

Carlos Almeida Filho

Ocupações Irregulares Urbanas

Análise das políticas
públicas de moradia

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2018

1134194

Copyright © 2018 by Carlos Almeida Filho

Categoria: Direito Constitucional

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rosane Abel

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer
meio ou processo, inclusive quanto às características
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

AL447o

Almeida Filho, Carlos.

Ocupações irregulares urbanas : análise da políticas públicas de moradia /
Carlos Almeida Filho. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2018.
276 p. : il. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 187-206.
Possui apêndices e anexos.

ISBN 978-85-519-0950-8

1. Direito Constitucional. 2. Direito à Moradia. 3. Políticas Públicas.
4. Direitos Humanos. 5. Ocupação Irregular. I. Título.

CDD 342

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Lista de abreviaturas	XV
Prefácio	XVII
Introdução	1
i. Da perspectiva que se analisa o problema	1
ii. Da justificativa do presente trabalho.....	4
iii. Da estrutura do trabalho.....	5
iv. O Amálgama	7
PARTE I - O DEVER SER	9
1. O Direito e o Estado.....	9
2. O conteúdo mínimo de direitos humanos do indivíduo.....	14
2.1. “Parando o mundo”	14
2.2 Da vedação ao retrocesso	16
2.3. Do mínimo existencial	22
2.4. Dimensões dos direitos humanos?	29
2.5. Os tratados internacionais sobre direitos humanos.....	32
2.5.1. Do status do ingresso dos tratados internacionais sobre direitos humanos na ordem jurídica brasileira.....	32
2.5.2. Tratados e convenções pertinentes ao tema	38
2.5.2.1. Carta das Nações Unidas.....	38
2.5.2.1.1. Programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos (ONU-Habitat)	39
2.5.2.1.2. Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos.....	40
2.5.2.1.3. Agenda Habitat.....	42
2.5.2.2. A declaração universal de direitos humanos	45
2.5.2.3. O pacto internacional dos direitos civis e políticos	46
2.5.2.4. Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais	47
2.5.2.5. Carta da organização dos Estados americanos	49
2.5.2.6. Convenção americana sobre direitos humanos	51
2.5.2.6.1. Comissão interamericana de direitos humanos.....	52
2.5.2.6.2. Corte interamericana de direitos humanos	55

3. Um vislumbre sobre direitos humanos e fundamentais	56
3.1. A dimensão contramajoritária dos direitos fundamentais	57
3.2. A compreensão de direitos fundamentais como direitos humanos... 59	
3.3. A natureza jurídica dos direitos fundamentais	61
3.4. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais	61
3.5. Colisão de direitos fundamentais.....	63
4. Direito fundamental de moradia	68
5. O direito fundamental à cidade.....	75
6. O direito fundamental ao meio ambiente.....	77
7. O direito de propriedade e função social	84
8. Razoabilidade de proporcionalidade.....	90
8.1. Coisas iguais?	90
8.2. A natureza jurídica controversa	92
8.3. O conteúdo de razoabilidade.....	93
8.4. O conteúdo de proporcionalidade	95
PARTE II - A PRÁXIS.....	99
9. Há políticas públicas de moradia?.....	99
9.1. O que são políticas públicas?.....	99
9.2. A responsabilidade do estado na prestação de políticas públicas....	101
9.3. Quais as políticas públicas nacionais de moradia?	103
9.3.1. O programa Minha casa minha vida	104
9.3.2. REURB - Programa de regularização fundiária rural e urbana.....	109
10. Um vislumbre do panorama atual - O resultado/fracasso das políticas	110
10.1. Uma ideia do cenário nacional	110
10.2. Destaques nacionais	116
10.2.1. Ocupação Vila Soma	116
10.2.2. Obras do VLT de Fortaleza - O “legado” da Copa	117
10.2.3. A catástrofe do edifício Wilton Paes de Almeida	119
10.3. Cases tratados pela DPEAM	121
10.3.1. Conjuntos residenciais Viver melhor, etapas I e II	121
10.3.2. Remoções do PROSAMIM no Igarapé do Bindá e outras bacias.....	124
10.3.3. O caso “Cidade das luzes”	131
11. A desconexão legislativa com a realidade.....	134

12. A atuação errática do judiciário	137
13. A discricionariedade administrativa e judicial	142
13.1. Mas o que é o direito?	145
13.2. O que se esperar do direito cá por essa terra?	150
13.3. Por uma teoria da decisão.....	152
13.4. Agir é necessário	155
14. A indiferença	156
15. A malversação	158
PARTE III - COMO ENFRENTAR O ESTADO DA ARTE?	163
16. O que são ocupações irregulares urbanas?	163
16.1. Da caracterização	163
16.2. Da necessidade de levantamento social.....	165
17. Remoções coletivas	167
17.1. Inclusão em programas de moradia	167
17.2. Indenização das populações	168
17.3. Vedação à gentrificação	169
18. Regularização	171
18.1. Ocupações em áreas privadas	171
18.1.1. Usucapião coletiva.....	171
18.1.2. A desapropriação pelo Estado	171
18.1.3. A desapropriação judicial privada por posse-trabalho.....	173
18.1.4. A REURB	174
18.2. Ocupações em áreas públicas	176
19. Como evitar o evitável - Da necessidade de programas de moradia	176
19.1. Da necessidade de uma política de Estado.....	176
19.2. Transparência nas filas de programas sociais.....	177
19.3. Moradias populares	178
19.4. Loteamentos populares	178
20. A judicialização de políticas públicas	179
20.1. Controle externo de políticas públicas.....	179
20.2. Limites do controle externo de políticas públicas.....	180
20.3. Posicionamento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema	181
Conclusões	185
Referências	187
Apêndice A	207

Apêndice B	209
Apêndice C	211
Anexo A - Decisões judiciais de referência	213
1. Decisões do Supremo Tribunal Federal	213
1.1. ADI 1480 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello,	
Tribunal Pleno, julgado em 04/09/1997, DJ 18-05-2001 PP-00435 EMENT	
VOL-02031-02 PP-00213	213
1.2. ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO,	
Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011	
PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125:	216
1.3. ADI 1484, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado	
em 21/08/2001, publicado em DJ 28/08/2001 P - 00030:	220
1.4. ADI 2213 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal	
Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT	
VOL-02148-02 PP-00296:	232
2. Decisões do Superior Tribunal de Justiça	237
2.1. REsp 1389952/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA	
TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 07/11/2016:	237
2.2. IF 111/PR, Rel. Ministro GILSON DIPP, CORTE ESPECIAL,	
julgado em 01/07/2014, REPDJe 06/08/2014, DJe 05/08/2014:	239
2.3. AgInt no REsp 1707379/RR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES,	
SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 15/05/2018:	241
Anexo B - Textos pertinentes à Temática	243
1. O Rabino Eliezer	243
2. Manual de diretrizes nacionais para execução de mandados	
judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva	244
3. Enunciados do CJF sobre a desapropriação judicial privada	
por posse-trabalho	248
Anexo C - Fotos	249