçados é vista hoje como um dos principais elementos constitutivos do direito fundamental à moradia. De acordo com o comentário geral n.7 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL, 1992) sobre despejos forçados: “os despejos forçados constituem uma grave violação aos direitos humanos”. Constituem, sem dúvida, um problema crescente nas grandes cidades que tendem a seguir um modelo de gestão baseado no planejamento estratégico e especulação imobiliária (OSÓRIO, 2014).

Para Letícia Marques Osório:

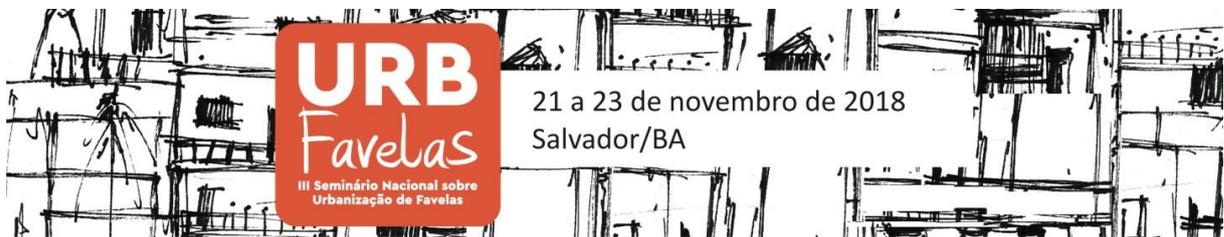
Os despejos impulsionados pelo mercado ocorrem por meio de projetos de renovação urbana, aumento dos valores da locação, o aumento do valor da terra resultantes de projetos de regularização fundiária, etc., os quais tendem a despejar as famílias mais pobres do centro da cidade para áreas periféricas e podem dar origem a aumentos exorbitantes nos gastos com habitação (OSÓRIO, 2014).

A insegurança da posse é considerada, atualmente, um problema mundial, que afeta, principalmente, os países emergentes. No ano de 1999, a ONU lançou no âmbito da Agenda Habitat, a campanha das Nações Unidas (ONU, 1999) pela segurança da posse. Essa campanha pretendeu ressaltar que:

A segurança da posse advém do fato de que o direito ao acesso e uso da terra e propriedade é subscrito por um conjunto de regras e que esse direito pode ser protegido juridicamente. A posse pode ser afetada por diversas formas, dependendo do arcabouço constitucional e legal, das normas sociais, dos valores culturais e, de alguma maneira, da preferência individual. Em resumo, uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando eles estiverem protegidos contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em situações excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente.

A importância da segurança na posse em todo o mundo pode ser observada no fato de diversas normas no contexto internacional tratarem do tema. Ela está sendo considerada como um direito humano, pois dá concretude ao direito de morar.

4 REMOÇÕES FORÇADAS: VIOLAÇÃO DE DIREITOS E RETROCESSO SOCIAL



A política de remoção de moradia no Rio de Janeiro ocorre desde a chegada da família real no país. Na época, 10 mil casas foram pintadas com as letras PR, que significava Príncipe Regente. Essas casas deveriam ser removidas para que dessem lugar à família real (PAULO, 2013). No período recente, a prática das remoções ficou ainda mais evidente devido à realização dos Megaeventos e revelaram, a violência praticada pelo Estado sobre uma população vulnerável e marginalizada.

O planejamento urbano do Rio de Janeiro, nos últimos anos, foi marcado por uma intensa política de despejos compulsórios com o objetivo de retirar a população das suas moradias, localizadas em regiões valorizadas da cidade (RIBEIRO; et al, 2014). Após as chuvas de 2010, essa política se intensificou ainda mais por existir uma justificativa considerada “legítima” para que as remoções fossem realizadas (MENDES, 2016). O discurso do risco foi usado para justificar o anúncio de remoção de centenas de famílias que estavam em áreas mais precárias. O Morro dos prazeres, por exemplo, foi uma comunidade que ficou ameaçada de remoção total após a tragédia de 2010 (MENDES, 2016).

A lógica da cidade competitiva está presente, no Rio de Janeiro, desde o plano estratégico de 1995, ano em que a cidade se candidatou a receber os jogos de 2004. Os planos estratégicos previam e preveem projetos para inclusão e reinserção, no meio urbano, de algumas camadas sociais (AZEVEDO; FAULHABER, 2015). Para Lucas Faulhaber e Lena Azevedo:

[...] as intervenções em áreas de assentamentos precários, baseadas no discurso de inclusão das famílias na cidade formal, acabam também excluindo uma grande parte da população dessas localidades ao levar uma valorização imobiliária semelhante ao mercado formal do restante da cidade (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).

Nesse sentido, ocorre a periferização do espaço urbano, que é caracterizado pelo processo de segregação e exclusão sócio-espacial da população que não possui meios para continuar habitando as regiões que ficaram supervalorizadas (AZEVEDO; FAULHABER, 2015). O processo de periferização pode ocorrer através da força repressora do Estado, quando este promove a remoção compulsória dos moradores; ou através da chamada “remoção pelo mercado”, quando deriva dos processos de gentrificação (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).

Historicamente, as favelas e as pessoas que nela habitam, são vistas como empecilhos para o progresso e a valorização da cidade, representam uma parcela da cidade que deve ser combatida



(BRUM, 2011). As diversas intervenções feitas nessas áreas, revela o desejo de exterminá-las da paisagem urbana ou de diminuir o impacto estético causado por elas.

Para Mário Sérgio Brum (BRUM, 2011), a favela passou a representar tudo o que se queria combater na cidade: o crescimento desordenado, ausência do Estado, ausência de propriedade privada. A imagem da favela, desde sua origem, é de um ambiente sem a intervenção do Estado formal, onde as pessoas possuem uma moral deturpada e incoerente com a moral do resto da cidade.

De acordo com o autor:

No caso do Rio, as favelas são vistas como fonte da violência urbana, transbordando para o asfalto. Assim, torna necessário medidas de contenção que variam desde a remoção pura e simples até a entrada maciça do Estado com aparato de segurança e “investimentos sociais”, de forma a promover nessas comunidades os direitos políticos e civis negados por agentes que promovem uma contraordem (BRUM, 2011).

Nesse sentido, a formação das favelas se deu dentro de um contexto de produção do espaço urbano excludente, que desde sempre privilegiou as camadas sociais mais abastadas. Não se pode considerar que a formação dessas comunidades ocorreu por acaso, por acidente, mas deve-se considerar que foi resultado de uma política urbana de segregação sócio espacial uma vez que as regiões ocupadas se localizavam onde se encontraria trabalho (BRUM, 2011).

A gestão do prefeito Eduardo Paes, no Rio de Janeiro, já é considerada a que mais realizou despejos compulsórios na história da cidade e um dos mais violentos nas suas ações se comparado aos números da gestão de Carlos Lacerda e da gestão Pereira Passos, ambos notoriamente os que promoveram grandes ações de remoção de favelas (AZEVEDO; FAULHABER, 2015). Os autores destacam que: “Concebendo a habitação como um direito humano universal e social como o estabelecido na Constituição brasileira, o Estado, justo aquele que deveria ser o seu garantidor de direitos, o vem desrespeitando sistematicamente.” (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).

Deve-se fazer uma diferenciação no que concerne aos atos praticados pelo poder público: de um lado existem os decretos municipais expropriatórios para garantirem a legalidade das desapropriações, o que por mais questionáveis que sejam, estão revestidos de um ato formal e legítimo; de outro lado estão as remoções, que não se revestem de tanta transparência (AZEVEDO; FAULHABER, 2015). Fauhlaber e Azevedo destacam que:

O despejo em favelas não atenta ao direito da propriedade privada, logo, a prefeitura sequer deve dar publicidade a essas ações. Através de uma simples comunicação por ato normativo do órgão executor de uma obra à Secretaria de Habitação, o imóvel referido já estar é sujeito à remoção sem direito a contestação por parte dos moradores (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).



Como a maioria dos moradores de favela não possui título de propriedade, o direito à moradia é violado constantemente. A situação de fato, a função social, garantidas pela posse ininterrupta das famílias, são ignoradas nesses casos. Os moradores são tratados como invasores e isso legitima diversas ações violentas nos despejos compulsórios. A posse, instituto de direito real, cunhado ao mesmo nível da propriedade dentro do ordenamento jurídico brasileiro, foi desconsiderada pelo Poder Público municipal.

Segundo, mais uma vez, Azevedo e Faulhaber (AZEVEDO; FAULHABER, 2015), entre os anos de 2009 e 2012 foram produzidos diversos decretos expropriatórios na cidade. Apesar de a desapropriação ser um ato revestido de legalidade, amparado pela Lei n. 9.785/1999 (BRASIL, 1999) e pelo Decreto Lei n. 3.365/41 (BRASIL, 1941), quando será atestado o interesse público da medida, é possível questionar até que ponto são realmente necessárias essas desapropriações.

Por outro lado, as áreas ocupadas por favelas ou comunidades de baixa renda, não são submetidas ao mesmo tratamento, não recebendo indenização pela terra ocupada quando o poder público objetiva utilizar a área (AZEVEDO; FAULHABER, 2015). Não se reconhece, por exemplo, os direitos que muitos teriam através da usucapião.

O argumento utilizado pelo ente estatal é o interesse público e possui fundamento em lei, no entanto, não existem debates públicos sobre os atos de desapropriação, sobre as intervenções urbanas, menos ainda sobre as remoções forçadas. O planejamento estratégico seguido pela prefeitura, em busca de uma reorganização do espaço urbano, seguiu no sentido de remover favelas para gerar valorização do território. No Rio de Janeiro, os argumentos para a realização das remoções passaram pela ideia de infraestrutura para os megaeventos.

A estratégia foi tratar os moradores como invasores, criminosos e a utilização da força policial para os que resistiam foi uma constante (AZEVEDO; FAULHABER, 2015). O ato de remoção compulsória é considerado pela ONU como uma violação de direitos humanos: “A prática de despejos forçados é considerada contrária as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada” (ONU, 2014). Junte-se a isso a abordagem desproporcional, com a utilização de spray de pimenta, bombas de gás lacrimogêneo e agressão física aos moradores, o que evidenciou a ocorrência de graves violações de direitos (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).



Assim, as remoções forçadas se revelam como ações extremamente violentas em todos os aspectos e não possuem respaldo em nenhum diploma legal. Pelo contrário, é possível inferir, através da análise dos diversos tratados e normas, que as remoções são consideradas violação de direitos humanos e um retrocesso social. Estão em confronto com dispositivos internacionais e com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da supremacia do interesse público deve ser entendido como importante vetor para as decisões do administrador público. No entanto, não é possível invocar tal princípio em ações que importem em graves violações de direitos. Em outras palavras, o princípio da supremacia do interesse público não legitima ações de remoções forçadas de moradias. Essas ações representam violação de direitos fundamentais previstos na Constituição da República.

Tendo em vista que interesse público é aquele que garante o maior respeito aos fundamentos da CRFB/88, as remoções de moradias, quando não justificadas pelo risco, representam ações inconstitucionais.

A participação da população interessada é essencial no processo de planejamento urbano. O administrador público não está autorizado a agir de forma a atender aos seus próprios interesses, tratando a cidade como uma empresa privada, onde se visa o lucro acima de tudo. Deve ouvir a comunidade e traçar junto com ela as melhores diretrizes a serem seguidas.

A cidade não pode ser palco de atuações que atendam apenas aos interesses do capital privado e do mercado imobiliário. Ela é, antes de tudo, cenário das práticas sociais de diversos grupos, que precisam decidir conjuntamente quais rumos serão tomados.

O direito à moradia deve ser protegido em sua dupla dimensão: positiva, através de políticas públicas de fomento à produção de habitação de interesse social, e negativa, em decorrência do direito de defesa das moradias, de onde se extrai a proibição às remoções. Essa proteção deve prevalecer em detrimento dos interesses de expansão capitalista, especialmente diante do problema da moradia, consubstanciado no déficit habitacional experimentado atualmente.

As remoções não deveriam ser uma opção para o administrador público. Deve-se privilegiar a manutenção das comunidades nos seus locais de origem, de modo que os laços sócio espaciais e



culturais criados pela população residente permaneçam. Somente em casos de risco seria legítimo recorrer aos despejos coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA FILHO, J. L.; FONTES, R. M. O. **A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil.** Disponível em: <http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf>. Acesso em 20 ago. 2018.

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico.** Rio de Janeiro: Mórula, 2015, p. 26.

BINENBOJM, G. **Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo.** Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/766503/DLFE-46414.pdf/Revista_59_Doutrina_pg_49_a_82.pdf. Acesso em: 06 abr. 2015.

BORGES, A. G. **Supremacia do Interesse Público: desconstrução ou reconstrução?** Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%81blico%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf. Acesso em: 13 abr. 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil,** de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.



_____. **Decreto n. 591**, de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em: 07 jun. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 3.365**, de 21 de junho de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm. Acesso em: 17 mai. 2016.

_____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6766.htm. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. **Lei n. 9.785**, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 out. 2015.

BRUM, M. S. I. **Cidade Alta**: história, memórias e estigma de favelado num conjunto habitacional do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-11_Mario_sergio_brum.pdf. Acesso em: 17 mai. 2016.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Interesse Público: Verdades e Sofismas. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 71.

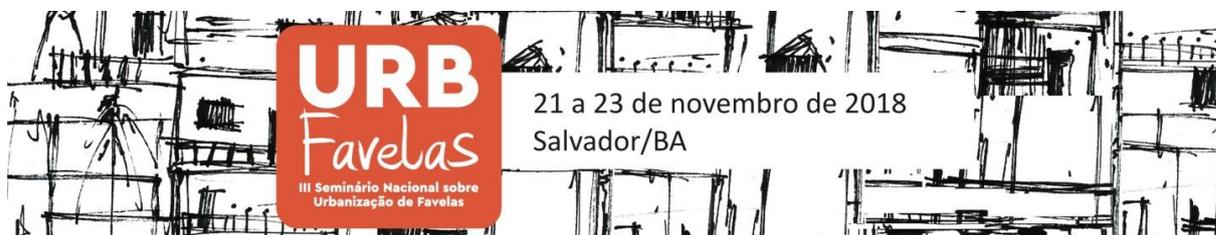
FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Direito à moradia - o que é, para que serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 16.

GABARDO, E.; HACHEM, D. W. O Suposto Caráter Autoritário da Supremacia do Interesse Público e das Origens do Direito Administrativo: uma Crítica da Crítica. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 23.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 147.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 59.

MENDES, Alexandre Fabiano. **A resistência da cidade do Rio de Janeiro diante das políticas de repressão e remoção pré-cidade-global**. Disponível em: <http://www.niepmarx.com.br/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC163F.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2016.



MORAES, L. M.; VIVAS, M. D. O Direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para que serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 142.

OSÓRIO, L. M. **Direito à moradia no Brasil**. Disponível em: http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____, L. M. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Forum, 2014, p. 47.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatoria especial sobre moradia adequada**. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/82/PDF/G1218982.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18 mai. 2016.

PARIS. **Declaração universal dos direitos humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 07 jun. 2015.

PAULO, P. P. Do “ponha-se na rua” ao “sai do morro hoje”: das raízes históricas das remoções à construção da “cidade olímpica”. Disponível em: <https://jornalocasarao.files.wordpress.com/2013/12/das-rac3adzes-histc3b3ricas-das-remoc3a7c3b5es-c3a0-construc3a7c3a3o-da-cidade-olc3admpica.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2016.

PIETRO, M. S. Z. di. O Princípio da Supremacia do Interesse Público: Sobrevivência diante dos Ideais do Neoliberalismo. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 93.

_____, M. S. Z. di; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 15.

RIBEIRO, A. et al. **Remoção e resistência na cidade do Rio de Janeiro**: lutas pelo direito ao centro da cidade. Disponível em: http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404080204_ARQUIVO_ArtigoCBG.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

ROLNIK, R. **Territórios negros nas cidades brasileiras** (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro). Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/territc3b3rios-negros.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.



SANTOS, Â. M. P. **Planejamento Urbano**: para quê e para quem? Revista de direito da cidade, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SARMENTO, D. Supremacia do Interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. (Coord.). **Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 98-99.