

MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E AMBIENTAL

**VIOLAÇÃO DE DIREITOS,
RESISTÊNCIA E POSSIBILIDADES
DE DEFESA DAS
COMUNIDADES IMPACTADAS**

Organizadores

**Paulo Somlanyi Romeiro
Henrique Botelho Frota**

MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E AMBIENTAL
VIOLAÇÃO DE DIREITOS, RESISTÊNCIA E POSSIBILIDADES DE
DEFESA DAS COMUNIDADES IMPACTADAS

R763 Romeiro, Paulo Somlanyi, Org. ; Frota, Henrique Botelho, Org.

Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. / Organizado por Paulo Somlanyi Romeiro e Henrique Botelho Frota. Colaboração de Nelson Saule Junior e Stacy Natalie Torres da Silva - São Paulo: IBDU, 2015.

187 p.

ISBN 978-85-68957-00-4

1. Direito Urbanístico 2. Direitos Humanos 3. Megaprojetos 4. Impactos Urbanos e Ambientais I. Título II. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico III. Fundação Ford Brasil

CDD 349

CDU 34:711.4

São Paulo/SP

2015

Organização

Paulo Somlanyi Romeiro
Henrique Botelho Frota

Colaboração

Nelson Saule Junior
Stacy Natalie Torres da Silva

Estagiária

Gabriela Nunes Machado

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

Gestão 2011-2013

Presidente

Nelson Saule Junior

Vice-Presidente

Daniela Campos Libório di Sarno

Tesoureiro

Fernando Guilherme Bruno Filho

Diretora Administrativa

Ellade Laurinda Piva Imparato

Diretor Administrativo

Henrique Botelho Frota

Secretária Executiva

Rosane de Almeida Tierno

Gestão 2014-2015

Presidente

Daniela Campos Libório di Sarno

Vice-Presidente

Betânia de Moraes Alfonsin

Tesoureira

Stacy Natalie Torres da Silva

Diretora Administrativa

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro

Diretor Administrativo

Leandro Franklin Gorsdorf

Secretário Executivo

Henrique Botelho Frota

Projeto gráfico e diagramação

Antonio Oliva teles

AUTORES

Henrique Botelho Frota

Advogado. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor universitário - graduação e pós-graduação - com ênfase em Direito Urbanístico, Direito Ambiental, Direito Administrativo e Direitos Humanos. Membro Fundador do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Associado da Urucum - Assessoria em Direitos Humanos, Comunicação e Justiça. Foi Diretor Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) nas gestões 2009-2010 e 2011-2013 e, atualmente, exerce a função de Secretário Executivo.

Nelson Saule Junior

Advogado. Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor universitário - graduação e pós-graduação - e Coordenador do Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Diretor do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, onde também coordena a área Direito à Cidade. Foi Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) nas gestões 2005-2006, 2007-2008 e 2011-2013 e, atualmente, coordena a sua Comissão Internacional. Coordenador da Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. É autor de várias publicações e estudos sobre Direito Urbanístico.

Paulo Somlanyi Romeiro

Advogado. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Integra a equipe da área Direito à Cidade do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Associado do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

Stacy Natalie Torres da Silva

Advogada. Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Integra a equipe da área Direito à Cidade do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Tesoureira do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 13

INTRODUÇÃO, 15

PARTE I - DIREITO À CIDADE COMO ELEMENTO CONDUTOR
DOS PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO DE MEGAPROJETOS DE
IMPACTO URBANO E AMBIENTAL, 19

1 O DIREITO À CIDADE E A NECESSIDADE DE ESTABELEECER
UM PROCEDIMENTO ADEQUADO A SER ADOTADO EM
PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO DE MEGAPROJETOS, 20

2 DIREITO À MORADIA ADEQUADA, 23

2.1 Proteção jurídica internacional do direito humano à moradia
adequada, 23

2.2 A proteção do direito fundamental à moradia na ordem
constitucional brasileira, 29

3 EM DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE, 33

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E ACESSO À
INFORMAÇÃO, 46

5 O LICENCIAMENTO EM PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO DE
MEGAPROJETOS, 50

5.1 O papel do município no processo de licenciamento de megaprojetos de impacto urbano e ambiental: o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento essencial nos casos de grande impacto, 51

5.2 O licenciamento ambiental como instrumento de prevenção da violação de direitos humanos, 55

5.2.1 Estudo de impacto ambiental (EIA), 57

5.2.2 A efetividade das audiências públicas realizadas no âmbito dos processos de licenciamento e a urgência de uma regulamentação, 60

5.2.3 Conflito de interesses no âmbito dos processos de licenciamento, 63

6 PROCEDIMENTOS A SEREM EXIGIDOS EM CASOS DE IMPACTOS DE GRANDES PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA, 64

6.1 Fase de definição sobre a implantação ou não de determinado projeto, 68

6.2 Fase de implantação de projeto que acarrete em remoção de comunidades de baixa renda, 69

PARTE II - MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E AMBIENTAL EM FORTALEZA/CE E SÃO PAULO/SP, 73

7 VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS (VLT) - FORTALEZA/CE, 74

7.1 Caracterização do projeto, 74

7.2 Licenciamento ambiental, 80

7.3 Licitação e contratação das obras, 83

7.4 Remoções, 85

7.5 Reassentamento e aluguel social, 90

7.6 Adequação à legislação urbanística, 92

7.7 Comunidades afetadas, 94

7.8 Irregularidades e violações de direitos, 95

7.8.1 Falta de participação da população afetada na decisão do projeto e de sua localização, 95

7.8.2 Dificuldade de acesso a informações, 96

7.8.3 Irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental, 97

7.8.4 Ameaças e ações intimidatórias de agentes públicos, 97

7.8.5 Desrespeito à legislação urbanística e ao direito à moradia adequada, 98

7.9 Formas de resistência das comunidades, 100

7.10 Ações judiciais, 103

8 ACQUARIO CEARÁ - FORTALEZA/CE, 105

8.1 Caracterização do projeto, 105

8.2 Licenciamento ambiental, 110

8.3 Licitação e contratação das obras, 111

8.4 Adequação à legislação urbanística, 113

8.5 Comunidades afetadas, 113

8.6 Irregularidades e violações de direitos, 116

8.6.1 Falta de participação da população afetada na decisão do projeto e de sua localização, 116

8.6.2	Dificuldade de acesso a informações, 116
8.6.3	Desrespeito à legislação ambiental e urbanística e ao direito à moradia adequada, 117
8.6.4	Improbidade administrativa, 118
8.7	Formas de resistência das comunidades, 118
8.8	Ações judiciais, 119
9	PARQUE LINEAR RIO VERDE - SÃO PAULO/SP, 120
9.1	Caracterização do projeto, 120
9.2	Licenciamento ambiental, 127
9.3	Licitação e contratação das obras, 128
9.4	Remoções, 128
9.5	Comunidade afetada, 128
9.6	Irregularidades e violações de direitos, 133
9.6.1	Direito à informação, 133
9.6.2	Função social da propriedade pública, 134
9.6.3	Direito à cidade, 134
9.6.4	Direito à moradia, 135
9.6.5	Direito aos serviços públicos essenciais, 136
9.6.6	Direito à participação popular, 137
9.6.7	Direito à regularização fundiária, 137
9.7	Formas de resistência, 138
9.8	Ações judiciais, 139
9.9	Cruzamento do caso com a legislação urbanística, 141

10	RODOANEL TRECHO NORTE - SÃO PAULO/SP, 142
10.1	Caracterização do projeto, 142
10.2	Licenciamento ambiental, 146
10.3	Licitação e contratação das obras, 149
10.4	Remoções, 150
10.5	Comunidade afetada, 151
10.6	Irregularidades e violações de direitos, 156
10.6.1	Direito à informação, 156
10.6.2	Direito à gestão democrática das cidades, 157
10.6.3	Direito à cidade, 158
10.6.4	Direito à moradia, 159
10.6.5	Direito ao planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, 159
10.6.6	Direito à regularização fundiária, 160
10.7	Formas de resistência, 161
10.8	Ações judiciais, 164
10.9	Cruzamento do caso com a legislação urbanística, 165
11	CONSIDERAÇÕES FINAIS, 168
	REFERÊNCIAS, 173
	ANEXOS, 181

APRESENTAÇÃO

O **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)** é uma associação civil de âmbito nacional dedicada a estudos e pesquisas no campo do direito urbanístico. Entre seus associados, congrega juristas, urbanistas, cientistas sociais e demais estudiosos e profissionais de áreas relacionadas ao planejamento urbano. Dentre as suas finalidades destaca-se o desenvolvimento de pesquisas que servirão de apoio a políticas governamentais e a movimentos sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina jurídica hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Assim, é que tem procurado estabelecer diálogos sobre temas de relevância social e jurídica em todas as atividades que promove, como é o caso da presente publicação.

Passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e mais de uma década do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico-urbanística, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes. Entretanto, muito mais deve ser feito para consagrar efetivamente o direito à cidade, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas de planejamento urbano não excludente.

O reconhecimento de que a cidade deva ser também um direito humano desfrutado por todos sem distinção contrasta com a imagem da cidade-mercadoria, que passou a influenciar a gestão pública nas

últimas décadas. Esse confronto fica mais nítido diante da realização de megaeventos que importam em transformações urbanas de grande magnitude em prejuízo dos direitos dos habitantes das cidades.

Fruto dessa reflexão e considerando que é preciso avançar, o IBDU tem direcionado suas pesquisas e intervenções no sentido de defender a democratização das cidades e a sua capacidade de promover e proteger direitos.

A publicação que ora apresentamos é oriunda do projeto “De Olho nos Direitos de Comunidades Atingidas por Projetos de Grande Impacto Urbano e Ambiental”, apoiado pela Fundação Ford. Em sua execução, a equipe de pesquisadores procurou não apenas realizar o levantamento de dados sobre os megaprojetos nas cidades de Fortaleza e São Paulo, mas principalmente contribuir para a defesa das comunidades por eles impactadas, articulando-se com moradores, Defensorias Públicas e assessorias jurídicas populares.

Assim, buscou-se realizar um estudo jurídico que fosse capaz de demarcar parâmetros claros que impeçam as violações de direitos, bem como as vias de defesa de que dispõem os moradores atingidos pelos impactos urbanos e ambientais das grandes obras.

Desejamos que esse seja um instrumento proveitoso e que venha a ser apropriado pelas comunidades afetadas, movimentos populares, juristas e agentes públicos, pois, somente assim, é que poderá ser útil para a construção de cidades melhores e mais justas.

Prof. Dr. Nelson Saule Junior
Professor de Direitos Humanos e Direito Urbanístico da PUC-SP
Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
(Gestão 2011-2013)

INTRODUÇÃO

Os grandes projetos de interesse econômico, esportivo e/ou turístico têm causado inúmeras violações de direitos humanos, em especial, de pessoas, grupos e comunidades em situação de vulnerabilidade social e econômica em diversas cidades do mundo.

O uso dos chamados megaeventos e megaprojetos para impulsionar o crescimento econômico é um fenômeno relativamente recente considerando-se que, somente depois da Segunda Guerra Mundial, o movimento olímpico incluiu a pauta da construção de infraestrutura pública para a realização dos eventos de esportes. Após os anos setenta do século passado ficou mais evidente a combinação da organização de eventos esportivos internacionais com os processos de transformação urbana, acompanhados de uma política de construção de infraestrutura esportiva como estratégia de renovação urbana. E, com a crise econômica mundial, as organizações internacionais responsáveis pelos megaeventos e as corporações que os patrocinam têm deslocado seus interesses para países emergentes, associando-se a agentes nacionais, sob o argumento de que promoverão impactos positivos para as cidades que os receberem, gerando empregos, novas oportunidades e benefícios para a população.

O Brasil, nos últimos anos, passou por transformações econômicas e sociais que o colocaram em destaque na esfera internacional como um país com grande potencial para receber investimentos e projetos de interesse econômico, esportivos, culturais e turísticos. Tal evidência resultou, por exemplo, na sua escolha para sediar os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa das Confederações FIFA de 2013, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Os investimentos estrangeiros para o desenvolvimento de atividades econômicas no país adotam uma estratégia que coincide com aquela utilizada pelos governos para alavancar o crescimento de alguns setores da economia. Assim, têm demandado e gerado a

implantação de grandes obras de infraestrutura e empreendimentos imobiliários relacionados a projetos de requalificação e renovação urbana nas principais cidades brasileiras. Tais projetos, em verdade, constituem imensas intervenções urbanísticas e sociais pela magnitude dos impactos e transformações que ocasionam. Por sua escala e pelo grande volume de recursos envolvidos, os megaprojetos interferem no gradiente de rendas fundiárias, gerando novas oportunidades para o mercado imobiliário e levando a mudanças na ocupação do solo que, na maioria dos casos, é prejudicial para a população mais pobre.

Apesar das promessas de ganhos para as cidades, o modelo aplicado para a implantação de projetos de grande impacto urbano e socioambiental não incorpora, nem como princípio, diretriz ou premissa, um tratamento compatível com a dignidade da pessoa humana. Assim, são impostos altos custos para as pessoas, grupos ou comunidades impactadas, principalmente quando se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Considerando o aumento das intervenções urbanas de grande impacto, é preciso modificar radicalmente este modelo, que tem resultado, na maioria dos casos, em violações de direitos humanos e injustiças sociais. É necessário que as normas (internacionais e internas) de proteção dos direitos humanos e voltadas à promoção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis sejam respeitadas e sejam orientadoras das intervenções urbanas.

Com o intuito de contribuir para essa mudança, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) desenvolveu, com o apoio da Fundação Ford, entre junho de 2012 e dezembro de 2013, o projeto denominado “De Olho nos Direitos de Comunidades Atingidas por Projetos de Grande Impacto Urbano e Ambiental”, que resultou na presente publicação.

As atividades desenvolveram-se nas cidades de Fortaleza e São Paulo, nas quais foram selecionados projetos de grande impacto com reflexos negativos sobre comunidades em situação de vulnerabilidade. Em Fortaleza, a pesquisa englobou as obras do Acuario Ceará e do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) Ramal Parangaba-Mucuripe. No caso

de São Paulo, elegeram-se o Parque Linear Rio Verde, obra nas proximidades do estádio do Sport Club Corinthians Paulista em Itaquera, e o Trecho Norte do Rodoanel Mario Covas. A escolha foi orientada pela magnitude das intervenções e por sua escala de impactos e também por serem projetos emblemáticos.

Além da pesquisa sobre os empreendimentos e as violações de direitos humanos deles decorrentes, foram desenvolvidos estudos jurídicos para subsidiar a defesa das comunidades atingidas nesses e em outros casos. Para isso, ao longo do projeto, foram realizadas oficinas e seminários com atores diversos que proporcionaram um maior amadurecimento das reflexões que serão apresentadas nas páginas a seguir.

A publicação está dividida em duas partes. A primeira traz os estudos jurídicos sobre os princípios e diretrizes que deveriam orientar as intervenções urbanísticas, assegurando a proteção e a promoção da dignidade da pessoa humana. Esses parâmetros foram utilizados para subsidiar uma matriz de avaliação de impactos sobre os direitos humanos causados por grandes empreendimentos.

A segunda parte é composta pela caracterização e avaliação das grandes obras selecionadas nas cidades de Fortaleza e São Paulo, considerando os aspectos jurídicos, econômicos e sociais, bem como os impactos na ocupação do espaço urbano e na vida das famílias diretamente afetadas com ameaças ou ações efetivas de remoção. O texto reflete o estado dos empreendimentos até dezembro de 2013, quando a pesquisa foi finalizada. Entretanto, as obras não haviam sido concluídas, o que pode ter gerado novos elementos que não foram captados na presente publicação.

O intuito deste estudo é contribuir para uma reflexão mais ampla sobre temas que envolvem a implantação de empreendimentos de grande impacto para que estes, de fato, sejam apenas implantados quando de interesse da coletividade e sem que haja violação de direitos. Com isso, espera-se avançar no sentido de uma maior proteção dos direitos humanos e do desenvolvimento de cidades justas, democráticas e sustentáveis para toda a população.

PARTE I

**DIREITO À CIDADE COMO ELEMENTO
CONDUTOR DOS PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO
DE MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E
AMBIENTAL**

Henrique Botelho Frota
Nelson Saule Junior
Paulo Somlanyi Romeiro
Stacy Natalie Torres da Silva

1. O DIREITO À CIDADE E A NECESSIDADE DE ESTABELECEER UM PROCEDIMENTO ADEQUADO A SER ADOTADO EM PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO DE MEGAPROJETOS

No final da década de 1960, Henri Lefebvre concebeu o direito à cidade “como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade)”¹. Assim, defendeu a ideia de que a cidade deve ser vivida de forma integral por seus habitantes não pelo valor de troca, mas sim pelos usos e benefícios que pode oferecer.

Cada cidadão deve ser parte na produção do espaço urbano que habita, devendo-lhe ser permitido que dele desfrute sem discriminação. A cidade deve proporcionar não só uma moradia planejada e adequada, mas também uma vida digna e com qualidade.

Antes mesmo de seu reconhecimento no campo jurídico, o direito à cidade surge na esfera política como exigência de uma vida urbana transformada, na qual sejam respeitadas as necessidades humanas a partir de um marco democrático e sustentável. Portanto, a constituição desse direito parte das lutas e reivindicações sociais por cidades mais justas e que sejam capazes de efetivar os direitos humanos indistintamente.

No plano internacional, as declarações e tratados de direitos humanos estabelecem elementos relevantes para a conformação do direito à cidade, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, dentre outros. Entretanto, o direito à cidade só emerge explicitamente em um documento internacional na Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (Saint-Denis, 2000), que concebe o espaço urbano como “um espaço coletivo que pertence

¹LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008, p. 134.

a todos os seus habitantes que têm direito a encontrar as condições pra sua realização política, social e ecológica, assumindo deveres de solidariedade”.

Já pela via dos movimentos populares, organizações não governamentais, associações de profissionais, fóruns e redes da sociedade civil, merece destaque a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, cuja redação foi consolidada no V Fórum Social Mundial em 2005.

Nas suas disposições gerais, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade traz o delineamento mais preciso do que se entende por esse direito, definindo-o como sendo “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”². Trata-se de um direito coletivo que viabiliza o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. Assim, seus princípios norteadores são: o exercício pleno da cidadania e a gestão democrática da cidade; as funções sociais da cidade e da propriedade; o direito à igualdade e à não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; o compromisso social do setor privado; e o impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

Ao tratar do conteúdo desse direito, Letícia Osório afirma que:

[...] Esse direito busca reverter a predominância dos valores econômicos sobre as funções sociais da cidade. O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. O direito à cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos³.

²O Texto completo da Carta Mundial pelo direito à cidade pode ser encontrado em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>>. Acesso em 14 de jun. 2013.

³OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 195.

No âmbito interno, a Constituição de 1988 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deve ter como objetivo ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). A compreensão do que venham a ser as funções sociais da cidade não poderá prescindir da observância dos princípios fundamentais da república, em especial a soberania popular; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; e o pluralismo político (art. 1º).

Da mesma forma, a política urbana deverá orientar-se no sentido de alcançar uma sociedade mais livre, justa e solidária, na qual a pobreza e as desigualdades sejam minimizadas em prol do bem coletivo e sem qualquer forma de discriminação (art. 3º). Assim, é impossível conceber a realização de uma vida urbana digna sem a efetivação dos direitos fundamentais consagrados na Constituição, como as liberdades individuais, a moradia adequada, a saúde, o lazer, o acesso à renda e ao trabalho e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com reflexos nas normas constitucionais, o direito à cidade encontra previsão específica na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), cujo artigo 2º estabelece como diretriz da política urbana a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Com isso, o Brasil confere juridicidade e exigibilidade a esse direito, obrigando a sua efetivação como diretriz primeira da política urbana.

Com o Estatuto da Cidade, ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos⁴.

Nesse sentido, o direito à cidade passou a ser a pedra fundamental do direito urbanístico brasileiro. O Poder Público, particularmente

⁴SAULE JUNIOR, Nelson (org.). Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 50.

na esfera local, deverá orientar sua atuação para a efetivação desses elementos, com a finalidade de estabelecer melhores índices de justiça social e equidade nas cidades, pois “quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do direito à cidade”⁵.

No que concerne a sua justiciabilidade, como direito fundamental, o direito à cidade deve ser objeto de proteção por parte das instituições democráticas e, em último grau, pelo Poder Judiciário. Tanto é assim que a Lei 7.347/85, que regulamenta a Ação Civil Pública, prevê expressamente a proteção à ordem urbanística em seu art. 1º, VI.

Diante das transformações urbanas provocadas pelos megaprojetos, portanto, é juridicamente inconcebível que a atuação dos agentes envolvidos não seja conduzida com base nos princípios, diretrizes e elementos que compõem o direito à cidade. A ordem jurídico-urbanística deve conformar os demais institutos jurídicos e balizar a atuação do Poder Público em todas as etapas das obras, inclusive em sua concepção.

Nesse sentido, a seguir, serão tratados alguns dos elementos mais relevantes para o estabelecimento de procedimentos adequados nos processos de intervenção urbanística visando à proteção de direitos das populações afetadas.

2 DIREITO À MORADIA ADEQUADA

2.1 A proteção jurídica internacional do direito humano à moradia adequada

Para abordar o sistema internacional de proteção ao direito humano à moradia, não se pode esquecer o desafio que o direito internacional ainda enfrenta que se refere à sua efetividade normativa. A ampliação, no século passado, do leque de questões reconhecidas como de âm-

⁵SAULE JUNIOR, Nelson (org.). Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 50.

bito do direito internacional não foi acompanhada por ferramentas que assegurassem a implementação de suas medidas e regulamentos.

É preciso reconhecer de antemão que os mecanismos institucionais estabelecidos para realização de uma proteção jurídica internacional aos direitos humanos deixam muito espaço para aperfeiçoamentos. Os tratados, convenções, e declarações que serão mencionados adiante como fontes da proteção ao direito à cidade e à moradia, possuem significação jurídica, mas infelizmente concretamente não constituem obrigações jurídicas⁶.

Os tratados internacionais de direitos humanos formam a base do sistema de proteção e, no Brasil, as normas internacionais de direitos humanos são regras complementárias ao ordenamento nacional que, após ratificadas, integram a ordem jurídica. Isso deveria significar que as obrigações e responsabilidades assumidas não teriam apenas caráter moral e político, mas principalmente exigibilidade jurídica.

Esse argumento é respaldado pela Constituição de 1988 e sucessoras emendas constitucionais que trataram da matéria, representando um avanço institucional no sistema jurídico nacional. Fica o país dotado de consistente amparo formal de proteção desses direitos, uma vez que os tratados internacionais de direitos humanos, ao cumprirem com os requisitos exigidos de votação no Congresso Nacional, ganham validade de norma constitucional (art. 5º, §§ 2º e 3º, da CF/88). Assim, ao integrarem o bloco de constitucionalidade revogam todas as normas inferiores que os contrarie, tenham ou não precedência temporal⁷.

⁶A doutrina tradicional entende que declarações resultariam em compromissos políticos, que não tem natureza vinculadora para os Estados, já os tratados e convenções ao contrário seriam compromissos assumidos pelos países com natureza vinculadora. Entretanto, por exemplo, o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, não são poucas as doutrinas que defendem seu caráter vinculante, até porque a própria Organização das Nações Unidas (ONU), por inúmeras vezes, utilizou a Declaração para fundamentar suas manifestações. Em verdade, na melhor exegese, devido à natureza dos instrumentos de direitos humanos, as declarações, os tratados e as convenções se complementam mutuamente.

⁷Conforme Antonio Augusto Cançado Trindade, na solução dos casos concretos, a primazia é da norma que melhor proteja as vítimas de violações, seja ela de origem internacional ou interna, tendo em vista a realização do propósito convergente e comum dos direitos humanos internacionais e interno na salvaguarda desses direitos. Cf. TRINDADE, Antonio Augusto Caçando. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional, in BOUCAUL, Carlos Eduardo de Abreu e ARAÚJO Nádia de (org.). Os direitos Humanos e o Direito Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Isso reveste os tratados internacionais de direitos humanos no Brasil de incontestável primazia em caso de confronto com eventuais normas contrárias, ganhando ainda mais força na medida em que os indivíduos e organizações não governamentais exercem sua capacidade processual para pleitear direitos na esfera internacional, fornecendo outras possibilidades além do tradicional sistema de petições estatal.

A Organização das Nações Unidas (ONU) realça a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos Humanos⁸. Entretanto, ainda é tortuosa a caminhada até uma real exigibilidade desses direitos por meio de declarações, pactos e tratados. Os defensores dessa matéria ainda lutam para conseguir oferecer às vítimas estruturas que possibilitem seu cumprimento e reparação em caso de violação.

Tal constatação não significa que os instrumentos internacionais não se constituam como mecanismo de fortalecimento da proteção dos direitos humanos em âmbito nacional. Considerando a experiência brasileira, a partir de articuladas e competentes estratégias de litigância junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, esse sistema regional de proteção ofereceu diversas táticas de ação, auxiliando na publicidade, e colocando em situação de constrangimento político o Estado violador. Isso levou o governo do Brasil a apresentar justificativas e alterar práticas governamentais conferindo suporte para reformas internas a favor dos direitos humanos. Os casos submetidos à Corte Interamericana têm apresentado resultados de alteração de legislação e de políticas públicas. Por exemplo, os casos de impunidade apreciados pela Corte ligados a crimes cometidos por policiais militares foram fundamentais para a adoção da lei nº 9.299/1996, que determina a transferência de competência da Justiça Militar para a Justiça Estadual do julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares. Foi também julgado por essa mesma Corte o caso Maria da Penha Maia Fernandes, que resultou na condenação do Brasil por violência contra as mulheres, e culminou com a aprovação da Lei 11.340/2006, que criou mecanismos jurídicos e políticas públicas para coibir a violência doméstica contra as mulheres.

⁸Declaração e Programa de Ação de Direitos Humanos da Conferência Mundial dos Direitos Humanos da ONU, realizada em Viena, 1993.

O fato de se ter adicionado uma linguagem jurídica consistente ao discurso dos direitos humanos faz com que os Estados sejam convocados a responderem de maneira mais categórica aos casos de violação. Merece relevo, no entanto, que os casos submetidos à Comissão Interamericana denunciaram predominantemente violações aos direitos civis e políticos, demonstrando que ainda é incipiente a apresentação de violações atinentes aos direitos sociais, econômicos e culturais.

Os organismos internacionais diretamente relacionados com a proteção de direitos humanos se dividem em dois grandes campos, os de ordem global e os regionais. No âmbito global tem-se o sistema das Nações Unidas, cujos órgãos de destaque são: Corte Internacional de Justiça, Conselho de Direitos Humanos e órgãos criados em virtude dos diversos tratados⁹. Já o sistema americano de proteção dos direitos humanos tem nos órgãos da Organização dos Estados Americanos (OEA) a possibilidade de defesa de direitos e denúncia de violações¹⁰.

No que tange aos instrumentos de monitoramento, os tratados internacionais estabelecem dois mecanismos básicos, os relatórios e os procedimentos de investigação. Os Estados Partes devem encaminhar aos organismos de monitoramento relatórios periódicos nacionais, que servem para publicizar para a comunidade internacional as informações sobre a situação dos direitos humanos, possibilitando a cobrança de medidas e de políticas públicas para que os compromissos assumidos sejam de fato cumpridos. Já os procedimentos de investigação são utilizados a partir de situações de violação de direitos que tenham sido identificadas pelos relatórios nacionais, pelo Estado Parte ou por denúncias realizadas por indivíduos ou organizações não governamentais. Investigações e denúncias podem gerar várias espécies de procedimentos como: verificação das medidas necessá-

rias para solução do conflito, constituição de grupos de especialistas em direitos humanos para promover visita aos países, constituição de órgãos de conciliação e mediação da violação etc.

No âmbito do sistema global, o procedimento de investigação, com a possibilidade do acesso aos organismos internacionais por meio do direito de petição, é mais utilizado a partir de documentos apresentados pelos relatores temáticos. Dado que são gravíssimos os problemas de acesso à terra e à moradia em todo o mundo, tendo como principal aspecto a questão dos despejos forçados, a ONU constituiu uma relatoria temática para a defesa do direito humano à moradia, a *Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada*¹¹.

Relativamente à proteção internacional do direito à moradia, não foi constituída uma convenção específica sobre o tema, de forma que as normas aplicáveis são previstas em parte de tratados, resoluções, declarações e comentários.

Há previsão explícita do direito à moradia na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XXV 1), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11), na Carta da Organização dos Estados Americanos (art. 34) e em diversas convenções sobre direitos de grupos específicos, como é o caso dos migrantes, das mulheres e das crianças.

Dentre os documentos internacionais, merece destaque o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, que, ao interpretar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estabeleceu a amplitude do direito à moradia adequada. “Embora a adequação seja determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê considera que é, no entanto, possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em conta para este

⁹Além dos órgãos mencionados, tem grande relevo também o Tribunal Penal Internacional. Sua atribuição, entretanto, não é julgar os Estados (cuja competência é da Corte Internacional de Justiça), mas sim indivíduos que tenham cometido crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou genocídio.

¹⁰A Comissão Interamericana de Direitos Humanos possui função consultiva e analisa a admissibilidade dos processos junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos que, por sua vez, julga os casos contra os Estados.

¹¹A Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada foi criada em 2000 com a função de monitorar a situação da moradia, produzir recomendações aos governos locais, elaborar relatórios para o Conselho de Direitos Humanos, promover assistência e cooperação entre os governos e os outros órgãos da ONU e organizações internacionais com o mesmo fim. O primeiro relator foi o arquiteto indiano Miloon Kothari, que exerceu o mandato entre os anos de 2000 a 2008. Em seguida, assumiu o mandato a arquiteta e urbanista brasileira Raquel Rolnik, que exerceu a função entre maio de 2008 e maio de 2014. A atual relatora é a advogada canadense Leilani Farha.

feito em qualquer contexto particular” (art. 8º). Assim, estabeleceu como elementos do direito à moradia adequada:

Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.

Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.

Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.

Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.

Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.

Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

Posteriormente, o mesmo organismo estabeleceu o Comentário Geral nº 7, no qual expõe sua preocupação com os chamados despejos (ou remoções) forçados, na medida em que reconhece as graves violações de direitos geradas por tais práticas. Nesse caso, o Comitê prega por soluções democráticas e pacíficas, recomendando que os grupos atingidos possam participar das decisões, devendo ser assegurados mecanismos de proteção de seus direitos.

No caso do direito à moradia e do direito à cidade, o programa mais relevante criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas é o Programa para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), que objetiva promover cidades sustentáveis tanto social como ambientalmente. Entre seus principais documentos, fazem parte das orientações da ONU-HABITAT: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos; a Agenda Habitat; a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos; e a Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio.

Todas essas previsões internacionais acerca do direito à moradia possuem reflexos nos ordenamentos nacionais, que passaram a incluir garantias para a sua efetivação. No caso do Brasil, como será abordado a seguir, o direito à moradia adequada constitui uma das principais bases da ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988.

2.2 A proteção do direito fundamental à moradia na ordem constitucional brasileira

No texto original da Constituição de 1988, o direito à moradia não recebeu expressa previsão no rol dos direitos fundamentais. Isso, entretanto, não impediu que significativa parcela da doutrina e da jurisprudência o reconhecesse como direito implícito¹². Outro não poderia ser o entendimento, pois a cidadania e a dignidade da pessoa humana, fundamentos da República, só podem ser concebidas em um cenário no qual se possa desfrutar de uma moradia adequada.

Ademais, ainda que em uma perspectiva individual, o art. 5º protege o domicílio, determinando sua inviolabilidade como forma

¹²SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

de proteção dos moradores. Da mesma forma, o art. 7º reconhece a moradia como necessidade humana básica ao tratar do salário mínimo. E não se pode esquecer da inovação da usucapião especial de imóvel urbano, prevista no art. 183, que condiciona a aquisição da propriedade ao uso do imóvel para fins de moradia.

Com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, qualquer dúvida sobre a fundamentalidade desse direito foi dissipada. Sua inclusão no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º conferiu-lhe a devida proeminência constitucional, assegurando-lhe lugar de destaque como um dos pilares da ordem jurídico-urbanística brasileira¹³.

Embora não exista uma definição precisa do que venha a ser o direito fundamental à moradia, a articulação das normas internacionais com os princípios constitucionais e com as diretrizes da política urbana permite estabelecer seu delineamento.

Para Nelson Saule Junior “o direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver com paz, e viver com dignidade”¹⁴. Esses elementos (segurança, paz e dignidade) constituiriam o núcleo básico do direito que, somado aos seus componentes já internacionalmente reconhecidos, confere-lhe concretude. Assim, é entendida como adequada e decente a moradia sadia, jurídica e fisicamente segura, protegida, acessível, disponível e que esteja inserida em um contexto de acesso a serviços e infraestruturas básicas, conforme preconizado pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, bem como pela Agenda Habitat.

¹³Para efeito de comparação, menciona-se aqui o tratamento dado à moradia nas Constituições de Portugal e Espanha. A Constituição portuguesa foi bem concreta ao tratar de habitação e urbanismo em seu art. 65 “1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.” Já a Constituição espanhola definiu o direito à moradia digna conforme seu art. 47 “ Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

¹⁴SAULE JÚNIOR, Nelson, A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 133.

Em relação à segurança como um dos elementos constitutivos do núcleo básico do direito à moradia, Letícia Osório destaca que:

A segurança da posse é um ponto central do direito à moradia e à terra pois sem ela – independentemente se formal ou informal – o direito à moradia vai estar em permanente ameaça, e o risco de despejo ou deslocamento forçado será sempre iminente. A segurança da posse, por se tratar de elemento central do direito humano à moradia, deve ser assegurado a todos, com igualdade e sem discriminação, abrangendo todos os indivíduos e famílias independentemente de idade, status econômico, grupo ou outra afiliação e status.¹⁵

Por sua posição no ordenamento jurídico, o direito fundamental à moradia é imediatamente aplicável, vinculando o Poder Legislativo, seja como cláusula impeditiva na elaboração de normas que o violem, seja como parâmetro positivo que orientará novas leis que possam conferir-lhe maior eficácia e concretude. Da mesma forma, fica também o Poder Judiciário vinculado, devendo proteger o direito e, inclusive, exercer o controle de constitucionalidade com base nele.

Questão mais controversa, entretanto, é a que diz respeito à obrigatoriedade do Poder Executivo efetivar o direito à moradia adequada por meio das políticas públicas. Isso porque seu caráter prestacional exige o aporte de recursos financeiros de grande vulto, levando a Administração Pública a alegar os limites da “reserva do possível” como justificativa para a sua não efetivação plena. Para Ingo Sarlet, contudo, “o direito à moradia assume o seu lugar no âmbito do conjunto dos direitos ligados ao mínimo existencial para uma vida com dignidade”¹⁶, razão pela qual sua aplicabilidade deve ser priorizada e otimizada ao máximo nível.

Sendo competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, conforme art. 23, IX, da Constituição, a consequência é precisamente a obrigação do Poder Público em promover as providências para a

¹⁵OSÓRIO, Letícia Marques, Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 35.

¹⁶SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 352.

satisfação desse direito em relação à população que, por deficiência econômica, não pode provê-lo por seus próprios meios¹⁷.

Além da dimensão prestacional, um aspecto relevante no presente estudo diz respeito à possibilidade de utilização do direito à moradia como um direito de defesa. Por estar enquadrado no rol de direitos de segunda dimensão, comumente são ressaltadas as obrigações positivas relacionadas à sua prestação. Entretanto, assim como os demais direitos fundamentais, também o direito à moradia possui uma dimensão negativa, estabelecendo limites de atuação dos agentes públicos e privados, conforme lição de Ingo Sarlet:

No âmbito da assim denominada dimensão negativa ou daquilo que também tem sido chamado de uma função defensiva dos direitos fundamentais, verifica-se que a moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se, em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de ingerências indevidas. O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar (salvo no caso de ingerências legítimas) a moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida que corresponda a uma violação do direito à moradia é passível, em princípio, de ser impugnada também pela via judicial.¹⁸

Imperativo também registrar que a concretização do direito à moradia deve ser progressiva, proibindo-se o retrocesso jurídico e social. Não pode o Estado impor, devido às intervenções urbanas de grande impacto, situações piores do que aquelas em que se encontram os moradores das áreas afetadas. Medidas como o reassentamento de famílias, por exemplo, devem assegurar que as novas condições de moradia sejam melhores do que as atuais, considerada não somente a estrutura da habitação, mas igualmente sua localização, disponibilidade de serviços, infraestrutura de qualidade, segurança jurídica da posse, custos, adequação cultural e respeito a grupos em situação de vulnerabilidade.

Da mesma forma, a utilização em larga escala de programas de aluguel social (ou bolsa-aluguel) para atender famílias afetadas pelos

¹⁷SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2012, p. 376.

¹⁸SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia de efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. 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. 277.

megaprojetos gera uma situação de instabilidade e insegurança que é incompatível com o princípio da proibição do retrocesso e viola diretamente a dignidade da moradia.

Por fim, nos casos em que as obras demandam a desapropriação dos imóveis, os valores de indenização devem ser suficientemente justos para assegurar que os moradores não passem a uma condição de vida pior do que a que possuem em seus locais de origem. Nesse aspecto, é preciso pensar em outras formas de lidar com a posse nos processos de desapropriação, considerando que os ocupantes exercem uma função social, muitas vezes, mais relevante do que os proprietários dos imóveis. Esse será o objeto do tópico a seguir.

3 EM DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE

Um dos principais aspectos que levam à violação de direitos de moradores de comunidades de baixa renda impactados por megaprojetos diz respeito à desqualificação de sua posse como direito. Como, na maioria das vezes, esses moradores não possuem título de propriedade, são tratados pelo Poder Público como meros invasores, mesmo que tenham adquirido o direito à propriedade por meio da usucapião ou o direito real da concessão de uso especial para fins de moradia.

A desqualificação da posse como direito tem influência em todo o processo de negociação das indenizações e do atendimento para o reassentamento, afetando negativamente o padrão de atendimento habitacional oferecido, tanto no que diz respeito à tipologia, quanto às condições de aquisição de um novo imóvel. Estabelece, ainda, de forma totalmente equivocada, a relação entre administrador e administrado em aspectos mais subjetivos, uma vez que, em diversos momentos, os moradores dessas áreas, quando tratados como invasores de terra, têm seu direito desconsiderado, levando a processos de pressão psicológica para que deixem suas casas por baixos valores indenizatórios.

Os instrumentos introduzidos pela ordem jurídico-urbanística, após a Constituição Federal de 1988 e, principalmente, após a edição

do Estatuto da Cidade, garantiram diversos avanços no direito material. Destaque para os instrumentos da política urbana criados para tentar resolver o problema do acesso à terra na perspectiva de efetivar a segurança jurídica da posse e promover a função socioambiental da propriedade, entendida como:

[a] prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, como o socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus aspectos de poder, de produção e de cultura dentro dos parâmetros da justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.¹⁹

Contudo, tais instrumentos encontram uma série de entraves seja no direito processual, na Administração Pública ou na própria cultura jurídica, razão que justifica aprofundar estudos sobre o instituto da posse, mais especificamente sua função social, a fim de fortalecer sua proteção, e a argumentação em torno desse conceito que contribui para o direito humano à terra urbanizada e à moradia adequada.

Nesse sentido, é imperativo que se procure consolidar a ideia da posse social e que se reconheça o direito dos legítimos possuidores de terras de serem tratados de forma digna.

As funções sociais da cidade são identificadas com o “bem comum”, a justa distribuição dos ônus e benefícios do espaço urbano, e com a satisfação da necessidade vital de moradia dos não proprietários, fator totalmente incompatível com o viés patrimonialista, que orienta os moldes hermenêuticos que presidem a compreensão da propriedade privada urbana ainda hoje.²⁰

A posse foi, por centenas de anos, a forma de ocupação do território nacional. De 1500 até 1530 a concessão de terras era feita pelo monarca português a um particular apenas para a exploração de determinada atividade, tal como, por exemplo, a extração do Pau-brasil. Posteriormente, houve o regime de concessão aos capitães donatários, também realizado pela Coroa portuguesa, que garantia aos donatários a posse das terras, mas não a sua propriedade plena. Isso

implica dizer que os donatários não podiam vender as terras recebidas e existia uma série de obrigações que deveriam ser cumpridas para que a concessão fosse mantida. Dentre essas obrigações se destaca o compromisso que o donatário assumia de promover o povoamento do território e, como consequência, o aproveitamento da terra por meio da agricultura. Era permitido ao capitão donatário conceder partes de sua capitania a terceiros. Essas partes foram definidas como sesmarias.

As capitanias e sesmarias foram, portanto, uma concessão condicionada ao uso produtivo da terra. Com a independência do Brasil, foi extinto o regime de sesmarias e iniciou-se um amplo apossamento de terras. Entre 1822 até a data da promulgação da Lei de Terras, em 1850, a ocupação livre se transformou na maneira mais utilizada de acesso à terra²¹.

Em 1824, com a promulgação da Constituição Imperial, a propriedade privada passou a integrar o rol dos direitos fundamentais, fato que implicou significativamente na forma como se conceberia o domínio fundiário a partir de então. A Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850) regularizou a questão fundiária no Império, tornando – teoricamente – a compra e venda como a única maneira de obtenção de glebas no território brasileiro. Considerando as regulamentações da época, pode-se concluir que os posseiros acabaram obtendo uma posição secundária e instável na sociedade brasileira.

Por meio do decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, as sesmarias comprovadas com títulos ou ocupação e as posses comprovadas com a utilização teriam um prazo para serem registradas. Depois disso, nenhum terreno poderia mais ser ocupado e, para ser adquirido, deveria ser comprado em hasta pública ou por meio de transação monetária entre particulares. Aqueles que, a partir desse momento, apossassem-se de terras devolutas ou particulares estariam sujeitos a pena de prisão, ao despejo sem pagamento das benfeitorias e a multas²².

Nos dias atuais, a posse distingue-se do direito de propriedade ao presumir fato anterior ao direito, sendo um evento concreto,

¹⁹ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis, 2001, p. 163.

²⁰ALFONSIN, Jacques Távora, A Função Social da Cidade e a Propriedade Privada Urbana como Propriedades Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

²¹Ante o fato de não haver leis próprias após a independência política de 1822, a Assembleia Constituinte, em 20 de outubro de 1823, determinou que continuassem a vigorar em território brasileiro as Ordenações Filipinas, conforme afirma Maria Helena Diniz em seu Curso de direito civil brasileiro, vol. 1, 20 ed., São Paulo, Saraiva, 2003, p. 48.

²²ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 1999, p. 23.

possibilitando o exercício do direito de propriedade. Quem não tem a posse não pode se utilizar da coisa. Daí a importância da proteção à posse, sem a qual estaria desprotegido até mesmo o proprietário. Silvio Venosa ainda diferencia o *ius possidendi* do *ius possessionis*, sendo o primeiro o direito da posse com fundamento na propriedade (também em outros direitos reais e obrigações reais), ou a faculdade jurídica de possuir. O segundo seria o direito fundado na posse não sendo o possuidor necessariamente o proprietário ou, em outras palavras: fato da posse²³.

[...] Enquanto vinculada à propriedade a posse é um fato com algum valor jurídico, mas como conceito autônomo, a posse pode ser concebida como um direito. A medida que a posse qualificada instaura uma nova situação jurídica, observa-se que a posse, portanto não é somente o conteúdo do direito [...]²⁴.

A posse com sua função social²⁵ concretizaria a função social da terra, sendo, portanto, um direito legítimo, que merece tutela jurídica.

As consequências jurídicas produzidas pela posse são: a proteção possessória; a percepção dos frutos; a responsabilidade pela perda ou deterioração da coisa; a indenização por benfeitorias e o direito de retenção para garantir seu pagamento e a usucapião. Deste modo, apresenta-se a potencialidade de a posse e sua proteção cumprirem papel de relevo na democratização do acesso às riquezas, visto que a posse: “é desde um ponto de vista econômico, a forma mais elementar de utilização das coisas”²⁶.

A função social da propriedade esteve presente em todas as Constituições brasileiras desde 1934²⁷, entretanto o ordenamento

²³VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil. Direitos Reais. vol. 5, São Paulo: Atlas, 2007, pp.28-29.

²⁴FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea - uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 13.

²⁵Fez-se referência aqui à posse que cumpre função social, pois o “exercício da posse [meramente] nem sempre atenderá aos reclamos da função social, de modo que pode se dar de forma abusiva, violando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou em violação a direitos fundamentais de outrem. Assim, pode haver concretização da posse que não efetive a função social da propriedade”. COSTA FILHO, Venceslau Tavares. O direito Civil brasileiro em face das transformações econômicas e sociais da posse, Revista Jurídica, a. 58, n. 397 (Nov. 2010). Porto Alegre: Editora Notadez, p. 33.

²⁶No original em espanhol: “la posesión, es desde un punto de vista económico la forma más elemental de utilización de las cosas”, YAGÜEZ, Ricardo de Angel. Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 11, apud COSTA FILHO, Venceslau Tavares. O direito Civil brasileiro em face das transformações econômicas e sociais da posse, Revista Jurídica, a. 58, n. 397 (Nov. 2010). Porto Alegre: Editora Notadez, pp. 27-44.

constitucional que pela primeira vez estruturou a política urbana foi o de 1988, ao positivizar instrumento que penaliza a propriedade urbana especulativa e adotar a usucapião especial de imóvel urbano. Isso demonstra que a nova ordem constitucional comprometeu-se com a relativização do caráter absoluto da propriedade. Logo, as normas do direito sobre a propriedade privada hão de ser compreendidas em conformidade com a disciplina que a Constituição lhes impôs. Sobre o tema José Afonso enfatiza:

O princípio da função social da propriedade tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade. Não se confundem, porém. Limitações dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo.

[...]

Com essa concepção é que o intérprete tem que entender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende à sua função social, implicando uma transformação destinada a incidir seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja mais concretamente, sobre o modo de aquisição, em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com modalidades pré-estabelecidas. Enfim, a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito a propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo, e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.²⁸

Diante desse conceito fica claro que a efetivação da função social é essencial para a própria existência, como elemento necessário-constitutivo, do direito de propriedade. As profundas transformações impostas às relações de propriedade privada, sujeitas à

²⁷Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 17) É garantido o direito de propriedade, **que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. Na Constituição de 1988 a função social está escrita nos art. 5, XXIII - “a propriedade atenderá a sua função social”, além dos art. 170, III, 182, § 2, art.186.

²⁸SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, pp.73/74.

disciplina do direito público, são fundamentadas principalmente nas normas constitucionais. De tal sorte que o direito civil não comanda o instituto da propriedade, mas sim disciplina as relações civis a ela referentes, só valendo nos âmbitos civis as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor, a plenitude da propriedade, e seu caráter exclusivo e ilimitado²⁹.

Ainda segundo José Afonso da Silva, as limitações do direito de propriedade consistem na contingência das características tradicionais desse direito, tido como absoluto, exclusivo e perpétuo. As limitações constituem gênero de tudo aquilo que afete as características do direito de propriedade, podendo ser de natureza de direito privado (ex. direito de vizinhança), ou limitações de direito público (ex. como as urbanísticas e administrativas). São espécies desse gênero: as restrições, servidões e desapropriação.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o assunto, posicionando-se no sentido de que

o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º XXIII) legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, (...) o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos da realização da função social da propriedade.³⁰

Tratando exclusivamente da propriedade urbana, ela é formada e condicionada pelo Direito Urbanístico para cumprir sua função social específica: que é de realizar as funções urbanísticas de propiciar habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade, fundamentado pelo art. 182 da Constituição Federal³¹.

²⁹SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.273.

³⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. ADI 2.213-0/DF. Relator Ministro Celso de Melo. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

³¹SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p.75.

Portanto, atualmente, além de atender aos interesses do proprietário, a propriedade deve atender também aos interesses sociais e coletivos. A legitimidade desse direito passou a estar atrelada a seu uso, ao trabalho, à produção, ou seja, encontra limites nos interesses coletivos, pois o benefício individual não deve se sobrepor ao interesse público.

Por essa razão, a defesa do instituto da posse como um fenômeno social, garantidor de direito, e como proteção ao direito de moradia - corolário da dignidade da pessoa humana - deverá ser tutelada como direito fundamental. Embora, no tocante aos direitos fundamentais, o constituinte originário não tenha tratado do direito de posse explicitamente, é sabido que os direitos fundamentais não estão previstos apenas no artigo 5º da Constituição, mas em diversas outras normas materialmente constitucionais. A proteção possessória, portanto, deve partir da moderna “ratio civilis”, que é formada pelos princípios da dignidade humana e da solidariedade social³².

A solidariedade como valor para a proteção jurídica conforma o Poder Público à proteção da posse que está fundada em valores constitucionais. Conecta-se a este imperativo de solidariedade a ve-

³²A moderna ratio civilis diz respeito à irradiação dos direitos fundamentais no domínio do direito privado trazendo consigo uma nova fase na teoria do direito das coisas, vislumbrando a efetivação dos direitos fundamentais, impondo ao direito privado um conteúdo de “mínimo ético” para seu núcleo. Promovendo uma verdadeira conexão entre as distintas fontes em torno das ideias de liberdade e de solidariedade humana. Nesse sentido, a Lei de Introdução ao Código Civil abandonou a lei positivada como exclusiva procedência de direito, retomando os costumes enquanto fonte (supletiva), e adotou o caráter prescritivo dos princípios gerais de direito, estando esses explícitos ou não no sistema jurídico civil, exemplificadamente: princípio da moralidade - que impõe deveres positivos de agir e de se abster de atos contrários ao sentimento coletivo; princípio da lealdade; princípio da igualdade de direitos; da exigência da justa causa nos negócios jurídicos; princípio da função social da propriedade; princípio da boa-fé. No Novo Código Civil, procurou-se desapegar do formalismo jurídico, privilegiando muitas vezes, normas genéricas ou cláusulas gerais, sem a preocupação de excessivo rigorismo conceitual, a fim de possibilitar a criação de modelos jurídicos hermenêuticos, por ex., o art. 113,187,422, 2035 parágrafo único do CC/2002. É objetivo do novo Código Civil superar o manifesto caráter individualista da Lei anterior, além da exigência ética, o imperativo da sociabilidade, por exemplo na função social do contrato art. 421, e da propriedade 1.228. No caso de posse, superando as disposições até agora universalmente seguidas, que distinguem apenas entre a posse de boa e a de má fé, o atual Código leva em conta a natureza social da posse da coisa para reduzir o prazo de usucapião, e no art. 1228, §4º e § 5º é conferido ao juiz poder expropriatório, o que não é consagrado em nenhuma legislação. Cf. DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. vol. 1. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, pp 73-79; MOZOS, José Luis de Los. Naturalis et civilis ratio dans le droit privé moderne, In Le raison nement juridique. Anais do Congresso Mundial de Filosofia do Direito e Filosofia Social, Bruxelas, Hubert Hubien, 1971, p. 103; COSTA FILHO, Venceslau Tavares. O direito Civil brasileiro em face das transformações econômicas e sociais da posse, Revista Jurídica, a. 58, n. 397 (Nov. 2010). Porto Alegre: Editora Notadez, pp. 27-44.

dação do uso abusivo da propriedade ou do exercício abusivo da posse, que é realçado na seara da boa-fé possessória³³.

O ordenamento infraconstitucional aos poucos foi se adaptando na direção da Constituição de 1988 (art. 5º, XXIII e art. 170, III), prevendo que pesa sobre a propriedade uma hipoteca social. Nesse sentido, reza o §1º do art. 1228 do Código Civil:

Art. 1228 [...]

§ 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Como bem assevera Marcos Alcino de Azevedo Torres, “não haverá choque entre propriedade e posse, se a primeira estiver cumprindo sua função social, uma vez que é pela posse que se cumpre tal função. Tal hipótese seria de posse-conteúdo do direito de propriedade regularmente exercido”³⁴. Mas, quando o titular da propriedade se mantém inerte, mantendo o imóvel apenas como um investimento, e terceiros, sem o seu consentimento, buscam efetivar a função social por meio da posse do imóvel, surgem os confrontos.

Em uma sociedade desigual como a brasileira, em que as riquezas estão concentradas, o exercício da posse e a demonstração da sua função social de moradia permite que uma classe menos favorecida possa integrar-se à sociedade³⁵. Os cidadãos buscam um lugar para se abrigar, ainda que em humildes condições, e a posse é o que garante a essas pessoas o direito social à moradia.

³³É mister esclarecer que a boa-fé para a posse ultrapassa a condição de simples dado subjetivo, vinculando a sua concepção de boa-fé possessória à conduta isenta de dolo e não ignorando que determinadas situações possessórias ultrapassam o texto codificado, face ao descompasso entre a ideia conservadora acerca da posse de boa-fé (subjetiva) e a realidade, porquanto nos parecendo mais correto indagar se o uso do bem corresponde a um comportamento leal. Atentando para uma nova estruturação da posse, que leve em consideração valores como a dignidade humana, a redução das desigualdades, o meio-ambiente ecologicamente equilibrado, etc. Cf. COSTA FILHO, Venceslau Tavares. O direito Civil brasileiro em face das transformações econômicas e sociais da posse, Revista Jurídica, a. 58, n. 397 (Nov. 2010). Porto Alegre: Editora Notadez, pp. 27-44.

³⁴TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juri, 2010, p. 345.

³⁵SOUZA, Gabriela Quinhones de. A Função Social da Posse como Instrumento de Garantia do Direito Social da Moradia. Disponível em <[A função social da posse procura corrigir as assimetrias referidas, pois o poder do desforço imediato para excluir \(urgência em favor de um direito patrimonial que não precisa esperar nenhum ‘devido processo legal’\) não pode servir de obstrução ao reconhecimento de um desforço imediato para incluir \(urgência em favor dos direitos humanos fundamentais dos excluídos\)³⁶.](https://www.google.com.br/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=OCCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F21682779%2F1279365251%2Fname%2FArtigo%2B-%2BA%2Bfuncao%2Bsocial%2B-da%2Bposse%2Bcomo%2Binstrumento%2Bde%2Bga%2Bran%2Btia%2Bde%2Bmoradia.doc&ei=VtXJucnIG7I4APHooGQDQ&usq=AFQJCNQXK-CYkQ0vfXmxvXRLTe7K=beTA&si2g=WkODcSNQgPAmgTIGXc-NDQ&bvm-bv:48705608,d,dmg></p>
</div>
<div data-bbox=)

A posse enquanto fenômeno social merece proteção estatal, pois é ela que “permite a proteção do ‘ser’ nas exigências mínimas da vida em sociedade, [sendo] instrumento essencial de satisfação de necessidades humanas, seja ela exercida em razão da titularidade ou não”³⁷. E, no conflito entre os direitos de posse e de propriedade, deve prevalecer aquele que estiver cumprindo a sua função social³⁸, pois esta é a garantia de um sistema equânime na sociedade com visão para a efetivação do direito social de moradia³⁹.

A função social da posse “estimula o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana”⁴⁰. O Estado tem o dever de proteger a dignidade da pessoa humana, fomentando desse modo, a função social da posse.

Portanto, a propriedade sem função social perde a proteção do sistema jurídico, e a posse se destaca enquanto instrumento de erradicação de pobreza e das desigualdades sociais. Desse modo, para justificar a prevalência da posse funcionalizada sobre a propriedade desfuncionalizada é necessário interpretar o direito civil à luz da Constituição⁴¹.

³⁶ALFONSIN, Jaques Távora. A Função Social da Cidade e a Propriedade Privada Urbana como Propriedades Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 72.

³⁷TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juri, 2010, p. 376.

³⁸Id. Ibid.

³⁹ALFONSIN, Jaques Távora. A Função Social da Cidade e a Propriedade Privada Urbana como Propriedades Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

⁴⁰FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos das Coisas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 42.

⁴¹ALFONSIN, Jaques Távora. A Função Social da Cidade e a Propriedade Privada Urbana como Propriedades Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

A Constituição Federal de 1988 reclama por mais efetividade e pelo adensamento dos direitos fundamentais com o intuito de se consubstanciar a cidadania, objetivando erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Diante das desigualdades sociais e econômicas que marcam a realidade urbana brasileira, na qual os mais pobres são levados a residir nas periferias impedidos de realizar uma vida digna, a responsabilidade do Poder Judiciário frente ao direito, deve ser com a sociedade e com próprio ser humano. Decisões que privilegiem a função social da posse não podem mais ser consideradas como afronta ao direito positivo, pois estão baseadas na dignidade da pessoa humana.

A função social da posse significa o verdadeiro exercício de uma ação social sobre o território que considera a tendência atual do Estado como Estado Social e Democrático, isto é, que vincula o Poder Público a estar ativamente envolvido na resolução dos conflitos e na minimização das desigualdades sociais. A posse social merece receber tutela jurisdicional porque é o instrumento por meio do qual a função social se efetiva. É, portanto, a razão de ser da propriedade, o elemento que dá a ela conteúdo e relevância.

A função social da propriedade claramente vinculou o domínio não somente à produtividade, como também às necessidades de justiça social, dado que deve ser exercida em prol da coletividade. Nesse sentido, o direito à moradia exige que os poderes públicos promovam condições necessárias para habitações dignas para todos.

No âmbito nacional, essas condições podem ser implementadas com a utilização da Medida Provisória 2.220/2001 que defende a posse exercida para fins de moradia em terrenos públicos, da perda da propriedade em razão de interesse social e econômico relevante, com a prescrição aquisitiva para usucapião, e pelo instituto do abandono. Também, por interpretação sistêmica, a posse funcionalizada deveria obrigar a verificação do cumprimento da função social da proprie-

dade antes da decisão nos interditos e nas ações de reintegração e manutenção da posse.

Nessa direção, destaca-se o seguinte trecho do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao julgar o Agravo de Instrumento 70 003 434 388, de Passo Fundo, tendo como Relator o Des. Carlos Rafael dos Santos Júnior, julgado em 6 de novembro de 2001:

[...] De outro lado, se tem argumentado que a ação de reintegração de posse não possibilita, conceitualmente, sequer o exame da questão da propriedade. Contudo, não parece acertada esta visão quando se trata, como no caso, de questão, não obstante possessória, em que se materializa conflito de interesses coletivos e individuais. Não se pode esquecer, no ponto, que a posse é, também, um dos direitos inerentes ao domínio, como o estabelece o artigo 524, do Código Civil Brasileiro.[...] a conclusão é única. Não há mais como se vedar, ao Juiz, a investigação acerca da função social da propriedade, quando se vê o Judiciário diante de conflitos agrários como o ora em pauta. Sustentar o contrário, a meu juízo, significa negar vigência ao próprio Texto Maior, submetendo-o a garrote de norma processual que tem por finalidade, exatamente, dar efetividade ao direito material, jamais impedir ser exercício. [...] é inadmissível que o latifúndio, violando um preceito constitucional, receba da Justiça imediata proteção, sob a cobertura da ação de manutenção ou de reintegração de posse, como se fosse propriedade produtiva. Por outras palavras, não é certo tratar-se do mesmo modo, no campo da proteção possessória, propriedades que atendem a função social e os latifúndios que isolam esse preceito constitucional. [...] Como se percebe, tanto à luz do direito posto, como de lege ferenda, afigura-se jurídica a decisão que condiciona a reintegração de posse à comprovação da efetiva função social da propriedade.

O cumprimento da função social da posse leva à redução do prazo prescritivo para a usucapião (posse-trabalho e posse-moradia), diminuindo-o para a usucapião extraordinária (art. 1.238, parágrafo único do Código Civil/02) de 15 anos para 10 anos. Já a usucapião ordinária (art. 1.242, parágrafo único do Código Civil/02) tem o prazo reduzido de 10 anos para 5 anos, caso haja produtividade pelo possuidor do imóvel. Além disso, a própria Constituição preocupou-se em instituir a usucapião especial de imóvel urbano que se constituiu em razão da moradia.

Essa mudança de situação jurídica em razão da posse funcionalizada aponta para um crescente potencial de sua função social servir

de instrumento de garantia dos direitos fundamentais nos tribunais brasileiros, segundo já ilustram os julgados que seguem.⁴²

PROCESSO CIVIL. INTERDITO PROIBITÓRIO. MEDIDA LIMINAR. Estando em conflito o direito à preservação ambiental e o direito à moradia dos ocupantes da área, é acertada a decisão que, num primeiro momento, o do exame da medida liminar, protegeu o direito à posse de quem tem habitação no local. Agravo regimental desprovido. (STJ - AgRg na MEDIDA CAUTELAR No 12.594 - RJ Relator Ministro Ari Pargendler).
APELAÇÃO AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA INSTITUCIONAL/VERDE DE CONJUNTO HABITACIONAL DA COHAB/SP OCUPAÇÃO DESORDENADA, TIPO “FAVELA”, COM 38 CASAS DE ALVENARIA DE PADRÃO MODESTO, CONSOLIDADA HÁ VÁRIOS ANOS TUTELA DA POSSE SOCIAL, APENAS PARA O FIM DE ASSEGURAR O DIREITO À INDENIZAÇÃO E À RETENÇÃO SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DA REINTEGRAÇÃO DE POSSE, COM ESSA RESSALVA, MANTIDA RECURSO NÃO PROVIDO. Se posse social é figura jurídica que se pode aplicar à área pública urbana até para atribuição de direito real (concessão de uso especial para fins de moradia), com maior razão também é possível reconhecê-la em área pública urbana ocupada com igual feição, há vários anos, para tutela de direito pessoal indenizatório, anotada certa dose de responsabilidade do ente público, em relação à consolidação da ocupação urbana irregular e desordenada. (TJ/SP - Apelação nº 0407157-73.1995.8.26.0053, Relator Vicente de Abreu Amadei).
APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. CASA, EM FAVELA, CONSTRUÍDA JUNTO À VIA FÉRREA. IRREGULARIDADE. INEXISTÊNCIA DE PROJETO E ALVARÁ DE EDIFICAÇÃO. APELAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. Necessidade de se analisar não apenas o aspecto técnico-jurídico da questão, como, também, seu aspecto sócio-econômico. Para ser possível a demolição, tem o Município que assegurar à apelada outra habitação que garanta sua dignidade como pessoa humana. APELAÇÃO PROVIDA, VOTO VENCIDO. (TJ/RS - Apelação Cível nº 70008877755, Quarta Câmara Cível, Relator. Vasco Della Giustina, Julgado em 18/08/2004).

No presente estudo, merece lugar de destaque a proteção da posse que cumpre sua função social porque, dentre os mais graves impactos dos megaprojetos, estão aqueles relacionados aos direitos das populações vulnerabilizadas quanto à moradia. Comumente, os moradores afetados não dispõem de títulos de propriedade que lhes

possam assegurar melhores condições de negociação quanto a sua permanência ou, havendo necessidade de desapropriação, indenizações mais justas. Mas, não menos incomum é que esses mesmos moradores desfrutem de posse duradoura e pacífica, por meio da qual realizam o princípio da função social.

Assim, não há dúvida de que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece um regime jurídico diferenciado para a posse social, em que famílias de baixa renda utilizam determinado imóvel urbano para sua moradia, o que se depreende de forma bastante direta da leitura do capítulo da política urbana da Constituição Federal, das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, das regras diferenciadas para a usucapião, no caso de utilização do imóvel para moradia, estabelecidos pelo Código Civil, e também dos julgados apresentados neste estudo.

O ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu que a posse é capaz de converter-se em propriedade, nos casos de usucapião, ou em direito real de uso, no caso da concessão especial de uso para fins de moradia. Além disso, a constituição desses direitos ocorre pelo simples preenchimento dos requisitos legais, independente de sentença judicial, que tem caráter meramente declaratório. Portanto, por força da lei, a posse mansa e pacífica, após o decurso de certo tempo, potencializa-se e eleva-se a outro patamar de proteção jurídica, ainda que não tenha havido sentença nem registro no cartório de imóveis. E ainda, se essa posse é exercida em prol do direito à moradia, maior deverá ser sua proteção.

Desta feita, é imperioso que a Administração Pública considere tal realidade nos processos que envolvam impactos sobre o direito à moradia de famílias que ocupam áreas impactadas pelos megaprojetos. Não se pode conceber, por exemplo, que as indenizações e/ou o atendimento habitacional ofertado, levem em conta tão somente as benfeitorias, desprezando a localização, o valor da terra e a vida que as famílias impactadas levam nessas localidades.

⁴²Em sentido semelhante, conferir também: TJ/DF - APELAÇÃO CÍVEL 20000110187844 - 1ª Turma Cível - Relator(a): EDUARDO DE MORAES OLIVEIRA - Julgamento em 18/12/2000 ; TJ/RJ - APELAÇÃO CÍVEL 0004654-65.1999.8.19.0000 (1999.00110214) - 13ª Câmara Cível - Relator(a): DES. NAGIB SLAIBI - Julgamento: 13/04/2000 ; TJ/RS - APELAÇÃO CÍVEL 70009973762 - 2ª Câmara Cível - Relator(a): VASCO DELLA GIUSTINA - Julgado em 11/11/2005.

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E ACESSO À INFORMAÇÃO

A implantação de megaprojetos de impacto urbano e ambiental no Brasil representa um grande desafio no que diz respeito à gestão democrática das cidades, tanto no que se refere a sua definição, como no que diz respeito a sua implantação propriamente dita.

Um dos elementos centrais do direito à cidade é a possibilidade dos inúmeros segmentos e cidadãos poderem exercer livremente seus direitos políticos e, especialmente, participar dos processos coletivos de tomada de decisões quanto à política urbana. Nessa linha, David Harvey leciona que

o direito à cidade é, portanto, muito mais do que o direito de acesso individual ou coletivo aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade conforme o desejo do nosso coração. É, além disso, mais um direito coletivo em vez de individual, já que reinventar a cidade inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização⁴³.

A participação popular na condução da política urbana é elevada a uma posição de grande relevo, não somente pelo fato de que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, mas principalmente pela convicção de que não haverá cidades justas e sustentáveis se não forem, ao mesmo tempo, radicalmente democráticas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei. Tais diretrizes gerais estão preconizadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, cujas normas são de ordem pública e interesse social. O Estatuto estabeleceu como um dos princípios fundamentais orientadores da política urbana, de cumprimento obrigatório, a “gestão democrática da cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos,

⁴³ No original, “the right to the city is, therefore, far more than a right of individual or group access to the resources that the city embodies: it is a right to change and reinvent the city more after our heart’s desire. It is, moreover, a collective rather than an individual right, since reinventing the city inevitably depends upon the exercise of a collective power over the process of urbanization”. HARVEY, David. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. London(UK): Verso, 2012.

programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, inciso II). Ao tratar desse princípio, Carlos Ari Sundfeld afirma que, “nas diretrizes gerais do art. 2º, definem-se sua forma (participação da população e de associações representativas) e âmbito (na formulação, execução e acompanhamento de planos programas e projetos)”⁴⁴.

Para Maria Paula Dallari Bucci, “a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação de políticas públicas”⁴⁵. Vale mencionar que a gestão democrática tem um caráter permanente, uma vez que está prevista no momento da formulação, da execução e do acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No mesmo sentido, Francisco Caramuru Afonso sustenta que “o Estatuto da Cidade traz, como novidade, a obrigatoriedade da participação popular na definição da política urbana, ampliando, assim, mais um aspecto da participação direta da população na condução dos negócios públicos”⁴⁶.

Portanto, a ordem jurídica brasileira consagra de forma inequívoca a necessidade de a política urbana ser conduzida de forma democrática em todas as suas fases, razão pela qual é fundamental que se estabeleçam procedimentos mínimos a serem seguidos pelo Poder Público tanto para definição da implantação dos megaprojetos, como na sua fase de implementação, em especial no que diz respeito aos casos que afetam comunidades de baixa renda.

Um aspecto relevante para viabilizar a participação é o acesso amplo às informações de interesse público por parte de toda a população e, mais especialmente, daquela parcela que será diretamente impactada pelos grandes empreendimentos. Isso porque o direito à cidade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado extrapolam qualquer esfera de interesses individuais, constituindo-se

⁴⁴SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 57.

⁴⁵BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 336.

⁴⁶AFONSO, Francisco Caramuru. *Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 39.

como direitos de toda a coletividade. A sonegação de dados a respeito das intervenções urbanísticas atenta contra a noção de urbanismo como uma atividade pública.

O acesso à informação é consagrado como um direito fundamental pela Constituição de 1988, que o assegura tanto no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, como no art. 220, prescrevendo que a regra deve ser o amplo e irrestrito respeito à liberdade de manifestação e criação, bem como à informação. Ademais, na seara administrativa o princípio da publicidade vincula o Poder Público a tornar acessíveis todos os atos que praticar.

Tendo em vista o exposto, percebe-se que o acesso efetivo à informação constitui elemento fundamental à democracia não só pelo princípio da transparência (publicidade), mas também porque a partir dessa “transparência” permite-se a possibilidade de participação e evita-se o autoritarismo, servindo, pois como mecanismos de controle dos atos públicos⁴⁷.

A Lei Federal 12.527/2012 regula os procedimentos a serem observados com o fim de garantir o acesso a informações por toda a Administração Pública e entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como diretrizes para a Administração, determina que haja:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Nota-se um direcionamento no sentido de que as informações públicas sejam acessíveis a todos, devendo ser veiculadas por meio de procedimentos objetivos, com agilidade, de forma transparente e clara e em linguagem de fácil compreensão. Assim, a lei privilegia a transparência ativa, por meio da qual as informações são fornecidas amplamente sem que haja necessidade de provocação por parte dos cidadãos. E, nos casos em que a informação não esteja disponível, a lei também regula o processo pelo qual poderá ser requerida.

⁴⁷RODRIGUES, Marcelo Abelha. Elementos de direito ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 177.

Contudo, no que diz respeito à lei de acesso à informação, embora represente um evidente avanço democrático, há ainda um grande caminho a ser percorrido no sentido de que a informação prestada seja de qualidade e suficientemente concreta. No decorrer do presente estudo, ficou claro que os órgãos públicos ainda não correspondem suficientemente bem à demanda por transparência, seja porque dispõem de portais na internet desatualizados, incompletos e de difícil “navegação”, ou porque não atendem satisfatoriamente aos pedidos de informações apresentados. Nos casos pesquisados, apesar de os órgãos públicos demandados terem prestado as informações no prazo determinado pela lei, as informações eram vagas e não davam conta de responder exatamente aquilo que se perguntava.

Mas, cabe lembrar que a transparência pública é apenas uma das dimensões da gestão democrática das cidades, que não se encerra na formulação da política urbana. Ela abrange todos os momentos de sua implementação, monitoramento e avaliação. Para isso, o Poder Público Municipal tem o dever legal de oferecer as condições adequadas, reais e efetivas a quem deseje participar, mediante o fornecimento de informações completas, claras, acessíveis e precisas, esclarecimentos e dados, ampla divulgação das propostas e condições para a realização de audiências públicas, consultas e debates.

Acima de tudo, é necessário que haja real capacidade de influenciar a tomada de decisões quanto aos projetos de intervenção urbana e ao planejamento da cidade. Essa tem sido uma questão bastante problemática, pois os mecanismos usualmente utilizados não abrem possibilidade para que a população tenha poder decisório. As audiências e consultas públicas têm se revelado meras etapas formais nos processos de licenciamento, não gerando praticamente nenhuma influência na tomada de decisão. É preciso rever tais institutos e a forma como vêm sendo manejados pela Administração Pública para compatibilizá-los à nova ordem jurídico-urbanística.

5 O LICENCIAMENTO EM PROCESSOS DE IMPLANTAÇÃO DE MEGAPROJETOS

A partir da análise dos casos concretos de implantação de megaprojetos de impacto urbano e ambiental relacionados na segunda parte deste estudo, identifica-se que o grande potencial de violação de direitos na implantação desses projetos está também relacionado à forma como vêm sendo conduzidos os processos de licenciamento. Por isso, a intervenção da sociedade e o aprimoramento nos processos de licenciamento podem ser importantes para que a implantação de megaprojetos de impacto urbano e ambiental não se caracterize como elemento de violação de direitos humanos, principalmente no que diz respeito às comunidades de baixa renda.

Nesse sentido, pretende-se levantar algumas questões que devem ser consideradas pelas comunidades ameaçadas, bem como refletir sobre elementos que possam contribuir para que, de fato, previnam-se os impactos negativos.

No Brasil, existem duas espécies de licenciamento: o urbanístico e o ambiental. O licenciamento urbanístico é realizado pelo município e o licenciamento ambiental pode se dar em âmbito municipal, estadual ou federal, dependendo da natureza do empreendimento e da abrangência do seu impacto⁴⁸. Nos dois casos, é urgente uma abordagem que considere de forma inequívoca os impactos sociais decorrentes desses empreendimentos, permitindo que sua pertinência seja amplamente debatida pela sociedade. E, caso seja definida a realização do empreendimento, as medidas mitigadoras e compensatórias devem ser estabelecidas de forma a evitar que haja violação de direitos.

Vale ressaltar que os processos de licenciamento são públicos e devem ser realizados de acordo com a diretriz geral da gestão democrática das cidades, de maneira que sempre seja assegurada a participação da população interessada e o controle social dos procedimentos e gastos públicos.

⁴⁸A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, estabeleceu normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, dentre as quais a normas de competência relativas ao licenciamento ambiental.

5.1 O papel do município no processo de licenciamento de megaprojetos de impacto urbano e ambiental: o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento essencial nos casos de grande impacto

Compete ao município promover o ordenamento do uso e ocupação do solo em seu território, mediante planejamento e controle, conforme estabelece o art. 30, VIII, da Constituição de 1988. Assim, a realização de determinada obra ou atividade, além do licenciamento ambiental, deve submeter-se ao controle preventivo do município, que emitirá, conforme o caso, as licenças para edificar, parcelar ou de funcionamento de atividades.

No caso dos megaprojetos de impacto urbano e ambiental, o licenciamento urbanístico deverá exigir que tais empreendimentos estejam de acordo com a legislação municipal, em especial: o Plano Diretor; a Lei de Uso e Ocupação do Solo; e a Lei de Parcelamento do solo. Deve também considerar as diretrizes do Estatuto da Cidade, dentre as quais estão o direito a cidades sustentáveis, o direito à gestão democrática das cidades, o direito ao planejamento urbano e o direito à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O processo de licenciamento urbanístico deve ser entendido em sentido amplo, não apenas como aplicação da regra estabelecida de uso e ocupação do solo para determinada parcela da cidade, mas como parte da própria gestão urbana e como instrumento de execução do urbanismo. Assim, precisa considerar todas as implicações relativas à realização de uma obra ou instalação de atividade. No mesmo sentido, ensina José Afonso da Silva, ao discorrer sobre as licenças urbanísticas em geral:

A licença reconhece e consubstancia um direito do requerente. Trata-se porém, de um direito cujo exercício é condicionado ao preenchimento de determinadas exigências e de alguns requisitos impostos em lei. A outorga da licença significa o atendimento dessas exigências e requisitos, salvo se a própria licença houver sido liberada com desrespeito às normas legais, caso em que ela será inválida, não surtindo aqueles efeitos. **Mas ela não é, no campo urbanístico, tão só a remoção de obstáculos ou de limites ao exercício do direito, como tradicionalmente se concebe; mas é, ao**

mesmo tempo, uma técnica de intervenção e controle urbanístico, impõe deveres e condiciona permanentemente o exercício destes.

[...]

Essa transformação na natureza das licenças que atuam no campo urbanístico, mediante as quais se controla um sem-número de atividades urbanísticas de diversas índoles – a ponto de passarem a ser denominadas licenças urbanísticas, antes que meras licenças de construção –, foi bem assinalada por Clavero Arevalo, advertindo que estas “licenças, sem deixar de constituir uma atividade de polícia, enquanto controlam o exercício de direitos subjetivos, **converteram-se também num instrumento de execução do urbanismo e por elas não se controla tão-só a estética de um projeto ou sua acomodação às normas da polícia da construção, mas sua acomodação ao planejamento urbanístico, ao plano de etapas, à urbanização programada etc.**”⁴⁹ (grifos nossos)

É a partir dessa compreensão de que o município exerce papel fundamental ao realizar o licenciamento de megaprojetos como forma de prevenir a violação de direitos humanos nas cidades, considerando que a política urbana deve ser executada de forma a garantir o bem-estar de seus habitantes e de forma a possibilitar o exercício do direito à cidade por todos. Para o cumprimento deste objetivo, mostra-se urgente que os municípios utilizem o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), ainda pouco explorado pelas cidades brasileiras.

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi previsto no Estatuto da Cidade, entre os arts. 36 e 38, mas sua aplicação depende de regulamentação pelos municípios, seja pelo Plano Diretor ou por lei específica. Segundo o Estatuto da Cidade, “o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” (art. 37) e deve tratar em seu conteúdo mínimo das seguintes questões: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O conteúdo mínimo e objetivo pelo qual deve ser executado o EIV já informa a necessidade de contemplar questões relacionadas ao impacto social do empreendimento e definir, a partir da análise desses impactos, sua viabilidade/pertinência e, em caso de definida sua aprovação, as medidas mitigadoras e compensatórias.

⁴⁹SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 440-441.

A necessidade de prever o impacto de determinado empreendimento nos equipamentos urbanos e comunitários informa de maneira inequívoca a intenção de que tal estudo de impacto possa impedir que a população residente de determinada área passe a sofrer restrições no acesso a esses equipamentos em razão do megaprojeto. Por outro lado, caso haja reassentamento de famílias, também deve ser considerado que a população afetada não pode sofrer restrição ou aumento da dificuldade no acesso aos equipamentos comunitários e urbanos que está habituada a utilizar.

Quando se trata de empreendimento que prevê a remoção de população da área em que vive, a questão deve ser um dos eixos fundamentais de análise do estudo, considerando a localização do reassentamento para que não se rompam laços previamente estabelecidos como, por exemplo, a mudança de escola por parte das crianças e adolescentes que vivem nessas comunidades.

Assim, é fundamental que tais estudos atentem de forma mais retida sobre o impacto dos empreendimentos sobre as áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no sentido de evitar que tenham outra destinação que não aquela prevista no Plano Diretor ou na lei de zoneamento municipal.

A valorização imobiliária é outro elemento crucial que deve ser considerado no EIV. Sabe-se que a valorização imobiliária representa uma grande ameaça à manutenção e/ou fixação da população de baixa renda no entorno de grandes empreendimentos, pois traz implicações na vida das pessoas impactadas por serem forçadas a deixar suas residências para áreas, muitas vezes, distantes dos seus locais de trabalho, de estudo e de lazer. “Com a valorização da região (por exemplo, oferecimento adequado de equipamentos públicos), seus habitantes não conseguem mais permanecer, pois, em regra, tudo fica mais caro. Esta repartição de ônus o Poder Público não consegue reverter [...]”⁵⁰. Esse fenômeno é também negativo para a política urbana, tendo em vista o constante aumento das necessidades habitacionais, o que acarreta uma maior demanda por área próxima

⁵⁰DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri/SP: Manole, 2004, p. 54.

aos empreendimentos e, assim, custos mais elevados na implantação de unidades habitacionais pelo Poder Público.

Uma vez que, entre as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, estão previstas a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX) e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2º, XI), a valorização imobiliária deve ser considerada conteúdo mínimo do EIV justamente para que seus impactos sociais negativos possam ser evitados. Ou seja, no sentido de haver uma efetiva justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e não apenas o benefício exclusivo do empreendedor em detrimento de todos os ônus gerados para a coletividade.

O município tem ainda o papel e a possibilidade, considerando os princípios já mencionados da gestão democrática das cidades, de aproximar o cidadão ao processo de licenciamento de forma que qualquer empreendimento apenas seja implantado após amplo debate na sociedade e, principalmente, com aqueles diretamente afetados.

O processo de licenciamento, portanto, deve sempre ter como ponto de partida o debate sobre quem se beneficia e quem perde com a implantação de um megaprojeto. E obrigatoriamente considerar a possibilidade de sua não realização caso venha a violar direitos.

Importante mencionar ainda que a atuação do município não se limita ao licenciamento urbanístico, uma vez que, conforme preceitua o parágrafo único do art. 10 da Resolução CONAMA 237/97, no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. Ou seja, quando por razões de competência outro ente federativo (União ou Estado) proceder ao licenciamento, este necessariamente deverá ouvir o município com vistas a identificar se tal empreendimento respeita a legislação municipal.

5.2 O licenciamento ambiental como instrumento de prevenção da violação de direitos humanos

O licenciamento ambiental é o meio pelo qual o particular interessado em implantar determinado projeto obtém permissão por parte do Poder Público para sua realização, sendo uma forma de controle preventivo sobre a instalação de empreendimentos ou atividades. Segundo Édis Milaré, o licenciamento ambiental

constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico⁵¹.

É no exercício desse controle que pode estar a chave para que o licenciamento seja utilizado como instrumento de prevenção da violação de direitos, o que deve ocorrer por meio da instrumentalização das comunidades afetadas de seus procedimentos e conteúdos, como também por meio da compreensão geral de que os processos de licenciamento não devem, considerando o ordenamento jurídico vigente, separar os impactos ambientais dos eventuais impactos sociais decorrentes da implantação de determinado empreendimento.

Nesse sentido, ao consagrar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal considera como elemento central a sadia qualidade de vida dos habitantes (art. 225 da CF), o que deixa claro, por si só, que a gestão da política ambiental deve ter como foco central também os impactos sociais.

O procedimento para realização do licenciamento ambiental é definido pela Resolução CONAMA 237/97, ressalvada a questão da competência, disciplinada pela Lei Complementar 140/11. A resolução define quais licenças serão expedidas pelo órgão ambiental competente pelo processo de licenciamento, quais as etapas e o procedimento que deve ser seguido para obtenção destas⁵².

⁵¹ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 420.

⁵² As licenças expedidas pelo Poder Público são as seguintes: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), conforme define o art. 8º da Resolução CONAMA 237/97. O art. 10º da referida Resolução estabelece as etapas do processo.

Ao tratar das etapas do processo de licenciamento, a Resolução CONAMA 237/97 prescreve que as audiências públicas serão realizadas quando couber. Por seu turno, a Resolução CONAMA 09/87 dispõe que o órgão ambiental deverá promover audiências públicas no processo de licenciamento sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Nesses casos, a não realização da audiência invalida a licença ambiental porventura concedida.

Apesar dessa determinação, a pertinência ou não da realização de audiência pública deve estar ligada de alguma maneira à dimensão do impacto que possa ser causado pelo empreendimento, razão pela qual, nos casos de megaprojetos de impacto urbano e ambiental, considerada a necessidade de gestão democrática das cidades, a audiência pública deverá sempre ser uma importante etapa do processo. Como o licenciamento é um processo público, deve contar com a participação da sociedade em todas as suas fases desde o diagnóstico e a decisão sobre a implantação ou não projeto, até a definição das medidas mitigadoras e compensatórias e também no monitoramento do processo de implantação dessas medidas.

As comunidades afetadas por megaprojetos de impacto urbano e ambiental devem participar do processo desde o início para que, já na licença prévia, constem todas as condicionantes necessárias para que não tenham seus direitos violados como, no caso de remoção, a definição de local próximo ao local de moradia para os quais serão reassentados, as condições de atendimento, os equipamentos sociais e comunitários necessários, dentre outras medidas.

A grande maioria dos processos de licenciamento ambiental tem como base para o debate público e processo decisório o Estudo de Impacto Ambiental, por força do artigo 3º da Resolução CONAMA 237/97, que determina que a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade.

No caso dos megaprojetos, por serem de grande potencial de impacto, a exigência do estudo de impacto ambiental têm sido uma constante, razão pela qual será tratado a seguir.

5.2.1 Estudo de impacto ambiental (EIA)

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) tem fundamento no art. 225, §1º, IV, da Constituição de 1988, e deve ser exigido pelo Poder Público nas hipóteses de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente⁵³.

A Resolução CONAMA 01/86 estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental⁵⁴ como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A própria definição de impacto ambiental a que se refere a Resolução em tela aponta que este instrumento pode, e deve, ser utilizado para fins de avaliação de impactos sociais sobre comunidades de baixa renda afetadas por grandes obras, uma vez que, conforme preceitua o seu art. 1º,

[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Não resta dúvida que a realização de grande obra no meio urbano que implique na remoção de famílias de baixa renda de suas moradias se enquadra claramente em impacto nas atividades sociais e econômicas dessa população, razão pela qual deve ser considerado quando do processo de elaboração do EIA.

⁵³SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 311.

⁵⁴A Avaliação de Impacto Ambiental corresponde a um gênero que abrange uma série de estudos, dentro os quais se encontra o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), utilizados nos casos de licenciamento de empreendimentos e atividades consideradas causadoras de significativa degradação ambiental. A critério do órgão ambiental competente, e quando verificado que o empreendimento ou atividade não é potencialmente causador de significativa degradação, poderá ser exigido outro tipo de estudo ambiental, em conformidade com a tipologia, localidade e características do empreendimento ou atividade a ser licenciada.

O art. 5º da Resolução CONAMA 01/86 determina que o Estudo de Impacto Ambiental considere os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade. Essa exigência reforça a necessidade do processo de licenciamento levar em consideração as normas municipais e os objetivos de planejamento expressos no Plano Diretor Municipal ou em outros planos e programas.

Conforme determina o art. 6º da Resolução CONAMA 01/86, o EIA deverá conter, no mínimo:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

O fato de a norma determinar a realização de diagnóstico do meio socioeconômico e do uso e ocupação do solo impõe que o EIA deve tratar necessariamente dos impactos sociais, assumindo-os

como elementos centrais do debate sobre a sua implantação ou não do empreendimento.

O Estudo de Impacto Ambiental deverá ser acompanhado do respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), que nada mais é do que a síntese que reflete, para facilitação do debate público em torno do empreendimento, as conclusões do estudo de impacto ambiental. Quanto ao conteúdo do RIMA, o art. 9º da Resolução CONAMA 01/86 define o seguinte:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Além da necessária incorporação dos impactos sociais, é fundamental que, como uma das alternativas apresentadas em qualquer estudo ou relatório de impacto, considere-se a sua não realização. Isso porque o processo de licenciamento não pode ocorrer tendo como certa a implantação do projeto, limitando-se a discutir e debater as medidas compensadoras e mitigadoras.

Era por trilhas como essas que caminhávamos cegamente, ficando cada dia mais pobres em termos ambientais. Tivessem sido elaborados sé-

rios estudos de impacto ambiental, boa parte desses recursos naturais poderia ter sido aproveitada e preservada. Demais disso, um amplo e transparente debate sobre os projetos teria permitido a realização de estudos tendentes a encontrar alternativas tecnológicas para eles, **não se excluindo sequer a opção pela sua não-realização, em face aos altos custos sociais e ecológicos decorrentes**⁵⁵ (grifos nossos)

Outro aspecto relevante no que diz respeito aos estudos de impacto ambiental refere-se às equipes responsáveis por sua elaboração. A Resolução CONAMA 01/86 estabelece que o estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. Já a Resolução CONAMA 237/97 determina que os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados a expensas do empreendedor por profissionais legalmente habilitados. O objetivo das normas é bastante claro em procurar estabelecer que os estudos de impacto sejam realizados por equipe independente em relação ao proponente do projeto. Parece, no entanto, que a simples previsão dessa regra não afasta a possibilidade de o proponente do projeto influenciar o resultado dos estudos, que pode ser tendente ao que mais lhe interessa. Uma vez que o proponente é o contratante direto do estudo, passa a ser cliente da equipe que o elaborará, razão pela qual, pelas próprias regras vigentes no mercado, não é possível afastar totalmente a possibilidade de sua influência no resultado final do estudo de impacto e, por decorrência, em todo o processo de licenciamento.

Assim, é urgente o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle que tornariam o processo de elaboração do estudo de impacto em processo público coordenado pelo Poder Público e monitorado pelo órgão ambiental competente, ainda que a expensas do proponente, que poderia pagar por tal serviço mediante o recolhimento de uma taxa.

5.2.2 A efetividade das audiências públicas realizadas no âmbito dos processos de licenciamento e a urgência de uma regulamentação

⁵⁵ MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 382-383.

As audiências públicas têm sido um dos instrumentos mais utilizados para participação da população no processo decisório acerca da realização ou não de empreendimentos de impacto e também para definição das medidas mitigadoras e compensatórias no caso de definição por sua implantação.

Tanto a política urbana como a política ambiental lançam mão desse instrumento. O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, XIII, prevê a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Apesar de sua utilização em um grande número de processos de licenciamento, muitas vezes, as audiências públicas são realizadas apenas como etapa formal no processo, não atingindo seus objetivos reais de formação coletiva da decisão sobre o licenciamento. Isso faz com que seja urgente uma mudança no caráter dessas audiências no sentido de que o processo de participação popular seja efetivo e tenha uma real influência no processo decisório. Assim, deve haver uma regulamentação que torne o instrumento mais eficaz no sentido de garantir que as opiniões da população emanadas em audiência pública informem e interfiram de fato na decisão sobre os empreendimentos.

Tal posicionamento se insere no contexto de mudança da relação entre administrador e administrado, principalmente considerando que o processo decisório acerca da política pública não se encerra na eleição de seu representante, mas deve ocorrer ao longo de todas as etapas da gestão pública, desde a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação, como forma de garantir a participação popular e o controle social de políticas, planos e programas governamentais, conforme preceitua o Estatuto da Cidade.

No mesmo sentido ensina Maria Paula Dallari Bucci sobre a necessidade de os atos administrativos serem tratados com maior rigor no sentido de sua motivação e finalidade.

Esse novo papel do processo administrativo, com a ampliação das formas de participação popular, confere maior destaque aos atributos “subs-

tanciais” dos atos administrativos relacionados à atividade urbanística, nomeadamente a motivação e a finalidade. Devem ser mais explícitas as condições de validade dos atos em relação aos seus pressupostos materiais, não bastando o preenchimento das condições formais, relativas à competência do agente, à forma exterior do ato e à licitude do objeto. O processo administrativo dispõe de rito a ser observado para que se faça essa demonstração, abrindo-se oportunidade para o exercício do contraditório⁵⁶

Lição semelhante é a de Celso Antônio Bandeira de Mello, que destaca:

Na esfera administrativa, ganha relevo crescente o procedimento administrativo, obrigando-se a Administração a formalizar cuidadosamente todo o itinerário que conduz ao processo decisório. Passou-se a falar na “jurisdicionalização” do procedimento administrativo (ou processo, como mais adequadamente o denominam outros), com a ampliação crescente da participação do administrado no iter preparatório das decisões que possam afetá-lo. Em suma: a contrapartida do progressivo condicionamento da liberdade individual é o progressivo condicionamento do *modus procedendi* da Administração⁵⁷.

Portanto, as audiências públicas que informam processos de licenciamento devem ser consideradas no âmbito dessa necessária mudança de postura do administrador em relação ao tratamento do ato administrativo.

É importante a regulamentação da audiência pública no sentido de que sejam definidas claramente as regras e procedimentos para sua realização. Mas, além disso, deve-se estabelecer mecanismos de monitoramento sobre os seus resultados, de forma que a população seja informada e possa cobrar um posicionamento do administrador público coerente com as manifestações apresentadas na audiência.

A participação da população por meio de audiências públicas deve ter maior peso e influência no processo decisório. Caso o Poder Público decida em sentido contrário, caberá a ele o ônus argumentativo para justificar sua escolha, devendo submeter-se aos mecanismos de controle democrático. Isso é fundamental para que as audiências não caiam em descrédito junto à população que, sem esse tipo de

⁵⁶BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 346.

⁵⁷BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Estado y democracia*. In: GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; CLAVERO ARÉVALO, Manuel (Dir.). *El derecho público...cit*, p. 64 apud MOREIRA, Egon Bockmann. *O processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 65-66.

retorno, terá menos interesse em participar dos debates públicos, uma vez que o resultado de sua participação não tem alcance no processo decisório ao qual se pretendia influenciar.

5.2.3 Conflito de interesses no âmbito dos processos de licenciamento

Partindo do pressuposto de que a grande maioria dos megaprojetos de impacto urbano e ambiental tem como um dos interessados em sua implantação o próprio Poder Público, como é o caso dos quatro casos analisados na segunda parte deste estudo, a definição da competência em matéria de licenciamento ambiental deve ser aperfeiçoada. Em muitos casos, o mesmo ente federativo que tem interesse na realização de determinada obra na condição de empreendedor é também o responsável por seu processo de licenciamento.

A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Além da definição dos casos em que cada ente deve atuar em matéria de licenciamento, a norma tenta evitar sobreposição da atuação entre entes federativos e determina, por meio do seu art. 13, que os empreendimentos e atividades deverão ser licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente. Para Paulo Affonso Leme Machado, o referido artigo não pode vigorar por não estar resolvida a questão de competência relacionada a determinadas matérias quando afirma que:

Entre as finalidades contidas no artigo 3º, está a de evitar-se a “sobreposição entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições”. A lei complementar, contudo, não consegue, por ela mesma, evitar essa sobreposição, isto é, a duplicidade ou até a intervenção tríplice, como se vê em matérias como “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”. Essa

competência está prevista para a União, art. 7º, XII; para os Estados, art. 8º, VII e para os Municípios, art. 9º, XII. Dessa forma, enquanto não vier lei adequada para a matéria aludida, não pode vigorar o art. 13, caput, com a licença ambiental ou a autorização ambiental somente por um único ente federativo, pelo menos, no que concerne às matérias em que a delimitação de atribuições administrativa não foi feita.⁵⁸

Para além das matérias que não podem ser licenciadas por um único ente por não haver delimitação adequada das atribuições em lei federal, não é desejável que o licenciamento de megaprojetos ocorra pelo mesmo ente federativo que figura como empreendedor, sendo o principal interessado na implementação das obras. Isso porque a autonomia do órgão licenciador resta absolutamente comprometida em tais casos.

Nesse sentido, é necessário definir os casos em que será possível, como uma espécie de instância recursal em matéria de licenciamento, a manifestação e intervenção de União, Estados e Municípios, no âmbito de qualquer processo de licenciamento de projeto de impacto com potencial de violação de direitos, como forma de ajustar eventuais conflitos e confusões de interesse em casos em que o próprio proponente do projeto é o ente federativo responsável por seu licenciamento.

6 PROCEDIMENTOS A SEREM EXIGIDOS EM CASOS DE IMPACTOS DE GRANDES PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

Considerando as violações de direitos constatadas na segunda parte desse estudo e o enorme potencial de impactos sociais negativos decorrentes dos megaprojetos de impacto urbano e ambiental, é urgente que seja levado em consideração o reconhecimento de um regime jurídico de proteção da posse social e do direito à moradia adequada. O direito à cidade e o direito à gestão democrática devem também orientar os processos de implantação de megaprojetos em todas as suas dimensões e em todas as suas fases de implantação.

⁵⁸MACHADO, Paulo Affonso Leme. Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 67-68.

Isso significa dizer que deve ser promovido o direito de todos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer em todas as fases de implantação do projeto.

Nesse sentido desde o processo de definição sobre a implantação ou não de determinado empreendimento, seu licenciamento, definição de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos, bem como a execução das obras, devem necessariamente ser conduzidos de forma a garantir que os habitantes da cidade e, em especial, as famílias impactadas tenham poder decisório sobre cada uma dessas etapas.

O processo de licenciamento é uma etapa crucial para a prevenção da violação de direitos, razão pela qual precisa necessariamente ser orientado pelos princípios da equidade social e ambiental, das funções sociais da cidade e da propriedade, da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização e da gestão democrática. Sua condução deve ser capaz de incorporar de forma inequívoca os anseios da sociedade e das comunidades afetadas, inclusive, admitindo a hipótese de não realização das obras em virtude dos impactos sociais e ambientais negativos.

Na elaboração e aprovação dos projetos devem ser consideradas todas as alternativas técnicas possíveis de sua implantação para que não sejam necessários reassentamentos/remoções de comunidades de baixa renda, o que apenas poderá ser considerado em última hipótese, desde que esgotadas todas as possibilidades de implantação. A pertinência de qualquer projeto que preveja o reassentamento/remoção de moradores de comunidades de baixa renda deve ser analisada de forma ainda mais criteriosa por seu potencial de violação de direitos e impacto significativo na qualidade de vida e bem-estar dessa população. Por essa razão, só devem ser aprovados aqueles que realmente forem imprescindíveis à coletividade segundo seu próprio entendimento, que deverá ser manifestado de forma inequívoca em processo democrático e transparente, e desde que não promova violação de direitos.

É também essencial que sejam realizadas audiências públicas na própria comunidade que eventualmente será impactada ou em local indicado por seus moradores de forma a garantir a sua participação na decisão sobre a implantação ou não do projeto e na definição das medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos de forma a garantir, sem deixar qualquer dúvida, que os megaprojetos sejam implantados sem que ocorra a violação de direitos.

Para prevenir a violação de direitos de moradores de comunidades de baixa renda impactadas pelas obras é fundamental o reconhecimento da posse como direito e da existência de um regime jurídico próprio da posse social, para que tal condição de sujeito de direito sobre a terra e a moradia sejam, juntamente com o direito à cidade e à gestão democrática, os fios condutores de todo processo de implantação do megaprojeto e relacionamento entre o Poder Público e os moradores das comunidades impactadas.

Nesse sentido, são apresentados abaixo requisitos mínimos a serem exigidos nos processos de definição sobre a implantação ou não de determinado projeto de forma que sua pertinência e possibilidade de implantação seja de fato discutida de forma democrática e exaustiva.

Nos casos em que haja realmente manifesto interesse da coletividade na implantação do projeto e tendo sido debatidas todas as possibilidades de sua implantação, ainda que seja necessário implementar ações de reassentamento, estas devem ocorrer necessariamente de forma a prevenir a violação de direitos de qualquer ordem.

Nessa linha, deve-se destacar que o do Ministério das Cidades, com a participação do Conselho das Cidades, editou a Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, que dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A Portaria determina a obrigatoriedade de realização de um Plano de Reassentamento e de Medidas Compensatórias pelo Poder Público nos casos em que o deslocamento se mostre inevitável. Referido Plano deverá prever as tipologias de ocupação do território objeto de intervenção em que será necessário o deslocamento do morador, incorporando para cada tipo de ocupação uma diretriz específica de atendimento mediante compensação, tendo como base as seguintes medidas pelo Poder Público interventor, seja União, Estados ou Municípios:

- a) elaborar o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, executar e fiscalizar os trabalhos necessários a sua implementação, observando as diretrizes e procedimentos contidos neste Anexo;
- b) acompanhar e monitorar, constituindo instância(s) própria(s) de gestão, a implementação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias;
- c) assegurar meios para garantir a participação das famílias afetadas no planejamento e na execução da intervenção, constituindo instância específica de participação e gestão compartilhada, possibilitando o estabelecimento de acordos para a definição das soluções de atendimento que irão compor o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias;
 - c.1) assegurar meios para a consulta sobre a intervenção também à população em geral, na forma de audiências públicas.
- d) instituir mecanismo para prevenção e mediação de eventuais conflitos decorrentes da intervenção e possibilitar o acompanhamento da situação por instância independente;
 - d.1) informar a Defensoria Pública e o Ministério Público competente, em caso de conflitos decorrentes da intervenção.
- e) priorizar as famílias afetadas no acesso às políticas públicas e programas sociais;
- f) viabilizar a inserção das famílias beneficiadas com unidades habitacionais no CadÚnico, de responsabilidade dos Municípios;
- g) assegurar, nas regras de contratação e controle da execução da intervenção, o cumprimento das obrigações pela empreiteira responsável pela obra, no que couber, quanto a:
 - g.1) assegurar a sincronia entre a execução da obra e a implementação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias;
 - g.2) colaborar no que for possível para a fiel implementação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, e
 - g.3) designar representante permanente e capacitado no local da obra para a interlocução com as famílias afetadas.

h) buscar incluir nas normas locais de regulação do uso do solo mecanismos que permitam ao poder público captar parte da valorização imobiliária gerada pela intervenção.

Sendo necessário o reassentamento de famílias, a Portaria determina que as novas unidades habitacionais sejam localizadas em área servida de infraestrutura básica e equipamentos públicos, já existentes ou a serem executados ao longo da intervenção, que atendam à demanda gerada, conforme os padrões médios da cidade. Além disso, sua localização deverá ser próxima ao local de origem das famílias afetadas. Ainda, as unidades habitacionais deverão ser dotadas de infraestrutura e de condições adequadas de habitabilidade e segurança.

No que concerne à participação social, uma condição obrigatória para os projetos que envolvam deslocamentos involuntários passa a ser a instituição de mecanismos de participação e de mediação e resolução de conflitos, bem como a implementação de trabalho social para as famílias atingidas.

Embora se trate de Portaria direcionada aos casos enquadrados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é inegável que ela reflete o reconhecimento por parte do Poder Público de procedimentos mínimos que assegurem a dignidade dos moradores, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade. Essa, portanto, é uma tendência que deve ser incorporada a toda e qualquer intervenção urbana de grande magnitude.

A seguir, serão apresentados alguns procedimentos mínimos garantidores dos princípios, diretrizes e direitos que conformam a política urbana no Brasil, cuja observância deve ser obrigatória por parte de empreendedores, órgãos licenciadores, agências de fomento e instituições de financiamento das obras e atores do sistema de justiça.

6.1 Fase de definição sobre a implantação ou não do projeto

Antes mesmo do processo de licenciamento e da elaboração dos estudos de impacto, a consulta sobre a implantação ou não de determinado empreendimento deve ocorrer com a participação direta das comunidades que possivelmente serão afetadas, com a realiza-

ção de audiência pública específica, o que deve ocorrer na própria comunidade ou em local indicado por seus moradores.

Os traçados das obras viárias ou o território abrangido por qualquer outro projeto de intervenção urbana devem ser definidos de acordo com o critério do menor impacto social e não com o do menor custo, o que deve ser considerado nos processos de licenciamento urbanístico e/ou ambiental.

No conteúdo dos estudos de impacto ambiental e/ou de vizinhança deve constar necessariamente a análise dos impactos sociais decorrentes da eventual implantação do projeto. Da mesma forma, as alternativas locacionais ou até mesmo a não implantação do projeto precisam ser seriamente consideradas, orientando o processo de licenciamento para o melhor resultado social.

Os resultados das audiências públicas realizadas no âmbito de processos de licenciamento devem ser transparentes e levados em consideração na tomada de decisões relativas à aprovação ao não do empreendimento.

No caso de decisão pela implantação do projeto as medidas mitigadoras e compensatórias devem ser definidas em processo democrático com a participação direta das comunidades impactadas.

O procedimento para definição dos critérios para atendimento habitacional e/ou indenização, no caso do projeto prever o reassentamento/remoção de comunidades, deverá ser definido no âmbito do processo de sua aprovação e ser uma das condicionantes para obtenção das licenças, o que deve ocorrer necessariamente antes do início das obras para implantação do empreendimento.

6.2 Fase de implantação de projeto que acarrete em remoção de comunidades de baixa renda

As etapas do processo de reassentamento/remoção devem ser previamente apresentadas e pactuadas junto à comunidade que, antes do início de qualquer ação, tem direito de ter ciência e aprovar o cronograma de implementação das ações, sempre em evento pú-

blico oficial realizado na própria comunidade ou em local indicado por seus moradores.

O Poder Público e seus agentes ou empresas contratadas, nas ações que dizem respeito a impactos sociais, não podem estabelecer tratamento intimidatório com as famílias afetadas. As informações precisam ser prestadas com clareza, assegurando que não ocorram pressões de ordem econômica, social ou psicológica que afetem o bem-estar dos moradores. Ainda, o relacionamento com as famílias deve considerar a perspectiva coletiva, visando ao fortalecimento comunitário.

Os critérios de atendimento habitacional e/ou indenização deverão ser definidos de forma democrática com a participação das comunidades impactadas e garantir uma melhora ou, ao menos, a manutenção das condições de vida que tinham antes do processo de reassentamento. Dessa forma, assegura-se a observância do princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos humanos.

Para garantia de melhora ou manutenção das condições de vida dos moradores de comunidades impactadas a oferta de atendimento habitacional ou indenização devem possibilitar a fixação das famílias em local próximo ao que viviam em padrão habitacional equivalente.

Os critérios de atendimento habitacional e de indenização devem ser de conhecimento de todos antes do início das ações propriamente ditas de reassentamento/remoção, e os moradores têm direito de tomar conhecimento e decidirem sobre o local para onde serão reassentados, o padrão da unidade habitacional, os prazos e todos os procedimentos.

O Poder Público responsável pela remoção/reassentamento deve apresentar e executar um plano de atendimento social e econômico que garanta a melhora ou, ao menos, a manutenção da qualidade de vida dos moradores por meio da implementação de programas que considerem as demandas por equipamentos públicos e comunitários tais como os de ensino, saúde, lazer, formação profissional, dentre outros.

Com exceção dos casos de risco comprovado por laudo técnico individualizado, nenhuma família deverá ser removida sem que haja

atendimento habitacional definitivo em local próximo a sua moradia ou recebimento de indenização justa que garanta condições para a aquisição de moradia equivalente em local próximo. A utilização de programa de aluguel social ou bolsa aluguel deverá ser evitada ou utilizada apenas em casos excepcionais e por pouco tempo, a fim de que não ocorram situações de insegurança e instabilidade.

O reconhecimento da posse como direito deve nortear toda a relação do Poder Público com os moradores das áreas impactadas, de forma a serem tratados de forma digna e como sujeitos de direitos em todas as etapas de sua implementação e não como “invasores” de terra que não têm qualquer direito sobre a mesma.

As áreas objeto de desocupação devem ter sua salubridade e segurança garantidas até o reassentamento/remoção do último morador, razão pela qual as casas daqueles que forem desocupando parcialmente a área não devem ser demolidas antes do final do processo em questão, sem imediata e adequada destinação dos resíduos da demolição.

PARTE II

**MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E
AMBIENTAL EM FORTALEZA/CE E SÃO PAULO/SP**

Henrique Botelho Frota
Paulo Somlanyi Romeiro

7 VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS (VLT) - FORTALEZA/CE

7.1 Caracterização do projeto

O Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) é uma obra de mobilidade urbana que se constitui na implantação do transporte metroferroviário de passageiros no ramal Parangaba-Mucuripe, no Município de Fortaleza/CE, custeada com recursos federais e estaduais.

Esta obra faz parte de um programa maior de implantação de linhas metroferroviárias em Fortaleza que prevê a implantação de quatro sistemas até o ano de 2025 (Linha Oeste, Linha Sul, Ramal Parangaba-Mucuripe, Linha Leste)⁵⁹. Apesar de estar prevista em antigos planos, a decisão pela execução da obra do VLT ocorreu nos últimos anos, em virtude da realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, tendo em vista que Fortaleza é uma das cidades-sede. Essa motivação que associa a obra diretamente ao megaevento é declarada pelo próprio Governo do Estado do Ceará:

A ideia de um projeto para a implantação de um sistema de transporte de passageiros sobre trilhos no ramal ferroviário de carga Parangaba-Mucuripe é antiga, remonta à última década do século passado, quando, pela primeira vez, foi tentado pela então Prefeitura de Fortaleza, junto à Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, a implantação de um sistema de passageiros sobre trilhos, utilizando ônibus adaptados com rodas de carros ferroviários.

Devido a inviabilidade operacional e também ao conflito de competências, a ideia não foi adiante. [...]

A escolha de Fortaleza como uma das sedes da Copa do Mundo de 2014 (Fifa), evento esportivo de caráter mundial, trouxe a oportunidade da obtenção de financiamento para a implantação imediata do ramal Parangaba-Mucuripe.⁶⁰

Sob esse argumento, o VLT foi incluído na Matriz de Responsabilidades assumida pelo Governo Federal em parceria com os Governos Estaduais e Municipais em função do megaevento.

O Ramal Parangaba-Mucuripe passará por 16 bairros da cidade de Fortaleza e terá 12,7 km de extensão, sendo 11,3 km em superfície e 1,4

⁵⁹CEARÁ. Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe - VLT: um grande passo para melhorar a mobilidade urbana (cartilha). Disponível em: <http://issuu.com/impresametrofor/docs/cartilha_final>. Acesso em: 23 ago. 2013.

⁶⁰ Id. Ibid. p. 10.

km em elevado, aproveitando o traçado já existente da Via Permanente, que funciona atualmente apenas para o transporte de carga. O projeto prevê a construção de dez estações de embarque e desembarque de passageiros onde haverá integração com outros modais, a implantação de duas linhas ferroviárias e a realocação da via de carga.

Figura 01: Previsão de linhas metroferroviárias a serem implantadas na cidade de Fortaleza/CE até 2025, com destaque para o Ramal Parangaba-Mucuripe.



Fonte: Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará (SEINFRA)

O projeto prevê a utilização de seis composições movidas a diesel, cada uma delas composta de quatro carros e com capacidade para mil pessoas. Estes serão fabricados pela empresa Bom Sinal localizada na região do Cariri, mesma empresa que fabricou os VLTs do “Metrô do Cariri”⁶¹.

De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o objetivo do projeto seria “[...] consolidar uma rede integrada de transporte rodo-ferroviário com a integração do ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe ao Projeto METROFOR, ampliando a oferta atual de transporte de passageiros tornando-a compatível com a procura existente”⁶². Como justificativa, o referido estudo aponta o crescimento populacional em áreas distantes do centro da cidade, o aumento da frota de veículos particulares e a concentração de viagens ao longo das vias que convergem para o Centro e a região leste do município, causando problemas de mobilidade⁶³.

Há ainda a promessa de que a população mais pobre será a grande beneficiada pelo VLT, uma vez que ele “garantirá ao usuário de transporte público o acesso a serviços básicos como a educação, lazer, saúde e emprego, com um bom sistema de transporte que garantirá a mobilidade urbana, com tarifa de baixo custo”⁶⁴.

Em outro documento oficial, a Copa do Mundo surge explicitamente como a oportunidade que assegurou esses benefícios à população:

Por ter sido escolhida como uma das Sedes dos jogos da COPA FIFA Brasil 2014, Fortaleza intensificou a necessidade de melhorar sua mobilidade urbana. O Projeto VLT Parangaba Mucuripe tem este papel, pois consiste num sistema de transporte ferroviário com extensão de 12,7km que ligará a região hoteleira da cidade à Linha Sul do Metrô de Fortaleza, gerando conexão ao entorno do Estádio Castelão, atendendo 22 bairros bastante adensados, interligando dois grandes terminais rodoviários de transporte urbano, passando por importantes áreas comerciais e contribuindo

⁶¹O Metrô do Cariri, na verdade, é um trem de superfície do tipo veículo leve sobre trilhos (VLT), composto por duas composições com tração diesel hidráulica e mecânica. Com 13,6 quilômetros de linha, interliga as cidades de Juazeiro do Norte e Crato, no sul do Estado do Ceará. Encontra-se em operação desde 1º de novembro de 2009. Apesar do baixo custo da tarifa (apenas R\$ 1,00 – um real), a demanda esperada de 5 mil passageiros por dia não foi concretizada. No primeiro ano, apenas 1,8 mil pessoas utilizavam o VLT diariamente, o que se explica pela falta de integração com outros modais.

⁶²CEARÁ, Governo do. Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental – Projeto do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT – Fortaleza/CE. Tomos A, B e C. Superintendência Estadual do Meio Ambiente: Fortaleza, 2011, p. 21.

⁶³Op. cit.

⁶⁴Op. cit. p. 29.

grandemente para a fluidez do trânsito em diversos pontos críticos. [...] Com o VLT Parangaba Mucuripe completamente implantado e integrado, a população fortalezense terá à sua disposição um sistema de transporte público rápido, seguro, confortável e bastante eficiente, reduzindo grandemente o tempo dos deslocamentos entre pólos geradores e atratores de viagens no município.⁶⁵

De acordo com o Governo do Estado, após sua implantação, o VLT Ramal Parangaba-Mucuripe atenderá a um demanda inicial prevista em 90 mil passageiros/dia. A previsão foi feita a partir de um estudo de viabilidade elaborado pela empresa de consultoria espanhola Eptisa sob encomenda do Governo do Estado entre os anos de 2006 e 2011. Como principais fontes de informação, foram utilizados os “Estudos de Integração dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Fortaleza” (compilados pelo Governo do Estado em 2002 com dados da pesquisa domiciliar de 1996, da pesquisa de tráfego e transportes de 1999 e das variáveis sócio-econômicas de 2000) e o “Estudo de Planejamento Estratégico e elaboração de projetos para implementação do estudo de integração do sistema de transporte público de passageiros da região metropolitana de Fortaleza / SITPP / RMF - METROFOR 2006”.

No entanto, de acordo com pesquisa realizada por Victor Iacovini, a expectativa de passageiros é superdimensionada, pois a demanda correspondente ao trajeto não seria suficiente para tal. O estudo de viabilidade pressupõe uma grande migração de usuários de ônibus para o novo modal, o que não necessariamente acontecerá, já que as linhas de ônibus “têm roteiros muito mais extensos e paradas mais frequentes que o VLT, além de rotas bem mais longas e passando por lugares muito distantes do Ramal do VLT”⁶⁶.

Esclarece o pesquisador que:

Do total de 239 linhas [de ônibus] (dado de 2006) que transportavam 851.893 passageiros, apenas 24 apresentam trajetos (parcialmente) coincidentes com o Ramal e dessas, somente 4 linhas são consideradas pelo estudo realmente coincidentes (30 – Siqueira/Papicu/13 de Maio; 36 – Conj.

⁶⁵CONGRESSO NACIONAL. Copa Transparente: portal de acompanhamento de gastos para a Copa 2014. Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/acoes/ceara-vlt-parangaba-mucuripe>>

⁶⁶IACOVINI, Victor. Plano sem Projeto (PDP-FOR) e Projeto sem Plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE. Monografia (Departamento de Geografia), Universidade Federal do Ceará, 2013, p. 168.

Ceará/Papicu/Montese corujão; 44 - Parangaba/Papicu/Montese; e 69 - Via Expressa/Lagoa, a única que trafega nas vias lindeiras ao Ramal). Ainda segundo o levantamento, essas 24 linhas selecionadas como “coincidentes” e “parcialmente coincidentes” com o traçado proposto do VLT, atendem a uma média diária de 226.275 passageiros (mais de 25% do total de passageiros transportados pelo sistema de transporte coletivo da cidade) em percursos que somam 478,8 km. Esse total de passageiros das linhas selecionadas é que foram a base dos cálculos de demanda pelo VLT, mais a demanda do Aeroporto (8.621 passageiros) e da Rodoviária (8.000 passageiros, conforme podemos conferir na tabela abaixo. [...]

A única linha selecionada que realmente tem um traçado parecido com o do VLT é a linha 69 - Via Expressa/Lagoa, que, segundo dados recentes da ETUFOR (2010) opera com 9 veículos, realizando em média 65 viagens (em dias úteis) em um percurso de 15 km (cada trecho - ida e volta). Esta linha, segundo o Anuário de Transportes públicos de Fortaleza 2010 (publicação da ETUFOR) é classificada como complementar e teve uma demanda de 1.227.013 de passageiros, ou seja, em média, 3.361 passageiros por dia, [...]»⁶⁷.

Destaque-se que os próprios estudos realizados pelo Estado do Ceará apontam uma demanda de transporte coletivo maior entre os bairros da região oeste (origem) e os bairros da região leste (destino), e não entre o Mucuripe e a Parangaba. Tal fato demonstra claramente

Tabela 1: Orçamento - VLT: Parangaba / Mucuripe, em 2010

AÇÃO	VALOR (R\$ em milhões)	PRAZO		RECURSOS	EXECUÇÃO
		Início	Conclusão		
VLT: Parangaba / Mucuripe - Projeto Básico	3,3	Abr/10	Ago/10	Governo Estadual	Governo Estadual
VLT: Parangaba / Mucuripe - Desapropriações	92,2	Jul/10	Jan/13	Governo Estadual	Governo Estadual
VLT: Parangaba / Mucuripe - Obras	170,0	Jan/11	Jun/13	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	Governo Estadual

Fonte: Matriz de Responsabilidades, 2010

⁶⁷Op. cit. p. 166-168

que o VLT a ser implantado é muito mais uma prioridade em função da realização da Copa do Mundo FIFA 2014 do que uma prioridade para a população de Fortaleza.

Os custos da obra, segundo previsão inicial da Matriz de Responsabilidade, eram de R\$ 265,5 milhões, a serem distribuídos da seguinte forma:

Em dezembro de 2011, a Matriz de Responsabilidades sofreu modificação, oportunidade em que os prazos inicialmente previstos para cada uma das etapas do VLT foram atualizados. A alteração ocorreu em virtude de atrasos na execução do projeto, tendo em vista que as datas originalmente previstas não consideraram diversos problemas sociais e jurídicos levantados posteriormente pelas comunidades afetadas, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.

Tabela 2: Orçamento - VLT: Parangaba / Mucuripe, em Dez/2011

AÇÃO	VALOR (R\$ em milhões)	PRAZO		RECURSOS	EXECUÇÃO
		Início	Conclusão		
VLT: Parangaba / Mucuripe - Projeto Básico	3,3	Mai/10	Jul/11	Governo Estadual	Governo Estadual
VLT: Parangaba / Mucuripe - Desapropriações	92,2	Mai/10	Jun/13	Governo Estadual	Governo Estadual
VLT: Parangaba / Mucuripe - Obras	170,0	Dez/11	Jun/13	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	Governo Estadual

Fonte: Matriz de Responsabilidades - Anexo modificado em Dez/2011

Destaque-se que, mesmo após a atualização dos prazos, as ações não ocorreram no tempo esperado. Os inúmeros conflitos fundiários decorrentes da previsão de remoção de centenas de famílias gerou atrasos na execução das obras, o que poderá inviabilizar sua conclusão antes da realização do megaevento esportivo.

Em dezembro de 2012, foi promovida nova alteração, dessa vez, nos valores previstos para as desapropriações. De acordo com o Balanço da Copa publicado pelo Ministério dos Esportes, percebe-se um aumento de R\$ 8,3 milhões nos gastos de responsabilidade do

Governo Estadual para desapropriações⁶⁸. E, em setembro de 2013, um novo aumento, chegando ao total de R\$ 275,45 milhões⁶⁹.

Considerando a divisão do projeto em quatro etapas de realização, quais sejam, (1) projetos básico e executivo; (2) desapropriações; (3) processo licitatório; e (4) execução das obras, todas de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, duas foram concluídas: a dos projetos básico e executivo e a do processo licitatório para escolha da empresa que realizará as obras. Estão em andamento as etapas de desapropriação e execução das obras. De acordo com a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará (SEINFRA), em dezembro de 2013, a execução física apresentava percentual de 43% de conclusão⁷⁰.

7.2 Licenciamento ambiental

Ainda no ano de 2010, o Estado do Ceará protocolou pedido de concessão de licença prévia para as obras do VLT junto à Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE). Esta emitiu termo de referência (nº 681/2010), em 02/08/2010, para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Em 20 de julho de 2011, ocorreu a audiência pública para a apresentação e discussão do EIA/RIMA com a sociedade. A audiência teve lugar no Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, cuja escolha se deu, de acordo com o METROFOR, “dentre outras questões, pela proximidade com as comunidades interessadas no projeto”⁷¹. Estiveram presentes moradores de diversas comunidades afetadas, membros do Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, representantes da Secretaria de Infraestrutura do Estado, do Metrô de Fortaleza, da Secretaria Especial da Copa e da Procuradoria Geral do Estado.

⁶⁸ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. Copa 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=200>>.

⁶⁹ BRASIL. Matriz de Responsabilidades Consolidada. Resolução Gecopa Nº 25. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/131126_anexo2_resolucao_gecopa.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

⁷⁰ CEARÁ. Cid Gomes realiza visita e viagem experimental em trecho do VLT Parangaba-Mucuripe. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/9771-cid-gomes-realiza-visita-e-viagem-experimental-em-trecho-do-ramal-do-vlt-parangaba-mucuripe->> Acesso em: 21 dez. 2013

⁷¹ CEARÁ. Audiência pública detalha projeto do VLT à população. Disponível em: <<http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/noticias/43743-noticia-importada-287>>

Os principais questionamentos e críticas apresentados na audiência referiram-se às desapropriações e forma de cálculo das avaliações dos imóveis, uma vez que os moradores alegaram não ter havido nenhum trabalho social no sentido de lhes explicar o projeto previamente.

Após, o Ministério Público Federal expediu notificação à SEMACE, orientando-a a exigir do Estado do Ceará, representado pela Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), a complementação do EIA/RIMA, por entender que estavam ausentes os seguintes itens:

- I - alternativas locais de traçado e de definição das estações;
- II - alternativas tecnológicas existentes, confrontando o projeto VLT com outros projetos (VLT, VLP etc);
- III - complementação do cadastro socioeconômico realizado, avaliando todas as comunidades impactadas, com a especificação da quantidade de pessoas que atualmente trabalham na área de intervenção do projeto, do número de crianças que estudam em escolas localizadas na área de intervenção e as despesas que as famílias realizam, por mês, com o transporte para trabalho e lazer;
- IV - medidas mitigadoras dos impactos sociais, considerado que somente a indenização é mencionada como medida mitigadora para as comunidades afetadas;
- V - apresentação do projeto habitacional para reassentamento das famílias impactadas, conforme determina o Plano Diretor Participativo de Fortaleza;
- VI - apresentação da Análise de Orientação Prévia (AOP), pelo Município de Fortaleza, para validar a anuência já concedida.

A SEMACE, em resposta, informou que já havia detectado a necessidade de complementações do EIA/RIMA e que tinha solicitado à SEINFRA a realização de estudos complementares. Após receber as complementações, contudo, a SEMACE passou à análise técnica, sem submetê-las a nova audiência pública. Isso significa que o EIA/RIMA levado à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA) não passou adequadamente por uma avaliação da coletividade em geral que não pôde opinar em sede de audiência pública sobre sua aprovação ou aperfeiçoamento.

Quando o EIA/RIMA foi submetido à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), o Comitê Popular da Copa

de Fortaleza apresentou parecer técnico aos conselheiros, no qual apontava irregularidades no projeto, mormente nos seguintes pontos: I – desrespeito às normas de proteção ao direito à moradia; II – ausência de alternativas locais da linha férrea e das estações; III – ausência de alternativas tecnológicas; IV – abusos no processo de cadastramento socioeconômico; V – valores das indenizações; VI – ausência de participação da população atingida; VII – ausência de alternativa para reassentamento da população.

Em relação à escolha do traçado da linha e da localização das estações, as comunidades e o Comitê Popular da Copa denunciam que foram utilizados critérios estritamente econômicos com a finalidade de “baratear” as indenizações, o que lhe confere uma marca discriminatória e excludente. Esse critério é afirmado expressamente no EIA/RIMA:

Considerando a possível instalação do ramal com o alinhamento de menor distanciamento entre os dois pontos (Mucuripe-Parangaba), que teria uma extensão de 10,99 km, constata-se que as intervenções seriam enormemente significativas, afetando avenidas de grande fluxo como a Dom Luís, Santos Dumont, Desembargador Moreira, Padre Antonio Tomás, dentre outras. Outro ponto importante refere-se à tipologia dos imóveis afetados. Os bairros Meireles, Joaquim Távora e Aldeota apresentam concentração de imóveis residenciais verticalizados, com valores muito elevados. Afetar estes domicílios representa encarecer o projeto com altas somas de indenizações. Assim, o traçado escolhido representa a menor carga de impactância do empreendimento, devendo-se considerar que mesmo o atual traçado demanda um número significativo de desapropriações, inclusive nos terrenos da União que constituem a faixa de domínio da via férrea existente⁷².

Questionam, ainda, a deficiência de informações relevantes sobre o perfil das famílias atingidas, o que dificulta a identificação dos reais impactos da obra e, por conseguinte, a previsão de medidas mitigadoras adequadas.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União⁷³, em relatório de fiscalização produzido em meados de 2011, apontou os seguintes problemas:

- Falta de Alternativas Locacionais e Tecnológicas para o Projeto;
- Indefinição do número linhas de ônibus a serem desativadas na fase de operação do VLT, acarretando em impossibilidade de determinação dos Impactos Ambientais;
- Falta de elementos comprobatórios da Redução de Ruídos no Ambiente após o início da operação do VLT;
- Falta de elementos comprobatórios da Diminuição do Tempo de Viagem após o início da operação do VLT;
- Falta de elementos comprobatórios da Redução da Emissão de Gases após o início da operação do VLT;
- Falta de elementos comprobatórios da Diminuição do Número de Passageiros de Ônibus após o início da operação do VLT;
- Erro na definição dos limites de Faixa Marginal em Área de Preservação Permanente – APP's;
- Falta de análise dos impactos ambientais em Macrozonas de Proteção Ambiental;
- Falta de análise dos impactos ambientais em Macrozonas de Ocupação Urbana;
- Falta de análise dos impactos ambientais em Zonas Especiais;
- Ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV;
- Ausência de Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil –PGRCC;
- Erro na Avaliação de Riscos e no enquadramento na Tabela de Frequência de Risco;
- Erro no enquadramento da Tabela de Severidade do Risco;

Contudo, mesmo diante das críticas apontadas, o COEMA aprovou os estudos no dia 01 de setembro de 2011, tendo a licença prévia sido emitida em 13 de setembro de 2011 e a licença de instalação, em 24 de abril de 2012.

7.3 Licitação e contratação das obras

A licitação da obra do VLT - Concorrência Pública nº20110009/SEINFRA - foi concluída e o contrato foi assinado em 24/02/2012

⁷²Op. cit.

⁷³TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização das Obras da Copa 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2508122.PDF>>

com o Consórcio CPE-VLT Fortaleza. Em relatório produzido no final de 2012, o Tribunal de Contas da União não detectou irregularidades formais na licitação, disponibilizando os dados a seguir⁷⁴:

Nº CONTRATO:	Objeto do contrato:	Mod. licitação:
004/2012/SEINFRA.	Execução das obras civis para implantação do ramal Parangaba – Mucuripe / Metro de Fortaleza.	Concorrência Pública Nacional no 20110009/SEINFRA/CCC, SPU no 114979947-2, tipo menor preço
Data da assinatura:	Vigência:	Valor:
24 / 02 / 2012	27/08/2013 18 meses a partir da ordem de serviço, que foi emitida em 27/02/2012	R\$ 179.546.440,40
Razão social da contratada:	CNPJ contratada:	
CONSORCIO CPE-VLT FORTALEZA Formado pelas empresas COSBEM CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA, CONSTRUTOR APASSARELLI LTDA e ENGEXATA ENGENHARIA LTDA.	61.776.399/0001-91 COSBEM 60.625.829/0001-01 PASSARELLI 07.654.734/0001-33 ENGEXATA	
Razão social da contratante:	CNPJ contratante:	
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA – SEINFRA	03.503.868/0001-00	

No que se refere ao seu conteúdo, entretanto, o edital da licitação e a minuta do contrato trazem tão somente uma cláusula genérica que obriga o consórcio a adotar “medidas necessárias à proteção ambiental e às precauções para evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente e a terceiros, observando o disposto na legislação federal, estadual e municipal em vigor [...]”⁷⁵ Mas, não há qualquer referência específica à forma como devem ser tratados os moradores das áreas afetadas pelo empreendimento.

Com relação às empresas responsáveis pelo cadastramento das famílias e avaliação dos imóveis, Mosaico e Construções e Consultoria Moreira Lima LTDA (COMOL), respectivamente, seus contratos não foram divulgados pelo Governo do Estado.

O que se percebe é que as licitações e contratações públicas são encaradas como meras etapas formais para viabilizar a terceirização dos serviços, desprezando a possibilidade de estabelecer obrigações quanto aos direitos da população afetada pela obra. Assim, a aplicação dos requisitos e condições previstos na legislação que trata dos

⁷⁴TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização das Obras da Copa 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2508127.PDF>

⁷⁵CEARÁ. Edital de Concorrência Pública Nº 20110009/SEINFRA/CCC. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/gestor/download?idAnexo=40577>

certames licitatórios não dialoga com as diretrizes estabelecidas para a política urbana, ignorando qualquer obrigação que diga respeito ao direito à informação, ao direito à moradia adequada ou ao próprio direito à cidade de terceiros não envolvidos na relação contratual e que serão por ela afetados.

7.4 Remoções

Desde a emissão da licença ambiental de instalação, intensificaram-se as ações para a concretização do empreendimento, sobretudo no que diz respeito às desapropriações, principal razão apontada pelo próprio Governo do Estado para o atraso nas obras.

Desde o anúncio do VLT, percebe-se grande indefinição quanto ao número de famílias afetadas. Inicialmente, calculava-se a desapropriação de 3.500 imóveis⁷⁶, passando a 2.700 em 2011⁷⁷ e, mais recentemente, segundo o Governo do Estado, haverá uma redução para 1.700 famílias⁷⁸.

Para viabilizar as obras de instalação do VLT, o Governo do Estado do Ceará editou o Decreto nº 30.263/10, no qual declarou de utilidade pública uma área total de 381.592,87 m² do Município de Fortaleza, para fins de desapropriação, desencadeando uma série de conflitos fundiários. A área alcançada pelo Decreto compreende a faixa de domínio da antiga Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA), onde, atualmente, encontram-se as chamadas Comunidades do Trilho⁷⁹.

Em seguida, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aprovou, em regime de urgência, a Lei 15.056/2011 (alterada pela Lei 15.194/2012), de iniciativa do Poder Executivo. Referida norma autoriza a Secretaria da Infraestrutura a “executar programa de apoio

⁷⁶Obra do Metrofor na Via Expressa gera polêmica. Disponível em: <http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=889613>. Acesso em: 23 abr. 2013.

⁷⁷Aprovado Rima do VLT; famílias questionam. Disponível em: <http://diarionordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1036321>. Acesso em: 23 abr. 2013.

⁷⁸Governo adapta projeto da linha Parangaba-Mucuripe para diminuir impactos. Disponível em: <http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/noticias/43839-governo-adequa-projeto-da-linha-parangaba-mucuripe-para-diminuir-impactos> Acesso em: 20 dez. 2013.

⁷⁹Apontam-se as seguintes comunidades: Trilha do Senhor; Aldacir Barbosa; Dom Oscar Romero; São Vicente; João XXIII; Pio XII; Jangadeiros; Rio Pardo; Canos; Lagamar; Mucuripe; Vila União e Lauro Vieira Chaves.

ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo Projeto denominado VLT - Parangaba/Mucuripe”⁸⁰.

Em vários de seus artigos, a Lei Estadual 15.056/2011 aponta que a indenização correspondente ao imóvel (terreno) e às benfeitorias será paga somente aos proprietários regularizados. Estes são considerados apenas aqueles que detêm o título de propriedade do imóvel devidamente registrado em cartório.

Nos casos em que os ocupantes não possuem o título de propriedade, a avaliação dos imóveis e cálculo da indenização considera tão somente as benfeitorias. Esse entendimento acarreta mudanças desfavoráveis aos moradores no que concerne à forma de apurar o quantum indenizatório.

Em relação às indenizações, a Lei considera o valor das avaliações dos imóveis realizadas pela equipe técnica contratada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado. Para os imóveis avaliados em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), as famílias receberão a indenização correspondente e uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento. Por sua vez, quando a avaliação superar esse valor, também é prevista a indenização e uma unidade habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo que o custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação, caberá à própria família. Nos casos em que os moradores não aceitarem as unidades residenciais, receberão o valor da indenização acrescido de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) como forma de “auxílio social”.

Se o proprietário devidamente regularizado não morar no imóvel, receberá apenas a indenização em dinheiro correspondente a avaliação de seu imóvel, considerando para essa avaliação o terreno e as benfeitorias.

⁸⁰CEARÁ. Lei 15.056/11, de 06 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a executar Programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo projeto denominado VLT Parangaba/Mucuripe e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Disponível em: < <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/15056.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

No caso de moradores enquadrados como locatários ou ocupantes, a Lei prevê a seguinte solução:

Art. 7º O inquilino ou o simples ocupante, desde que resida, há, pelo menos, 12 (doze) meses contínuos, anteriores à publicação desta Lei, em parte de imóvel considerada como parte autônoma, receberá exclusivamente uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura, cabendo ao inquilino ou ocupante beneficiário, na hipótese deste artigo, o custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação.⁸¹

Por fim, “na hipótese de imóvel de uso exclusivamente comercial, o desapropriado receberá a indenização correspondente em dinheiro, considerando unicamente as benfeitorias e o valor equivalente ao valor da terra nua ocupada pelo estabelecimento comercial, a título de indenização social” (art. 8º).

O processo de desapropriação é constituído de diversas fases que podem variar a depender da existência de acordo ou da não permissão por parte da família para avaliação do seu imóvel. Contudo, percebe-se uma dificuldade em determinar claramente que imóveis deverão ser desapropriados e quais poderão permanecer, pois, de acordo com o METROFOR, a permanência de muitos imóveis depende da construção de ruas e do acesso a casa restar garantido.

A primeira fase estabelecida pelo Governo do Estado foi o cadastro social aplicado de casa em casa por uma empresa terceirizada - empresa MOSAICO - para possibilitar a elaboração de diagnóstico social e para identificação de demandas sociais locais a partir dos dados coletados das famílias que poderiam vir a ser desapropriadas.

Em um segundo momento, foram elaborados laudos de avaliação dos imóveis, determinando a área atingida e o valor da indenização, a partir das informações obtidas por meio de medições e avaliações pela empresa responsável, a Construções e Consultoria Moreira Lima LTDA (COMOL).

⁸¹CEARÁ. Lei 15.056/11, de 06 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a executar Programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo projeto denominado VLT Parangaba/Mucuripe e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Disponível em: < <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/15056.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

A terceira fase foi a conferência de laudos e cadastros pela equipe do METROFOR, para determinar em qual situação se encontra cada morador/família diante das previsões da Lei Estadual nº 15.056, de 06 de dezembro de 2011, que regulamenta as ações de desapropriação do VLT ramal Parangaba-Mucuripe. Posteriormente, ocorreram visitas domiciliares para entregar carta de convocação para negociação na sede do METROFOR, quando os moradores teriam acesso aos laudos de avaliação de seus imóveis, a fim de serem firmados os acordos administrativos. Com isso, o expropriado seria indenizado e, após 15 dias do efetivo depósito do valor, deve deixar o imóvel. Nos casos em que não for possível a celebração do termo de acordo administrativo, o Estado ajuizará as ações judiciais cabíveis.

De acordo com relatório emitido em setembro de 2013, o Estado do Ceará atesta ter realizado 988 laudos de desapropriação, dos quais 482 já foram pagos⁸².

As principais críticas dos moradores ao processo de desapropriação dizem respeito à ausência de informações sobre o projeto e aos valores oferecidos após a realização dos laudos de avaliação, conforme destaca Victor Iacovini:

Resultado: as primeiras pessoas que aceitaram o acordo receberam indenizações baixíssimas, entre R\$ 4.000,00 e R\$ 16.000,00, isso para os posseiros; para quem morava de favor ou alugava, somente uma Bolsa-aluguel de R\$ 200,00 mensais. O caso de Zé Maria, morador da Lauro Vieira Chaves é emblemático: pelos valores de mercado, sua casa valeria R\$ 185.000,00 (DN, 03/09/11). Pela avaliação do METROFOR, apenas R\$ 17.000,00. Os baixos valores das indenizações aumentaram ainda mais a resistência popular⁸³.

O fato de muitas famílias residirem em seus imóveis há mais de cinquenta anos e, eventualmente, terem direito à usucapião ou à concessão de uso especial para fins de moradia não é considerado em nenhuma hipótese na avaliação realizada pelos peritos. Da mesma forma, a localização das casas em áreas valorizadas da cidade não tem sido refletida nas propostas de indenização.

⁸²CEARÁ. 5º Balanço de Ações para a Copa (1º Ciclo) Cidade-sede: Fortaleza. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/131125_balanco_fortaleza.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

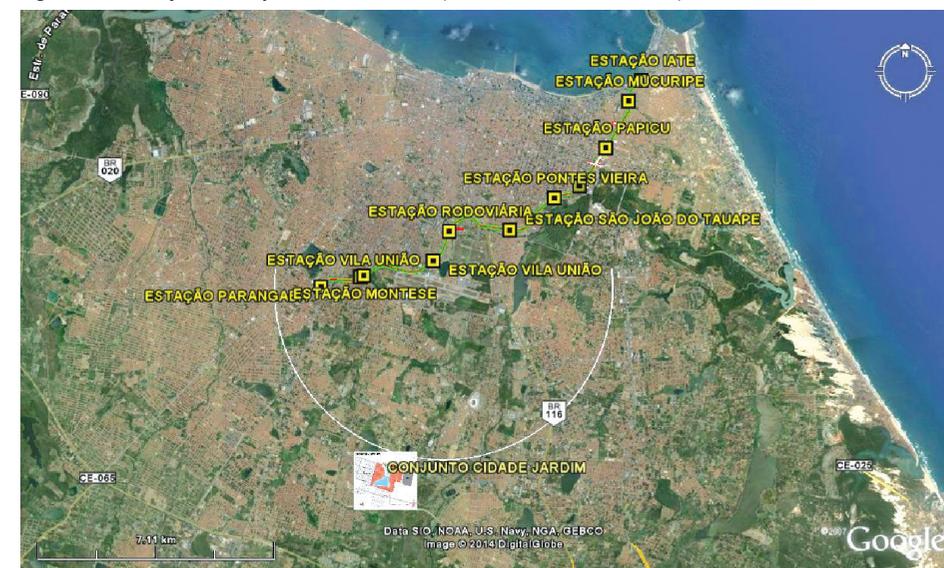
⁸³Op. cit. p. 177.

Figura 2: Maquete do Conjunto Habitacional Cidade Jardim



Fonte: Governo do Estado do Ceará

Figura 3: Localização do Conjunto Cidade Jardim (Bairro Prefeito José Walter)



Fonte: GoogleEarth

Como forma de resistência, muitos moradores tem negado acesso das equipes de cadastramento e avaliação a suas residências. Contudo, em 28 de outubro de 2013, a juíza da 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza julgou procedente ação cautelar promovida pelo Estado de Ceará, determinando que os agentes públicos tenham acesso a todos os imóveis declarados de utilidade pública pelo Decreto

Estadual nº 30.982/2012 nas comunidades “Trilha do Senhor” e “São Vicente”⁸⁴, o que obriga as famílias atingidas a receberem compulsoriamente os cadastradores.

7.5 Reassentamento e aluguel social

A proposta inicial do Governo do Estado para reassentamento das famílias foi a construção do Conjunto Habitacional Cidade Jardim, no Bairro Prefeito José Valter, por meio do programa Minha Casa, Minha Vida. Portanto, a possibilidade de elas virem a receber um apartamento dependerá da sua compatibilidade com as regras do programa federal, o que por si só já representa um risco de não atendimento adequado às famílias que não se enquadrarem nas regras do referido programa.

O projeto prevê apartamentos com dois quartos, sala e cozinha, com uma área total de 43,29m² (quarenta e três vírgula vinte e nove metros quadrados). De acordo com o Governo do Estado, haverá um total de 5.536 moradias, com 42 salões de festas, 125 pérgulas em madeira, quatro campos de futebol society, um campo de futebol oficial, 13 quadras poliesportivas, três pistas de skate, 115 playgrounds, 1.851 vagas para carros e 1.106 para motos e previsão de instalação de 3 creches e 1 Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

As famílias afetadas questionam a localização do conjunto habitacional, pois, em alguns casos, dista mais de 15 km do local em que vivem atualmente. Lembram a existência de inúmeros imóveis vazios nas proximidades de onde residem, inclusive alguns deles gravados pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza como Zona Especial de

⁸⁴ Justiça autoriza acesso do Estado. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1333841>> Acesso em: 20 nov. 2013

Figura 4: Modelo de Apartamento do Conjunto Cidade Jardim



Fonte: Governo do Estado do Ceará

Interesse Social do tipo 3, que deveria servir para construção de habitação de interesse social e habitação de mercado popular.

A ordem de serviço para o início das obras do conjunto foi assinada em 10 de dezembro de 2012 e a estimativa é que a conclusão ocorra em 2015, após a realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Verifica-se, dessa forma, um descompasso entre a realização das obras do VLT e a construção do conjunto habitacional. De acordo com o cronograma das obras, as famílias deveriam sair de suas casas até junho de 2013, dois anos antes da conclusão do conjunto habitacional. Como alternativa, a Lei Estadual nº 15.056/2011 prevê um aluguel social no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para as famílias cujos imóveis forem avaliados em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Nos demais casos, não existe previsão de aluguel social.

Visando à proteção das famílias, a Defensoria Pública do Estado do Ceará promoveu uma ação civil pública, tendo obtido, em 25 de janeiro de 2012, medida liminar que proíbe a retirada de moradores sem que lhes seja garantida a justa e prévia indenização em dinheiro

e/ou o recebimento de unidade residencial digna, além do pagamento de aluguel social.

Contudo, em diversos depoimentos, além dos baixos valores das indenizações e da insatisfação com a proposta do Conjunto Cidade Jardim, os moradores criticaram o valor do aluguel social, acreditando ser impossível encontrar casas para alugar que ofereçam condições dignas de moradia, em áreas urbanizadas e bem localizadas com o valor ofertado.

Em razão das reivindicações dos moradores, o Governo do Estado editou, em 23 de setembro de 2013, o Decreto 31.285, que declarou de utilidade pública três imóveis localizados nos bairros Cidade 2000, Vila União e São João do Tauape para construção de unidades habitacionais mais próximas às comunidades afetadas como alternativa ao Conjunto Cidade Jardim.

7.6 Adequação à legislação urbanística

Ao longo de seus 12,7 km de extensão, o VLT Parangaba-Mucuripe interligará diversas zonas estabelecidas pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor).

Iniciando pelo bairro Parangaba, a Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU1)

[...] caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados⁸⁵.

Trata-se de uma região que concentra muitos bairros relevantes na rede de serviços da cidade, sendo bastante adensada. Sua ocupação, entretanto, é fortemente marcada por informalidades e irregularidades urbanísticas.

Reconhecendo a necessidade de uma maior atenção do Poder

⁸⁵FORTALEZA. Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº14020, de 13 de março de 2009. Art. 91.

Público, os objetivos traçados pelo PDPFor para essa zona priorizam investimentos em urbanização, recuperação ambiental, melhorias das condições de mobilidade e implantação de infraestrutura adequada para atender às necessidades da população.

Deixando a Parangaba, o VLT passa por zonas bastante valorizadas da cidade, como as Zonas de Ocupação Preferencial 1 e 2 e a Zona de Ocupação Consolidada, sendo estas as que concentram a maior oferta de empregos formais e onde estão localizados os imóveis mais valorizados, pois dispõem de excelentes condições de infraestrutura e serviços urbanos. É justamente nessas zonas que está localizada a maior parte das comunidades afetadas com as ações de remoção do empreendimento. Isso permitirá a abertura de novas possibilidades de negócio para o mercado imobiliário, que se apropriará dos imóveis remanescentes.

Na outra extremidade da linha, encontra-se o bairro Cais do Porto, na Zona de Orla 6, na qual fica localizado o Porto do Mucuripe, onde se prevê que deverão ancorar inúmeros navios com turistas para os jogos da Copa do Mundo.

Cabe também um destaque para a Zona Especial de Interesse Social do Lagamar, localizada no trajeto do VLT, entre os bairros São João do Tauape e Alto da Balança. Trata-se de uma ocupação com cerca de oitenta anos de existência, que foi demarcada como ZEIS no ano de 2010 pela Lei Complementar nº 76. Segundo a lei, a ZEIS do Lagamar tem os seguintes objetivos:

- Art. 2º - A criação da ZEIS 1 do Lagamar tem como objetivo:
- I - Efetivar o cumprimento das funções sociais da Cidade e da Propriedade Urbana.
 - II - Promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda.
 - III - Eliminar os riscos decorrentes de ocupações em áreas inadequadas.
 - IV - Ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental aos seus habitantes.
 - V - Promover o desenvolvimento humano dos seus ocupantes⁸⁶.

Entretanto, apesar da lei expressamente estabelecer a prioridade

⁸⁶FORTALEZA. Lei Complementar nº 76, de 18 de março de 2010. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº14266, de 18 de março de 2010.

das ações de regularização fundiária para a permanência das famílias, o projeto do VLT prevê a remoção de dezenas delas. Além disso, nem o projeto nem sua execução foram discutidos com o Comitê Gestor da ZEIS, impossibilitando a participação das famílias atingidas.

Com relação ao local do reassentamento inicialmente proposto no Bairro Prefeito José Valter, trata-se de uma Zona de Ocupação Restrita (ZOR), caracterizada pelo PDPFor, em seu art. 107, como uma área de ocupação esparsa, com carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados. Em razão da precariedade da infraestrutura disponível, o Plano Diretor determina que naquela zona a ocupação do solo seja contida, inibindo a expansão urbana. Portanto, a construção do Conjunto Cidade Jardim, com mais de cinco mil unidades habitacionais, claramente desrespeita a legislação municipal.

7.7 Comunidades afetadas⁸⁷

O Veículo Leve Sobre Trilhos Ramal Parangaba-Mucuripe afetará inúmeras comunidades, dentre as quais, têm se manifestado com maior destaque as seguintes: Trilha do Senhor; Aldacir Barbosa; Dom Oscar Romero; São Vicente; João XXIII; Pio XII; Jangadeiros; Rio Pardo; Canos; Lagamar; Mucuripe; Vila União, Lauro Vieira Chaves e Caminho das Flores.

As comunidades afetadas pelo VLT apresentam muitos traços semelhantes. Todas surgiram há mais de 50 anos (em alguns casos, mais de 70 anos), a partir de migrações de pessoas que vieram das mais diversas regiões em busca de um lugar para morar. Moradores mais antigos relatam que, quando começaram a habitar a região, o que existia era apenas “mato e a Maria Fumaça (referindo-se ao trem)”.

Atualmente, essas regiões são bastante valorizadas e visadas pelo mercado imobiliário, razão pela qual tais comunidades já enfrentaram outras investidas a fim de pressioná-las para que deixem

⁸⁷Para maiores detalhes sobre as comunidades afetadas, conferir o Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza(CE).

o lugar. A última delas, também promovida pelo Poder Público, foi a decorrente do alargamento da Via Expressa, obra realizada pela Prefeitura Municipal na década de 1990.

Apesar dos traços comuns, cada uma das ocupações apresenta uma história específica com elementos que marcaram e consolidaram o sentimento de comunidade de cada uma delas. Muitas vezes ligados a elementos religiosos como a construção de capelas pelos próprios moradores, como ocorreu na Comunidade Trilha do Senhor e na Comunidade João XXIII. A maioria é constituída de proprietários ou posseiros, mas há comunidades em que a presença de locatários é fato que se destaca e, mesmo nesses casos, eles residem na mesma casa há muitos anos.

Os equipamentos sociais, de serviços e comerciais desfrutados pelos moradores são abundantes, devendo-se tanto à boa localização quanto ao esforço empreendido por eles: hospitais, postos de saúde, creches, escolas, igrejas, supermercados, praças, centros comunitários onde se realizam muitas atividades, rede bancária, lotéricas, farmácias, além da proximidade ao centro da cidade. Vale destacar que a maioria das pessoas trabalham em áreas próximas no mesmo bairro ou em um bairro vizinho e os estudantes frequentam escolas da própria região, perdendo pouco tempo para se deslocar diariamente.

7.8 Irregularidades e violações de direitos

7.8.1 Falta de participação da população afetada na decisão do projeto e de sua localização

A escolha pela implantação do VLT Ramal Parangaba-Mucuripe foi tomada pelo Governo do Estado do Ceará sem qualquer participação da população que seria atingida pelas obras. A definição de seu traçado, a princípio, obedeceria critérios técnicos, aproveitando-se a linha férrea já implantada pela Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Entretanto, em alguns trechos, o projeto original previa desvios não justificados, causando maiores impactos sociais.

Apesar de terem ocorrido mudanças no projeto inicial e de isso ter ocasionado diminuição do número de casas a serem removidas,

não se pode afirmar que houve participação popular. O que ocorreu foi que a resistência da comunidade impôs ao Governo do Estado a necessidade de alterações diante de injustiças flagrantes.

Vale destacar que a Política Urbana tem como uma de suas diretrizes 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” (art. 2º, II, Lei 10.257/2001). Como destacado na primeira parte desse estudo, a participação deveria permear todas as etapas do planejamento urbano e das intervenções urbanísticas, até mesmo na fase de concepção dos projetos.

Entretanto, no caso, não se detecta a abertura da Administração Pública para a gestão democrática. O que a realidade tem revelado é uma postura baseada em tecnocracia o que acaba se refletindo em práticas autoritárias e negligentes quanto aos direitos da população impactada.

7.8.2 Dificuldade de acesso a informações

Como consequência da dificuldade do Poder Público em reconhecer a necessidade de participação popular, até mesmo o simples acesso às informações sobre o projeto fica prejudicado. Nesse sentido, os moradores apresentam inúmeras queixas de que, em momento nenhum, o Governo do Estado realizou reuniões com as comunidades a fim de explicar a obra e esclarecer o projeto, bem como seus impactos e consequências.

Em visita à Fortaleza da Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, realizada nos dias 8 e 9 de junho de 2012, os moradores denunciaram que, apesar das insistentes tentativas em busca de informações na internet ou nas sedes dos órgãos envolvidos, continuavam na incerteza sobre o que iria ocorrer, pois as informações são escassas e imprecisas.

Há também reclamações sobre o tratamento conferido pelas equipes das empresas contratadas pelo Governo do Estado para a realização das medições e avaliações dos imóveis. A ausência de

informações claras por parte desses profissionais gerou um clima de total insegurança entre os moradores. Ademais, há relatos de abusos e constrangimentos empreendidos pelos representantes das empresas.

Constata-se, dessa forma violação aos preceitos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição de 1988 e da Lei 12.527/2011, que regula o acesso a informações públicas.

7.8.3 Irregularidades no procedimento de licenciamento ambiental

Quando da realização da audiência pública ocorrida no dia 22/06/2011, faltavam ou estavam incompletos vários elementos essenciais ao EIA/RIMA, tais como: apontamento das alternativas locais de traçado e de definição das estações; das alternativas tecnológicas existentes; todas as alternativas quanto às medidas mitigadoras (além da indenização); cadastro socioeconômico mais detalhado, avaliando todas as comunidades impactadas; apresentação do projeto habitacional; apresentação da Análise de Orientação Prévia (AOP), pelo Município de Fortaleza, para validar a anuência já concedida.

Ainda que a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SE-MACE) tenha solicitado estudos complementares, não houve nenhum debate público sobre os resultados. Como as alterações no estudo foram substanciais, uma nova audiência deveria ter sido realizada, sobretudo com as pessoas diretamente impactadas.

Além disso, percebe-se que as críticas feitas pelos moradores não foram consideradas no processo de licenciamento, de forma que a audiência teve um papel meramente informativo. Nota-se, portanto, violação aos princípios da participação e da gestão democrática da cidade.

7.8.4 Ameaças e ações intimidatórias de agentes públicos

As comunidades relatam a ocorrência de ações intimidatórias por parte das equipes das empresas responsáveis pela elaboração do cadastro e do laudo de avaliação dos imóveis. Em muitos casos, os cadastradores afirmavam que as famílias que não aceitassem a

proposta de desapropriação teriam suas casas demolidas sem nenhum tipo de indenização, como relata a Sra. Maria Vidal, moradora da Comunidade Trilha do Senhor:

Quando chegaram à minha casa, falei que não eles não tinham o direito de fazer o cadastro. Foi então que uma mulher da equipe me ameaçou, dizendo que se eu não colaborasse o trator passaria por cima da minha casa. Fiquei muito abalada, mas não fiz o cadastro.⁸⁸

Há, ainda, denúncias de que as equipes técnicas valiam-se de momentos em que crianças ou idosos encontravam-se sozinhos em casa para solicitar informações sobre a família e até obter documentos dos moradores.

Objetivando convencer os moradores a aceitarem o projeto, o Governador do Estado do Ceará, Cid Gomes, foi à comunidade Aldaci Barbosa no dia 02 de agosto de 2011 no período da noite, sem qualquer aviso prévio, acompanhado de assessores, secretários e seguranças, além da Polícia Militar, incluindo o seu Comandante-Geral. A ação surpreendeu os moradores, especialmente pelo horário, pois já ultrapassava as 21h. A postura das autoridades foi interpretada como ofensiva, levando a tumulto.

Vale ressaltar que, após o início do cadastramento, muitos moradores padeceram de depressão ou sofreram ataques cardíacos. No caso dos idosos, há relatos de falecimentos que as comunidades atribuem ao modo como esses moradores foram tratados pelas equipes de cadastramento e à angústia decorrente da possibilidade de remoção.

A atuação dos agentes públicos provoca ameaça à paz pública e atenta contra o direito fundamental de inviolabilidade de domicílio, previsto no art. 5º, XI, da Constituição de 1988. E, as ações de desinformação violam os ditames da Lei 12.527/2011.

7.8.5 Desrespeito à legislação urbanística e ao direito à moradia adequada

O Conjunto Habitacional Cidade Jardim, que será construído no bairro Prefeito José Walter, conforme mencionado anteriormente,

dista cerca de 15km de várias das comunidades afetadas. O deslocamento trará uma série de impactos econômicos e sociais negativos decorrentes da quebra de vínculos dos moradores com as áreas originalmente ocupadas.

A ação contraria as diretrizes da Política Urbana não só no que diz respeito à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização, como também no direito à regularização fundiária e urbanização dos assentamentos irregulares de baixa renda.

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza prevê:

Art. 149 - A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

I - a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

a) em área de risco, tende neste casos o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro; (grifo nosso)

As próprias comunidades identificaram inúmeros imóveis vazios que poderiam servir para o reassentamento em locais próximos, sem o rompimento dos vínculos sociais, questionando, assim, a escolha do local de implantação do conjunto habitacional.

Há, ainda, os casos de remoção em áreas demarcadas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), como é o caso da comunidade do Lagamar. De acordo com o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº62/2009), a prioridade deveria ser a permanência das famílias, devendo o Poder Público realizar ações de regularização fundiária e urbanística que assegurem o direito à moradia adequada.

O Plano Diretor estabelece, ainda, que deverão ser constituídos, nas ZEIS, Conselhos Gestores, compostos por representantes dos atuais moradores e do Município, que deverão participar de todas as etapas de elaboração, implementação e monitoramento dos planos

⁸⁸Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza(CE), p. 27.

integrados de regularização fundiária (art. 268). Portanto, conclui-se que o projeto do VLT deveria ter sido discutido e aprovado pelos Conselhos Gestores das ZEIS envolvidas.

Ocorre que, mesmo decorridos mais de 4 anos da aprovação do Plano Diretor, o Município de Fortaleza não efetivou nenhuma das ZEIS demarcadas, violando não apenas as determinações da norma municipal, mas a própria ordem urbanística.

Por fim, cabe destacar que a previsão para conclusão das obras do conjunto Cidade Jardim não corresponde ao cronograma das obras do VLT, de forma que as famílias desapropriadas necessitarão receber aluguel social até a conclusão das unidades habitacionais. O aluguel no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) é bastante criticado pelos moradores, pois é incapaz de proporcionar uma moradia nas mesmas condições ou em uma localização razoável.

7.9 Formas de resistência das comunidades

As comunidades apontam que a preocupação com os impactos que a Copa do Mundo traria em suas vidas começou em outubro de 2009 quando foi anunciado que Fortaleza, além de ser cidade-sede, seria palco de grandes obras. O anúncio da obra do Veículo Leve sobre Trilhos, por parte do Governo do Estado foi a que mais especificamente preocupou os moradores. A falta de diálogo e de informação, sem qualquer esclarecimento sobre a obra ou apresentação de alternativas, provocou insegurança e temor nos moradores que se viram ameaçados de perder o lugar onde moram.

Diante desse quadro, os moradores à margem do trilho começaram a participar de reuniões a fim de obter informações e esclarecimentos sobre a obra. Assim, surgiu o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM), a fim de unificar e fortalecer a resistência das comunidades. O movimento se utilizou de várias ações tanto para visibilizar para a sociedade as violações de direitos das quais estavam sendo vítimas, como para mobilização dos moradores. Além da realização periódica de reuniões em cada comunidade, o MLDM realizou

assembleias, cortejos, visitas de casa em casa, passeatas, atividades artísticas e culturais, atos públicos com fechamento de ruas e avenidas, bem como participou de seminários e eventos para debater os impactos da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza.

O MLDM também acionou órgãos públicos, participando de reuniões com a Defensoria Pública do Estado (DPE), com a Defensoria Pública da União (DPU) e com o Ministério Público Federal (MPF). Em busca de auxílio jurídico, também procurou a assessoria do Escritório Frei Tito de Alencar (EFTA), da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa.

Algumas comunidades afetadas também participam do Comitê Popular da Copa de Fortaleza, contribuindo com a produção de dossiês e material de denúncia sobre a violação de seus direitos.

As comunidades e seus apoiadores tornaram pública em todo Brasil a situação pela qual estão passando, bem como suas iniciativas de resistência, divulgando seus atos, especialmente pela internet em blogs, vídeos e redes sociais.

Em um post intitulado Carta para a Dilma e à Sociedade, divulgado no portal das comunidades em fevereiro de 2012, o MLDM manifesta o repúdio à assinatura, pela Presidente da República, da ordem de serviço para a construção do VLT, tendo em vista as inúmeras violações de direitos humanos verificadas no projeto.⁸⁹ No mesmo texto, os moradores relatam a falta de diálogo entre o Poder Público e as comunidades envolvidas, o baixo valor das indenizações oferecidas, as irregularidades constatadas no Estudo de Impacto Ambiental, a proposta de reassentamento em local distante e a consequente violação do direito à moradia adequada.

Em Nota divulgada em abril de 2012, no mesmo portal, as Comunidades revelam e comemoram conquistas do MLDM com a divulgação pelo METROFOR de algumas alterações no Projeto do VLT Parangaba-Mucuripe. O post aponta como a mais significativa mudança, a nova localização da estação no Bairro de Fátima, que inicialmente

⁸⁹Carta para a Dilma e à sociedade. **Comunidades do Trilho**. Disponível em: <<http://comunidadesdotrilho.wordpress.com/2012/02/27/carta-para-a-dilma/#more-8>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

seria implantada ao lado da Rodoviária Engenheiro João Tomé, onde atualmente está localizada a comunidade Aldacir Barbosa, o que provocaria a remoção de cerca de 250 famílias e que, com a alteração, a estação será construída numa área entre a Av. Borges de Melo e a Rua Francisco Lorda, reduzindo o número de imóveis a serem removidos para aproximadamente 20.

Diante disso, a causa das Comunidades do Trilho tem ganhado cada vez mais força e até apoio de outros movimentos e de militantes pelo direito à moradia no Brasil. Prova disso é que o caso das remoções para a implantação do VLT em Fortaleza já constam no Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil⁹⁰, e já foram citadas no blog⁹¹ da relatora especial da ONU pelo direito à moradia adequada, Raquel Rolnik que, inclusive, visitou as comunidades e ouviu de perto os relatos das violações.

Além disso, as Comunidades do Trilho lançaram uma campanha internacional de solidariedade contra as remoções forçadas. A cam-

Figura 6: Alteração da Estação do Bairro de Fátima



Fonte: Movimento de Luta pelo Direito à Moradia (MLDM)

⁹⁰Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil. **Portal Popular da Copa**. Disponível em: <http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos>. Acesso em 21 abr. 2013.

⁹¹ROLNIK, Raquel. Fortaleza: no olho do Furacão da Copa. **Raquel Rolnik**. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/06/18/fortaleza-no-olho-do-furacao-da-copa/>>. Acesso em: 16 mar 2013.

panha “Torcendo pelo Time da Casa”, divulgada também em inglês, pretende alcançar a adesão de pessoas do mundo inteiro em prol da não-remoção das comunidades, contando, inclusive, com o apoio do Portal Popular da Copa e das Olimpíadas.⁹²

Como resultado de sua resistência, as famílias obtiveram algumas vitórias que se espelharam na alteração do traçado originalmente previsto, importando na redução de imóveis a serem desapropriados, tal como a nova localização da estação do Bairro de Fátima, assegurando a permanência dos moradores da comunidade Aldacir Barbosa.

7.10 Ações judiciais

O Ministério Público Federal (MPF), ainda quando do licenciamento ambiental, recomendou a paralisação do procedimento até que fossem supridas as omissões do EIA/RIMA e a realização de nova audiência pública após a complementação do estudo, o que não veio a ocorrer. Tão logo recebeu os estudos complementares recomendados, a SEMACE, sem submetê-los a uma nova audiência pública, emitiu parecer técnico favorável à concessão da licença ambiental às obras do VLT, mesmo tendo constatado que o impacto do projeto no que concerne ao acesso à informação foi considerado “ADVERSO, pois, pela forma como foi conduzido junto às comunidades, resultou em aumento da insatisfação, desconhecimento do projeto e aumento negativo da expectativa da população”⁹³. Em seguida, o parecer técnico foi aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

A partir disso, novas recomendações foram feitas pelo MPF, reafirmando as irregularidades detectadas. Na ocasião, a Caixa Econômica Federal foi oficiada para que não liberasse os recursos para a execução da obra.

O não acatamento das recomendações levou o MPF a promover uma Ação Civil Pública contra a Caixa Econômica Federal, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará e contra o próprio Estado do Ceará, por entender que as ilegalidades constatadas no licenciamento ambiental contaminam toda a execução do Projeto VLT Parangaba-Mucuripe.

⁹²Torcendo pelo Time da Casa. **Portal Popular da Copa e das Olimpíadas**. Disponível em: <http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=tag&tag=Fortaleza>. Acesso em: 26 abr. 2013.

⁹³Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil. **Portal Popular da Copa e das Olimpíadas**. Disponível em: <http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos>. Acesso em 21 abr. 2013.

Da mesma forma, a Defensoria Pública do Estado (DPE), por meio de seu Núcleo de Habitação e Moradia, ajuizou Ação Civil Pública (Processo nº 0178393-19.2011.8.06.0001) contra as obras do VLT, na qual destaca a violação de outros direitos não referidos na ACP do Ministério Público Federal. Na petição inicial, requereu a DPE a concessão de tutela antecipada que impedisse o início das obras do VLT para assegurar que nenhuma família fosse removida de sua moradia, sem que lhe seja antes garantida a justa e prévia indenização e/ou o recebimento de uma unidade residencial digna, além do aluguel social.⁹⁴ Ademais, a DPE arguiu a incompetência da SEMACE para a concessão da licença ambiental, tendo em vista considerar que o projeto causará impactos locais, restritos ao Município de Fortaleza, pelo que entende ser o licenciamento de competência do órgão ambiental municipal. Questiona também a ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme previsto nos arts. 36 e 37 do Estatuto da Cidade.

Em decisão interlocutória dada no dia 21/01/2013, a juíza da 9ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza, Joriza Magalhães Pinheiro, negou o pedido de liminar e não acolheu nenhum dos pedidos feitos pela DPE, mas ao final determinou que:

(...) não sejam iniciadas as atividades de instalação da obra do Veículo Leve sobre Trilhos, antes do efetivo cumprimento da Lei estadual nº 15.056, publicada em 12 de dezembro de 2011, **a fim de que nenhuma família residente na área abrangida pelo projeto seja removida do local sem que lhe seja garantida a justa e prévia indenização em dinheiro e/ou o recebimento de unidade residencial digna, além do pagamento de aluguel social, tudo já disciplinado pela citada legislação.**

Em 8 de março de 2013, a Procuradoria do Estado do Ceará se manifestou pedindo a manutenção da decisão interlocutória proferida que indefere o pedido de liminar. Após, a DPE alegou descumprimento de sentença, tendo em vista que a obra do VLT estaria sendo iniciada sem que esteja sendo assegurado às famílias o disposto na lei estadual 15.056/2011, assim em uma nova decisão interlocutória, a juíza manifestou-se no sentido de que:

Analisando os fatos e argumentos apresentados, entendo que não caracteriza violação à decisão judicial mencionada, a derrubada de árvores ao longo do ramal ferroviário da RFFSA, ou mesmo qualquer outra intervenção no local, salvo a retirada das famílias afetadas, **sem que lhes sejam garantidas a justa e prévia indenização em dinheiro e/ou o recebimento de unidade residencial digna, além do pagamento de aluguel social, tudo já disciplinado na Lei nº 15.056/2011**, hoje alterada pela Lei 15.194/2012, mais benéfica à população. (...) Dando continuidade à ação e buscando solução rápida e conciliatória para o litígio, designo a data de 27/05/2013, às 14hs., para audiência visando possível composição entre as partes.

Até a conclusão da pesquisa, a ação permanecia pendente de julgamento, pois a Defensoria Pública impetrou agravo de instrumento contra a decisão interlocutória proferida.

8 ACQUARIO CEARÁ - FORTALEZA/CE

8.1 Caracterização do projeto⁹⁵

O Acquário Ceará é um projeto do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Turismo (SETUR). Trata-se de um empreendimento com uma área construída prevista de 21,5mil m² (vinte e um mil e quinhentos metros quadrados) em quatro pavimentos. Em seu interior, haverá um cinema 3D, dois cinemas 4D, dois tanques de toque, três simuladores de submarino, área para mergulho com navio naufragado, um domo do mar, uma atração vídeo-interativo em 3D, dois túneis de observação submersos que permitirão o acesso dos visitantes ao interior de alguns dos 38 (trinta e oito) tanques de exibição, que, ao todo, terão capacidade para 15 milhões de litros. Com essas dimensões, o Acquario Ceará será o maior empreendimento do tipo em todo o hemisfério sul do planeta e também na América Latina, devendo ser o quarto maior do mundo em litros de água.

Além da edificação principal, está prevista também a construção de uma Praça das Águas em área contígua, com cerca de 4,25mil m²

⁹⁴Justiça Estadual do Ceará. **Réplica**. Processo nº 0178393-19.2011.8.06.0001. Ação Civil Pública. Estado do Ceará. Fortaleza, 8 mar. 2013.

⁹⁵As informações constantes nesse tópico foram extraídas de fontes oficiais do Governo do Estado do Ceará, em especial do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental que estão disponíveis em <<http://www.setur.ce.gov.br/eia-rima-ceara>>.

(quatro mil duzentos e cinquenta metros quadrados), na qual serão instalados um posto de informações turísticas, um quiosque de alimentação, uma fonte temática e esculturas.

A área proposta para a construção do Acquário Ceará e da Praça das Águas é um terreno localizado na Praia de Iracema, entre a Ponte dos Ingleses e a Ponte Metálica, conhecido ponto de visitação turística. A região tem ocupação antiga, com registros do século XVIII, remontando ao período inicial da fundação de Fortaleza, onde se localizava o primeiro porto da cidade.

Figura 7: Projeção de implantação do Acquário Ceará e da Praça das Águas



Fonte: EIA/RIMA – ACQUARIO CEARÁ. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/eia-rima-ceara>>.

O imóvel em que será implantado o empreendimento é de titularidade da União e abrigava o prédio da 2ª Diretoria Regional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que se encontrava abandonado. Com a cessão onerosa celebrada entre a União e o Estado do Ceará, a edificação foi demolida.

Segundo o EIA/RIMA apresentado pelo Governo do Estado, o objetivo principal do Acquário Ceará é

dotar a cidade de Fortaleza de um espaço apropriado para o entretenimento aliado à educação ambiental, que será ofertado aos seus visitantes

de forma interativa, ousada e inovadora, atendendo a tendência mundial de oferecer alternativas de lazer que associam interatividade, diversão e consciência ambiental, haja vista as diversas atividades que serão implementadas com a finalidade de sensibilizar e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de preservação do meio ambiente, sobretudo, da ÁGUA.

O Relatório anuncia, ainda, que o empreendimento revitalizará a Praia de Iracema e o Centro da cidade, com a finalidade de “ofertar e, até mesmo, devolver à população de Fortaleza, espaços tradicionais para a prática de lazer”.

O que se percebe ao longo do projeto, entretanto, é uma preocupação muito maior com a oferta de um equipamento voltado para o setor turístico e não para a população da cidade. Essa motivação é bastante evidenciada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), que elaborou um estudo sobre os impactos econômicos do empreendimento, afirmando que:

Na realidade, o apelo turístico do Estado vai ser fortalecido com a formação de três novos equipamentos turísticos, os quais estarão vinculados de forma complementar, potencializando ainda mais nossa vocação para esse tipo de serviço. Portanto, é possível antever que o Acquário Ceará, juntamente com o Centro de Eventos e o Terminal de Passageiros do Mucuripe, na medida em que adotarem estratégias de atuação integrada, se constituirão em novos eixos de atração turística na região metropolitana de Fortaleza⁹⁶.

O mesmo estudo prevê que haverá um “efeito atração” do novo equipamento, supondo que o número de turistas na cidade irá aumentar em 10% (dez por cento). Portanto, considerando que houve uma demanda de quase 1,6 milhão de turistas no ano de 2011, com o Acquário, haveria um acréscimo aproximado de 156 mil novos visitantes a Fortaleza. Há também, por parte do Governo do Estado, uma expectativa de que, após a inauguração do empreendimento, 30% (trinta por cento) dos turistas permaneçam um dia a mais na capital.

Com relação ao impacto na economia, a estimativa da Secretaria de Turismo é que o Acquário Ceará gere 150 empregos

⁹⁶IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Os impactos econômicos do Acquário Ceará e sua viabilidade. **IPECE Informe nº 48**. 06 dez. 2012. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/ipece_informe_48_06_dezembro_2012.pdf> Acesso em: 23 mai. 2013. p. 4

diretos, 1.000 empregos indiretos e 18 mil empregos na cadeia produtiva, devido ao fluxo maior de visitantes.

Admitindo o gasto individual médio diário de R\$ 450,54, obtém-se um montante de R\$ 478,0 milhões injetados na economia cearense durante o ano, sendo R\$ 210,9 milhões em virtude do dia adicional de visita (efeito permanência), e R\$ 267,1 milhões decorrentes dos 'novos' turistas atraídos ao Estado pelo novo equipamento (efeito atração)⁹⁷.

Espera-se um fluxo anual de 1,2 milhão de visitantes ao equipamento, que gerarão uma receita de R\$ 43 milhões (quarenta e três milhões de reais) de bilheteria. Não há previsão de outras fontes de receita.

Com relação aos custos, o investimento para construção da obra foi inicialmente previsto em R\$ 250 milhões (duzentos e cinquenta milhões de reais). Atualmente, porém, as projeções de gasto chegam a mais de R\$ 284 milhões (duzentos e oitenta e quatro milhões de reais), cuja maior parte será oriunda de empréstimo concedido por instituição financeira internacional - R\$ 170 milhões - e o restante será

Tabela 3: Execução Financeira do Acquario Ceará

Execução Financeira da Obra (somatório dos contratos):			
Valor Original:	R\$ 284.113.372,56	Valor Atualizado:	R\$ 285.703.707,77
Valor Pago:	R\$ 47.676.739,15	Execução:	16,69%
Contrato 031/SETUR/2010 – CG CONSTRUÇÕES LTDA			
Valor Original:	R\$ 16.900.524,00	Valor Atualizado:	R\$ 18.490.859,21
Valor Pago:	R\$ 4.895.533,70	Execução:	26,48%
Contrato 017/SETUR/2011 – ICM REYNALDS			
Valor Original:	R\$ 244.335.000,00	Valor Atualizado:	R\$ 244.335.000,00
Valor Pago:	R\$ 36.650.250,00	Execução:	15,00%
Contrato 008/SETUR/2012 – ARCELORMITAL LTDA			
Valor Original:	R\$ 3.143.729,60	Valor Atualizado:	R\$ 3.143.729,60
Valor Pago:	R\$ 2.686.348,40	Execução:	85,45%
Contrato 025/SEINFRA/2012 – CONSÓRCIO CG CONSTRUÇÕES LTDA E TECNORD LTDA			
Valor Original:	R\$ 19.734.118,96	Valor Atualizado:	R\$ 19.734.118,96
Valor Pago:	R\$ 3.444.607,05	Execução:	17,46%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Portal da Transparência e Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênio – SACC (CGE-CE). Informações atualizadas em 10/04/2013

⁹⁷Id. Ibid. p. 10.

proveniente dos cofres estaduais. Com relação aos custos de operação e manutenção, o EIA/RIMA admite não existir previsão, de forma a avaliação da sustentabilidade financeira do Acquário fica prejudicada.

De acordo com as últimas informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado, a execução financeira dos contratos relacionados ao Acquario encontra-se no seguinte estágio:

No que tange às desapropriações relacionadas ao projeto, o Relatório de Impacto Ambiental menciona tão somente o imóvel localizado na Rua dos Tabajaras, 295, Praia de Iracema, com suas respectivas benfeitorias e construções, perfazendo uma área total de 695,00 m²; e os imóveis localizados entre a Rua dos Tabajaras, a Avenida Almirante Tamandaré, a Avenida Pessoa Anta, a Rua Boris, a Rua Gérson Gradvol e a Rua Viaduto Moreira da Rocha, Praia de Iracema, com suas respectivas benfeitorias e construções, perfazendo uma área total de 19.696,10 m². São imóveis desocupados que servirão para construção do Acquário e da Praça das Águas.

Tabela 4: Impactos do Acquario Ceará

Impactos Adversos	Impactos Positivos
<ul style="list-style-type: none"> Adensamento do fluxo veicular nas vias de acesso a área onde será implantado o Acquário Ceará; Emissão permanente de ruídos e gases advindos do aumento do fluxo veicular; Modificação permanente da paisagem; Danos a fauna marinha próxima do local, em razão da luminosidade noturna e de ruídos gerados pelas atividades a serem desenvolvidas no empreendimento; Emissão de ruídos, poeiras e transtorno para a população do entorno durante a fase de instalação do empreendimento; Aumento de riscos de acidentes devido ao tráfego de veículos pesados durante a fase de implantação do empreendimento; Aumento na geração de resíduos sólidos e líquidos; 	<ul style="list-style-type: none"> Atração de visitantes para Fortaleza, os quais poderão visitar outros municípios do estado, incrementando o turismo, que é uma fonte crescente de emprego e renda para a população. Contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do estado; Contribuição para revitalização de bairros históricos da cidade de Fortaleza - a Praia de Iracema e o Centro; Integração do Acquário Ceará com outros empreendimentos voltados para o fortalecimento do turismo no estado; Criação de postos de trabalhos diretos e indiretos; Melhoria da segurança pública local; Criação de espaço adequado para divulgação de atividades voltadas a preservação das águas, da biodiversidade aquática e da proteção da natureza; Recuperação de área degradada e sem uso pela maioria da população de Fortaleza; Oferta de opção de entretenimento educacional de qualidade para a população de Fortaleza e visitantes.

Fonte: EIA/RIMA – ACQUARIO CEARÁ. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/eia-rima-ceara>>.

Em dezembro de 2013, a construção da parte subterrânea, onde ficarão as bombas e canos que darão suporte ao Acquario, foi finalizada. Aguarda-se inspeção dos técnicos da empresa norte-americana

ICM Reynolds para prosseguimento da obra, que tem previsão de conclusão ainda em 2014.

Ainda no final de 2013, o Governo do Estado anunciou a construção de uma usina termoelétrica a gás para fornecer energia exclusivamente para o Acquário. A obra custará R\$ 16 milhões (dezesesseis milhões de reais) e, após instalada, terá potência de 1.400 quilowatt elétrico (KWe)⁹⁸. A medida recebeu inúmeras críticas não apenas em razão dos gastos envolvidos, mas também pelos impactos ambientais dela decorrentes.

8.2 Licenciamento ambiental

Uma vez tomada a decisão pela construção do Acquario Ceará, o Governo do Estado deu início ao processo de licenciamento ambiental, contratando a empresa INFOAMBIENTAL para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e de seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

Em reunião entre o titular da Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE) e o presidente Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), realizada nos dias 9 e 10 de agosto de 2011, ficou oficializado posicionamento de que a competência para o licenciamento seria estadual.

Assim, em 12 de agosto de 2011, a SEMACE emitiu o Termo de Referência nº 3120/2011 – DICOP/GECON, contendo orientações para elaboração do EIA/RIMA diante da solicitação feita pela Secretaria de Turismo da licença prévia.

Em 25 de novembro de 2011, foi realizada audiência pública no Palácio Iracema, sede de órgãos estaduais em bairro afastado da Praia de Iracema. Em 15 de dezembro do mesmo ano, o Conselho Estadual do Meio Ambiente aprovou a licença por meio da Resolução nº 39/2011.

Menos de três meses depois de concedida a licença prévia, em

02 de março de 2012, foi aprovada também a licença de instalação, autorizando o início das obras.

Embora localizada em um raio de quinhentos metros do empreendimento, pouca menção foi feita à Comunidade do Poço da Draga tanto no EIA/RIMA quanto na audiência pública da SEMACE. A princípio, o Governo do Estado justifica-se pelo fato de que o projeto não prevê a relocação de moradores. Contudo, o EIA/RIMA anuncia que “é válido ressaltar que algumas residências do Poço da Draga encontram-se em áreas de risco e necessitam ser relocadas”⁹⁹.

8.3 Licitação e contratação das obras

Um dos pontos mais controversos que envolvem a obra do Acquário Ceará diz respeito à contratação das empresas responsáveis pelo projeto e pela execução das obras.

Inicialmente, a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará repassou, por meio de convênio, ao Fortaleza Convention & Visitors Bureau, fundação privada, recursos no valor de R\$ 1,98 milhão (um milhão, novecentos e oitenta mil reais) visando à elaboração do projeto. Na ocasião, não foi realizado qualquer procedimento licitatório e o convênio foi celebrado mesmo sendo de amplo conhecimento que a conveniada não teria capacidade técnica para elaboração do projeto¹⁰⁰. Em razão disso, logo em seguida, o Fortaleza Convention & Visitors Bureau contratou os serviços da empresa IMAGIC!, que se autointitula a maior empresa de Arquitetura do Conteúdo da América Latina. A medida foi questionada pelo Ministério Público Federal, que identificou indícios de favorecimento à empresa contratada.

Segundo o MPF, a ideia de firmar o referido convênio foi do próprio secretário Bismark Maia, segundo depoimento de uma ex-servidora da Secretaria de Turismo e que consta na ação. Por não ter capacitação, a Fortaleza Convention Bureau contratou sem licitação a empresa de

⁹⁸Termelétrica será construída para abastecer Acquario. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2013/12/04/noticiasjornaleconomia,3171945/termelétrica-sera-construída-para-abastecer-acquario.shtml>> Acesso em: 20 dez. 2013.

⁹⁹Op. cit. p. 1-19

¹⁰⁰O convênio e seus termos aditivos não foram disponibilizados para consulta, conforme constatado pelo Tribunal de Contas do Estado no Relatório de Inspeção nº 0003/2012 de sua Comissão Especial de Acompanhamento e Fiscalização de Obras de Grande Porte. Disponível em: <http://www.tce.ce.gov.br/downloads/SECEX/Grandes_Obras/Acquario_Ceara/Fiscalizacao/Relatorio_de_Inspecao_n_0003-2012.pdf>.

arquitetura IMAGIC. Segundo a denúncia, a escolha da IMAGIC teve aprovação do secretário Bismark Maia que também é membro do conselho da Fortaleza Convention Bureau.¹⁰¹

Após a elaboração do projeto, a Secretaria de Turismo, seguindo indicações da empresa IMAGIC!, contratou sem a realização de licitação a empresa norte-americana International Concept Management Inc. (ICM-Reynolds), baseando-se no art. 25, inc. II, da Lei 8.666/93, que estabelece:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

A contratação direta, no valor de R\$ 244.335.000,00 (duzentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e trinta e cinco mil reais), foi considerada ilegal pelo Relatório de Inspeção nº 0011/2012 da Comissão Especial de Acompanhamento e Fiscalização de Obras de Grande Porte do Tribunal de Contas do Estado. Dentre as irregularidades, o órgão constata que não há singularidade na obra ou mesmo exclusividade por parte da empresa contratada, uma vez que existem outras com capacidade para realização do empreendimento.

18. Cabe informar que os maiores aquários do mundo: o Dubai Aquarium e UnderWater Zoo, em Dubai – Emirados Árabes, o Georgia Aquarium, em Atlanta – EUA, e o Okinawa Churaumi Aquário, em Okinawa – Japão, foram construídos, respectivamente, pelas empresas Oceanis Australia Group, Brasfield & Gorrie of Kennesaw – GA e NIPPURA CO. Ltd. [...].¹⁰²

De acordo com investigação conjunta do Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Ministério Público de Contas, a contratação da empresa norte-americana ICM-Reynolds teria sido condição para que o Governo do Estado obtivesse empréstimo do Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank) no valor de US\$ 150 milhões (cento e cinquenta milhões de dólares).

No caso da termoeletrica, foi realizada licitação, tendo concorrido uma única empresa – a Distribuidora Cummins Diesel do Nordeste Ltda. – que foi declarada vencedora.

¹⁰¹MPF acusa Governo do Ceará de manter irregularidade em contratos. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/tag/acuario-ceara/>>. Acesso em: 23 nov. 2013

¹⁰²Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Relatório de Inspeção nº 0011/2012. p. 5-6

8.4 Adequação à legislação urbanística

O imóvel onde será implantado o Acquário Ceará está localizado no Trecho III da Zona de Orla, que, segundo o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), “caracteriza-se por ser área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidades turísticas, e sua função na estrutura urbana, exige parâmetros urbanísticos específicos” (art. 111). A área fora definida como de Interesse Urbanístico da Praia de Iracema pela Lei n. 7.814, de 30 de outubro de 1995, cujos parâmetros foram incorporados pelo Plano Diretor.

Embora haja compatibilidade entre o equipamento e a vocação turística da zona onde será implantado, sua magnitude importará em uma grande pressão sobre o sistema viário e a infraestrutura urbana. Contudo, não foi realizado nenhum estudo de impacto de vizinhança para dimensionar os impactos negativos no ambiente urbano.

Há, ainda, forte preocupação com a Zona Especial de Interesse Social do Poço da Draga, comunidade centenária que fica localizada em área ao lado do imóvel onde será implantado o empreendimento. Mesmo não existindo previsão de remoção das famílias no projeto do Acquário, a valorização imobiliária certamente acarretará em risco para a comunidade.

8.5 Comunidade afetada

A Praia de Iracema é considerada um dos bairros boêmios da cidade de Fortaleza, concentrando uma grande quantidade de bares, restaurantes e equipamentos culturais. Contudo, até a década de 1920, era conhecida como Praia do Peixe ou Porto das Jangadas, devido à concentração de pescadores e trabalhadores do porto que residiam na área. Nesse período, a mudança de nome da praia ocorre de forma associada à ocupação por famílias da elite e ao início de um processo de exclusão social e higienização do local¹⁰³.

Ao longo das décadas seguintes, a Praia de Iracema constitui-se como bairro de atração turística e efervescência cultural, passando, entretanto, por períodos de degradação e pouco prestígio entre a

¹⁰³GONDIM, Linda Maria de Pontes. *O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura patrimônio e imagem da cidade*. São Paulo: Annablume, 2007.

população mais abastada. Essa condição levou o Governo do Estado a conceber uma série de projetos de requalificação urbana para a área, como o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, inaugurado em 1999, e o Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, projeto não implantado. Assim, o Acquário Ceará enquadra-se em um contexto de renovação urbana que tem seu foco de intervenção nos centros históricos e antigas áreas portuárias de diversas cidades brasileiras.

Entretanto, mesmo com todas as transformações pelas quais o bairro foi submetido, permanece ali estabelecida a comunidade do Poço da Draga, cuja origem remonta ao início do séc. XX, época em que ainda havia atividade portuária na região. A ocupação está localizada a poucos metros do imóvel onde está sendo construído o Acquário, de forma que o empreendimento acarretará impactos de diversas ordens na vida dos moradores. Mas, ainda assim, pouca menção é feita ao Poço da Draga no EIA/RIMA, sob a justificativa de que a obra não trará impactos diretos à comunidade porque não prevê sua remoção.

De fato, nos documentos oficiais, não há nenhuma ação de desapropriação ou reassentamento de famílias do Poço da Draga em razão da implantação do Acquário Ceará. Contudo, isso não significa que exista um desejo de integração da comunidade com o empreendimento. Ao contrário, a imagem publicitária do empreendimento ignora a existência da comunidade, colocando uma área verde em seu local, o que reforça a ideia de que o Poço da Draga não teria lugar na Praia de Iracema renovada.

Em diagnóstico realizado pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), entidade da administração pública municipal indireta, constatou-se um total de 284 (duzentas e oitenta e quatro) casas e mais de mil moradores no Poço da Draga. Do total de famílias, apenas 2% (dois por cento) afirmaram possuir regularização fundiária, evidenciando que a grande maioria carece de segurança jurídica da posse¹⁰⁴.

Figura 8: Localização do Poço da Draga



Fonte: GoogleEarth

Figura 9: Imagem publicitária do Acquário Ceará



Fonte: Governo do Estado do Ceará

Com relação à renda média das famílias, verificou-se que 40% (quarenta por cento) recebe até um salário mínimo por mês e que apenas 5% (cinco por cento) recebe acima de cinco salários mínimos¹⁰⁵.

Outro dado relevante diz respeito ao acesso a serviços públicos, já que a comunidade não é atendida pela rede oficial de esgotamento sanitário, embora todo o bairro o seja¹⁰⁶.

¹⁰⁴FORTALEZA. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Diagnóstico do Poço da Draga. 2013.

¹⁰⁵Id. Ibid.

8.6 Irregularidades e violações de direitos humanos

8.6.1 Falta de participação da população afetada na decisão do projeto e de sua localização

A decisão em construir o Acquário Ceará foi tomada no âmbito do Governo do Estado, sem que houvesse nenhuma discussão prévia com a população e, em especial, com a comunidade mais diretamente afetada.

Não ocorreu qualquer debate acerca das prioridades de investimento, de forma que uma das críticas que se faz ao projeto é o fato de demandar gastos vultuosos para um empreendimento de apelo turístico em um estado que, ironicamente, tem a maior parte de seu território no semiárido e passa por uma das piores secas dos últimos anos.

8.6.2 Dificuldade de acesso a informações

Embora o Governo do Estado do Ceará tenha disponibilizado na internet o estudo de impacto ambiental do Acquário Ceará e tenha exposto sua maquete no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e em um grande shopping center da cidade, muitas informações não são claras nem amplamente divulgadas. Há, por exemplo, poucos dados acerca dos custos de manutenção e operação do empreendimento, dificultando a análise de sua sustentabilidade financeira.

A audiência pública realizada no âmbito do processo de licenciamento ocorreu em local distante da Praia de Iracema e sem grande repercussão. Não existe informação clara e transparente sobre os impactos do empreendimento. Além disso, o próprio Estudo de Impacto Ambiental não dispõe de dados sobre a sustentabilidade financeira e o retorno do investimento público. Isso faz com que o Acquário Ceará seja um empreendimento de alto risco financeiro para os cofres públicos, pois não há certeza de que a arrecadação com a bilheteria será suficiente para manutenção do equipamento.

E, em relação ao Poço da Draga, não existem informações precisas sobre as intenções do Governo do Estado após a implantação e funcionamento do Acquário. Não existem canais de diálogo com os moradores da área.

8.6.3 Desrespeito à legislação ambiental e urbanística e ao direito à moradia adequada

Apesar de ser uma das ocupações mais antigas da cidade de Fortaleza, o Poço da Draga continua em situação de irregularidade fundiária e urbanística, o que compromete a segurança jurídica da posse de seus moradores. Essa situação torna-se ainda mais problemática pelo fato de que o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 62/2009) instituiu uma zona especial de interesse social (ZEIS) na comunidade.

Além da violação decorrente da omissão estatal na não regularização da área e efetivação da ZEIS, os moradores sofrem com a falta de saneamento básico, o que faz de sua ocupação ainda mais precária de ponto de vista urbanístico.

Assim, mesmo considerando que não há previsão de remoções em razão das obras do Acquário Ceará, as famílias do Poço da Draga encontram-se em situação de vulnerabilidade diante da valorização imobiliária que decorrerá do empreendimento.

Do ponto de vista do direito ambiental, há fortes questionamentos em relação ao processo de licenciamento. Em primeiro lugar, em relação ao órgão licenciador, pois o Ministério Público defende que a competência seria do IBAMA e não da Superintendência Estadual.

Outra irregularidade apontada é a ausência de estudos arqueológicos para subsidiar o licenciamento, pois a área corresponde a um sítio histórico do início da ocupação do território de Fortaleza. Por isso, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) embargou a obra via processo administrativo, o que posteriormente foi alvo de uma ação judicial movida pelo Estado de Ceará.

Em relação à fauna e à flora marinhas em exposição no Acquário, o Ministério Público preocupa-se com o manejo das espécies exóticas, pois qualquer descontrole poderia levar ao desequilíbrio dos ecossistemas da região.

Aponta-se, também, o problema do excessivo gasto de água para o funcionamento do equipamento. Em um estado cujo território está em sua maior parte localizado no semiárido, com uma significativa

¹⁰⁶Id. Ibid

parcela de sua população sem acesso ao recurso hídrico, a necessidade e a prioridade desse investimento são questionáveis.

8.6.4 Improbidade administrativa

Os procedimentos adotados pelo Governo do Estado do Ceará no repasse de recursos ao Fortaleza Convention & Visitors Bureau e a posterior contratação da empresa norte-americana ICM-Reynolds sem licitação vêm sendo questionados em ação conjunta do Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Ministério Público de Contas. Nesse sentido, tramita no Poder Judiciário estadual ação de improbidade administrativa contra o secretário de turismo do Estado do Ceará.

8.7 Formas de resistência das comunidades

A obra do Acquario Ceará motivou a articulação de diversos atores, dentre profissionais liberais, moradores da Praia de Iracema e do Poço da Draga em torno de um movimento que ficou conhecido como “Quem dera ser um peixe”. O grupo levantou uma série de dados sobre o projeto e realizou diversas iniciativas de divulgação para a população, demonstrando as incoerências e possíveis irregularidades.

Muitas dessas denúncias foram utilizadas pelo Ministério Público para fundamentar as ações civis públicas contra a obra.

Além disso, alguns moradores do Poço da Draga mobilizaram-se para exigir da Prefeitura de Fortaleza que efetivasse a Zona Especial de Interesse Social, com a instalação de um conselho gestor e a realização de um plano de regularização fundiária. A pressão popular resultou em um processo de eleição do conselho gestor no final do ano de 2012. Entretanto, a iniciativa não teve continuidade, pois uma nova gestão assumiu o Poder Público municipal no ano seguinte, anulando todo o processo que havia sido iniciado.

Dentre as iniciativas de apoio ao Poço da Draga, merece destaque a atuação do coletivo Urucum – Assessoria em Direitos Humanos, Comunicação e Justiça em parceria com o Laboratório de Cartografia

da Universidade Federal do Ceará. Em parceria com os moradores, esses grupos desenvolveram um projeto pioneiro de cartografia social em ambiente urbano. Foram realizadas diversas oficinas sobre a história da comunidade e os direitos reivindicados pelas famílias. Como resultado, produziram-se mapas temáticos a partir da participação efetiva dos moradores. Com isso, a comunidade gerou um material técnico que reforçou sua luta pela regularização fundiária.

8.8 Ações judiciais

O projeto do Acquario Ceará, seu financiamento e forma de implantação fizeram com que surgissem diversos questionamentos por parte da população e do Ministério Público. As irregularidades identificadas levaram a uma batalha jurídica que resultou em nove ações judiciais, que questionam problemas técnicos, financeiros e legais tanto na Justiça Estadual quanto na Justiça Federal entre os anos de 2009 e 2013.

São quatro ações civis públicas, uma ação popular, uma ação cautelar de exibição de documentos, uma ação declaratória incidental e uma ação de improbidade administrativa, todas movidas contra o Estado do Ceará e seus agentes. No sentido oposto, o Estado ajuizou uma ação para anulação de embargo à obra, visando ao prosseguimento da instalação do empreendimento.

As ações civis públicas, a ação popular e a ação de improbidade administrativa colocam em questionamento a ausência de procedimento licitatório e a forma como ocorreu a contratação das empresas, os impactos do empreendimento e a má utilização de recursos públicos.

Apesar dos fortes indícios de irregularidade e da vasta documentação probatória apresentada pelo Ministério Público, o Poder Judiciário manifestou-se em favor do Estado na maioria dos processos.

9 PARQUE LINEAR RIO VERDE - SÃO PAULO/SP

9.1 Caracterização do projeto

A realidade é que pouco se sabe acerca do processo de implantação do Parque Linear Rio Verde em Itaquera. Além de não ter sido elaborado qualquer estudo de impacto (EIA ou EIV) sobre o processo de sua implantação, a busca por informações acerca do projeto tem encontrado dificuldades de diversas ordens. As poucas informações obtidas têm como fonte apresentações públicas realizadas pela Prefeitura, que, na maioria das vezes, não entra em detalhes acerca do processo de implantação e da previsão legal, prevista inicialmente no Plano Regional Estratégico de Itaquera.

Uma das apresentações acerca do projeto realizada na Subprefeitura de Itaquera, em 09 de novembro de 2011, por servidores da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, foi realizada apenas para convidados, de forma a não permitir a entrada de qualquer cidadão ou morador da região, conforme reportagem publicada por Ciro Barros no portal Aprendiz UOL¹⁰⁷. Na mesma reportagem, morador que conseguiu entrar “infiltrado” por um convidado comenta que “foi uma reunião quase clandestina, escondida. Só chamaram a classe média local. Conseguimos que uma dessas funcionárias, sem saber quem nós éramos, nos passasse uma cópia da apresentação de slides”. Essa apresentação é a principal fonte de informações acerca do projeto.

O projeto de implantação do Parque Linear Rio Verde está inserido em uma série de intervenções urbanísticas que serão realizadas pela Prefeitura e Governo do Estado de São Paulo no bairro de Itaquera, região leste da capital paulista.

Este processo se relaciona com o avanço do mercado imobiliário na região e congrega os esforços do setor privado e público no sentido da valorização imobiliária da região, sem que se leve em conta necessariamente os efeitos perversos dessa valorização, que acaba

sempre por expulsar a população de menor renda seja pelo processo em si das remoções, seja pela intensa valorização do preço da terra. Reportagem publicada em 13 de novembro de 2012 aponta que, segundo informações do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (CRECI-SP), o preço do metro quadrado próximo ao estádio do Corinthians havia subido 54% (cinquenta e quatro por cento) em seis meses, passando de R\$ 2.272,66 (dois mil, duzentos e setenta e dois reais e sessenta e seis centavos) para R\$ 3.508,06 (três mil, quinhentos e oito reais e seis centavos).

Ainda, segundo estudo realizado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab-FAU/USP), encomendado pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo, realizado em 2006, para fins de estudo das áreas de implantação de Parques Lineares,

[a] Zona Leste foi se urbanizando a partir de dois processos basicamente: a instalação de loteamentos populares sem infraestrutura e muitas vezes irregulares, aliados à autoconstrução, e da implantação de grandes conjuntos habitacionais desconectados do tecido urbano. Os investimentos públicos têm ocorrido, ao longo dos anos, a reboque dessa ocupação, sendo muitas vezes funcionais e paliativos, se restringindo, em um primeiro momento, a ações essenciais como obras viárias e de saneamento. “Este avanço do mercado imobiliário em direção à zona leste, resultado de investimentos públicos em infraestrutura, que levaram à maior qualificação urbana à áreas tradicionalmente periféricas, como o Tatuapé, e as recentes ações na região - Operação Urbana Rio Verde-Jacú, USP - Zona Leste, demonstram o grande potencial dos investimentos públicos na reestruturação da cidade, e conseqüente valorização imobiliária.”¹⁰⁸

Estas ações têm gerado uma crescente expulsão da população de baixa renda para áreas cada vez mais distante, como demonstram as taxas de crescimento populacional maiores nas áreas periféricas e mais pobres e menores e até decrescentes nas áreas de mais intensa ação do mercado. Sem estar combinadas com ações de fixação da população de baixa renda, tais como programas habitacionais, investimentos públicos acabam não beneficiando a população inicialmente moradora destas regiões, e embora tenha efeitos locais

¹⁰⁷BARROS, Ciro. **Comunidade da Paz, perto do Itaquerão em obras, vive no escuro**. Disponível em: <http://portal.aprendiz.uol.com.br/2012/08/31/comunidade-da-paz-perto-do-itaquerao-em-obras-vive-no-escuro/>

¹⁰⁸Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - Faculdade de Arquitetura e urbanismo da USP (LabHab-FAU/USP). **Pesquisa e análise de aplicação de instrumentos em planejamento urbano ambiental no Município de São Paulo** - Produto 5 Relatório I - Caracterização de áreas de estudo para a implantação de Parques Lineares. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/pesquisa_analise_areas-parqueslineares01.pdf>

positivos (de estruturação e qualificação do tecido urbano), na escala da aglomeração urbana, têm efeito perverso de piora das condições urbano-ambientais gerais.

Assim, considerando esse amplo leque de intervenções que se pretende realizar na região de Itaquera, segundo a própria municipalidade, além da implantação do Parque Linear Rio Verde serão realizados na região¹⁰⁹:

- Operação Urbana Consorciada Rio Verde Jacu - ligando o Polo Institucional com o polo econômico (Zona Industrial) através de Corredores verdes e ciclovias.
- Lançamento do estádio 2014 - influenciando novas propostas no transporte.
- Polo Institucional Zona Leste - fundamental para a capacitação da população da região para o desenvolvimento econômico e social da região;
- Melhoramento no sistema viário. (complexo Jacu-Pêssego, continuação da "Radial Leste" e prolongamento da "Av. Itaquera");
- Ampliação do Terminal de ônibus, melhorando a mobilidade - 15km de melhoramento de vias no entorno do Polo institucional;
- Melhoramento na rede de Saneamento (SABESP);
- Implantação de transporte de média capacidade (Guarulhos - Santo André).

Como se nota, a implantação do Parque Linear Rio Verde não é uma ação isolada no sentido de qualificação da zona leste, o que é possível comprovar considerando os objetivos da Operação Urbana Consorciada Jacu-Pêssego a seguir descritos:

- interligar a região do ABC, o porto de Santos, as Rodovias Airton Senna e Dutra e o Aeroporto Internacional de Guarulhos;
- implantar terminal de carga logístico às margens da Av. Jacu-Pêssego para atender às demandas geradas pela ZPI;
- incentivar a implantação de Pólo de Desenvolvimento Econômico da região, para o qual é necessário a acomodação da malha urbana existente, além de atrativos para implantação de atividades de serviços e comércio de porte intermunicipal e até interestadual;
- implantar vias marginais em toda a extensão da Av. Jacu-Pêssego, dos dois lados, conforme projeto específico.

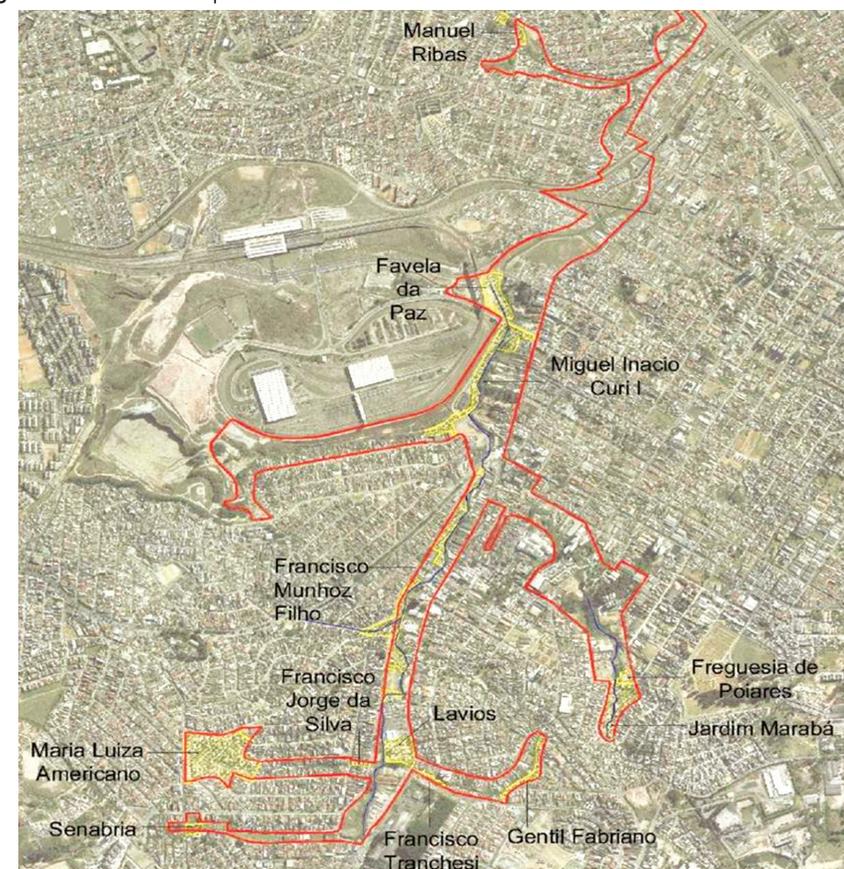
A ação de implantação do Parque Linear Rio Verde pela municipalidade está prevista desde a elaboração do Plano Regional Estra-

tégico de Itaquera (artigo 7º). A sub-bacia do Rio Verde tem 10km² e sua extensão é de 4,5km.

O projeto do Parque Linear consiste em¹¹⁰:

- Implantar o parque linear do Córrego Rio Verde: recuperação do curso d'água, recuperação do fundo de vale, área de drenagem, e função articuladora dos equipamentos implantados e em implantação;
- Captar 100% do esgoto lançado no Córrego Rio Verde e em seus afluentes;
- Remover todas as favelas localizadas junto ao córrego;
- Desapropriar os lotes que têm fundos para o córrego;
- Realocar os habitantes removidos das favelas em unidades novas construídas dentro do território correspondente à bacia hidrográfica do Córrego Rio Verde;

Figura 8: Previsão do Parque Linear Rio Verde



Fonte: Prefeitura de São Paulo

¹⁰⁹Apresentação realizada pela Prefeitura em 09/11/11 na Subprefeitura de Itaquera.

¹¹⁰Apresentação realizada pela Prefeitura em 09/11/11 na Subprefeitura de Itaquera

- Adotar passeio com largura mínima de 4,00m nas intervenções do viário;
- Incorporar ciclovia com largura de 4,00m na obra de alargamento da Av. Itaquera;
- Enterrar fiação e cabeamento de concessionárias;
- Prever implantação do monotrilho no canteiro central da Av. Itaquera, admitindo-se, inclusive a possibilidade de correr em nível no trecho da intervenção.

Apesar de previstas há anos, e a Prefeitura, a todo momento, afirmar que as obras em Itaquera, inclusive a de Implantação do Parque Linear Rio Verde, não estão relacionadas à Copa do Mundo de 2014¹¹¹, a realidade é que, a partir da definição de que o Estádio do Corinthians seria o estádio da abertura da Copa, as ações na região se intensificaram e passaram a sair do papel. Assim, o sentimento geral da população afetada é de que está sendo retirada em razão da realização do megaevento, conforme depoimento de moradora da Favela da Paz, que reclama da falta de informações e diálogo com Poder Público: “Estou aqui há 16 anos, já perdi dois barracos em incêndios e ninguém me ajudou a reconstruir, agora que vai ter Copa, chegam aqui e dizem que temos de sair. Falam que é por causa do córrego (Rio Verde), mas não para onde vamos.”¹¹²

As ações de remoção de assentamentos informais são uma realidade na cidade de São Paulo pelas diversas intervenções urbanas que vem ocorrendo na metrópole paulistana conforme explicita o Observatório de Remoções, formado por pesquisadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), que afirma que:

O grande número de projetos urbanos setoriais de escala metropolitana têm um impacto sócio-territorial e ambiental ainda difícil de ser avaliado em suas consequências. Entre projetos e intervenções urbanas previstos e em andamento, o município de São Paulo concentra: operações urbanas, intervenções viárias - rodoanel, ampliação de vias, extensão de avenidas - grandes equipamentos vinculados a megaeventos, implantação de parques, urbanização de favelas (Renova SP), Programa Mananciais, entre outros. Por um lado, em decorrência deles, nota-se uma dinamização do circuito imobiliário e valorização especulativa do solo urbano, com consequente

¹¹¹Os representantes da Prefeitura que participaram da apresentação da Operação Urbana Rio Verde-Jacu em 05/12/12 e da Audiência Pública realizada em 18/06/13, ambas na Subprefeitura de Itaquera insistiram diversas vezes que as remoções não eram decorrência da realização da Copa do Mundo na região.

¹¹²<http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/obras-da-copa-desalojam-65-000-pessoas>

acirramento das disputas por terra urbanizada e localização. Embora a escala das intervenções se dê sobre amplos setores urbanos, seus problemas de base não são enfrentados, senão de forma pontual. Por outro lado, observa-se o aumento das remoções forçadas de população de baixa renda, principalmente, de população moradora de assentamentos informais e cortiços. Muitas vezes, um único projeto está deslocando milhares de famílias.¹¹³

Resta claro para a população residente de Itaquera que a realização da Copa do Mundo na região tem intensificado o processo de implementação das intervenções previstas anteriormente. O que é ainda mais grave é que há um esforço em acelerar o processo de remoção da população moradora de assentamentos informais antes da realização desse megaevento, o que põe em risco a possibilidade de realização de um processo participativo efetivo em que os moradores possam de fato participar do processo decisório, não sendo obrigados a passar pelo sofrimento do atendimento provisório pelo programa bolsa aluguel até que tenha seu atendimento definitivo.

O órgão responsável pelas diretrizes de implantação do Parque Linear Rio Verde é a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) do Município de São Paulo. No entanto as ações são divididas entre os diversos órgãos da Prefeitura e pela SABESP, conforme abaixo, ficando a cargo da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) a responsabilidade pela remoção das favelas e pela provisão habitacional.

- SEHAB - Cadastramento, remoção das favelas e provisão habitacional
- SIURB - Intervenção no córrego e melhoramentos viários
- SABESP - Coletor tronco / rede de esgoto
- SP URB.- Projeto urbanístico
- SVMA - Diretrizes do Parque Linear

Os custos previstos para realização da obra de implantação do Parque Linear Rio Verde, incluem tanto a implantação do Parque propriamente dito, como também a remoção das famílias para as quais há previsão de reassentamento. Segundo apresentação realizada pela Prefeitura de São Paulo, em 09 de novembro de 2011, na Subprefeitura de Itaquera, para o reassentamento de 2.394 famílias será necessário uma área para realocação de 155.610m², e o custo deste reassenta-

¹¹³<http://observatorioderemoco.es.blogspot.com.br/p/o-observatorio.html>

mento será de R\$ 261.544.500,00 (duzentos e sessenta e um milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil e quinhentos reais).¹¹⁴

Com relação à realização das obras de implantação do Parque Linear Rio Verde propriamente dita, a previsão é de um gasto de R\$ 9.072.786,91, sendo R\$ 2.592.988,52 já gastos com a primeira fase de implantação do projeto e R\$ 6.479.798,39, que serão gastos na segunda.

Vale destacar neste caso que os recursos utilizados para implantação do Parque Linear Rio Verde tem sua origem no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Apesar de se tratar de um fundo público, o controle social sobre sua aplicação é bastante restrito, uma vez que a composição do seu Conselho Gestor, definido pelo Decreto Municipal n. 47.661/06, conta com 8 (oito) representantes do Poder Público e apenas 2 (dois) da sociedade civil, escolhidos entre os membros do Conselho Municipal de Política Urbana, que, por sua vez, são indicados pelo Poder Público e não eleitos por seus representados.

Tabela 7: Previsão de gastos para implantação do Parque Linear Rio Verde

AÇÃO	DIMENSÕES	DESPESA TOTAL
Implantação do Parque	500.000m ² x R\$130,00	R\$65.000.000,00
Provisão habitacional	2.500 famílias x R\$ 110.000,00	R\$ 275.000.000,00
Desapropriações (parque linear + viário)	400.000 m ² x R\$ 200,00	R\$ 80.000.000,00
Drenagem	400.000 m ² x R\$ 200,00	(incluída no custo geral do parque)

Os recursos do FUNDURB podem ser utilizados para as seguintes finalidades entre outras previstas no Decreto Municipal n. 47.661/06:

- Na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo regularização fundiária e aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária;
- Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes.

Sendo assim, nada impede que, com os recursos do FUNDURB, seja realizada a implantação do Parque, realizando-se também a re-

gularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda, de forma a garantir o pleno exercício do direito à moradia das famílias que ocupam essas áreas.

Segundo apresentação realizada pela Prefeitura em 09/11/11 na Subprefeitura de Itaquera, os objetivos de implantação do Parque Linear Rio Verde estão relacionados aos objetivos das demais intervenções na região, em especial da implantação do Pólo Institucional, do Estádio do Corinthians e das obras de acessibilidade e mobilidade urbana. Assim, define que os objetivos dessas diversas intervenções se relacionam a:

- Melhor uso da infra-estrutura
- Melhor desempenho do sistema de transportes
- Melhor qualidade do ar, menos emissões
- Qualidade ambiental (drenagem, micro-clima)
- Qualidade Urbana
- Qualificação das habitações, mudança do padrão de adensamento
- Mais atividade econômica
- Superar imagem da Zona Leste enquanto região dormitório e periferia da cidade;
- Associar a realização de evento internacional a imagem de futuro dinâmico e sustentável da Zona Leste;
- Elevar a auto-estima da população da Zona Leste;
- Qualificar os projetos e as obras de intervenção no território;
- Apresentar padrão diferenciado de obra pública;
- Ampliar e qualificar os espaços públicos;
- Adotar critérios de sustentabilidade ambiental nas intervenções;
- Integrar e coordenar ações dos diversos níveis da administração pública

Os objetivos relacionados às intervenções em Itaquera e a forma como vem sendo apresentados evidenciam explicitamente sua relação com a realização da Copa do Mundo de 2014, na medida em que, nas palavras da própria municipalidade, pretendem “associar a realização de evento internacional a imagem de futuro dinâmico e sustentável da Zona Leste”, o que certamente vai de acordo precisamente com os interesses do mercado imobiliário na região.

9.2 Licenciamento ambiental

Segundo informações obtidas junto ao Departamento de Planejamento Ambiental (DEPLAN) da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, órgão responsável pela implantação do projeto do Parque Linear Rio

¹¹⁴Apresentação realizada pela Prefeitura em 09/11/11 na Subprefeitura de Itaquera.

Verde, não foram elaborados estudos de impacto, como o Estudo de Impacto Ambiental ou o Estudo de Impacto de Vizinhança, para licenciamento da obra de intervenção do Parque Linear Rio Verde.

9.3 Licitação e contratação das obras

A primeira fase da obra foi licitada em 2009 pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana (SIURB), sob o n. 184/SIUB/10. No entanto, para a segunda fase, que irá impactar a Comunidade da Paz, o processo de licitação ainda não foi iniciado. Segundo informações prestadas por essa Secretaria acerca da implantação do Parque Linear Rio Verde, “a primeira fase está implantada e as três fases seguintes estão em etapa de planejamento”.

9.4 Remoções

Para implantação do Parque Linear Rio Verde estão previstas intervenções em 9 comunidades, a saber: Manuel Ribas; Favela da Paz; Miguel Ignácio Curi I; Francisco Munhoz Filho; Lavios; Senabria; Maria Luiza Americano; Freguesia de Poiares; e Jardim Marabá.

Para algumas das comunidades atingidas há, pelo projeto da Municipalidade de São Paulo, previsão de remoção total (especialmente para as localizadas no leito do Rio Verde). Nos demais casos, a remoção será parcial (para as localizadas nos afluentes do Rio Verde), conforme quadro a seguir¹¹⁵:

9.5 Comunidade afetada

O histórico de ocupações de favelas em São Paulo não é recente e teve seu processo intensificado nas décadas de 70 e 80 resultado da falta de oportunidade de acesso pela população de baixa renda ao mercado formal de terras, o que fez com que na maioria das vezes essas ocupações ocorressem em beiras de córregos e rios, como demonstram Camila Saraiva e Eduardo Marques em artigo publicado no Centro de Estudos da Metrópole:

As favelas são uma solução habitacional antiga nas cidades brasileiras, cujo início da ocupação remonta em algumas cidades ao final do século

¹¹⁵Apresentação realizada pela Prefeitura em 09/11/11 na Subprefeitura de Itaquera.

Tabela 8: Previsão de remoções associadas ao Parque Linear Rio Verde

REMOÇÃO TOTAL	
Comunidade	Previsão do número de famílias removidas
Manuel Ribas	15
Favela da Paz	300
Miguel Inácio Curi I	500
Francisco Munhoz Filho	440
Lavios	400
Senabria	5
REMOÇÃO PARCIAL	
Comunidade	Previsão do número de famílias removidas
Maria Luiza Americano	550
Freguesia de Poiares	47
Jardim Marabá	137
TOTAL	2.394

Fonte: Prefeitura de São Paulo

XIX (Abreu, 1994). Na cidade de São Paulo, embora exista o registro de 4 favelas cuja ocupação se iniciou antes de 1940 (Habi, 1987), as favelas não se faziam muito presentes até o início da década de 1970, alojando apenas cerca de 1% da população do Município de São Paulo em 1973 (Taschner, 2000).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, entretanto, a população residente nesse tipo de assentamento aumentou muito em São Paulo. Atualmente

as favelas são um retrato da alta prevalência de situações de pobreza e de uma política habitacional ineficaz por parte do Estado. Em sua maioria estão localizadas em áreas non edificante, protegidas ambientalmente ou que oferecem risco, como as encostas dos morros e os leitos de cursos d'água. Por se tratarem de áreas problemáticas sob o aspecto da legalidade da terra e caracterizadas por uma ocupação desordenada, as favelas são normalmente locais com deficiência dos serviços de infra-estrutura urbana e com oferta insuficiente de equipamentos públicos.¹¹⁶

A Comunidade da Paz, não é diferente. Ela está localizada entre as ruas Dr. Luis Aires e Miguel Inácio Curi, no bairro de Itaquera, zona leste da capital paulista, em terreno margeado pelo Córrego Rio Verde. A comunidade está também nas imediações do Parque Tecnológico de Itaquera, portanto, do terreno onde está sendo construído o futuro estádio do Sport Clube Corinthians Paulista, conhecido como Itaquerão.

A comunidade é formada por aproximadamente 300 famílias¹¹⁷, no entanto, esse dado não é preciso uma vez que ainda não foi realizado cadastro das famílias por parte da Prefeitura de São Paulo. As famílias ocupam a área desde 1991.

As imagens a seguir evidenciam a intenção do Prefeitura em remover a comunidade da Paz.

Como já relatado, a implantação do Parque Linear Rio Verde está inserida em uma série de intervenções em Itaquera que ameaçam a permanência da população de baixa renda, tanto pelo risco de remoção, quanto pela provável valorização imobiliária decorrente dessa série de intervenções, conforme representantes da municipalidade destacaram em apresentação realizada em 05/12/12 na Subprefeitura de Itaquera sobre a Operação Urbana Rio Verde-Jacu. Apesar disso, naquele momento, em que pesem todos os efeitos negativos, a valorização imobiliária foi apresentada como um resultado positivo desses processos de intervenção.

Em janeiro de 2011, conforme disposto no Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz¹¹⁸, moradores, temendo a possibilidade de remoção tendo em vista a movimentação em torno da construção do estádio e do Pólo Tecnológico, além das obras relacionadas à Ope-

¹¹⁶http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/favelas_edu.pdf

¹¹⁷Fonte: HABISP

¹¹⁸Plano Popular Alternativo para Comunidade da Paz, p. 11

Figura 9: Comunidade da Paz



Fonte: Google Earth

Figura 10: Projeto do Parque Linear Rio Verde



Fonte: Prefeitura de São Paulo

ração Urbana Rio Verde-Jacu, passaram a se mobilizar para cobrar das autoridades responsáveis informações referentes ao processo que se iniciava na região.

A necessidade de tentativa de realização de diálogo junto à municipalidade no sentido de obter informações acerca do seu futuro se justificou visto que todas as apresentações da municipalidade, do governo do Estado acerca das intervenções informam que a área seria totalmente removida, além do Plano Municipal de Habitação indicar a necessidade de remoção total da favela.

Desde então, ainda na gestão do Prefeito Gilberto Kassab, moradores iniciam seu processo de busca por informações acerca da implantação do Parque Linear Rio Verde e do processo previsto de remoção das diversas comunidades da região. Em fevereiro de 2011 após esperarem por mais de 2 horas, cerca de 50 famílias da Comunidade da Paz e algumas pessoas da Comunidade Miguel Ingnácio Cury, vizinha da Comunidade da Paz e militantes do Movimento Nossa Itaquera, foram recebidas pelo subprefeito de Itaquera e fizeram um pedido para que se providenciasse uma reunião dos moradores com a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e Habitação e Desenvolvimento Urbano. Na ocasião, o subprefeito prometeu organizar tal reunião, mas, no dia seguinte, foi publicada sua exoneração¹¹⁹.

Até o final da gestão Gilberto Kassab não ocorreu nenhuma reunião com as Secretarias responsáveis pela implantação do Parque e remoção das famílias, apesar das diversas tentativas dos moradores que chegaram a realizar uma manifestação em fevereiro de 2012, em frente a Subprefeitura de Itaquera, pelo aniversário de 1 ano do pedido de informações sobre o processo de remoção.

Com a mudança de gestão foi aberto um canal de diálogo entre os moradores e a Secretaria de Habitação, inclusive sendo recebido mais de uma vez pelo Secretário de Habitação, José Floriano de Azevedo Marques Neto e pelo Diretor da HABI Regional Leste, Felinto Carlos Fonseca da Cunha. No entanto, apesar da disposição para o diálogo e promessa de que o processo seria participativo, nenhuma informação concreta a respeito da possibilidade de permanência da

população na área e da política de reassentamento e atendimento habitacional foi passada nessas reuniões.

A Prefeitura informou aos moradores que o caso da Comunidade da Paz seria discutido com a população em Audiência Pública realizada na Subprefeitura de Itaquera em 18/06/13, às 9hrs, no entanto, apesar da grande mobilização da comunidade em comparecer, mesmo em horário de trabalho, ao chegar lá foram informados que a Audiência seria referente apenas as intervenções relativas à Copa do Mundo e que o caso da Comunidade da Paz seria discutido em outra reunião já marcada para o mesmo local, as 15hrs do dia 03/07/13. No entanto essa reunião foi desmarcada na véspera quando agentes da prefeitura estiveram na comunidade e informaram o cancelamento da mesma.

Assim, passados mais de dois anos do início das tentativas de obter informações e mais de um ano do início da atual gestão, os moradores ainda permanecem sem ter qualquer informação concreta acerca das etapas de realização da intervenção. E ainda, não têm nenhuma informação precisa acerca da possibilidade de permanência na área e de seu plano de urbanização, dos critérios de atendimento habitacional e da política de reassentamento no caso de necessidade de alguma remoção.

9.6 Irregularidade e violações de direitos humanos

9.6.1 Direito à informação

A Lei Federal 12.527/12, por meio do artigo 7º, VII, “a”, garante aos cidadãos acesso à informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas. Caso em que a implementação do projeto Parque Linear Rio Verde se enquadra.

Ainda assim, conforme já mencionado, apesar de diversos esforços dos moradores de obter informações acerca do processo de reassentamento/atendimento habitacional, esforços esses iniciados em fevereiro de 2011 junto à Prefeitura de Itaquera e que persistem até a presente data com a realização de reuniões junto à Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, não há até o momento qualquer definição acerca do processo de intervenção na Comunidade da Paz decorrente da implantação do Parque Linear Rio Verde.

¹¹⁹Plano Popular Alternativo para Comunidade da Paz, p. 11

Essa falta de informação é ainda mais grave considerando a divulgação de imagens da região em que a comunidade se localiza em que a comunidade é simplesmente transformada em área verde, além das diversas apresentações públicas relativas às intervenções em Itaquera que dão conta da necessidade de remoção total da comunidade, criando um clima de incerteza e insegurança entre os moradores acerca do seu futuro.

9.6.2 Função social da propriedade pública

A área onde está inserida a Comunidade da Paz pertence à COHAB, empresa de economia mista, que tem entre suas finalidades estudar os problemas de habitação, principalmente habitação popular, notadamente na área metropolitana de São Paulo, planejar e executar suas soluções, em coordenação com os diferentes órgãos públicos ou privados, municipais ou não, visando tornar acessível às classes de menor renda a aquisição ou construção de casa própria.

Com relação à necessidade de bens públicos terem a necessidade de cumprir uma função social afirma o Professor Silvio Luis Ferreira da Rocha que “a nosso ver, os bens públicos também estão submetidos ao cumprimento de uma função social, pois servem de instrumento para a realização pela Administração Pública, dos fins a que está obrigada.”¹²⁰

Nesse sentido, considerando a obrigatoriedade dos bens públicos cumprirem uma função social, justamente pela necessidade de utilização desses bens para os fins a que está obrigada e tendo claro que a finalidade da COHAB é tornar acessível às classes de menor renda a aquisição ou construção de casa própria, o terreno ocupado pela Comunidade da Paz deve ser utilizado para abrigar aqueles que há mais de 20 anos ocupam a área no sentido desse cumprimento.

9.6.3 Direito à cidade

A situação de precariedade habitacional, demonstrada no Plano Popular Alternativo da Comunidade da Paz e falta de infraestrutura

de saneamento ambiental e o não procedimento da regularização fundiária da Comunidade da Paz configura uma violação do direito à cidade dos seus moradores.

O direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (Estatuto da Cidade, art. 2º, I) vem sendo amplamente violado em alguns de seus componentes o processo de implantação do Parque Linear Rio Verde e iminente remoção da Comunidade ameaça outros.

Pode-se afirmar que há uma flagrante violação na Comunidade da Paz do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental e aos serviços públicos pela ausência total de uma política de urbanização e regularização fundiária, mesmo após mais de 20 anos de sua existência, o que fica claramente demonstrado no levantamento urbanístico, social e jurídico descrito no Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz.

O direito ao trabalho está ameaçado com a iminente remoção da Comunidade para implantação do Parque Linear Rio Verde, uma vez que muitas das famílias tem seu sustento na própria comunidade ou em suas imediações.

9.6.4 Direito à moradia

A ausência de uma política de urbanização e regularização fundiária e a iminente remoção da Comunidade configuram uma violação ao direito à moradia dos moradores da Comunidade da Paz. O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal entre os direitos sociais.

Conforme comentário geral do Comitê DESC nº 4, são componentes da moradia adequada:

- adequada habitabilidade (boas condições de ventilação, circulação, etc);
- segurança jurídica da posse;
- disponibilidade de serviços de infraestrutura;
- custo acessível;

¹²⁰ROCHA, Silvio Luis Ferreira da, Função Social da Propriedade Pública. Malheiros Editores, São Paulo, 2005, p. 124.

- acessibilidade às minorias;
- boa localização e;
- adequação cultural.

Conforme diagnóstico realizado pelo Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz, não há o exercício pleno desse direito pela ausência de adequada habitabilidade, segurança jurídica da posse e disponibilidade de serviços.

9.6.5 Direito aos serviços públicos essenciais

Em 23 de maio de 2012 a Comunidade da Paz teve seu fornecimento de energia elétrica cortado pela AES ELETROPAULO, que até presente data não teve restabelecido o fornecimento, apesar de decisão em sentido oposto em sede de Ação Civil Pública com pedido Liminar, proposta pelo Ministério Público, conforme detalharemos posteriormente nesse relatório.

A situação de corte de energia é uma grave afronta ao direito da comunidade aos serviços públicos essenciais de acordo com o que rege a Lei Federal 7.783/89, que entre outras disposições, define as atividades essenciais e regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Segundo o inciso I do art. 10 da citada lei, são considerados serviços ou atividades essenciais o tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis. Essas necessidades são consideradas inadiáveis pelo artigo 11 que em seu parágrafo único define como necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

A interrupção de energia elétrica por parte da AES ELETROPAULO que certamente coloca em risco a comunidade, já teve suas conseqüências com a morte de um morador em 17 de julho de 2012, que se utilizava de velas para iluminar sua casa e teve seu barraco destruído pelo fogo, conforme reportagem publicada no site da Radio Brasil Atual em 26/07/2012¹²¹.

¹²¹<http://www.redebrasilatual.com.br/radio/programas/jornal-brasil-atual/2012/07/entidade-denuncia-subprefeito-de-itaquera-por-corte-de-luz-em-favela/view>

Tal situação, de corte de energia, portanto para além de significar uma violação do direito aos serviços públicos essenciais, representa uma situação de risco para a comunidade.

9.6.6 Direito à participação popular

A gestão democrática da cidade se constitui na 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.

Nesse sentido é fundamental que para além da realização de ações informativas por parte do Poder Público, as comunidades afetadas por projetos de desenvolvimento urbano sejam protagonistas, com poder decisório em todas as etapas de implementação de ações que os afetem o que façam parte.

No que tange ao processo de intervenção na Comunidade da Paz, além da total falta de informação até o momento acerca do processo que se iniciará, não há por parte do Poder Público qualquer indicação das etapas de discussão pública do projeto que indique que de fato a comunidade terá poder decisório sobre seu futuro, o que configura uma grave ameaça ao direito à participação popular na formulação e execução do projeto de implantação do Parque Linear Rio Verde do qual decorre a intervenção na Comunidade da Paz.

9.6.7 Direito à regularização fundiária

O estatuto da cidade estabelece como uma das diretrizes gerais da política urbana a regularização fundiária 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 as normas ambientais.

Ainda, a Lei Federal 11.977/09, define, por meio de seu artigo 49, regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas,

urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, considerando que a Comunidade da Paz é uma área ocupada por população de baixa renda, há mais de 20 anos e sendo a regularização fundiária uma das diretrizes gerais da política urbana, a falta de uma política nesse sentido configura a violação desse direito por parte do Poder Público em relação aos moradores da Comunidade da Paz, que já deveriam estar inseridos em programas de urbanização e regularização fundiária para o exercício pleno do seu direito à cidade.

9.7 Formas de resistência da comunidade

Os moradores da Comunidade da Paz desde janeiro de 2011, após receberem visitas de funcionários da Defesa Civil e da Subprefeitura de Itaquera que estiveram no local a pretexto de fortes chuvas do período, nas quais foram disseminados boatos de próxima retirada das famílias¹²², passaram a se organizar para obter do Poder Público informações acerca do processo de remoção das famílias e passaram a realizar uma série de ações, descritas detalhadamente no Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz¹²³, das quais se destaca:

- Fevereiro de 2011 – manifestação em frente a Subprefeitura de Itaquera conjuntamente com moradores da Comunidade Miguel Ignácio Curi e militantes do Movimento Nossa Itaquera;
- Agosto/Setembro de 2011 – Articulação com Movimento Copa pra Quem? Movimento Nossa Itaquera unificando as ações em torno do coletivo Comunidades Unidas de Itaquera – COMUNAS, que passaram a se reunir na Escola Estadual Milton Cruzeiro, oportunidade em que foram compartilhadas informações obtidas junto aos poderes públicos acerca da implantação do Parque Linear Rio Verde e realização da Copa do Mundo;
- Fevereiro de 2012 – Manifestação em frente a Prefeitura de Itaquera pelo aniversário de um ano do primeiro pedido de informações acerca das remoções;

- Maio de 2012 – Reunião com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo;
- Junho de 2012 – Reunião com Comitê Popular da Copa para estreitamento da parceria com esta instância de articulação nacional;
- Agosto a outubro de 2012 – realização de arrastões culturais organizados pelos grupos Dolores Boca Aberta, Arte Maloqueira, Bloco Boca de Seresbeque, entre outros e início de oficinas teatrais semanais conduzidas pelo grupo Parlendas;
- Outubro a Dezembro de 2012 – Atividades de construção do Plano Popular Alternativo através de ações da Peabiru, do Pólis e do grupo de Assistentes Sociais do Comunidades Unidas de Itaquera. Realizou-se um levantamento socioeconômico na Comunidade da Paz, no qual foram entrevistadas 72 famílias, bem como foram produzidos um diagnóstico urbanístico comunitário e o levantamento de diretrizes para o plano.
- Janeiro e fevereiro de 2013 – atividade de disseminação do plano junto aos moradores da comunidade;
- Abril de 2013 – Reunião com Secretário de Habitação do Município e Diretoria de Habi Leste no sentido de obter informações, cobrar um processo participativo e exigir a retirada da ação de reintegração de posse movida pela Cohab;
- Junho de 2013 – Participação em Audiência Pública realizada em 18/06 na Subprefeitura de Itaquera.

9.8 Ações judiciais

Até a presente data não foi proposta qualquer medida judicial contra a implantação do Parque Linear Rio Verde. No entanto, a área onde está localizada a Comunidade da Paz, foi objeto de ação de reintegração de posse proposta pela COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.

Trata-se de ação proposta em 1996, na gestão do Prefeito Paulo Maluf, processo n. 0416616-09.1996.8.26.0007 que corra na 3ª Vara Cível do Foro Regional VII – Itaquera. Essa ação foi julgada procedente e emitido mandado de reintegração de posse a ser cumprido no dia 27 de abril de 2013. A comunidade, se mobilizou para realização de reuniões junto ao Secretário de Habitação do Município, José Floriano de Azevedo Marques Neto, para evitar o cumprimento do mandado, e este se prontificou a fazer um pedido suspensão do cumprimento da liminar por 90 dias e assim sucessivamente e se comprometeu a iniciar diálogo com a comunidade no sentido de debater de forma democrá-

¹²²Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz, p. 11.

¹²³Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz, p. 11 – 15.

tica e participativa o processo de reassentamento, levando inclusive em conta o Plano Popular Alternativo elaborado pela Comunidade.

Importante destacar, que como a área pertence a COHAB não deveria de forma alguma qualquer hipótese de reintegração de posse nessa área visto que sua finalidade é de realização de programas habitacionais, entre eles de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos informais conforme seu Estatuto, já citado anteriormente.

Vale destacar ainda que o Estatuto da COHAB determina que “qualquer de suas propriedades só poderá ser alienada, permutada, cedida em comodato, onerada ou alugada, desde que, estes atos representem atividades operacionais atinentes aos objetivos e finalidades da empresa”.

Outra ação relativa à Comunidade da Paz é a Ação Civil Pública com pedido liminar interposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Municipalidade de São Paulo e da AES Eletropaulo em, cujo pedido liminar consiste que seja imediatamente determinado “à AES ELETROPAULO o reestabelecimento de energia elétrica em condições regulares e seguras à Comunidade da Paz em Itaquera bem como imediata cessação de qualquer atividade pela MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO tendente a impedir ou embaraçar o fornecimento desse serviço” (anexo 4.4). O processo correu na 14ª Vara da Fazenda Pública, sob o n. 0041539-64.2012.8.26.0053.

O pedido liminar foi julgado procedente em 28 de setembro de 2008 (anexo 4.5), a Municipalidade e a AES Eletropaulo agravaram da decisão e não tiveram o pedido de concessão de efeito ativo ao recurso indeferido (anexo 4.6), pelo que os efeitos da decisão liminar foram se mantiveram válidos. No entanto, apesar de a decisão ser de 1 de novembro, de 2012, até a presente data, apesar de diligências realizadas pelos moradores junto ao jurídico da Eletropaulo (protocolo de atendimento - anexo 4.7), não foi restabelecida a energia elétrica na comunidade.

Outra ação relativa à Comunidade da Paz foi proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, trata-se de Ação Civil Pública em face da Prefeitura de São Paulo (inicial - anexo 4.8), e tem como

pedido a outorga da “concessão especial de uso especial, individual ou coletiva, conforme solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade da Paz, para que uma vez reconhecido o direito real à concessão, ao Poder Público fique facultado, se, de fato, a remoção for necessária para implantação do Parque Linear, conceder o direito em outro local, nos termos do artigo 5º da Medida Provisória 2.220/2001, no perímetro da operação Urbana Rio Verde Jacu nos termos do artigo 20, aliena “d”, da Lei Municipal nº 13.872/2004”. Essa ação encontra-se em fase de réplica.

9.9 Cruzamento do caso com a legislação urbanística

O cruzamento da legislação urbanística com o caso da Comunidade da Paz impactada pela implantação do Parque Linear Rio Verde na zona leste de São Paulo aponta para o desrespeito aos seguintes artigos do Plano Diretor de São Paulo que aponta para a necessidade de regularização fundiária de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda em consonância com a diretriz geral da política urbana expressa no Estatuto da Cidade (art. 2º, XIV) e a outorga da Concessão de Uso Especial para fins de moradia para população que ocupa de forma ininterrupta imóvel público de forma mansa e pacífica a mais a pelo menos cinco anos até a data de 4 de setembro de 2001, caso dos moradores da Comunidade da Paz:

- Art. 196 - É responsabilidade do Executivo urbanizar e promover a regularização fundiária das favelas, incorporando-as ao tecido urbano regular, garantindo aos seus moradores condições dignas de moradia, acesso aos serviços públicos essenciais e o direito ao uso do imóvel ocupado.
- o § 1º - O Executivo poderá encaminhar leis para desafetação das áreas públicas municipais, da classe de bens de uso comum do povo, ocupadas por habitações de população de baixa renda.
- o § 2º - O Executivo poderá outorgar a concessão de uso especial para fins de moradia, prevista na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.
- o § 3º - A urbanização das favelas deverá respeitar normas e padrões urbanísticos especiais, definidos pelo Executivo.
- o § 4º - A urbanização deverá, em todas suas etapas, ser desenvolvida com a participação direta dos moradores e de suas diferentes formas de organização, quando houver.

o § 5º - Os programas de urbanização deverão priorizar as áreas de risco, e estabelecer e tornar públicos os critérios e prioridades de atendimento.

• Art. 241 - O Executivo deverá articular os diversos agentes envolvidos no processo de regularização, como representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Cartórios Registrários, dos Governos Estadual e Municipal, bem como dos grupos sociais envolvidos visando equacionar e agilizar os processos de regularização fundiária.

• Art. 242 - O Executivo deverá outorgar àquele que, até 30 de junho de 2001, residia em área urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), de propriedade pública, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural, de acordo com artigo 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

o § 1º - O Executivo deverá assegurar o exercício do direito de concessão de uso especial para fim de moradia, individual ou coletivamente, em local diferente daquele que gerou esse direito, nas hipóteses de a moradia estar localizada em área de risco cuja condição não possa ser equacionada e resolvida por obras e outras intervenções.

10 RODOANEL TRECHO NORTE - SÃO PAULO/SP

10.1 Caracterização do projeto

O Rodoanel trecho norte, que afeta a comunidade Jardim Paraná entre outras 21 comunidades, é a última etapa de implantação do Rodoanel Mario Covas. Segundo a caracterização sumária disposta no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do Rodoanel Trecho Norte,

a extensão total do traçado preferencial recomendado no presente EIA é de 42,8 km, a partir da interseção com a avenida Raimundo Pereira de Magalhães, no município de São Paulo, até a Interseção com a rodovia Presidente Dutra, incluindo a extensão das alças em ambos os trevos, percorrendo uma Macro-Diretriz Interna (ao sul do Parque Estadual da Cantareira)¹²⁴.

Ainda segundo o EIA do empreendimento, “Devido à topografia acidentada, o traçado do Trecho Norte terá percursos tanto em superfície como em obras de arte. No traçado recomendado existem 6,3 quilômetros percorridos em doze túneis, e 5,2 quilômetros em viadutos. O cronograma de implantação do empreendimento prevê a execução

das obras no prazo total de 36 meses. Esse cronograma é compatível com as características e envergadura do empreendimento”¹²⁵.

Quando finalizado, segundo o EIA o empreendimento consistirá em

uma rodovia Classe “O”, com pistas separadas por canteiro central, com três a quatro faixas de rolamento por sentido de tráfego, velocidade diretriz de 100 km/h. Todos os cruzamentos com viário local serão exclusivamente em desnível, através de obras de arte especiais (viadutos), garantindo controle total de acessos, que será bloqueado ao viário local ¹²⁶.

Segundo o EIA elaborado para licenciamento do Rodoanel Trecho Norte, os objetivos oficiais de sua implantação são¹²⁷:

- ordenar o tráfego de transposição da RMSP, principalmente o de carga (caminhões), desviando-o do centro da Região Metropolitana, reduzindo os tempos de percurso entre rodovias e a solicitação dos sistemas viários locais, contribuindo para a elevação da qualidade de vida da população urbana;
- hierarquizar e estruturar o transporte de passageiros e cargas na RMSP, servindo de alternativa para os fluxos de longa distância entre as sub-regiões da metrópole;
- promovendo a ligação entre os municípios da Região Metropolitana, de forma a facilitar a circulação sem necessidade de utilizar o sistema viário principal da Capital;
- atender ao planejamento estratégico traçado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes - PDDT Vivo, que, juntamente com a instalação do Ferroanel e de Centros de Logística Integrados CLI, constituem os elementos centrais de uma plataforma logística metropolitana voltada para reorganizar a interface entre a RMSP e o restante do Estado e do País, e permitir a integração intermodal do transporte de cargas. Como infraestrutura de transportes, o Rodoanel tem a função de redefinir a plataforma logística rodoviária da RMSP de radial para anelar. Junto com o Ferroanel e os CLI vai também estimular a participação do modal ferroviário na matriz de transportes do Estado, passando dos 5% atuais para 31%;
- Checar números propiciar a ligação entre as rodovias que servem a Região Metropolitana, por meio de uma via bloqueada, com acessos controlados e alto nível de serviços;
- servir como alternativa estratégica de tráfego ao Anel Metropolitano existente;
- constituir-se em fator de reordenação do uso do solo da Região Metropolitana e de otimização do futuro transporte regional de cargas e passageiros;
- constituir-se em agente de integração entre as regiões metropolitana e macrometropolitana que compreende importantes cidades do Estado (Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, Região de Sorocaba, Região de São José dos Campos e Vale do Paraíba).

¹²⁵Estudo de Impacto Ambiental - EIA, vol. 1 p. 9.

¹²⁶Estudo de Impacto Ambiental - EIA, vol. 1 p. 8

¹²⁷Estudo de Impacto Ambiental - EIA, vol. 1, p. 14.

¹²⁴Estudo de Impacto Ambiental - EIA, vol. 1, p. 8.

O Tribunal de Contas da União auditou as obras do Rodoanel Trecho Norte, ante a materialidade dos valores envolvidos e a relevância social e econômica do empreendimento, ainda antes do início do processo licitatório para realização das obras¹²⁸. Essa análise, porém, se restringiu à verificação da adequação da previsão orçamentária e concluiu em 24/08/2011 que não havia qualquer impropriedade ou irregularidade nas questões analisadas.

Figura: Rodoanel Trecho Norte



Fonte: Divulgação/Secretaria dos Transportes

O órgão responsável pela implantação do Rodoanel Trecho Norte é a Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA), empresa de economia mista fundada em 1969, sendo seu principal acionista o Governo do Estado de São Paulo.

No caso específico do Jardim Paraná o processo de cadastramento e negociação com as famílias foi terceirizado e está a cargo da empresa Diagonal Urbana.

¹²⁸ Acórdão: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-93579&texto=726f-646f616e656c2b6e6f727465&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ATO-PESSOAL;ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;PROCESSO-EXTERNO;NORMATIVOS;PORTAL-PUBLICO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;ATA-SAGAS;ATA-PORTAL;8;highlight=726f646f616e656c2b6e6f727465&posicaoDocumento=0>

O custo total da obra de implantação do trecho norte do Rodoanel será de R\$ 3.906.504.764,55 (Três bilhões, novecentos e seis milhões, quinhentos e quatro mil, setecentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos).

Os recursos para realização da obra serão aportados pelos Governos Federal e do Estado de São Paulo para realização da obra, tendo em vista a falta de interesse da iniciativa privada. Rodrigo Faria ao analisar as diferenças e semelhanças do processo de implementação do trecho norte do Rodoanel com os demais trechos afirma:

A primeira semelhança está, novamente, na opção por não realizar uma obra em regime de parceria com o capital privado. Em mais uma etapa, os planos iniciais de conquistar investimentos para o projeto por parte de empresas parceiras falharam. O motivo é esclarecido pelo próprio presidente da DERSA em entrevista.

“Por que a iniciativa privada não entrou no trecho norte?

LCL – Não há viabilidade econômica porque o trecho é muito curto, tem 45 km. É extremamente caro porque é carregado com túneis e viadutos. São seis túneis. Trecho sul são 62 Km. Não teria como o empresário recuperar o investimento em 30 ou 35 anos. Nesse caso específico, a contrapartida do Estado seria muito alta. O ideal é conceder a obra e receber outorga por isso” (BRASIL ECONÔMICO, 2011).¹²⁹

Apesar dos recursos provirem dos Governos Federal e Estadual, o projeto será financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo o mesmo autor citado anteriormente:

Pela primeira vez, o projeto recebeu recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) diretamente para a construção de um trecho, numa quantia de US\$ 1,15 bilhão, conforme anunciado em novembro de 2010. Contratações efetuadas para obras que sejam financiadas com empréstimo do BID devem seguir uma série de diretrizes estabelecidas pelo Banco, dentre elas a de realizar concorrências internacionais em casos de projetos cujo valor total de serviços de engenharia contratados seja superior a US\$ 5 milhões, segundo sua Política de Aquisição de Bens e Serviços Gerais e especificamente para licitações (OP-501 e OP-502) (BID, 1998).

O financiamento do BID ao projeto do Rodoanel trecho norte tem uma importância fundamental a ser considerada que é a possibilidade da entrada de empresas estrangeiras na concorrência “pois

¹²⁹ Iacovini, Rodrigo Faria Gonçalves, Rodoanel Mário Covas : atores, arenas e processos, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU-USP, São Paulo, 2013, p. 177.

somente quando entram recursos do BID diretamente para a execução do Trecho Norte é que se passa a permitir a participação de empresas estrangeiras na concorrência”¹³⁰.

O financiamento do BID ao projeto do Rodoanel trecho norte tem uma importância fundamental a ser considerada que é a possibilidade da entrada de empresas estrangeiras na concorrência “pois somente quando entram recursos do BID diretamente para a execução do Trecho Norte é que se passa a permitir a participação de empresas estrangeiras na concorrência”¹³¹.

10.2 Licenciamento ambiental

O processo de licenciamento do Rodoanel Trecho Norte foi marcado por uma série de manifestações contrárias ao projeto por parte da sociedade civil organizada, formada por organizações não governamentais, institutos e associações de moradores das regiões afetadas, conforme demonstram as notícias anexas. As articulações na esfera judicial com objetivo de barrar a realização da obra “encontrariam, além da histórica morosidade dos tribunais brasileiros, no perfil ideológico de seus integrantes e na sua formação legal tradicional, para a qual ainda prevalece muitas vezes a discricionariedade do poder público em implementar projetos, desconsiderando a existência de direitos ambientais e de participação popular. Apesar de, em alguns momentos, ter fiscalizado e determinado o cumprimento de alguns requisitos formais no processo de licenciamento, a arena judiciária foi esgotada sem que houvesse grandes vitórias de conteúdo do ponto de vista social e ambiental.”¹³²

Isso fez, segundo o mesmo autor, com que as organizações da sociedade civil transcendessem a esfera nacional e buscar a intervenção de organismos atuantes em outros países ou de escala interna-

¹³⁰Op. cit., p. 179.

¹³¹Op. cit., p. 180.

¹³²JACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves, Rodoanel Mário Covas : atores, arenas e processos, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, FAU-USP, São Paulo, 2013, p. 123.

cional no contexto do licenciamento do Trecho Norte. Apresentaram uma representação, por exemplo, à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre os possíveis danos ambientais e sociais que a implementação do Trecho Norte poderia causar”¹³³, no entanto a corte não chegou a receber a denúncia.

Considerando o financiamento do BID às obras do trecho norte, entidades ambientalistas

tentaram, através de denúncias, utilizar também os mecanismos do BID destinados à verificação do cumprimento de suas salvaguardas. Embora tenha se pronunciado de que seria realizada uma apuração da denúncia, essa instância parece ter sido neutralizada por interesses internos ao próprio Banco, existindo uma lentidão injustificável e pouco usual desse mecanismo na apuração do caso. Uma instituição do campo ambiental, a PROAM, está entrando, juntamente com a Universidade de Berkeley, com uma representação até mesmo no Congresso dos EUA para que seja solicitado ao BID que suspenda a concessão de empréstimo do Rodoanel. A sociedade civil está esgotando, portanto, todas as instâncias nacionais e internacionais para contestar o projeto e o seu licenciamento, sem grandes vitórias até o momento.¹³⁴

Segundo informações disponibilizadas pela DERSA no site da empresa o processo de licenciamento para obtenção da Licença Ambiental Prévia nº 2009, de 12/07/2011 ocorreu por meio da realização de 3 Audiências Públicas: 07 de dezembro de 2010 em Arujá; 16 de dezembro de 2010 em São Paulo; e 19 de janeiro de 2011 em Guarulhos, todas realizadas em dia de semana as 17hrs, horário em que dificilmente os cidadãos têm condições de participar por conta de suas atividades profissionais. As Audiências Públicas foram todas realizadas no centro das cidades em que ocorreram, portanto não exatamente próximo as comunidades que seriam atingidas pelas obras, apesar de um pedido de adiamento realizado pelo Ministério Público Federal, e pela Associação dos Moradores da Zona Norte e Adjacências, que também requereu, a realização de Audiências Públicas próximas as áreas que seriam impactadas pela obras.

Constata-se, ainda, um vício formal na convocação da Audiência Pública realizada em 16 de dezembro de 2010 no município de São Paulo, uma vez que o Edital de Convocação disponibilizado no site da DERSA e nos veículos de divulgação utilizados à época indicavam que

¹³³Op. cit., p. 123 e 124.

¹³⁴Op. cit., p. 124.

a audiência seria realizada no dia 15 de dezembro de 2010, conforme é possível identificar nos seguintes endereços do site da DERSA¹³⁵.

É também possível constatar, a partir da leitura da ata da Audiência Pública realizada em Guarulhos no dia 19 de janeiro de 2011, a enorme insatisfação de entidades ambientalistas com a proposta de traçado apresentada, bem como a preocupação e falta de informações claras com os destinos das famílias que sofreriam impacto da obra, em especial as de baixa renda que não detêm o título de propriedade das terras que ocupam.

Outro ponto importante de ser mencionado com relação ao processo de licenciamento é com relação à seleção do traçado, que teria duas alternativas uma a norte da Serra da Cantareira e outra ao Sul.

Para essa definição, segundo o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA),

a premissa básica do procedimento de formulação de alternativas de traçado foi a de, sempre que possível, evitar interferências dos eixos com os condicionantes ambientais mapeados e definidos na metodologia. Evidentemente, tratando-se de estrutura linear prevista em um espaço geográfico complexo, como é o setor norte da RMSP, não é possível eliminar todas as interferências indesejáveis e ainda garantir o pleno cumprimento de padrões geométricos de traçado. Todavia, é possível minimizar interferências e por extensão os impactos ambientais decorrentes, cabendo à análise multicriterial nortear a tomada de decisão por um ou outro traçado¹³⁶.

As condicionantes ambientais a que se refere o RIMA são: relevo e recursos hídricos; terraplenagem; cobertura vegetal; Unidades de Conservação e outras áreas legalmente protegidas; fauna silvestre; tráfego metropolitano; benefícios socioeconômicos e; estrutura urbana.

Além de o aspecto central para a definição do traçado ser o impacto ambiental e não social, chama a atenção que ao tratar do aspecto relacionado a estrutura urbana o relatório de impacto aponta como aspecto positivo o reassentamento de famílias que vivem em áreas irregulares como uma das justificativas para adoção do traçado que passa ao sul da Serra da Cantareira: “O traçado Interno se sobrepõe mais significativamente com áreas ocupadas, implicando

em maior realocação de população, sobretudo de famílias que atualmente encontram-se assentadas em núcleos de ocupação irregular, inclusive em áreas de risco. Nesse sentido, além do aspecto positivo do adequado reassentamento de famílias, o eixo da Alternativa Interna pode funcionar como um elemento de barreira à expansão urbana irregular em áreas do entorno do Parque da Cantareira, em São Paulo e Guarulhos.”¹³⁷ Essa alegação de que o eixo da Alternativa Interna pode funcionar como elemento de barreira à expansão urbana irregular nos parece bastante equivocado uma vez que áreas hoje ocupadas ao norte do futuro traçado do Rodoanel permanecerão ocupadas mesmo com a implantação da obra como demonstra imagem abaixo disponibilizada no site da DERSA que mostra o traçado Rodoanel e seu túnel na comunidade do Jardim Paraná.

Outras comunidades como Parada de Taipas e Botuquara também terão ocupações ao norte do Rodoanel após a realização da obra, pelo que tal argumento não deve levado em consideração. Deixamos claro desde já que isso não deve servir de argumento para retirada das famílias dessas áreas, mas sim para que se proceda, o mais urgente possível, a regularização fundiária e adequada urbanização das mesmas.

10.3 Licitação e contratação das obras

O processo de licitação do Rodoanel contou com a participação de mais 60 (sessenta) propostas de empresas do Brasil, Coreia do Sul, Itália, Portugal, Espanha, França, Argentina e México¹³⁸ e teve seu resultado divulgado no Diário Oficial do Estado em 15 de janeiro de 2013.

O valor referência do processo licitatório era de R\$ 5.080.191.168,55 (Cinco bilhões, oitenta milhões, cento e noventa e um mil, cento e sessenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos), no entanto as empresas vencedoras apresentaram para os 6 lotes licitados o valor de R\$ 3.906.504.764,55 (Três bilhões, novecentos e seis milhões, quinhentos e quatro mil, setecentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos) divididos da seguinte forma:

¹³⁵Informação obtida nos endereços eletrônicos da DERSA. < http://www.dersa.sp.gov.br/rodoanel/trechonorte/veiculos_norte.asp> e <http://www.dersa.sp.gov.br/rodoanel/trechonorte/audiencias_publicas_norte.asp>.

¹³⁶Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, p. 18.

¹³⁷Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, p. 23.

¹³⁸<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1214889-licitacao-do-trecho-norte-do-rodoanel-sai-por-r-39-bilhoes.shtml>

Figura: Traçado do trecho norte**Fonte:** EIA/RIMA – Rodoanel Trecho Norte

- Lote 1 – Consórcio Mendes Júnior/IsoluxCorsán – R\$ 647.611.591,06;
- Lote 2 – Construtora OAS Ltda. – R\$ 604.170.644,64;
- Lote 3 – Construtora OAS Ltda. – R\$ 601.140.442,61;
- Lote 4 – Acciona Infraestructuras S/A – R\$ 788.021.820,59;
- Lote 5 – Consórcio Construcap – Copasa – R\$ 646.340.371,22;
- Lote 6 – Acciona Infraestructuras S/A – R\$ 619.219.894,43.

O Tribunal de Contas da União chegou a determinar à DERSA¹³⁹ em 18/01/2012 a suspensão da realização dos atos referentes à pré-qualificação de licitantes interessados e aptos a executar as obras a pedido da empresa Equipav Pavimentação e Engenharia e Comércio que alegava uma série de previsões restritivas e incompatíveis com a Lei de Licitações no edital Aviso de Pré-Qualificação, no entanto essa suspensão foi revogada em 15/02/2012¹⁴⁰.

10.4 Remoções

As remoções relacionadas à implantação do projeto do Rodoanel consideram tanto a obra em si, como também a faixa de domínio, que segundo o EIA foi estimada em 560ha. Segundo o EIA do projeto do

¹³⁹http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4191736

¹⁴⁰http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4223603

Rodoanel a estimativa é de que ocorram 2.722 remoções. O estudo de impacto ambiental se utiliza do termo subnormais ao se referir a assentamentos informais e divide a necessidade de remoções da seguinte forma:

O EIA especifica ainda que das 1492 edificações habitacionais subnormais presentes em área urbanizada 179 são referentes ao Túnel 2 (Jardim Paraná) fora da área de abrangência dos emboques. Segundo o próprio EIA “A remoção dessas habitações será confirmada no detalhamento do projeto de engenharia, realizado com base em topografia detalhada e investigações geotécnicas, que indiquem o recobrimento mínimo desejável para a segurança de ocupações sobre o mesmo”¹⁴¹. Tal posicionamento demonstra que o próprio Estudo de Impacto Ambiental que serviu como base para o licenciamento da intervenção não é conclusivo em relação a necessidade ou não de remoção das ocupações do Jardim Paraná (situadas sobre o túnel 2). Da mesma forma, EIA não apresenta as comunidades afetadas se limitando a informar o município em que está situada se Guarulhos, Arujá ou São Paulo e no caso das de São Paulo indica a região de qual subprefeitura estão inseridas.

Segundo a DERSA, serão afetadas com remoções as seguintes comunidades: Botuquara; Parada de Taipas; Ana Rosa; Jardim Vitória Régia; Jardim Paraná; Jardim Vista Alegre; Pery; Brasil Novo; Jardim Corisco; Jardim dos Cardoso; Recreio São Jorge; Parque Primavera; Vila União; Jardim Bananal; Parque Santos Dumont; Lenize; Jardim São João; Jardim Vila Rica; Cidade Soberana; Vila Carmela¹⁴²

10.5 Comunidade afetada

A comunidade Jardim Paraná é formada por aproximadamente 9.000 (nove mil) famílias, das quais, segundo informações obtidas junto à DERSA, deverão ser removidas aproximadamente 1.000 (mil). Até 16 de maio de 2013, haviam sido cadastradas 997 (novecentas e noventa e sete) famílias. No entanto, a DERSA não garante ser esse o número definitivo tendo em vista a possibilidade de mudanças

¹⁴¹Estudo de Impacto Ambiental – EIA, vol. 6, p. 138.

¹⁴²Informações obtidas junto a funcionário do Centro de Informações ao Cidadão da DERSA, Sr. Douglas Galvão Blaze.

pontuais no projeto. Essa indefinição do traçado exato do Rodoanel e da dimensão da faixa de domínio necessária para sua implantação tem causado muitas dúvidas entre a comunidade, uma vez que não há clareza mesmo após o licenciamento das obras.

A forma de atendimento oferecida pela DERSA também tem gerado uma série de protestos por parte dos moradores que desde o início das discussões do projeto do Rodoanel Trecho Norte tem se

Tabela 9: Previsão de remoções no projeto do Rodoanel

Edificações de habitações em área urbanizada		Edificações isoladas de uso rural	Total
Subnormal	Normal		
1492	987	243	2722

Fonte: Estudo de Impacto Ambiental do Rodoanel

mobilizado em torno de uma Comissão de Moradores com o intuito de lutar por seus direitos, tendo em vista a comunidade não ser informada adequadamente, apesar da existência de um plantão social, sobre como será a participação da comunidade e como se dará o processo de reassentamento. Essa Comissão conta nesse processo de negociação com apoio da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio de seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo e do Escritório Modelo D. Paulo Evaristo Arns vinculado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo que tem convênio com a Defensoria.

As famílias que foram cadastradas já tiveram suas casas vistoriadas e avaliadas, no entanto, apesar de prometido para meados de abril os laudos de avaliação, até a presente data não foram entregues aos moradores. E muitos pontos do processo de atendimento continuam sem esclarecimento, bem como, segundo os moradores, o processo de mobilização da comunidade não tem respeitado o plano global de reassentamento apresentado pela própria DERSA em novembro de 2011 em resposta a ofício encaminhado pela Defensoria Pública Estadual.

A mobilização da população não contou, antes do início da coleta de dados primários, com o estabelecimento de um diálogo suficientemente esclarecedor entre a população e a DERSA, uma vez que as informações prestadas nas reuniões realizadas deixaram muitas dúvidas pendentes entre os moradores.

Segundo a DERSA o cadastramento deveria seguir as seguintes ações:

- Definição do ponto de partida da selagem, após a marcação da área usando a base cartográfica existente;
- Preparação da comunidade para participar, acompanhar e receber a aplicação do selo cadastral, explicando os objetivos, importância e operacionalização;
- Preenchimento da ficha e fixação do selo cadastral em cada um dos imóveis da área;
- Elaboração de planta cadastral com indicações alfanuméricas de todos os imóveis.

Apesar do compromisso da DERSA de realização do cadastramento segundo essas etapas, segundo palavras de morador referindo-se ao compromisso da DERSA com relação ao processo de cadastramento: “Não aconteceu dessa forma. Cadastraram um grupo bem pequeno. Quando menos esperávamos, vieram e cadastraram moradores de um grupo que já estavam sossegados achando que não seriam removidos”. Assim, resta claro que o processo de cadastramento foi realizado de forma atropelada não sendo todas as famílias afetadas informadas previamente do processo que fariam parte.

A alteração do perímetro da faixa de domínio recentemente ensejou o cadastramento de novas famílias, e ainda há uma grande insegurança na comunidade com relação a quem será removido ou não. Não se sabe ao certo se a DERSA tem clareza do projeto de intervenção e seu impacto na comunidade, mas é possível afirmar que se tem essa clareza isso não foi informado de forma suficientemente clara aos moradores da comunidade.

Tal constatação fica bastante clara na medida em que, questionada formalmente por meio de seus canais para atendimento da Lei de Acesso à Informação sobre “Quantas famílias serão removidas no

Jardim Paraná? A resposta não é conclusiva, mas se refere ao número de famílias cadastradas até o momento: “Esclarecemos que, até a presente data, foram cadastradas 997 (novecentas e noventa e sete) famílias no Jardim Paraná.”.

Segundo o Plano Global de reassentamento apresentado pela DERSA, entre as principais atividades realizadas pela equipe multidisciplinar no plantão social seria a “identificação e encaminhamentos de casos especiais”, no entanto, apesar de estar há mais de um ano na comunidade, não há qualquer notícia, segundo os moradores de encaminhamento de famílias com casos especiais.

Segundo o mesmo Plano Global de Reassentamento, ao tratar dos critérios e políticas de atendimento dispõe que dispõe que “deverão ser propostos os critérios de escolha e acesso a diferentes modalidades de soluções oferecidas para que sejam discutidos e referendados pela população”, no entanto, ao serem questionados os representantes da DERSA informam que no processo de negociação as famílias poderão optar pela indenização ou pela unidade habitacional, sem que essas propostas de atendimento tenham sido referendadas ou sequer discutidas com a comunidade.

O mais grave é que não há clareza sobre prazo de entrega das unidades habitacionais e a localização das mesmas. Questionada formalmente por meio de seus canais para atendimento da Lei de Acesso à Informação sobre “Qual o local (endereço) do imóvel para onde serão reassentadas as famílias no caso de optarem pela unidade habitacional?” a resposta foi bastante evasiva e se limitou a informar que “A DERSA adquiriu 03 (três) terrenos no município de São Paulo -SP para a construção de unidades habitacionais, através da CDHU.” Ou seja, foi questionada sobre o endereço e se limitou a informar que a construção das unidades habitacionais será no feita pela CDHU no município de São Paulo.

O mesmo aconteceu com relação ao prazo de atendimento definitivo. Questionada formalmente pelo mesmo meio realizado

anteriormente “Qual a data prevista para o reassentamento?” informou que “A previsão é de que todas as famílias sejam reassentadas concomitantemente a conclusão das obras.”. Ou seja, não há clareza do tempo em que as famílias dependerão do auxílio aluguel de R\$ 480,00, que segundo os moradores não é possível alugar imóvel correspondente ao que vivem hoje e na mesma região. A falta de clareza sobre o processo de reassentamento e atendimento definitivo fica clara uma vez que em 28 de junho de 2012 em reunião realizada entre a DERSA e os Núcleos de Habitação e Urbanismo do Ministério Público foi informado que o prazo para entrega das unidades habitacionais era de 24 meses.

O Plano Diretor Estratégico Regional da Freguesia do Ó, define a área em que está inserido o Jardim Paraná como Zona Especial de Interesse Social 1_ ZEIS 1, definidas como áreas localizadas em terrenos particulares ou públicos ocupados por favelas ou assentamento de baixa renda necessitando de urbanização, regularização fundiária, desafetação ou posse da terra (art. 35). E que tem como objetivo a recuperação urbanística, à regularização fundiária, à produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 do PDE, e, inclusive, à recuperação de imóveis degradados, à provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local (art. 34).

O Escritório Modelo D. Paulo Evaristo Arns, em 25 de setembro de 2012, chegou também a oficiar a Secretaria Municipal de Habitação pedindo esclarecimentos acerca do destino dos moradores e inserção em programas habitacionais do Município, para obter resposta foi necessário reiterar o ofício, a resposta do ofício informa que a Comunidade Jardim Paraná é parte integrante do perímetro do “Ronava SP - propostas para requalificação urbana e habitações de interesse social para urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo. Que tem ainda como ponto de partida, o cumprimento do PMH - Plano Municipal de Habitação, que foi elaborado tendo como premissa básica à integração das ações públicas, tanto habitacionais quanto ambientais, sociais e urbanísticas, visando a requalificação do espaço habitado da cidade e a garantia do direito à cidade a todos os habitantes”.

Tal posicionamento e o fato de a área ser definida como ZEIS demonstram de forma bastante clara o descompasso entre as ações propostas para a área pela legislação municipal e programas desenvolvidos pelo município, com a proposta de implantação do Rodoanel em curso.

10.6 Irregularidades e violações de direitos humanos

Já é possível identificar uma série de violações relacionadas à implantação da obra do Rodoanel, principalmente no que tange o direito à participação popular, planejamento da política urbana, regularização fundiária e acesso à informação, além de restarem muito ameaçados os direitos à moradia e à cidade conforme vem sendo conduzido o processo de reassentamento das comunidades como vimos.

10.6.1 Direito à informação

A Lei Federal nº 12.527/2011, regula o acesso a informações e estabelece a publicidade como regra geral, bem como, por meio de seu artigo 32, responsabilizar o agente público que retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, o que vale também para aqueles exercendo função pública, mesmo que não tenha cargo ou função como os funcionários das empresas terceirizadas contratadas para realização de processos de reassentamento decorrentes de obras públicas.

Nesse sentido, a falta de precisão tanto no processo de licenciamento da obra, como no processo de reassentamento das comunidades atingidas, ainda em curso, marcado pela imprecisão das informações e pela incompletude dessas como, por exemplo, a falta de definição ou informação sobre o local onde serão construídas as unidades habitacionais que serão utilizadas para o reassentamento das famílias, configura violação do direito à informação da comunidade do Jardim Paraná.

O fato de a Audiência Pública realizada no dia 16 de dezembro de 2010 ter sido convocada por edital e outros veículos de divulga-

ção, para o dia 15 de dezembro de 2010, configura violação ao direito à informação uma vez que a informação foi prestada nos veículos oficiais de convocação de forma imprecisa, impossibilitando que parte da população interessada pudesse participar do processo de licenciamento da obra.

Ainda, o próprio guia de reassentamento elaborado e disponibilizado nas comunidades pela DERSA dispõe nas “Perguntas e Respostas” o seguinte: Onde serão as novas moradias das famílias que optarem pelo reassentamento? O objetivo do programa de reassentamento é realocar as famílias para imóveis regulares, preferencialmente, próximos às áreas de origem. Nota-se a utilização da palavra “preferencialmente” que não garante o reassentamento próximo ao local de moradia, bem como “o objetivo do programa de reassentamento” que não estabelece esse critério de atendimento como um compromisso da DERSA.

10.6.2 Direito à gestão democrática das cidades

O direito à gestão democrática das cidades que garante à 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 (artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade), foi violado tanto no processo de licenciamento como vem sendo violado no ainda em curso processo de definição dos critérios e políticas de reassentamento das comunidades afetadas considerando os seguintes aspectos, já demonstrados no decorrer deste relatório:

- Informações prestadas de forma vaga e insuficiente;
- Falta de conhecimento prévio por parte da população sobre as etapas e cronogramas do processo de reassentamento;
- Não cumprimento de compromissos assumidos junto à comunidade;
- Não há efetiva participação da população em processo decisório dos critérios e políticas de atendimento/reassentamento, uma vez que o diálogo tem servido apenas para informar a população.

Com relação ao processo de licenciamento, o fato de a Audiência Pública realizada no dia 16 de dezembro de 2010 ter sido convocada por edital e outros veículos de divulgação, para o dia 15 de dezembro

de 2010, também configura violação ao direito à gestão democrática das cidades uma vez que impossibilitou que parte da população interessada pudesse participar do processo além de violar normas específicas dos processos de licenciamento previstos nas Resoluções CONAMA 237/97 e 009/87.

Ainda sobre o processo de licenciamento, a definição de Audiências Públicas no centro das cidades afetadas, mesmo com o pedido realizado pela comunidade de realização de audiências em local próximo as áreas afetadas, e a falta de clareza de uma série de questionamentos realizados na audiência, evidenciados pela ata da Audiência Pública realizada em Guarulhos, demonstram que o princípio da gestão democrática da cidade não foi respeitado uma vez que não foram criadas condições suficientes para sua adequada participação e intervenção no processo de definição dos rumos da cidade com relação ao empreendimento.

A Resolução CONAMA 009/87 determina por meio de seu artigo 2º que sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública. Nesse sentido, ante o pedido do Ministério Público Federal e das comunidades afetadas pelo Rodoanel, não se justifica a realização de Audiência Pública em local distante das comunidades afetadas.

10.6.3 Direito à cidade

O direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (Estatuto da Cidade, art. 2º, I) vem sendo violado em alguns de seus componentes na implantação do Projeto do Rodoanel Trecho Norte, e iminente remoção de parte dos moradores do Jardim Paraná ameaça outros entre os quais destacamos:

- O direito à terra urbana pela ausência de uma política de regularização fundiária e urbanização;
- Direito à moradia;
- O direito ao saneamento ambiental;

- Direito aos serviços públicos;
- Direito ao trabalho.

10.6.4 Direito à moradia

A ausência de uma política de urbanização e regularização fundiária e a iminente remoção da de parte dos moradores do Jardim Paraná configuram uma violação ao direito à moradia pelo total desrespeito à segurança jurídica da posse dos moradores que não tem calculado nas indenizações o valor da terra em que ocupam, não sendo, portanto, equiparados a proprietários do imóvel que ocupam a anos. O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal entre os direitos sociais.

Conforme comentário geral do Comitê DESC nº 4, são componentes da moradia adequada:

- adequada habitabilidade (boas condições de ventilação, circulação, etc);
- segurança jurídica da posse;
- disponibilidade de serviços de infraestrutura;
- custo acessível;
- acessibilidade às minorias;
- boa localização e;
- adequação cultural.

10.6.5 Direito ao planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente

O Estatuto da Cidade define como uma das diretrizes gerais da política urbana 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 (artigo 2º, IV).

A necessidade de atendimento provisório nos casos de famílias que optaram pela unidade habitacional no processo de negociação evidencia a falta de planejamento por parte do Estado, o que configura a violação desse direito.

Tal violação e as decorrências dessa falta de planejamento ficam evidenciadas na ata (anexo 3.7) da reunião realizada em 28, de junho, de 2012 na DERSA com a participação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público Estadual, DERSA e das empresas IE-ME-Brasil e Diagonal Urbana que dispõe que “Tanto Defensoria como MP criticaram a falta de planejamento do Estado, que impossibilitou que os moradores que optassem pela unidade habitacional fossem imediatamente reassentados nessa (troca de chave pela chave). Além do fato de que essa falta de planejamento custa mais ao erário público, em razão da necessidade de pagar bolsa aluguel, observou-se que esse hiato certamente gerará uma redução no número de famílias que optarão pela unidade habitacional, atendimento mais interessante do que a indenização, até porque nesse caso muita gente acaba indo para outras áreas também irregulares.

É importante lembrar que a implantação do Rodoanel foi decidida em 1997 quando se iniciou o processo de elaboração do EIA/RIMA do Trecho Oeste, razão pela qual não se pode alegar falta de tempo hábil para o planejamento das ações necessárias para o adequado reassentamento das comunidades atingidas.

10.6.6 Direito à regularização fundiária

O estatuto da cidade estabelece como uma das diretrizes gerais da política urbana a regularização fundiária 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 as normas ambientais.

Ainda, a Lei Federal 11.977/09, define, por meio de seu artigo 49, regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa forma a comunidade do Jardim Paraná tem direito à regularização fundiária da área por eles ocupadas. Tal direito tem sido pleiteado ao menos desde o ano 2000 junto à municipalidade de São Paulo, junto ao Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo – RESOLO, departamento da Secretaria Municipal de Habitação que à época respondeu que tal loteamento era passível de regularização fundiária nos termos da Lei Municipal 11.775/95, mas que dependia da decisão judicial de ação de reintegração de posse movida pelos proprietários contra os ocupantes da área. Tendo em vista que decorridos 13 anos a área permanece ocupada e outras ações como a reivindicatória, foram julgadas improcedentes, não há justificativa para inércia da municipalidade em realizar sua regularização.

10.7 Formas de resistência

A comunidade, por meio de sua Comissão de Moradores, tem realizado diversas ações contra a violação dos direitos acima identificados, tanto na esfera da organização e conscientização comunitária como lançando mão de instrumentos jurídicos e por meio de denúncias a organismos e entidades internacionais.

A Comissão de Moradores do Jardim Paraná desde o conhecimento da realização da obra representou ao Ministério Público, em 04 de agosto de 2010, com o apoio da Associação em Defesa da Moradia o que ensejou a abertura por parte do Ministério Público de Inquérito Civil para a apurar a denúncia em 08 de outubro de 2010 (representação e portaria de instauração – anexo 3.9). No mesmo sentido, a Comissão de Moradores, com apoio da Defensoria Pública e do Escritório Modelo D. Paulo Evaristo Arns, ligado PUC-SP, desde o conhecimento da realização da obra tem mobilizado a comunidade com intuito de se organizar e conscientizar os moradores no sentido da defesa de seus direitos. Assim, desde antes mesmo do licenciamento da obra a comunidade se mobilizou para participação nas Audiências Públicas para aprovação do EIA/RIMA do Rodoanel Trecho Norte, sempre no sentido de questionar a obra, o traçado escolhido, principalmente, o futuro das famílias moradoras dos assentamentos que seriam atingidos, tanto os que seriam removidos, como os

que permaneceriam em suas casas impactadas pelas obras, o que é possível de ser identificado na ata da Audiência Pública ocorrida em Guarulhos em 19 de janeiro de 2011.

Outras ações realizadas pela Comissão de Moradores foram a realização de reuniões e divulgação de cartas abetas junto aos moradores para definição de demandas coletivas da comunidade junto à DERSA, articulação com outras comunidades atingidas pelo Rodoanel e realização de oficinas de formação em direitos em especial a realização de uma oficina sobre Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. A Comissão também realizou reuniões para tratar do processo de cadastramento que seria realizado pela DERSA e no sentido de esclarecer que os moradores não são obrigados a aceitar os laudos de avaliação da DERSA que foram prometidos, mas ainda não foram entregues, conforme já comentado.

A comunidade entrou em contato com a Defensoria Pública e com o Escritório Modelo D. Paulo Evaristo Arns no sentido de procurar a defesa de seus direitos e o apoio nas negociações com a DERSA, além de enviar pedido à 1ª Subseção da OAB de Santana, na pessoa da Dra. Maria Cristina Greco, coordenadora da Comissão de Meio Ambiente pedindo auxílio para realização de uma representação junto ao Ministério Público Estadual - Núcleo de Habitação e Urbanismo (ofício - anexo 3.12). Desde então tem contado com o apoio destes órgãos e entidades nas negociações com a DERSA, conforme demonstram as atas de reuniões realizadas entre DERSA, Ministério Público e Defensoria Pública, Escritório Modelo a respeito do processo de reassentamento das comunidades atingidas pelo Rodoanel Trecho Norte (atas e ofícios - anexo 3.13).

Até o presente momento as entidades citadas optaram por não darem entrada em ação judicial até que se esgotem todas as possibilidades de negociação junto a DERSA para o adequado processo de participação da comunidade na definição dos critérios e da política de reassentamento do qual possa decorrer o adequado atendimento das famílias reassentadas e impactadas pelas obras. Apesar de haver um espaço de diálogo ente a DERSA e as entidades citadas e a avaliação

é de que esse não tem gerado respostas concretas por parte da empresa no sentido de, de fato, ocorrer uma mudança nas propostas de relação entre DERSA e comunidade e critérios e políticas de reassentamento, o que é possível ser verificado no ofício de recomendações da Defensoria Pública do Estado de São Paulo para DERSA.

A comunidade tendo em vista a falta de avanço efetivo nas negociações junto à DERSA, a mais de um ano de tratativas, realizou denúncia junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por meio de uma Carta Denúncia (anexo 3.15) endereçada a Dra. Isabel Lavanderz Paccieri, ouvidora de projetos do BID, na qual descrevem o processo que vem ocorrendo para implantação da obra do Rodoanel Trecho Norte, demonstrando o descumprimento por parte do Governo do Estado e da DERSA nas normas nacionais e internacionais de proteção ao direito à moradia e das salvaguardas do BID e pedem que o organismo faça uma investigação e tome as medidas cabíveis para prevenção a violação dos direitos ameaçados da comunidade.

Entre as preocupações explicitadas na carta destaca-se:

- O destino das famílias que serão reassentadas, uma vez que na região não há estoque de terra que possa atender adequadamente todas as famílias reassentadas;
- A possibilidade de diversas pessoas perderem seus empregos uma vez que muitos empregadores exigem a moradia na região;
- O destino das famílias que tem sua renda garantida no próprio Jardim Paraná;
- O medo das famílias de passarem o que passaram outras comunidades atingidas pelas outras fases do Rodoanel e outras obras públicas que “até hoje estão esquecidas pelas autoridades responsáveis”;
- Como farão para trabalhar as centenas de mães ou pais de famílias que tem suas crianças na creche do CEU PAZ.

Vale mencionar que os objetivos do BID considerados em suas políticas de salvaguardas são¹⁴³:

- o desenvolvimento econômico sustentável;
- a redução da pobreza;
- a promoção da igualdade social.

A comunidade aguarda a presença de uma Comissão do BID para apurar as denúncias junto à comunidade, mas até o presente

¹⁴³Fonte: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/semi03.pdf

momento não teve retorno. No sentido de realizar pressão junto ao Congresso Americano e sobre o BID a comunidade também encaminhou denúncia junto à Anistia Internacional que está apurando o fato.

10.8 Ações judiciais

Conforme mencionado anteriormente, a opção de Defensoria Pública e do Ministério Público até a presente data foi de não judicializar as questões relativas ao Rodoanel Trecho Norte até que se esgote todas as possibilidades de negociação junto à DERSA. Foi identificada apenas uma ação judicial proposta. Trata-se de Ação Ambiental, Processo n. 21.870-25.2012, que tramita na 11ª Vara da Fazenda Pública. A ação foi proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, Associação Civil Residencial Jardim Itatinga e Soli Associação Unidos na Luta pela Igualdade. A ação teve como pedido liminar a anulação da licença prévia concedida em fase preliminar de planejamento do empreendimento que aprovou sua localização e concepção, atestou sua viabilidade ambiental e estabeleceu os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas de sua implementação.

Para propositura da ação alegaram os autores que o processo de licenciamento desrespeitou a Resolução CONAMA n. 237/91, o Plano Diretor do Município de São Paulo e os Planos Diretores Regionais das Subprefeituras da zona norte e que o projeto deveria ser previamente analisado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo para exame e manifestação da Câmara Técnica da Legislação Urbana, IPHAN e CONDEPHAAT, bem como que a licença prévia deveria ser emitida pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente considerando as ofensas do projeto ao Plano Diretor. O pedido liminar foi negado o que ensejou a propositura de Agravo de Instrumento junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente (Agravo de Instrumento n. 0205003-35.2012).

A decisão do referido agravo de instrumento proferida em 09, de maio de 2013, foi pelo desprovimento do agravo por considerar que “os órgãos ambientais pertinentes analisaram o estudo de impacto ambiental e considerara que o projeto traz a melhor alternativa para o

empreendimento, cada um indicando as recomendações e providências complementares a serem adotadas para a concessão da licença de instalação. Não há, nesse contexto e com o licenciamento ambiental ainda em andamento, como ver nulidade ou insuficiência no estudo ambiental em curso ou nulidade na licença prévia concedida”.

10.9 Cruzamento do caso com a legislação urbanística

O Jardim Paraná é uma ZEIS 1, e tem previsão de regularização pelo Plano de Ação Integrada – Cabuçu de Baixo 5, com quadriênio inicial de 2009-2012, e final de 2017-2020, do Plano Municipal de Habitação. Nesse sentido o cruzamento da legislação urbanística com a proposta de remoção de parte da comunidade decorrente da implantação do Rodoanel Trecho Norte é por si só um desrespeito à legislação urbanística, tanto o Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal 13.430/02, como do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Freguesia/Brasilândia. Abaixo apontamos artigos que deveriam ser considerados no que tange a necessidade da ação pública para manutenção das famílias nas áreas em que vivem e que estão sendo desrespeitados na medida em que há um esforço de remoção de famílias na região:

Plano Diretor Estratégico de São Paulo

- Art. 81 - São ações estratégicas da Política Habitacional:
 - o VII - aplicar nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, os instrumentos relativos à regularização fundiária e, quando couber, a concessão especial para fim de moradia, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;
- Art. 171 - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.
- Art. 175 - O Plano de Urbanização de cada ZEIS será estabelecido por decreto do Poder Executivo Municipal, e deverá prever:
 - o I - diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura urbana respeitadas as normas básicas estabelecidas no artigo 176 desta lei, na legislação de Habitação de Interesse Social e nas normas técnicas pertinentes;
 - o II - diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-am-

biental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente;

o III - os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais, sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, eliminação de situações de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional;

o IV - instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária;

o V - condições para o remembramento de lotes;

o VI - forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;

o VII - forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na ZEIS objeto do Plano;

o VIII - fontes de recursos para a implementação das intervenções;

o IX - adequação às disposições definidas neste Plano e nos Planos Regionais;

o X - atividades de geração de emprego e renda;

o XI - plano de ação social.

• § 1º - Deverão ser constituídos em todas as ZEIS, Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores e do Executivo, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação.

• § 2º - Para o desenvolvimento e implementação dos Planos de Urbanização das ZEIS, o Executivo poderá disponibilizar assessoria técnica, jurídica e social à população moradora.

• Art. 178 - Os Planos de Urbanização de cada ZEIS deverão ser subscritos pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS e aprovados pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - CAEIHIS, da SEHAB, garantindo na elaboração e implementação do respectivo Plano de Urbanização a participação dos seguintes setores:

o I - da população moradora das ZEIS, ou daquela para a qual as ZEIS estiverem destinadas ou de representantes das suas associações quando houver;

o II - de representante da Subprefeitura envolvida;

o III - de representantes dos proprietários de imóveis localizados nas ZEIS.

Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Freguesia/Brasilândia

Art. 3º - São objetivos e diretrizes do desenvolvimento econômico e social:

V. revitalização urbana e econômica do Distrito de Brasilândia, por meio da viabilização

de empreendimentos de habitação social, associados ao desenvolvimento econômico

dirigido para uma estrutura urbana planejada a partir da recuperação e qualificação urbano-ambiental e aproveitamento econômico ambientalmente sustentável, compreendendo:

a) regularização fundiária;

b) implantação de melhoramentos na infra-estrutura urbana;

c) implantação de equipamentos sociais.

Art. 34 - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são aquelas destinadas, prioritariamente,

à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à produção de Habitações de Interesse Social

- HIS ou do Mercado Popular - HMP, definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 do PDE, e, inclusive, à recuperação de imóveis degradados, à provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Art. 35 - Este Plano Regional Estratégico, tendo por referência as disposições estabelecidas no

artigo 171 do PDE e em função das necessidades de cada distrito da Subprefeitura

Freguesia/Brasilândia, demarca três tipos de ZEIS:

I. ZEIS 1 - localizadas em terrenos particulares ou públicos ocupados por favelas ou assentamento de baixa renda necessitando de urbanização, regularização fundiária, desafetação ou posse da terra;

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos casos selecionados nas cidades de Fortaleza e São Paulo, apesar de suas especificidades, permite concluir que há um padrão semelhante no processo de tomada de decisão. Em todos eles, a esfera decisória não se estabelece de forma democrática, compartilhada com a população direta ou indiretamente afetada.

Na realidade, essas obras públicas inserem-se em um contexto de renovação urbana de grande magnitude, reproduzindo um modelo de urbanização excludente e autoritário na medida em que fixam como arena central de decisão a própria administração pública em associação com corporações privadas.

Em todos os casos analisados, os projetos foram pensados há muitos anos e resistiram às mudanças de gestão devido à estreita relação entre uma tecnocracia burocratizada e interesses privados que permanecem influenciando os investimentos nas cidades.

Embora nenhuma das obras tenha sido planejada após o anúncio da realização da Copa do Mundo FIFA 2014, o megaevento é utilizado como estratégia argumentativa e de captação de recursos em pelo menos dois deles, o Veículo Leve sobre Trilhos, em Fortaleza, e o Parque Linear Rio Verde, em São Paulo. Nota-se, com isso, o papel que tais eventos cumprem na catalisação de novos recursos para a realização de velhos projetos.

Como desdobramento da falta de planejamento e gestão democráticos, todos os projetos são pouco transparentes não apenas em sua concepção, mas também no processo de implantação. As comunidades afetadas enfrentam grandes dificuldades em obter informações precisas sobre as obras e seus impactos, o que ocasiona insegurança jurídica, instabilidade nas relações e comprometimento da integridade psicológica dos moradores.

Isso pode ser constatado nos processos de licenciamento dos empreendimentos, pois ocorrem sem maior divulgação e desconsideram inúmeros impactos sociais. As audiências públicas cumprem um papel muito mais formal nesse processo, figurando, quando muito, em meras etapas informativas.

Ainda sobre os processos de licenciamento vale destacar que, em nenhum momento, a não implantação do projeto foi considerada seriamente, não tendo sido analisada nos estudos de impacto realizados para essa finalidade.

Outro ponto importante de ser mencionado diz respeito ao traçado das obras de mobilidade, como Rodoanel Trecho Norte e o VLT Ramal Parangaba-Mucuripe, definidos sem que se considerasse o impacto social, mas sim e tão somente o menor custo econômico. O EIA/RIMA elaborado para o Rodoanel chega a apresentar a remoção das comunidades como uma vantagem do traçado. E o EIA/RIMA do VLT justifica o traçado escolhido justamente porque afetará as moradias de menor valor e, portanto, com menor custo de desapropriação para sua implantação.

Esse tipo de conduta faz levantar a hipótese de que a definição do traçado dessas obras, além de desconsiderar o impacto social, na realidade, tem uma definição política no sentido de justificar a remoção de um grande número de famílias de baixa renda de áreas de interesse do mercado imobiliário. Como pano de fundo tem-se o desejo de avanço do mercado de terras e a valorização imobiliária da região.

Do ponto de vista da justificativa e dos objetivos dos projetos analisados, constata-se que, em todos eles, existem fortes argumentos que apelam para o interesse da coletividade, seja no caso da mobilidade urbana (VLT), do incremento do turismo e geração de empregos (Acquario Ceará), da oferta de áreas verdes (Parque Linear Rio Verde) ou da redução do tráfego de veículos pesados nas já saturadas vias de São Paulo (Rodoanel). Contudo, como objetivos nem sempre explícitos nos projetos, mas evidentes no processo, há sempre grande interesse em estimular alguns segmentos da economia, ainda que em sacrifício de direitos humanos das comunidades afetadas.

Nesse sentido, com exceção do Acquário Ceará, todos os projetos preveem explicitamente medidas de remoção de um elevado número de famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, negando-lhes não apenas o direito de participação, mas principalmente o direito de usufruir equitativamente das cidades. E, mesmo no caso do Acquário, a valorização imobiliária na região poderá acarretar a expulsão dos moradores pelos próprios mecanismos do mercado.

Como os projetos são norteados por essa visão segregadora e têm como um dos objetivos a valorização imobiliária em seu entorno, não lhes interessa a regularização fundiária das famílias e a implantação de melhorias das condições em que vivem, o que permitiria a permanência das famílias em seus lugares. Isso ocorre até mesmo nos casos de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), onde o próprio zoneamento municipal expresso pelo Plano Diretor estabelece prioridade para manutenção das famílias de baixa renda por meio de programas de regularização fundiária articulado a outras políticas sociais.

Como alternativa para as famílias, o Poder Público tem adotado medidas semelhantes. Em muitos dos casos, há previsão de indenizações que levam em consideração tão somente as benfeitorias sob o argumento de que os moradores não seriam proprietários do solo. Ignoram, assim, a posse duradoura e os efeitos que decorrem de sua função social em face da propriedade sem função.

Uma segunda medida é o reassentamento das famílias, em geral, para locais distantes e de difícil acesso. A localização dos conjuntos habitacionais dificulta o usufruto a diversos benefícios da cidade e tornam mais oneroso o acesso a trabalho. Além disso, rompe-se com uma série de laços culturais e relações que se estabelecem na comunidade e entre seus moradores com o espaço em que estão inseridos.

Outro padrão identificado nos casos analisados é a estratégia de divisão da comunidade no processo de negociação e remoção, o que diminui a força da ação coletiva. Tal divisão vem acompanhada de outra estratégia que constitui em demolir as moradias das famílias que vão deixando o assentamento sem que, contudo, os entulhos sejam retirados do local. Assim os moradores que permanecem nos assentamentos que serão atingidos por essas obras têm sido obrigados a

viver em meio a escombros, o que cria uma situação de insalubridade e insegurança, seja pela possibilidade de transmissão de zoonoses, dengue e outras doenças, seja pela própria existência dos entulhos em locais onde os moradores transitam.

Tal situação é inadmissível, pois além das condições de insegurança e insalubridade, a situação exerce forte pressão psicológica sobre os moradores para que aceitem as ofertas insatisfatórias do Poder Público, uma vez que as condições de vida no assentamento se tornam cada vez mais insustentáveis.

Constata-se também a utilização em larga escala do bolsa-aluguel (ou aluguel social). Uma queixa comum das famílias diz respeito aos valores oferecidos por esses programas, sendo insuficientes para garantir a locação de imóveis em condições e localização equivalentes.

Mas, para além da crítica do valor da bolsa-aluguel, entende-se que a utilização desse tipo de programa não é adequada por duas razões: o tempo em que as famílias reassentadas esperam por sua moradia definitiva, sujeitando-as a soluções provisórias; e o fato de inflacionar o mercado de aluguéis nas regiões em que há número significativo de famílias atendidas pelo programa.

Programas desse tipo, em hipótese alguma, deveriam ser utilizados para viabilizar remoções decorrentes de obras previstas há tanto tempo e que deveriam ter sido planejadas de forma que os reassentamentos ocorressem antes do início de sua realização. Seria evitado tanto o sofrimento das famílias, que precisam viver por um bom tempo em situações transitórias e temporárias, como o mal uso do recurso público, que, pela falta de planejamento adequado por parte do Estado, é despendido com programas dessa natureza, quando poderiam ter sido evitados.

Ainda, os valores oferecidos pelo Poder Público não correspondem às necessidades habitacionais das famílias nem são capazes de garantir moradias em condições e localização semelhantes às de suas residências originais. Destaca-se, ainda, a instabilidade que a inserção em programa dessa natureza provoca, pois prolonga em demasia uma situação que deveria ser temporária, extraordinária e pontual.

Todas essas violações de direitos e ameaças às comunidades afetadas despertaram ou reforçaram importantes processos de mobilização social. A atuação do Poder Público não foi recebida com passividade, fazendo emergir conflitos fundiários marcados pela resistência dos moradores.

Uma constatação que se pode inferir dos casos analisados diz respeito à importância do apoio de outros grupos sociais, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Quando colocados ao lado das comunidades, essas organizações e instituições facilitam o acesso à informação e auxiliam no estabelecimento de estratégias de permanência ou de garantia dos direitos. Essa postura reforça a resistência popular e permite melhores condições de negociação com o Poder Público.

Contudo, nota-se uma grande dificuldade de defesa do direito à cidade perante o Poder Judiciário. Na maioria das vezes, a atuação judicial resulta em decisões desfavoráveis para os moradores. As vitórias pontuais são importantes e permitem avanços no reconhecimento dos direitos, mas não representam a visão majoritária dos Tribunais no que diz respeito à garantia de cidades mais justas e democráticas.

Esse cenário revela que as estratégias jurídicas são necessárias para que as comunidades possam defender seus direitos perante as instituições. Mas, é certo que apenas as ações judiciais não são suficientes. A mobilização social e a capacidade de atuação política dos moradores é, sem dúvidas, o principal fator de sustentação de sua resistência.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Francisco Caramuru. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

ALFONSIN, Jaques Távora. A Função Social da Cidade e a Propriedade Privada Urbana como Propriedades Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (Org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Introdução ao Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Estado y democracia. In: GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; CLAVERO ARÉVALO, Manuel (Dir.). El derecho público...cit, p. 64 apud MOREIRA, Egon Bockmann. O processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Matriz de Responsabilidades Consolidada. Resolução Gecopa Nº 25. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/131126_anexo2_resolucao_gecopa.pdf>

_____. Ministério da Justiça - Secretaria de Assuntos Legislativos. Série Pensando o Direito- Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis, nº 7, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade, In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

CARTA EUROPEIA DE SALVAGUARDA DOS DIREITOS HUMANOS NA CIDADE. Saint-Denis, 2000. Disponível em: <<http://213.58.212.214/media/pdf/PDF20120723150310287.pdf>>.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41->

cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>.

CEARÁ. Lei 15.056/11, de 06 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a executar Programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo projeto denominado VLT Parangaba/Mucuripe e dá outras providências. Assembleia Legislativa. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/15056.htm>>.

_____. 5º Balanço de Ações para a Copa (1º Ciclo) Cidade-sede: Fortaleza. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/131125_balanco_fortaleza.pdf>.

_____. Audiência pública detalha projeto do VLT à população. Disponível em: <<http://www.metrofor.ce.gov.br/index.php/noticias/43743-noticia-importada-287>>

_____. Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental – Projeto do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT – Fortaleza/CE. Tomos A, B e C. Superintendência Estadual do Meio Ambiente: Fortaleza, 2011.

_____. Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe – VLT: um grande passo para melhorar a mobilidade urbana (cartilha). Disponível em: <http://issuu.com/impresametrofor/docs/cartilha_final>

_____. Cid Gomes realiza visita e viagem experimental em trecho do VLT Parangaba-Mucuripe. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/9771-cid-gomes-realiza-visita-e-viagem-experimental-em-trecho-do-ramal-do-vlt-parangaba-mucuripe->>

CONGRESSO NACIONAL. Copa Transparente: portal de acompanhamento de gastos para a Copa 2014. Disponível em: <<http://www.copatransparente.gov.br/acoes/ceara-vlt-parangaba-mucuripe>>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. Copa 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=200>>.

COSTA FILHO, Venceslau Tavares. O direito Civil brasileiro em face das transformações econômicas e sociais da posse, Revista Jurídica, a. 58, n. 397 (Nov. 2010). Porto Alegre: Editora Notadez.

CUNHA, Leandro Reinaldo da; OLIVEIRA DOMINGOS, Terezinha de. A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3523.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2013.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri/SP: Manole, 2004.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro, vol. 1, 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea* – uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos das Coisas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020, de 13 de março de 2009.

_____. Lei Complementar nº 76, de 18 de março de 2010. Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.266, de 18 de março de 2010.

GOMES, Francisco Donizete, Direito Fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2007.

HARVEY, David. Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution. London(UK): Verso, 2012.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. Rodoanel Mário Covas : atores, arenas e processos. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.

IACOVINI, Victor. Plano sem Projeto (PDP-FOR) e Projeto sem Plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza/CE. Monografia (Departamento de Geografia), Universidade Federal do Ceará, 2013.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011). São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOVIMENTO DE LUTA EM DEFESA DA MORADIA. Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza(CE).

MOZOS, José Luis de Los. Naturalis et civilis ratio dans le droit privé modern. In: Le raison nement juridique. Anais do Congresso Mundial de Filosofia do Direito e Filosofia Social, Bruxelas: Hubert Hubien, 1971.

NASCIMENTO E SILVA, G. E.; ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina, In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão, Belo Horizonte, Fórum, 2004.

_____. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PAULA PEREIRA, Marlene de, Função social da posse e a função social da propriedade: o direito como instrumento para modificar a realidade social, In CSOnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, ano 3, ed. 7, mai./ago. 2009, Disponível em: <<http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/csonline/article/view/497>>. Acessado em 09 de jul. 2013.

com.br/revista/index.php/csonline/article/view/497>. Acessado em 09 de jul. 2013.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PLANO POPULAR ALTERNATIVO PARA A COMUNIDADE DA PAZ. Disponível em: <<http://vuzit.com/view/6mz96/?oid=3&key=Vuzit>>

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, Atualização do Tratado de direito privado de Pontes de Miranda, vol.X, ed. 1., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Elementos de direito ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005,

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, 2 ed., São Paulo, Studio Nobel/ FAPESP, 1999.

_____. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis, 2001.

_____. Fortaleza: no olho do Furacão da Copa. Raquel Rolnik. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/06/18/fortaleza-no-olho-do-furacao-da-copa/>>.

SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/favelas_edu.pdf>

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. Algumas notas sobre a eficácia de efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson, A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

_____. (org.), Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas. Porto Alegre: Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. Direito Urbanístico Brasileiro. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. Direito Ambiental Constitucional. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013,

SOUZA, Gabriela Quinhones de. A Função Social da Posse como Instrumento de Garantia do Direito Social da Moradia. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=OCCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F21682779%2F1279365251%2Fname%2FArtigo%2B-%2BA%2Bfuncao%2Bsocial%2Bda%2Bposse%2Bcomo%2Binstrumento%2Bde%2Bga%2Brantia%2Bde%2Bmoradia.doc&ei=VtXjUcn1G7i14APHooGQDQ&usg=AFQjCNGXK-CYkQ0v-fXxmXvXRLTe7K=-beTA&si2g=WkODcSNQgPAmgTiGXc-NDQ&bvm-bv.48705608,d.dmg>>

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais, In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juri, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Fiscalização das Obras da Copa 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2508127.PDF>>

TRINDADE, Antonio Augusto Caçando. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional, in BOUCAUL, Carlos Eduardo de Abreu e ARAÚJO Nádia de (org.). Os direitos Humanos e o Direito Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil. Direitos Reais. vol. 5, São Paulo: Atlas, 2007.

ANEXOS

Anexo 01: Sistema Global (ONU) de Proteção de Direitos Humanos	
Corte Internacional de Justiça	Principal órgão judicial da Organização das Nações Unidas. Responsável por decidir as controvérsias entre Estados conforme as normas do direito internacional. Também pode emitir opiniões com base em consultas formuladas pelos demais órgãos da ONU.
Conselho de Direitos Humanos	A partir de 2006, sucedeu a antiga Comissão de Direitos Humanos. Possui comissões, relatorias e grupos de trabalho que analisam a situação dos direitos humanos em diversos países e a violação de direitos específicos. Seus relatórios fixam recomendações de condutas aos Estados para melhoria da situação de determinado direito naquele território.
Órgãos criados em virtude dos Tratados	Recebem petições de indivíduos reclamando o cumprimento de seus direitos no âmbito dos tratados violados. Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais; Comitê de Direitos da Criança; Comitê de Eliminação de Toda a Forma de Discriminação.
Revisão Periódica Universal	Processo de revisão da efetivação dos compromissos e realização das obrigações de determinado país em matéria de direitos humanos. É caracterizado por um diálogo entre Estados, sociedade civil e órgãos das Nações Unidas. A Revisão Periódica Universal (RPU) é realizada em Genebra com base em três documentos sobre a situação dos direitos humanos no país: 1. Relatório Nacional, elaborado pelo país, envolvendo consulta aos diversos órgãos estatais e a participação da sociedade em sua revisão; 2. Resumo preparado pelo Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos (EACDH) de informações apresentadas por organizações não governamentais, entidades nacionais de direitos humanos e outros atores interessados; 3. Compilação preparada pelo EACDH de informações contidas nos relatórios dos órgãos de monitoramento de tratados e dos procedimentos especiais e em outros documentos oficiais da ONU relevantes.

Anexo 02: Sistema Regional (OEA) de Proteção de Direitos Humanos

<p>Comissão Interamericana de Direitos Humanos</p>	<p>Possui função consultiva, analisa a admissibilidade dos processos junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Seu estatuto (art. 25) faz menção a possibilidade de medidas cautelares na comissão. Em casos de urgência a parte ou a própria comissão pode adotar medidas cautelares para evitar danos irreparáveis. Pode também preparar relatórios e estudos que serão encaminhados para a Assembleia Geral dos Estados Americanos sobre a situação dos direitos humanos com recomendações aos Estados (art. 56 do estatuto da Comissão).</p>
<p>Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)</p>	<p>O Brasil reconheceu em 1998 a jurisdição obrigatória da CIDH. A vítima possui direito de petição à comissão, que apreciará a admissibilidade da demanda (entre os requisitos prévios de admissibilidade estão o de esgotamento dos recursos internos) e o mérito. Constatada a violação, a comissão pode propor ação contra o Estado perante a corte, por meio da qual há regular processo de responsabilidade internacional com proclamação de sentença vinculante e determinação das reparações necessárias.</p>

Anexo 03: Normas Internacionais de Proteção do Direito à Moradia

SISTEMA GLOBAL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Normativa	Assinatura e Ratificação	Texto relativo ao direito à moradia e à cidade
<p>Declaração Universal dos Direitos Humanos</p>	<p>Adotada e proclamada pela Resolução 217-A (III) na Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.</p>	<p>Artigo XXV - 1. Toda pessoa 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 dos meios de subsistência fora de seu controle.</p>
<p>Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</p>	<p>Adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Ratificado pelo Brasil em 24/01/1992</p>	<p>Artigo 11 - 1. 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.</p> <p>Artigo 17 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto apresentarão seus relatórios por etapas, segundo um programa a ser estabelecido pelo Conselho Econômico e Social no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados Partes e às agências especializadas interessadas. 2. Os relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que prejudiquem o pleno cumprimento das obrigações previstas no presente Pacto. 3. Caso as informações pertinentes já tenham sido encaminhadas à Organização das Nações Unidas ou a uma agência especializada por um Estado Parte, não será necessário reproduzir as informações, sendo suficiente uma referência precisa às mesmas.</p>

<p>Convenção Internacional de Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes</p>	<p>Adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1990. O Brasil é o único país membro do Mercosul (Mercado Comum do Sul) que não é signatário do acordo, em vigor desde 2003.</p>	<p>Artigo 43 - 1. Os trabalhadores migrantes deverão beneficiar-se de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de: a) Acesso a instituições e serviços educativos, sem prejuízo das condições de admissão e outras disposições previstas pelas referidas instituições e serviços; (...) d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento;</p>
<p>Convenção dos Direitos da Criança</p>	<p>Adotada pela Resolução L-44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Ratificada pelo Brasil em 24/09/1990.</p>	<p>Artigo 27 - 1. Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. 2. Cabe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade primordial de propiciar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança. 3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.</p>
<p>Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU</p>	<p>Adotado em 13 de dezembro de 1991. Interpreta o artigo 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e elenca os componentes do direito à moradia adequada.</p>	<p>8. Assim, o conceito de adequação é particularmente significativo em relação ao direito à moradia, uma vez que serve para sublinhar uma série de fatores que devem ser levados em conta para determinar se determinadas formas de abrigo pode ser considerada como "moradia adequada", para efeitos da Convenção. Embora a adequação seja determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê considera que é, no entanto, possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em conta para este efeito em qualquer contexto particular. Eles incluem o seguinte: Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;</p>

		<p>Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.</p> <p>Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.</p> <p>Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quarto e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.</p> <p>Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.</p> <p>Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ouseja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de emprego e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.</p> <p>Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.</p>
--	--	---

<p>Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU</p>	<p>Adotado em 20 de maio de 1997. Interpreta o artigo 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, especificamente sobre despejos forçados.</p>	<p>8. Os Estados-Partes devem assegurar, antes da realização de quaisquer despejos, e particularmente naqueles que envolvem grandes grupos, que todas as alternativas viáveis sejam exploradas em consulta com as pessoas afetadas, com vista a evitar, ou pelo menos minimizar, a necessidade de usar a força. Recursos legais ou procedimentos devem ser fornecidos para aqueles que são afetados por ordens de despejo. Os Estados-Partes deverão também fazer com que todos os indivíduos em causa tenham o direito a uma indenização adequada para qualquer propriedade, pessoal e real, que é afetado. A este respeito, é pertinente recordar artigo 2.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que exige que os Estados Partes para garantir "um remédio eficaz" para pessoas cujos direitos tenham sido violados e a obrigação das "autoridades competentes (a) aplicar tal recurso". em matéria de arrendamento;</p>
--	--	--

SISTEMA REGIONAL - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Normativa	Assinatura e Ratificação	Texto relativo ao direito à moradia e à cidade
<p>Convenção Americana de Direitos Humanos</p>	<p>Adotada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969, em São José da Costa Rica. Ratificada pelo Brasil em 25/09/1992.</p>	<p>Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade. 2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. 3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.</p>

<p>Carta da Organização dos Estados Americanos</p>	<p>Adotada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969, em São José da Costa Rica. Ratificada pelo Brasil em 25/09/1992.</p>	<p>Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade. 2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. 3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.</p>
<p>Carta da Organização dos Estados Americanos</p>	<p>Adotado pela a Conferência Internacional Americana em abril de 1948. Ratificada pelo Brasil em 02/11/1950.</p>	<p>Artigo 34 - Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: (...) b) Distribuição equitativa da renda nacional; (...) d) Modernização da vida rural e reformas que conduzam a regimes equitativos e eficazes de posse da terra, maior produtividade agrícola, expansão do uso da terra, diversificação da produção e melhores sistemas para a industrialização e comercialização de produtos agrícolas, e fortalecimento e ampliação dos meios para alcançar esses fins; (...) k) Habitação adequada para todos os setores da população; l) Condições urbanas que proporcionem oportunidades de vida sadia, produtiva e digna; m) Promoção da iniciativa e dos investimentos privados em harmonia com a ação do setor público;</p>
<p>Protocolo adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</p>	<p>Adotado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 09 de dezembro de 1994. Ratificado pelo Brasil em 27/11/1995.</p>	<p>Artigo 11 - Direito a um meio ambiente sadio 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção preservação e melhoramento do meio ambiente.</p>

MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E AMBIENTAL

VIOLAÇÃO DE DIREITOS,
RESISTÊNCIA E POSSIBILIDADES
DE DEFESA DAS
COMUNIDADES IMPACTADAS

Realização



Apoio

