

CDES DIREITOS HUMANOS

REASSENTAMENTOS URBANOS NO BRASIL

PERSPECTIVAS PARA UM MARCO JURÍDICO NOS
CASOS DE COMUNIDADES VULNERÁVEIS



2020

The background of the entire page is a repeating pattern of stylized, hand-drawn buildings in a light grey color. The buildings vary in height and style, with some having multiple windows and others being more compact. The pattern is dense and covers the entire surface.

REASSENTAMENTOS URBANOS NO BRASIL

PERSPECTIVAS PARA UM MARCO JURÍDICO NOS
CASOS DE COMUNIDADES VULNERÁVEIS

Reassentamentos Urbanos no Brasil: Perspectivas para um marco jurídico nos casos de comunidades vulneráveis

Organização: Cristiano Müller

Autores: Cristiano Müller, Jordana Cabral, Miguel Francisco de Paulo Rodrigues dos Santos e Viviane Borges

Diagramação e projeto gráfico: Helena Damo

Impressão: Ideograf

Apoio Institucional: Fundação Ford



Realização: CDES Direitos Humanos



Rua dos Andradas, 943/906

Porto Alegre/RS

Fone: 51. 3225-9589

www.cdes.org.br

cdes@cdes.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Reassentamentos urbanos no Brasil : perspectivas para um marco jurídico nos casos de comunidades vulneráveis / [Cristiano Muller...[et al.] ; organização Cristiano Muller]. -- Porto Alegre : CDES Direitos Humanos, 2020.

Outros autores: Jordana Cabral, Miguel Francisco de Paulo Rodrigues dos Santos e Viviane Borges
ISBN 978-65-992436-0-8

1. Assentamento urbano - Brasil 2. Direitos humanos 3. Habitação 4. Política social I. Muller, Cristiano. II. Cabral, Jordana. III. Santos, Miguel Francisco de Paulo Rodrigues dos. IV. Borges, Viviane.

20-45048

CDD-363.50981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Reassentamento urbano : Problemas sociais 363.50981

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

Sumário

- 04 **Apresentação**
- 05 **Introdução**
- 08 **Capítulo I**
Uma análise do marco jurídico de direitos humanos
- 18 **Capítulo II**
A legislação nacional e jurisprudência aplicada aos reassentamentos urbanos
- 24 **Capítulo III**
Algumas consequências do modelo atual de reassentamentos a partir de casos concretos
- 25 Obras de construção do Veículo Leve sobre Trilhos em Fortaleza/CE
- 50 Obras de construção da Nova Ponte do Guaíba em Porto Alegre/RS
- 67 **Capítulo IV**
Análise crítica e comparativa dos casos de Fortaleza e Porto Alegre: avaliação e perspectivas
- 72 **Capítulo V**
Violações ao direito humano à cidade
- 81 **Capítulo VI**
Categorias jurídicas verificadas nos reassentamentos
- 87 **Capítulo VII**
Conclusão



Apresentação

O Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos é uma organização não governamental que começou a atuar no ano de 2001 dentro do ambiente social e político de realização do I Fórum Social Mundial que acontecia na cidade de Porto Alegre naquele ano. O Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos, desde o seu início, pautou sua atuação na defesa e promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, realizando trabalhos e atividades de inclusão social e também assessorando juridicamente movimentos de luta pela moradia em Porto Alegre e por todo o estado do Rio Grande do Sul como, por exemplo, movimentos sociais, cooperativas habitacionais, associações comunitárias e de bairros. Suas maiores conquistas nesse período foram o apoio à consolidação da luta urbana pelo acesso à terra no Rio Grande do Sul, mediante a defesa jurídica de assentamentos informais contra os despejos, a busca da regularização fundiária desses assentamentos e o apoio à produção habitacional de interesse social.

A partir do ano de 2011 o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos começa a atuar desde uma perspectiva também nacional, procurando ampliar a sua visão de implementação dos direitos humanos, elencando o tema dos conflitos territoriais urbanos como o seu guarda-chuva para inserir como eixos de atuação o tema da prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, a regularização fundiária e os reassentamentos urbanos, além dos processos de gentrificação. O Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos trabalha com uma visão estratégica dos direitos humanos em direção à sua efetividade, compreendendo ser importante a denúncia e a visibilidade das violações aos direitos, mas apostando fortemente na construção de alternativas de enfrentamento a essas violações e na busca pela garantia de direitos pelas vítimas das violações.

Introdução

Ao longo do tempo, o CDES Direitos Humanos vem experimentando a pesquisa militante desde a vivência de apoio às lutas urbanas por todo o Brasil. Assim foram os trabalhos de pesquisa e incidência realizados na cidade do Rio de Janeiro/RJ com a finalidade de compreender o contexto de violações ao direito humano à cidade ocorrido naquela cidade por conta das obras para viabilização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Fruto desse trabalho são as consolidações de duas publicações: *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro (2012): 1º Dossiê da Copa e Olimpíadas* realizado juntamente com o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do RJ e também *Os megaeventos esportivos na cidade do Rio de Janeiro e o direito à cidade: uma análise do marco jurídico local (2015)*. Em ambos trabalhos aparecem de forma latente as violações aos direitos humanos de um grande número de comunidades da cidade do Rio de Janeiro/RJ que foram removidas de suas moradias, bairros e relações para dar lugar a rodovias, avenidas, espaços de estacionamento, entre outros, sem que se viabilizasse uma política mínima de garantia de direitos dos atingidos pelo Estado brasileiro. Esses processos de violações aos direitos humanos tiveram a mesma repercussão e consequências quando o CDES Direitos Humanos trabalhou com as comunidades e indivíduos afetados por megaprojetos de desenvolvimento na cidade de Rio Grande/RS e cujo trabalho resultou consolidado na publicação: *Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Diagnóstico e Perspectivas – o caso de Rio Grande (2013)*.

Nesse trabalho de pesquisa militante o CDES Direitos Humanos verificou o impacto do processo de expansão portuária naquela cidade com recursos do governo federal via PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. O mesmo também verificado na cidade de Porto Alegre/RS com a pesquisa militante e que resultou na publicação: *Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Diagnóstico e Perspectivas – o caso de Porto Alegre (2013)*. Todo esse trabalho garantiu ao CDES Direitos Humanos a possibilidade de discutir e de concluir que existe um tema no Brasil que está totalmente pendente de regulamentação, de definição de uma política e de ações concretas. E esse é o tema dos reassentamentos urbanos.

Para além da amplitude do tema dos reassentamentos em geral, relacionados a construção de barragens, desastres, entre outros, interessa ao CDES Direitos Humanos especificamente os reassentamentos urbanos que acontecem nas cidades com vista a reestruturação urbana dos municípios desde o ponto de vista da disputa do território e do embate diário entre a financeirização da cidade e o direito de viver e conviver nessa mesma cidade. Por isso essa publicação é importante! Essa pesquisa militante pretende identificar dois processos de reassentamentos urbanos fruto de mega projetos em duas cidades diferentes, com diferentes atores, diferentes ritmos e diferentes processos, porém com uma coisa em comum: todos com flagrantes violações aos direitos humanos, especificamente o direito humano à cidade de comunidades inteiras e de indivíduos que viviam num determinado local por décadas e que por uma decisão administrativa e pública foram expulsos das formas mais variadas pos-

síveis de seus locais de moradia, desenvolvimento, crescimento e relações sociais e comunitárias.

Assim, o presente trabalho foi realizado na cidade de Fortaleza/CE especificamente com as comunidades atingidas pelas obras do VLT – Veículo Leve sob Trilhos, uma obra inicialmente pensada para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, mas que está inacabada. Também na cidade de Porto Alegre/RS com a construção da Nova Ponte do Guaíba, uma obra tida como estratégica para todo o estado do RS e que promete conectar o sul do estado com o restante do país sem a necessidade de se aguardar a passagem do transporte fluvial do Rio Guaíba como acontece com a ponte existente. A fim de viabilizar o trabalho de pesquisa e incidência nessas cidades, o CDES Direitos Humanos buscou o apoio de organizações locais, sendo em Fortaleza/CE o parceiro Coletivo URUCUM. No que se refere ao caso da obra da Nova Ponte do Guaíba em Porto Alegre/RS foi o CDES Direitos Humanos articulado com o Fórum Justiça e a Defensoria Pública da União que buscaram garantir ao apoio às lutas das comunidades atingidas. Essa articulação local foi decisiva na hora de se implementar a pesquisa, já que junto a esse trabalho investigativo é realizada a incidência para dar visibilidade às violações de direitos, denunciar às autoridades e cobrar soluções para que se garanta e efetivem os direitos humanos dos atingidos pelas obras. Assim, essa articulação local é fomentada a aprofundar os laços e articulações com os coletivos, movimentos e entidades locais que já estão organizados em torno da luta por direitos nessas localidades.

A par disso, o CDES Direitos Humanos trabalha essa publicação com algumas premissas importantes, quais sejam: a luta contra os despejos – a priorização do direito à moradia e à cidade das comunidades e pessoas afetados em detrimento do desenvolvimento – a necessidade de se buscar alternativas que evitem o deslocamento das comunidades de seus locais de origem e o estabelecimento de canais de participação e decisão dos atingidos. Esse trabalho do CDES Direitos Humanos pretende contribuir com o debate ainda pendente no Brasil relacionado aos deslocamentos ocasionados por grandes obras, e ainda servir como ferramenta de luta das comunidades e pessoas vulneráveis e que são atingidas por essas obras.



— Capítulo I

Uma análise do marco jurídico
de direitos humanos

UMA ANÁLISE DO MARCO JURÍDICO DE DIREITOS HUMANOS

A obrigação dos Estados de não promover despejos e de proteger os indivíduos e coletivos contra tal ameaça deriva de diversos instrumentos jurídicos internacionais que protegem o direito humano à moradia digna e demais direitos decorrentes, como o direito ao bem-estar, à privacidade e, no fim, à própria vida. O Brasil é signatário de múltiplas normas internacionais acerca da garantia destes direitos, estando obrigado, dessa forma, a respeitar as previsões de tais resoluções.

Contudo, a ocorrência dos despejos, apesar da previsão de excepcionalidade e das obrigações internacionais assumidas pelos Estados, consolidou-se como um recorrente problema sócio-político. Consequentemente, são rotineiros os procedimentos de reassentamento dos moradores despejados, frequentemente de forma irregular e violadora dos direitos humanos. Portanto, é necessário o desenvolvimento de um marco regulador de tais procedimentos. Nesse sentido, para se pensar em categorias conceituais importantes para os reassentamentos é necessária a verificação do que propõe os marcos internacionais de direitos humanos. A seguir, são referidas as previsões internacionais que tratam da questão, dando respaldo jurídico para a tutela do direito à moradia em tais contextos.

A **Declaração Universal de Direitos Humanos** foi o primeiro documento a reconhecer o direito à moradia como um Direito Humano universal, aceito e aplicável em todo o mundo como um dos direitos fundamentais para a vida¹. Está previsto na Declaração o seguinte

Artigo XII

Ninguém será sujeito à interferência em sua vida privada, em sua família, **em seu lar** ou em sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. **Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.**

Artigo XXV:

1. Todo ser humano tem **direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, 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 em circunstâncias fora de seu controle.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por sua vez, surgiu com a intenção de promover maior juridicidade aos dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de tal forma a determinar a responsabilização internacional dos Estados signatários na hipótese de violação dos direitos estipulados. É previsto no Pacto:

¹ JÚNIOR, D. N. S. et al. Diálogos sobre Justiça: Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos. 1. ed. São Paulo/Brasília: GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), 2013. p. 29.

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.

A seguir, outras previsões normativas internacionais que igualmente preveem o direito à moradia:

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

Artigo 17:

1. **Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência**, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação. 2. Toda pessoa terá **direito à proteção** da lei contra essas ingerências ou ofensas.

Convenção sobre os Direitos da Criança

Artigo 16: 1. Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação. 2. A criança tem direito à **proteção da lei contra essas interferências** ou atentados.

Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher

Artigo 14: 2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da **habitação**, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

Convenção sobre a eliminação de discriminação racial

Artigo 4º

Os Estados Membros condenam toda propaganda e todas as organizações que se inspirem em idéias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem étnica ou que pretendam justificar ou

encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais, e comprometem-se a adotar imediatamente medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação a uma tal discriminação, ou quaisquer atos de discriminação com este objetivo, tendo em vista os princípios formulados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e os direitos expressamente enunciados no artigo V da presente Convenção, inter alia:

d) Direito à **habitação**.

Convênio nº 169 da Organização Internacional do Trabalho

Artigo 20:

c) a assistência médica e social, segurança e saúde ocupacionais, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios decorrentes do emprego, bem como moradia;

Convenção Americana Direitos Humanos

Artigo 11:

Proteção da honra e da dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito da sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.

2. **Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada**, em 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.

O Guia “**Como Atuar em Projetos que Envolvem Despejos e Remoções**”, desenvolvido pela Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada, encarrega-se de orientar os projetos para que sejam desenvolvidos com respeito ao direito à moradia adequada das comunidades atingidas pelos despejos. O Guia indica as normas que garantem o direito à moradia digna categorizadas conforme tópicos:

Tratados internacionais de direitos humanos do sistema ONU que protegem o direito à moradia adequada:

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (artigo 25, parágrafo 1º);

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (artigo 17, parágrafo 1º);

Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) (artigo 11, parágrafo 1º);

Tratados regionais de direitos humanos que protegem o direito à moradia adequada:

Convenção Americana Direitos Humanos (artigo 11);

Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

Sobre o conteúdo do direito à moradia:

Comentário geral No. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

Sobre despejos forçados e remoções:

Comentário geral No. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

United Nations Comprehensive guidelines on Development-Based Displacement, 1997;

Basic Principles and guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, 2007;

Discriminação:

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 5, e, III);

Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (artigo 14, parágrafo 2º);

Crianças e adolescentes:

Convenção sobre os Direitos das Crianças (artigo 16, parágrafo 1º);

Deslocados internos e refugiados:

Convention Relating to the Status of Refugees (article 21);

Guiding Principles on Internal Displacement;

United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons;

United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons;

Pessoas com deficiência:

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2008;

Povos indígenas:

Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2008 Convention Relating to the Status of Refugees (article 21);

Pessoas vivendo em situação de guerra:

Geneva Convention (fourth) about Protection of Civilian Persons in Time of War, 1949 (article 49);

Trabalhadores migrantes:

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, 1990 (article 43, 1);

Uso da força policial:

Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials;
Basic Principles and guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for victims of gross violations of International Human Rights Law and Serious violations of International Humanitarian Law;

A respeito dos reassentamentos, indica o Guia que todas as medidas que tornem a moradia adequada no novo local devem ser concluídas antes da remoção, como as construções das casas, escolas, instalação de saneamento básico, etc. A nova moradia, terra ou território deve ter qualidade superior ou equivalente à moradia original, o que inclui as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, como por exemplo, condições para escoamento da produção e espaços de convívio social. Ainda, devem estar localizadas o mais próxima possível do local original e das fontes de meios de subsistência ou outra solução pactuada, com a devida adequação cultural e respeito às tradições do grupo.

Ademais, os custos de deslocamento para o trabalho ou para acessar serviços essenciais no novo local de moradia não devem pesar no orçamento das famílias, assim como os locais para onde as pessoas serão deslocadas não devem estar situados em áreas de proteção ambiental, de terra contaminada ou próximas de fontes de poluição que possam afetar o direito à saúde mental e física dos habitantes. O reassentamento deve ser realizado de forma justa e equitativa, não se admitindo discriminação contra grupos específicos, nem a formação de áreas segregadas e guetos e, por fim, não pode resultar na violação dos direitos humanos da população transferida, nem afetar negativamente as condições de vida da população que já habitava anteriormente o local. Em suma, deve respeitar os elementos que compõem a moradia adequada.

Outra orientação pertinente é desenvolvida no “Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas”, de março de 2017, responsável por instituir a aplicação dos Princípios Pinheiro, consagrando-se como importante marco para os procedimentos de reassentamento.

São chamados de “Princípios Pinheiro” os seguintes princípios: direito a não discriminação, à igualdade de homens e mulheres, à proteção contra deslocamentos, à intimidade e respeito ao lar, ao desfrute pacífico dos bens, à uma moradia adequada e à liberdade de circulação. Ainda, são previstos o direito à restituição das moradias e do patrimônio, bem como o direito ao retorno voluntário em condições de segurança e dignidade.

O Manual prevê que os Princípios são aplicáveis a todos os grupos de refugiados e pessoas despejadas que não optem pelo retorno, ou que não possam fazê-lo por razões políticas ou de continuação de um conflito, cerceadas por insegurança, etc. Portanto, as garantias dos Princípios Pinheiro, como a proteção de respeito ao lar e moradia adequada, por exemplo, também se aplicam aos procedimentos de reassentamento.

Por fim, é importante destacar a resolução **A/HRC/4/18 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**, que instituiu princípios e diretrizes de forma a orientar os procedimentos de reassentamentos decorrentes dos despejos. As diretrizes se aplicam às ações e omissões relacionadas com os reassentamentos coercitivos ou involuntários de pessoas, grupos e comunidades de seus lugares e/ou terras e os recursos comuns de propriedade que estavam ocupando ou de que dependiam, eliminando ou limitando com o reassentamento a capacidade de uma pessoa, um grupo ou uma comunidade de residir ou trabalhar em uma habitação sem que se tenha oferecido

ou não se tenha acesso a formas apropriadas de proteção jurídica ou de outro tipo².
Identifica ainda que:

Os despejos forçados constituem graves violações de uma série de direitos humanos internacionalmente reconhecidos, especialmente os direitos humanos à uma moradia adequada, à alimentação, à água, à saúde, à educação, ao trabalho, à segurança, à liberdade de tratos cruéis, inumanos e degradantes e a liberdade de circulação. Os despejos podem ser levados a cabo de forma legal, unicamente em circunstâncias excepcionais e em conformidade as disposições pertinentes do direito internacional relativo aos humanos direitos e do direito humanitário. [...] Os despejos forçados intensificam a desigualdade, os conflitos sociais, a segregação e a criação de guetos, que invariavelmente afetam os setores mais pobres, mais vulneráveis social e economicamente e os marginalizados, especialmente mulheres, crianças, minorias e povos indígenas³.

Parte, então, para as orientações aos Estados sobre medidas e procedimentos a que deverão adaptar-se para garantir que os despejos não sejam efetuados em contravenção às normas internacionais de direitos humanos, sendo a resolução um instrumento prático para ajudar os estados e organismos a desenvolver políticas, legislações, procedimentos e medidas preventivas e para oferecer recursos eficazes a aqueles cujos direitos humanos tenham sido violados, no caso da falta de medidas preventivas.

Acerca das obrigações gerais, corresponde aos Estados a obrigação principal de aplicar os direitos humanos e normas humanitárias visando assegurar o respeito a todos os direitos consagrados nos tratados vinculantes e os princípios gerais do direito público internacional. Nesse sentido: os Estados não violarão os direitos humanos territorial ou extraterritorialmente, garantirão que outras partes dentro da jurisdição estatal e sob seu controle eficaz não violem os direitos humanos dos demais; adotarão medidas preventivas e corretivas para respeitar os direitos humanos e proporcionar assistência às pessoas cujos direitos tenham sido violados.

A resolução prevê como princípio básico de direitos humanos que todas as pessoas, grupos e comunidades tenham direito ao reassentamento, que inclui direito a uma terra distinta melhor ou de igual qualidade, e uma habitação que deve satisfazer os seguintes critérios de adequação: facilidade de acesso, acessibilidade, habitabilidade, segurança de posse, adequação cultural, adequação do lugar e acesso a serviços essenciais, como saúde e educação.

A respeito dos procedimentos prévios aos reassentamentos, nos processos de planejamento e desenvolvimentos urbanos e rurais, devem participar todos que podem ver-se afetados e incluir os seguintes elementos: aviso apropriado a todas as pessoas possivelmente afetadas de que se está considerando o despejo e de que haverá audiências públicas dos planos e alternativas propostas; difusão eficaz pelas autoridades de informação correspondente, em particular os registros da terra e planos amplos de reassentamento propostos, com medidas dirigidas especialmente a proteger os grupos vulneráveis; um prazo razoável para o exame público, a formulação de comentários e objeções sobre o plano proposto; oportunidades e medidas para facilitar a prestação de assessoramento jurídico, técnico e de outro tipo às pessoas afetadas sobre seus direitos e opções; celebração de audi-

2 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A/HRC/4/18. 2018.

3 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A/HRC/4/18. 2018. Tradução própria.

ências públicas que deem a oportunidade às pessoas afetadas sobre seus direitos e opções e, por fim, celebração de audiências públicas que deem a oportunidade às pessoas afetadas e seus defensores a impugnar a decisão de despejo e/ou apresentar propostas alternativas e formular suas exigências e prioridades de desenvolvimento.

Os Estados devem explorar plenamente todas as alternativas possíveis aos despejos. Todos os grupos e pessoas que podem ver-se afetados, em particular as mulheres, os povos indígenas e pessoas com incapacidades. Nos casos em que não se consiga chegar a uma alternativa proposta, um órgão independente que tenha autoridade constitucional, deveria encarregar-se da mediação, a arbitragem ou a decisão, conforme reste apropriado.

Ainda, durante os processos de planejamento, deverão ser oferecidas oportunidades para o diálogo e consulta a todo espectro de pessoas afetadas, em particular mulheres e grupos vulneráveis e marginalizados. Antes de qualquer decisão sobre o início de um despejo, as autoridades devem demonstrar que o despejo é inevitável e corresponde aos compromissos internacionais de direitos humanos que protegem o bem-estar geral.

Qualquer decisão relacionada com os despejos deve ser anunciada por escrito no idioma local a todas as pessoas afetadas, com suficiente antecipação. O aviso deve conter uma justificativa detalhada da decisão, em particular sobre: a ausência de alternativas razoáveis; detalhes da alternativa proposta; quando não há alternativas, todas as medidas adotadas e previstas para reduzir ao mínimo os efeitos prejudiciais dos despejos. Todas as decisões definitivas devem ser objeto de um exame administrativo e judicial. Deve-se garantir às partes afetadas acesso oportuno à assistência gratuita.

Um aviso apropriado do despejo deve permitir e possibilitar que as pessoas objeto do despejo façam um inventário para avaliar seus bens imóveis, etc. Deve dar-se a oportunidade a todas as pessoas objeto do despejo de avaliar e documentar as perdas não monetárias que não de ser indenizadas.

Já durante os despejos, os requisitos de procedimento para garantir o respeito às normas de direitos humanos incluem a presença obrigatória durante os despejos de funcionários governamentais ou seus representantes. Os funcionários devem identificar-se às pessoas que serão despejadas e apresentar uma autorização oficial para tal.

Deve ser permitido o acesso de observadores neutros, em particular observadores nacionais e internacionais, a pedido destes, para garantir a transparência e o cumprimento dos princípios internacionais de direitos humanos durante a execução de qualquer despejo. Os despejos não deveriam realizar-se de forma que viole a dignidade e direitos humanos à vida e à segurança dos afetados.

Qualquer uso legal da força deve respeitar os princípios da necessidade e proporcionalidade, assim como os princípios básicos sobre o emprego de força e armas de fogo por parte dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei e o código de conduta nacional ou local que corresponda às normas internacionais de aplicação da lei e dos direitos humanos.

Os despejos não devem ser efetuados com tempo “inclemente”, à noite, durante feriados ou festas religiosas, antes de eleições, durante ou logo antes de períodos de provas escolares. Os Estados e seus agentes devem adotar medidas para garantir que ninguém seja objeto de ataques diretos ou indiscriminados ou outros atos de violência, especialmente contra mulheres e crianças, ou privado arbitrariamente de seus bens ou posses como consequência da demolição, incêndio intencional e outras formas de destruição deliberada, negligência ou qualquer outra forma de castigo coletivo. Os bens e posses abandonados involuntariamente devem ser protegidos contra destruição e apropriação, a ocupação ou uso arbitrário e ilegal.

Posteriormente ao despejo, o governo, ou qualquer parte responsável em proporcionar uma indenização

justa e um alojamento alternativo suficiente, ou a restituição quando factível, devem fazê-lo imediatamente após o despejo, exceto nos casos de força maior. Como mínimo, independentemente das circunstâncias e sem discriminação, as autoridades competentes devem garantir que as pessoas ou grupos despejados tenham acesso seguro a:

- a) alimentos essenciais, água potável e saneamento;
- b) alojamento básico e habitação;
- c) vestimentas apropriadas;
- d) serviços médicos essenciais;
- e) fontes de sustento;
- g) instalações de cuidado e educação para as crianças.

O Estado também deveria garantir que os membros da mesma família, ou comunidade, não se separem como consequência dos despejos. Deve garantir cuidados e atenção médica necessários, bem como serviços psicossociais.

Os lugares determinados de reinstalação devem responder aos critérios de uma habitação adequada de acordo com o direito internacional relativo aos direitos humanos. São estes:

- a)** segurança de posse;
- b)** serviços, materiais, instalações e infraestruturas como de água potável, energia para cozinhar, calefação e luz, saneamento, meios de lavar roupa, formas de armazenar alimentos, lixões, drenagens do lugar e serviços de emergência, e nos casos apropriados, acesso a recursos naturais e comuns;
- c)** habitação acessível;
- d)** habitação que ofereça aos habitantes espaço suficiente, proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento etc., bem como portadores de enfermidades, garantindo a segurança física dos ocupantes;
- e)** acessibilidade para os grupos em situação de desvantagem;
- f)** acesso a oportunidades de emprego, serviços de atenção de saúde, escolas, centros de cuidado de crianças e outras instalações sociais, tanto em zonas urbanas como rurais;
- g)** uma habitação culturalmente apropriada.

Para garantir a segurança do local, uma habitação adequada deve reunir também os seguintes elementos essenciais: privacidade e segurança, participação na adoção de decisões, proteção contra a violência e acesso aos meios de defesa por qualquer violação de que tenham padecido.

Acerca dos recursos, os indivíduos têm direito de acessar a um recurso em tempo hábil, bem como a uma audiência imparcial, com assistência jurídica, retorno, restituição, reassentamento, reabilitação e indenização. Isso deve ajustar-se aos princípios referidos anteriormente.

Ainda, os indivíduos possuem direito a uma indenização justa e parcial por quaisquer bens pessoais perdidos, imóveis ou de outro tipo, em particular os direitos e interesses relacionados com a propriedade. Deve-se

indenizar ser qualquer dano economicamente avaliável. A indenização em efetivo de forma alguma deve substituir a indenização real em forma de terras ou recursos comuns de propriedade.

Todas as pessoas despejadas, independentemente de possuírem título de propriedade, devem ter direito a uma indenização pelas perdas, resgate e transporte de seus bens afetados, em particular sua residência inicial e as terras pedidas ou que sofreram danos no processo. A consideração das circunstâncias de cada caso permitirá oferecer indenização pelas perdas relacionadas com as formas não oficiais de propriedade.

Na medida em que a avaliação dos danos econômicos não entre na assistência para a reinstalação, esta avaliação deve ter em conta as perdas e os gastos, por exemplo, das parcelas e estruturas da casa, o conteúdo, infraestruturas, hipotecas e dívidas pendentes, casa provisória, gastos burocráticos, casa alternativa, salários e ingressos perdidos, oportunidades educacionais perdidas, atenção sanitária e médica, gastos de reassentamento e transporte.

Quando o lugar e terra sejam também fonte de sustento, a avaliação do efeito e perdas deve ter em conta as perdas dos negócios, equipamento/inventário, etc. Por fim, devem os Estados proporcionar às vítimas dos despejos forçados, ou ajudá-las a obter, uma indenização apropriada ou outras formas de reparação justa.

Os Estados devem supervisionar ativamente e levar a cabo avaliações quantitativas e qualitativas para determinar número, tipo e consequências a longo prazo dos despejos. Para isto é preciso encarregar um órgão nacional independente como, por exemplo, uma instituição nacional de direitos humanos, para a vigilância e investigação dos despejos forçados e o cumprimento por parte dos Estados destas diretrizes e o direito internacional relativo aos direitos humanos.

A comunidade internacional possui função de promover, proteger e realizar o direito humano à moradia, à terra e à propriedade. Deve ter plenamente em conta a proibição dos despejos forçados em virtude do direito internacional relativo aos direitos humanos e normas conexas. Devem estabelecer mecanismos de denúncia, aderir a eles, para os casos de despejos forçados que se derivam de suas próprias práticas e políticas.

Empresas transacionais e demais empresas comerciais devem respeitar o direito humano à moradia adequada, em particular respeitar a proibição dos despejos forçados, dentro de suas respectivas esferas de atividade e influência.

O **World Bank Group**, a exemplo disso, desenvolveu um plano de ação visando aprimorar a gestão de salvaguardas e resultados de procedimentos de reassentamento, criando uma nova estrutura organizacional. O plano propõe ações em nove áreas, onde o relatório desenvolvido encontrou problemas. Foca em aprimorar a preparação e implementação dos reassentamentos, dados os impactos que ocorrem nas vidas das pessoas afetadas pelos projetos do banco.

Consiste, inicialmente, em uma **avaliação de risco**, avaliando os riscos relacionados às salvaguardas nos seus projetos, e designando os especialistas sociais e ambientais mais experientes para as operações de maiores riscos. Ainda, estipula um **monitoramento de medidas de mitigação**, com a inclusão de dois sistemas de rastreamento para melhor monitorar a implementação de medidas de mitigação, o Rastreamento do Desempenho Ambiental Sistema e a ferramenta Tracking Social Performance, um mecanismo para as pessoas relatarem preocupações ou reclamações ao World Bank ao se sentirem injustamente tratadas ou afetadas por algum projeto do banco.

Promove, também, **cheques, saldos e acordos de prestação de contas**, com uma organização que divulgará as melhores salvaguardas mais rapidamente acerca de práticas e inovações, harmonizando práticas e designando funcionários mais experientes para os projetos. A Equipe Consultiva de Padrões Ambientais e Sociais

garantirá que se tenha uma abordagem consistente país a país. O plano institui também a **atribuição de conhecimentos técnicos**, com especialistas devidamente credenciados, e consultores ambientais e sociais em todos os seus projetos.

A partir da supervisão e do credenciamento pessoal, ambiental e social, o banco promoverá **desenvolvimento de habilidades**, com o treinamento obrigatório sobre as medidas citadas neste plano de ação e, quando adotadas, sobre as políticas em nosso novo e estrutura social. Ainda, prevê o **financiamento para gerenciamento de riscos ambientais e sociais**, aumentando o orçamento disponível para gerenciamento de salvaguardas. Prevê também a promoção de uma **liderança institucional em gestão de riscos ambientais e sociais**, com um portfólio que será periodicamente digitalizado em vários níveis de gerenciamento para identificar projetos onde atenção adicional e recursos podem ser necessários.

Haverá a concretização de **planejamento, gerenciamento e supervisão de reassentamentos**, com o preparo de novas listas de verificação para garantir que os problemas de reassentamentos sejam tratados adequadamente em diferentes estágios da preparação do projeto e implementação. Essas listas de verificação incluem novos requisitos de relatório, consulta de cidadãos, mecanismos de reclamação. Será oferecido suporte técnico dedicado a países que tenham diferenças significativas entre a legislação nacional e as políticas do World Bank.

Por fim, prevê a **reforma das políticas do World Bank**, exigindo mais mecanismos robustos de queixas e um melhor monitoramento dos riscos, que informarão a maneira como alocar os recursos para supervisionar melhor os projetos do banco.



Capítulo II

A legislação nacional e jurisprudência aplicada aos reassentamentos urbanos

Os reassentamentos no Brasil carecem de normas jurídicas orientadoras dos direitos e deveres dos envolvidos num processo desses. Via de regra, é utilizado o conceito de desapropriação previsto na Constituição Federal – art. 5º, inc. XXIV:

“A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

Esse artigo da Constituição federal é regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de Junho de 1941. O documento que chega mais próximo desse tema é a Medida provisória 2.220/2001 no seu art. 4º que prevê que:

“No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local.”

Porém, é forçoso concluir que a maioria dos reassentamentos urbanos incidem sobre assentamentos precários que não estão formalizados perante o cartório de Registro de Imóveis, traduzindo na falta de título de propriedade dos seus moradores. Justamente aí é que se encontra a lacuna e o terreno fértil para violações de direitos humanos das comunidades pobres atingidas por um reassentamento.

Desde o ano de 2018 está em vigor a **Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos** – CNDH que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Esta Resolução estabelece como diretrizes gerais:

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§ 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

No âmbito legislativo brasileiro essa é a norma orientativa mais completa sobre o tema, porém ainda limitada porque não tem como pressuposto reger unicamente os reassentamentos urbanos, porém todo e qualquer conflito coletivo urbano e rural. Todavia é um marco a ser seguido como importante orientação na garantia de direitos humanos nesses conflitos territoriais.

No que se refere a jurisprudência, existem julgados que são emblemáticos na defesa dos direitos humanos das comunidades vulneráveis e que não tem proteção do estado em processos de reassentamentos. Estabelecem orientações aos poderes públicos de como atuarem nesses casos na falta de legislação e marco jurídico próprio no Brasil.

A Ocupação Isidoro, localizada em Belo Horizonte (MG), foi pautada pelo noticiário como vítima de uma das mais alarmantes ameaças de despejo, inclusive em escala internacional, tendo em conta o elevado número de atingidos que possuíam moradia consolidada na região. O caso acabou por estabelecer um marco jurisprudencial importante no Brasil, a partir de decisão do Superior Tribunal de Justiça favorável aos moradores.

Quatro moradores da região impetraram Mandado de Segurança contra a ordem de despejo do Governo do Estado de Minas Gerais, alegando as altas chances de ocorrência de graves violações aos direitos humanos caso o despejo fosse consumado, uma vez que residiam na região cerca de 30.000 pessoas, fato que provavelmente acarretaria em atos de violência por parte da polícia, além de atingir pessoas em situação de maior vulnerabilidade, como idosos, crianças e pessoas com deficiência. Conforme consta na decisão:

Não raro, porém, a despeito de toda normatização e do preparo da digna Polícia Militar, tais medidas, quando atingem avultada população - na espécie dos autos, trata-se de 30.000 (trinta mil) assentados -, vêm **desacompanhadas da atenção devida à dignidade da pessoa humana** e, com indesejável frequência, geram atos de violência.

Desta forma, **a Corte Superior concedeu Mandado de Segurança⁴ para os moradores da região de Isidoro**, impedindo a ação de reintegração de posse por parte do Estado de Minas Gerais. Decidiu, então, em favor do direito à moradia, da dignidade da pessoa humana, em suma, dos direitos humanos. Citando a decisão do Superior Tribunal:

Ao contrário do que asseverou o Tribunal de Justiça mineiro, o writ não busca provimento inócuo e genérico. A matéria posta em discussão envolve a **proteção dos direitos à dignidade da pessoa humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia**, consoante o disposto nos arts. 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 16 da Convenção dos Direitos das Crianças e 6º da Constituição Federal.

Refutando as alegações do governo de Minas – que valeu-se do argumento de que os autores do Mandado de Segurança buscavam meramente desrespeitar determinação judicial prévia favorável ao despejo –, o tribunal sublinhou que as normas internacionais de direitos humanos devem ser respeitadas, uma vez que o Brasil

4 RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 48.316 - MG (2015/0106718-5).

comprometeu-se com tais documentos. Ainda, concluiu que os moradores buscavam proteger-se de possíveis atos de violência e ilegalidades, e não apenas descumprir decisão judicial. Declarou a Corte:

O pedido resume-se à concessão de segurança de modo a impedir que **“as autoridades coatoras realizem a reintegração de posse sem o cumprimento dos regramentos previstos nos tratados internacionais que o Brasil é signatário**, bem como na Diretriz 3.01.02/2011-CG” (e-STJ, fl. 19). Vale dizer, o mandado de segurança não foi ajuizado contra a requisição de medidas policiais para apoiar o cumprimento de mandado de despejo, mas, com o fito de prevenir ilegalidades, abusos e o uso da violência pelo Estado no cumprimento da ordem judicial.

Essa decisão, portanto, estabelece um importante marco de reconhecimento por parte do sistema de justiça brasileiro dos tratados internacionais acerca dos direitos humanos, especificamente o direito à moradia e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. Na decisão, são referidas também as recomendações do Escritório de Direitos Humanos de Minas Gerais, conforme instituído pelo Decreto estadual n. 43.685, ainda a Lei estadual n. 13.053/98 e a Diretriz para Prestação de Serviços de Segurança Pública 3.01.02/2011-CG da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

Tais recomendações e normas tratam de procedimentos específicos voltados a operações de desocupação de imóveis. Em conjunto com as normas internacionais, a decisão refere os seguintes procedimentos: avisar com 48 horas de antecedência à data da reintegração, providenciar ambulâncias no local e garantir local de abrigo para todas as famílias despejadas. De acordo com a Corte, o governo do estado deve ser compelido judicialmente a tomar tais providências, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da dignidade da pessoa humana e da separação das funções estatais e, ainda, “sob pena de se permitir uma das mais graves violações de direitos humanos já presenciada na história recente do Brasil, algo talvez até maior do que o triste e violento episódio da desocupação de “Pinheirinhos”⁵”.

A Lei estadual n. 13.053/98, citada no acórdão, institui que:

Art. 1º O Poder Executivo comunicará a requisição de força policial para reintegração de posse de área ocupada com a finalidade de moradia ou cultivo de terra, de imediato e antes de seu efetivo cumprimento:

- I - ao Prefeito do município;
- II - à Câmara Municipal;
- III - ao órgão municipal de defesa dos direitos humanos;
- IV - ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos;
- V - ao Conselho Estadual de Defesa Social;
- VI - à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa.

Art. 2º Na comunicação de que trata o art. 1º serão indicados:

5

A desocupação referida, “Pinheirinhos”, atingiu número estimado entre 6 e 9 mil moradores, enquanto na Ocupação de Isidoro seriam 30.000 atingidos.

- I - a comarca, o juízo e número da ação em que foi determinada a reintegração de posse, bem como o nome das partes;
- II - o número exato ou aproximado de famílias instaladas na área a ser desocupada;
- III - a data e a hora em que deverá ser realizada a desocupação;
- IV - a identificação das unidades policiais que atuarão no auxílio ao cumprimento da ordem judícia.

A respeito da **Diretriz para Prestação de Serviços de Segurança Pública 3.01.02/2011-CG** da Polícia Militar de Minas Gerais, é responsável por orientar e regular o emprego da PMMG nas ações orientadas ao cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse e contempla, entre outros aspectos, a realização de campanhas preventivas e panfletagem, a disponibilização de UTIs móveis e ambulâncias, proteção especial às crianças, mulheres e idosos e, sobretudo, o uso progressivo da força.

A decisão do STJ menciona, então, as normas referentes aos procedimentos que devem ser seguidos, sublinhando a defesa dos princípios gerais de direitos humanos. Reitera, por conseguinte, a necessidade da defesa das normas internacionais sobre o assunto, posicionando-se contra os atos de violência e contrários ao princípio da dignidade da pessoa humana. Conclui, ainda, a inevitabilidade das violações às normas referidas em caso de reintegração de posse em região com amplo número de moradores, como a Ocupação Isidoro.

Igualmente no Estado do Paraná foi negada a intervenção federal a fins de reintegração de posse⁶, uma vez que poderia causar coerção ou sofrimento maior que sua justificação institucional. Em área ocupada há vários anos por cerca de 56 famílias, sem destino ou local de acomodação digna, o despejo foi considerado pela Corte Superior quadro de inviável atuação judicial em que a intervenção federal não seria recomendada, uma vez que resultaria em conflito social muito maior que o suposto prejuízo do particular. Tal intervenção perderia a sua razão constitucional ao gerar ambiente de insegurança e intranquilidade, enquanto a atividade jurisdicional deve voltar-se à paz social e à proteção de direitos. Aplicando, então, o princípio da proporcionalidade, o Tribunal optou por não promover a medida de despejo, constatando que:

Se ao Estado não resta senão respeitar a afetação pública do imóvel produzida pela ocupação de terceiros sobre o bem particular com o intuito de ocupá-lo para distribuí-lo, segue-se que, em razão da motivação identificada nos autos, cuida-se de caso de afetação por interesse público a submeter-se então ao regime próprio dessa modalidade jurisprudencial de perda e aquisição da propriedade, que, no caso, por construção, se resolverá em reparação a ser buscada via de ação de indenização (desapropriação indireta) promovida pelo interessado.

Então, concluiu que a resolução do caso daria-se pela via de indenização, considerada desapropriação indireta, a ser promovida pela parte interessada. Acerca disso, outro marco importante na questão da garantia do direito à moradia digna, também do Superior Tribunal de Justiça, foi o reconhecimento do direito à indenização ao detentor da posse de um território alvo de ação de reintegração de posse, ainda que sem a propriedade do terreno.

A Companhia de Saneamento Básico de São Paulo, autora do recurso⁷, alegou que o morador alvo de despejo não poderia receber indenização por conta de ausência de título de propriedade, não bastando instrumento particular de cessão de direitos possessórios. Contudo, foi decidido na Corte Superior que “O expropriado que detém apenas a posse do imóvel tem direito a receber a correspondente indenização”. Citando o STF, a Corte referiu que:

Consoante jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, verbis: “Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas também, o que tenha sobre ele direito real limitado bem como direito de posse” (STF, RE 70.338, Rel. Antonio Nader).

Com tal decisão, portanto, ficou decidido no Tribunal Superior que a desapropriação pode recair sobre a posse, podendo o expropriado levantar o preço da indenização sem a prova do domínio. Tal decisão embasou-se no seguinte entendimento extraído de precedente judicial⁸:

A posse é um fenômeno fático que merece proteção jurídica (arts. 1.196 e ss. do Código Civil vigente, arts. 485 e ss. do Código Civil revogado), e, via de consequência, **pode ser indenizada** - como ocorre, e.g., nos casos de desapropriação em que o proprietário não reúne a condição de possuidor e, com a imissão do ente público na posse, ambos (proprietário e possuidor) têm parcela do patrimônio jurídico prejudicada.

Citando ainda outra jurisprudência⁹, constatou que “A posse, conquanto imaterial em sua conceituação, é um fato jurígeno, sinal exterior da propriedade. É; portanto, um bem jurídico e, como tal, suscetível de proteção. Daí por que a posse é indenizável, como todo ‘e qualquer bem.’”. Dessa maneira, afirmou a posse como bem jurídico suscetível de proteção da mesma forma que os demais bens. Com isso, infere que em razão do desaparecimento do direito à coisa, o possuidor, titular de promessa de compra e venda em relação ao imóvel desapropriado, possui garantia do direito à indenização.

Reiterando tal decisão, no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, tramitou ação¹⁰ que também consolidou-se como marco jurisprudencial importante para o assunto. O processo deu-se a partir do Projeto Corredor Transcarioca, projeto de megaobra decorrente da Copa Mundial de 2014 que afetou amplamente a região, atingindo mais de 3.000 moradores. Os moradores, então, passaram a exigir justa indenização relativa à perda de suas moradias. Conforme o TJRJ, “o direito à justa e prévia indenização que se impõe como requisito para a imissão na posse do bem expropriado tem por escopo assegurar os direitos fundamentais à propriedade e moradia previstos na Constituição”. Dessa maneira, firmou-se que:

Portanto, diante da ausência de manifestação daquele que figura no RGI como proprietário que, não obstante as diversas diligências realizadas, não foi localizado. E, considerando a inequívoca prova documental de que os agravantes eram os legítimos pos-

7 RECURSO ESPECIAL Nº 1.118.854 - SP (2009/0011060-4)

8 REsp 953.910/BA

9 REsp 769.731/PR

10 Agravo de Instrumento nº 0023390-14.2011.8.19.0000

suidores da área desapropriada - fato reconhecido pelo próprio ente expropriante, que admitiu ter sido a imissão efetivada somente após o cadastramento dos ocupantes em programas de auxílio habitacional promovidos pela Secretaria de Habitação -, o direito à indenizatória há de ser deferido em favor dos agravantes, como forma de reparação pela perda do imóvel onde residiam com suas famílias. [...] os pressupostos fáticos para a usucapião encontravam-se consolidados, não havendo porque continuar impedindo o levantamento da indenização pelos agravantes, que além de possuidores, também já teriam direito à titularidade do bem.

Portanto, a Corte reconheceu o direito dos moradores inclusive à propriedade dos terrenos, uma vez que haviam cumprido os requisitos do usucapião, como o tempo de posse, ausência de resistência do proprietário, etc. Então, reconheceu a eles a garantia de justa e prévia indenização. Segue importante afirmação do Tribunal:

[...] **não é o registro no cartório imobiliário que atribui a propriedade**, como sucede no contrato de compra e venda, por exemplo. A propriedade já foi adquirida pela consumação do substrato fático previsto na lei, de modo que o registro da sentença tem o **efeito de regularizar a cadeia sucessória de domínio de imóveis urbanos. A legitimidade do possuidor para o recebimento da indenização decorrente da desapropriação já é há tempos reconhecido pela jurisprudência.** [...]



Capítulo III

Algumas consequências do modelo atual de reassentamentos a partir de casos concretos



FORTALEZA/CE

O caso do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Ramal Parangaba - Mucuripe.

1. CONTEXTO

A preparação para a Copa do Mundo de 2014 evidenciou o quanto a gestão pública tem um papel central na criação de um ambiente propício aos investimentos, principalmente aqueles vinculados aos setores de capital imobiliário, obras públicas, transportes, entretenimento e comunicações. Tais investimentos seriam fundamentais para viabilizar as novas condições de acumulação urbana das cidades brasileiras. Através dessa lógica a reestruturação urbana das cidades deve contribuir para a criação de novas condições de produção, circulação e consumo centrados em alguns setores econômicos tradicionais importantes. O transporte como um ramo do setor de serviços é importante no âmbito das infraestruturas necessárias tanto para circulação de mercadorias, como também para a circulação de pessoas.

Nas cidades brasileiras que foram sedes para o Mundial FIFA 2014 e Jogos Olímpicos de 2016 as obras de mobilidade urbana foram as primeiras a serem apontadas como ações prioritárias pelos organizadores, passando a compor, portanto a Matriz de Responsabilidade dos Municípios para com a organização dos eventos.

Com o anúncio realizado em maio de 2009, que Fortaleza seria uma das cidades sedes do Mundial FIFA 2014, o governo do Estado justificou a retomada do projeto de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), apresentado em meados de 2003 pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR): o projeto do VLT Ramal Parangaba – Mucuripe. O estudo de viabilidade apresentado pela METROFOR aproveitou a linha férrea, que é o atual ramal de cargas (em uso por uma empresa privada), e que pertencia à antiga estatal RFFSA (Rede Ferroviária Federal S/A), usada principalmente para o escoamento da produção da indústria local para o Porto do Mucuripe.

O poder público como agente central destes processos de reestruturação urbana tem criado diversas medidas vinculadas a estes investimentos sendo uma delas a remoção de comunidades de baixa renda de áreas com valorização imobiliárias. Além de outras como parcerias público privadas, as tais PPPs, e as operações urbanas consorciadas.

Um ano após Fortaleza ser eleita como uma das cidades da Copa do Mundo no Brasil o Governador Cid Gomes assinou o Decreto nº 30.263 em que declarava “de utilidade pública, para fins de desapropriação” uma área total de 381.592,87 m² ao longo do trecho do antigo ramal Parangaba – Mucuripe da RFFSA e suas margens. Ocorre que a maior parte desse trajeto de desapropriação são territórios ocupados por comunidades dentre elas: **Trilha do Senhor, Aldaci 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. Muitas comunidades existem desde as décadas de 1950.**

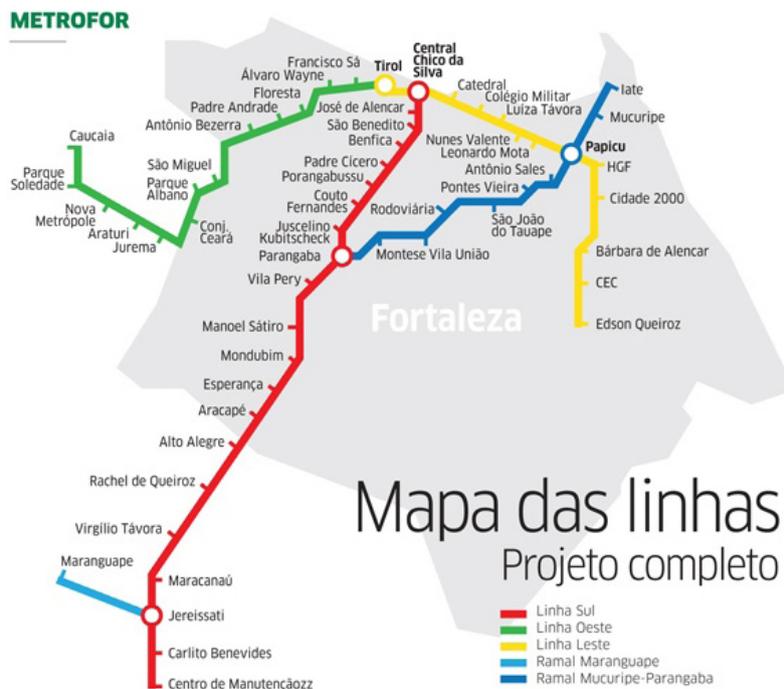


Figura 1 - Mapa das linhas do Projeto do VLT Ramal Parangaba - Mucuripe. Fonte: METROFOR

Além do decreto, o Governo do Estado obteve, junto a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMA), a concessão de uma Licença Prévia para a realização das obras do VLT e o Termo de Referência para elaborar o Estudo de Impacto Ambiental do projeto. A Licença Prévia e o Termo de Referência autorizaram a Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra) a realizar contratação de empresas para auxiliá-la na tarefa de entregar rapidamente os projetos básicos, incluindo o levantamento dos valores dos imóveis das comunidades localizadas na área objeto do decreto de desapropriação do Estado. Estava dada a largada para o início do projeto de construção do Veículo Leve sobre Trilhos e do martírio, das comunidades próximas ao ramal ferroviário Parangaba – Mucuripe.

A existência de comunidades de baixa renda em áreas de interesse dos agentes econômicos torna-se um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público por meio de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações ou simplesmente despejos (Fortaleza, 2015). As primeiras ações realizadas pelo Governo do Estado do Ceará para viabilizar a execução do projeto, demonstraram a negligência dos gestores públicos com as comunidades moradoras das áreas afetadas pelo projeto. Evidenciado, por exemplo, pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) elaborado pela empresa Geoplan Projetos e Construções Ltda., em 2011. O EIA foi considerado como insuficiente pelo Tribunal de Contas do Estado¹¹ e Ministério Público Federal diante da ausência de alternativas para a implantação do projeto; da ausência de estudo de impacto de vizinhança; da falta de análise dos impactos ambientais nas zonas de proteção ambiental e de ocupação urbana.

11 TCE - Relatório de inspeção N° 0002/2011

Em Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos, que pautou a situação de moradia das famílias atingidas pela obra do VLT, realizada em 01 de abril de 2015, o Ministério Público Federal fez recomendações à Semace para complementar o Estudo de Impacto Ambiental apresentado pelo Governo do Estado. Conforme o MPF o estudo deveria conter, entre outras coisas: “a) todas as alternativas quanto às medidas mitigadoras e compensatórias, considerando que somente a indenização por desapropriação é mencionada como medida para as comunidades afetadas; b) apresentação de projeto habitacional, como determina o Plano Diretor de Fortaleza”. E ordenou a paralisação do licenciamento ambiental até a complementação do EIA/RIMA e que, depois de realizadas as correções, fosse realizada nova audiência pública para discutir o estudo com as comunidades. A SEINFRA negou a realização de nova audiência pública para que fossem avaliadas, discutidas e se for o caso, questionadas as complementações ao EIA/RIMA.

Em relação à ocupação urbana o estudo não apresentava informações referentes à estimativa do número de casas, lojas ou edificações que efetivamente seriam afetados, caso o projeto fosse executado no traçado proposto. Sendo que em 2010, durante a realização do EIA as comunidades foram visitadas por profissionais de empresas contratadas pelo Governo do Estado para realizar o cadastramento socioeconômico e laudos de avaliação dos imóveis atingidos. Visitas estas, questionadas pelas comunidades e pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, diante da falta de informações concretas sobre o projeto e pela truculência dos agentes contratados e públicos. Mesmo diante dessas ações houve grande indefinição e desinformação quanto ao número de famílias atingidas diretamente com a obra. Inicialmente a informação eram 3.500 famílias/imóveis em 2010, passando a 2.700 famílias/imóveis em 2011, a 2.185 famílias/imóveis 2012, conforme anunciado pelo site oficial do Governo Federal.

O projeto do VLT desde o início até o momento, aproximadamente 7 anos em andamento, foi marcado por informações suprimidas, pela ausência de participação das comunidades afetadas e pela falta de transparência sobre as decisões referentes ao projeto. Esses elementos, associados a discursos descolados de ações práticas e às propostas que foram apresentadas e posteriormente alteradas, expuseram as famílias a uma situação de vulnerabilidade, incerteza e insegurança, afetando a sua saúde física e emocional.

Na visita, realizada pelo CDES Direitos Humanos juntamente com o Coletivo Urucum em dezembro de 2015, a comunidade Trilha do Senhor fomos recebidos por uma das lideranças da comunidade, enquanto nos apresentava a comunidade a liderança relatou que haviam muitos idosos e idosas na comunidade, que estavam adoecendo e alguns não resistiram e faleceram, pois a saúde dessas pessoas se fragilizou em virtude dos constrangimentos, coação e insegurança em relação ao futuro após o início das ações do projeto.

2. O PROJETO DE REASSENTAMENTO

Por onde passa o VLT?!

O projeto em execução prevê a conexão ferroviária de 12,7 km, entre a Estação Parangaba e o Porto do Mucuripe, utilizando-se da linha férrea já existente. Engloba também a construção de 10 estações, sendo duas delas interligadas a terminais de ônibus urbanos. Inicialmente foi incluído nos projetos PAC Copa (2014) com a justificativa de ligar o Porto Mucuripe/Zona hoteleira à Arena Castelão – via Parangaba. Conforme informações de Estudo de Impacto Ambiental (2011) o projeto atenderá uma Área de Influência (Direta e Indireta) de 22 bairros

com uma demanda estimada média de 90 mil passageiros/dia (CEARÁ, 2011). Há muitas controvérsias quanto a real demanda a ser atendida por este modal, visto que o grande fluxo de passageiros se dá no sentido oeste/leste, ou seja, os passageiros circulam da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e bairros da região oeste de Fortaleza para trabalhar nos bairros como Centro, Aldeota, Meireles, em vez do sentido norte/sul para o qual foi desenhado o VLT.

O projeto VLT interliga duas centralidades em consolidação na cidade. O bairro Parangaba caracterizado pela existência da Estação Ferroviária da Parangaba (Estrada de Ferro de Baturité da Rede de Viação Cearense de 1873). Com a implantação de terminal intermodal reunindo ônibus, metro e o VLT o bairro aumentará a sua importância como centralidade na cidade. Além de que nos últimos anos, o bairro tem recebido uma série de investimentos imobiliários (shoppings, edifícios residenciais e comerciais).

A outra centralidade é o entorno do Porto do Mucuripe. O bairro Cais do Porto se desenvolveu com a instalação do Porto do Mucuripe, a partir de 1940. A região do Porto, em 2010, recebeu investimentos para a construção de um novo Terminal Portuário, para a recepção de transatlânticos, e um projeto de urbanização Aldeia da Praia (Programa de Aceleração do Crescimento) que envolve a remoção das comunidades conhecidas como Farol e Favela para a construção de uma praça chamada Jardins da Praia; alargamento da Avenida Zezé Diogo e das vias de acesso à praia com a remoção das moradias as margens desta via. Este projeto atinge diretamente as famílias de pescadores mais antiga da cidade de Fortaleza.

O projeto do VLT está desenvolvendo profundas transformações na estrutura urbana da cidade. Localizando-se em área de forte atuação do mercado imobiliário, seja pelo potencial turístico ou pela proximidade com equipamentos (aeroporto, porto). Isso tudo ocorre, ainda, interligando áreas consideradas de zonas de expansão de valorização. Como os bairros Aldeota e Dionísio Torres - a “centralidade dos ricos” - assim como os bairros Cocó, Mucuripe, Meireles, Varjota, Papicu e Fátima, com os maiores valores médios por metro quadrado (IBDU, 2015).

A escolha do traçado viário deste projeto evidencia os reais interesses desta intervenção urbana, uma vez que os investimentos priorizam bairros da cidade já privilegiados e optaram pela locação das estações do VLT em áreas ocupadas pelas comunidades de baixa renda, em detrimento das áreas disponíveis ao longo da ferrovia. Isso mostra um processo claro de valorização imobiliária e exclusão territorial, visto que as ações possibilitam a abertura de novos vazios em bairros de grande interesse imobiliário, propõe a substituição do uso de áreas antes ocupadas por comunidades e a elevação do valor da terra, inviabilizando a permanência dos moradores de baixa renda nestas áreas.

No caso do VLT evidenciou-se um processo de exclusão social e territorial. Conforme o Estudo de Impacto Ambiental explícita, o traçado viário do projeto foi escolhido levando em conta que *“os bairros Meireles, Joaquim Távora e Aldeota apresentam concentração de imóveis residenciais verticalizados, com valores muito elevados”* que, se afetados, *encareceriam o projeto “com altas somas de indenizações”*. Como estes são bairros consolidados e regulares, o traçado se direcionou para as áreas informais, tendo a desapropriação como a alternativa para as famílias afetadas.

As comunidades afetadas pelas obras, muitas vezes chamadas de Comunidade dos Trilhos por estarem localizadas as margens da via férrea abrangendo diversos bairros da cidade. São em sua maioria ocupações iniciadas a partir de 1940, após a construção da via férrea, por famílias do interior do estado que vinham para a Fortaleza buscando oportunidades de trabalho e melhor condição de vida.

Além de colocar em evidência a flexibilização dos regimes urbanísticos da cidade, demonstrando o quanto os projetos de promoção do capital atropelam os processos de planejamento da cidade, e ainda acumulando injustiças. O projeto VLT é responsável por grande parte das remoções forçadas iniciadas na cidade de Fortaleza para o megaevento da Copa do Mundo de Futebol 2014. Somado ao VLT tem o projeto dos BRTs Dedé Brasil, Paulino Rocha e Via Expressa/Raul Barbosa; o Túnel da Via Expressa totalizando aproximadamente 3 mil famílias removidas. Deste total de família, conforme a Defensoria Pública do Estado do Ceará (2013), o projeto VLT prevê a desapropriação de 2.185 famílias/imóveis.

Diante deste número de remoções, Fortaleza está cheia de histórias de pessoas que são obrigadas a deixar a casa, o bairro e a vida que viviam em detrimento das obras do projeto VLT. Desde 2009 se acentuou, nas comunidades, a insegurança sobre a sua moradia, frente às ações do Governo do Estado e da Prefeitura de Fortaleza para executar a projeto do Veículo Leves sobre Trilhos e não apresentar projetos consistentes para as famílias atingidas pelas obras.

As comunidades impactadas pela obra o VLT Parangaba – Mucuripe

Em dezembro de 2015 o CDES e o Coletivo Urucum visitaram 06 comunidades das 19 impactadas pela obra do VLT. Territórios consolidados da cidade de Fortaleza, comunidades que existem a mais de 50 anos e foi a partir dos moradores que conhecemos um pouco da história das comunidades. Em relato as moradoras da comunidade Jangadeiros, bairro Mucuripe, falam que no início da ocupação as comunidades só tinham o trilho como referência de localização. “Era o trilho e mato” (sic).



Figura 2 - Comunidade Jangadeiros | Foto: Helena Selma Azevedo

A **comunidade da Trilha do Senhor**, localizada entre as avenidas Santos Dumont e Padre Antônio Tomás, no bairro da Aldeota. Durante várias décadas não havia nada na área, somente mato. Com o passar do tempo a

comunidade foi se organizando com auxílio das Comunidades Eclesiais de Base para buscar os serviços públicos necessários. Com a infraestrutura também perceberam o quão privilegiado era o território onde residiam. Desde o início da estruturação da comunidade veio à pressão do mercado imobiliário, que tentou em diversos momentos expulsá-los da área marcando a resistência de permanecer no território como a luta mais antiga desta comunidade. A Trilha do Senhor já vivenciou no passado a obra de alargamento da Via Expressa que removeu muitas famílias da comunidade.



Figura 3 e 4 - Comunidade da Trilha do Senhor. Fonte: CDES (2015)

A **comunidade João XXIII** está localizada numa das principais centralidades da cidade de Fortaleza, no Bairro Dionísio Torres. A comunidade existe a mais de 40 anos, no início como fala a Dona Alzenir “só tinha muricoca, mato e o trem passando aí”.



Figura 5 e 6 - Comunidade João XXIII. Fonte: CDES (2015)

A **comunidade Lagamar** está localizada as margens dos dois lados de um trecho do rio Cocó, principal recurso hídrico da Bacia Metropolitana de Fortaleza. Situada entre a BR-106 no sentido oeste e da Av. Governador Raul Barbosa a leste, duas vias que dão acesso direto ao Aeroporto Internacional Pinto Martins e ao Estádio Castelão. A ocupação teve início na década de 1930. Conhecida como uma das ocupações mais antigas da cidade e pela resistência dos moradores de permanência da comunidade. Em 2010 seu território foi gravado no Plano Diretor de Fortaleza como uma Zona Especial de Interesse Social Tipo 1 (Ocupação), por meio da Lei Complementar nº 076/2010.

Mesmo como um território incorporado ao Plano Diretor a comunidade foi afetada pelas obras do VLT, devido a “necessidade” da implantação de um complexo de viadutos em diferentes níveis, no projeto inicial atingiria aproximadamente 600 famílias. Conforme relato de Adriana, moradora da comunidade, percebe o efeito positivo na Lagamar por ser território de ZEIS, conforme a liderança: “graças a Zeis a gente conseguiu mudar muita coisa desse projeto, mas mesmo assim há anos a gente convive no meio de entulhos e muito lixo de casas desmoronando e na espera da construção de nossos condomínios que foram prometidos aqui na comunidade”.



Figura 7 e 8 - Comunidade Lagamar. Fonte: CDES (2015)

A **comunidade Aldaci Barbosa** tem o início da sua ocupação datada a partir de 1940, também foi uma ocupação das margens da via férrea, onde os moradores advindos do interior buscavam melhoria das condições de vida. A comunidade está localizada no Bairro de Fátima, atingida pela obra inicialmente em toda a sua extensão visto que no projeto apresentado seria construída uma das estações do VLT na área da comunidade.

A resistência dos moradores diante da proposta do projeto chegou a levar, na data de 2 de agosto de 2011, a noite, o então Governador do Estado Cid Gomes a comunidade para pressionar os moradores a aceitarem o projeto. A luta e a resistência dos moradores da Aldaci Barbosa conseguiram construir uma proposta alternativa locando a estação do VLT para o outro local, uma área em frente a comunidade localizada entre a Avenida Borges de Melo e Rua Francisco Lorda, o que reduziu o número de moradores afetados pelo projeto.



Outra comunidade é a **Lauro Vieira Chaves** que está localizada exatamente no limite dos bairros Montese, Vila União e Aeroporto. Fazendo limite com o muro do Aeroporto Internacional Pinto Martins. Os primeiros ocupantes chegaram, por volta da década de 1950, encontraram muita área desocupada, infraestrutura inexistente e construíram suas próprias moradias. A localização da comunidade é bastante privilegiada. Nos seus limites nascem duas grandes avenidas, a Av. dos Expedicionários e a Av. Luciano Carneiro que dão acesso direto ao centro da cidade. Nas proximidades, existem escolas, hospitais e centros comerciais, que são utilizados pelos moradores. O processo de luta e resistência dos moradores possibilitou que o projeto original passasse por alterações, com o objetivo de reduzir as remoções visto que havia terrenos vazios nas proximidades do aeroporto, possibilitando o deslocamento em alguns metros a implantação das novas linhas do VLT. Com a modificação do projeto mais de 100 casas saíram da área de remoção proposta originalmente pelo projeto.

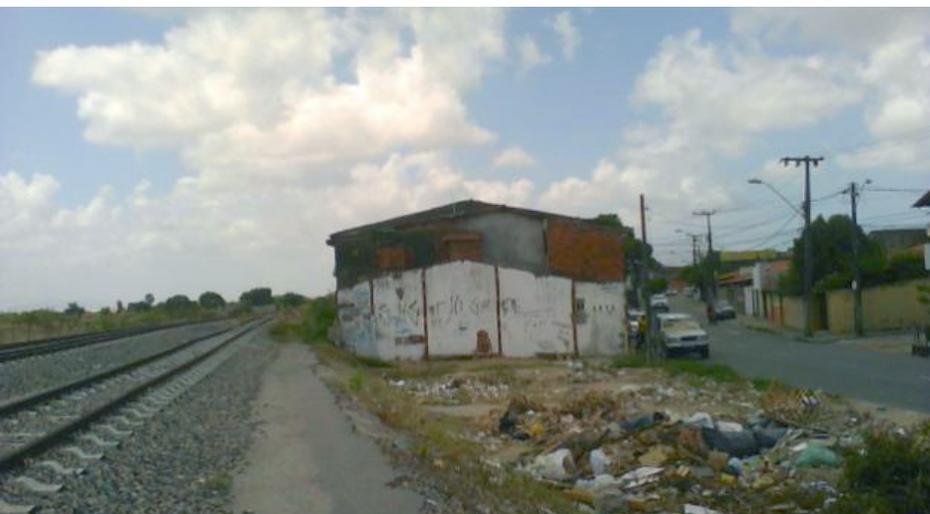


Figura 11 e 12 - Comunidade Lauro Vieira Chaves. Fonte: CDES (2015)

3. MODUS OPERANDI

Proposta de reassentamento = ameaça de remoção

A proposta do reassentamento veio, para as famílias, como uma ameaça de remoção no início de 2010, após o Decreto nº 30.263, referente as áreas de desapropriações. Antes mesmo da aprovação do Estudo de Impacto Ambiental, as comunidades começaram a ser visitadas e abordadas por funcionários de empresas terceirizadas, contratadas pelo Governo do Estado, que realizavam os cadastros socioeconômicos e levantamento métrico das unidades habitacionais a serem desapropriadas, sem fornecer informações detalhadas sobre a implementação do projeto.

Em 20 de julho de 2011 foi realizada a Audiência Pública de apresentação do Estudo de Impacto Ambiental do projeto. A medida apresentada neste estudo para as famílias afetadas pela obra foi a indenização por benfeitorias. Mesmo antes de acontecer à Audiência Pública as famílias de diversas comunidades foram notificadas por meio de uma carta enviada pela Procuradoria Geral do Estado aos endereços dos moradores atingidos, informando sobre as futuras obras para implantação do VLT e convidando-os para uma reunião na qual o METROFOR, representando o Governo do Estado, pretendia negociar os valores de indenização de cada imóvel.

Essas ações demonstram o quanto, para o Governo do Estado, as comunidades eram irrelevantes diante deste processo de construção do VLT, visto que, após o Decreto de Desapropriação, o Estado já queria implementá-la sem ter a Licença Ambiental da obra, ou seja, sem saber se a obra era viável ambientalmente. E, somente com um discurso que os moradores atingidos pela obra seriam removidos, sem apresentar alternativas para o reassentamento.

Os relatos das comunidades sobre as primeiras abordagens dos agentes contratados pela Metrofor, demonstram o tom das práticas que se seguiriam:

“Eles chegaram na hora do almoço, me chamaram e disseram que tinha que entrar para medir e tirar umas fotos, perguntei para que eram estas medições e eles não souberam responder!” (Ivanildo, morador da comunidade Lauro Vieira Chaves - site da comunidade).

Dona Lucia, comunidade João XXIII, relata que ficou sabendo que teria que sair da sua casa, por meio de visita da empresa terceirizada informando que o governo iria precisar da área que a comunidade ia ter que sair, não informaram para onde seriam removidas as famílias, só que o Governador iria indenizar e teriam que sair. Na semana seguinte a essa visita quando ela chegou a casa depois do trabalho “fui surpreendida com a minha casa marcada, a casa já numerada para sair” (sic.)

O Governo do Estado aproveitou-se da situação fundiária irregular que caracteriza as Comunidades dos Trilhos, onde as famílias ocupam o terreno da União (em muitos casos há mais de 50 anos) e a situação não foi regularizada. A insegurança na posse expõe os moradores de comunidades como as dos trilhos a violações constantes quando o mercado ou o agente público tem interesse sobre as áreas.

Na ansiedade de iniciar o projeto entre meados de 2010 e início de 2012 o Governo do Estado passou a negociar a remoção com os moradores. A indenização ofertada em meados de 2011 pelo Governo do Estado foi baseada em avaliação pelas “benfeitorias”, ou seja, pelas construções, cujo cálculo utilizado considerava os custos do material de construção, apenas. Para quem não tem o imóvel regularizado (propriedade reconhecida em Cartório), o Governo não reconheceu e levou em consideração o Direito à Posse, que essas famílias tinham pelo fato de ocuparem a décadas (pacificamente e sem resistência contrária) os terrenos da União.

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 popular (IACOVINI, 2013, p. 177).

Os dados apresentados pelo balanço das ações para a Copa 2014 (dezembro de 2012) mostram que do total de 2.185 famílias, 1.970 foram cadastradas, 1.403 tinham o laudo de avaliação e apenas 19 aceitaram os acordos (IACOVINI apud BRASIL, 2013, p. 06).

Diante dessas abordagens as comunidades afetadas se mobilizaram e os moradores passaram a se recusar a fazer o cadastramento necessário às desapropriações. Em razão de tais violações, em novembro de 2011, o Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado ajuizou contra o projeto uma ação civil pública, que tramita na 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza (processo nº 0178393-19.2011.8.06.0001), ajuizada em novembro de 2011. Os moradores das comunidades atingidas pelo projeto procuraram também o Ministério Público Federal, de acordo com o relato incluído na ação civil. Que descreve: “Segundo a comunidade atingida, a atuação administrativa até então desencadeada pelo governo do Estado do Ceará seria marcada pela truculência dos agentes terceirizados, encarregados de elaboração dos cadastros socioeconômicos e das avaliações dos imóveis; coação sobre pessoas humildes e promessa de retirada forçada destas pessoas de suas moradias; avaliações irrisórias dos imóveis, sem considerar o terreno, mas somente a benfeitoria; e, por fim, impossibilidade de aquisição de outros imóveis, com o preço reduzido das indenizações sugeridas”.

Outro processo movido pela Defensoria Pública do Estado, referente à proposta de indenização, demonstram que o Estado interviu de forma velada com as comunidades, sem transparência nas ações, com ausência de diálogo e informação conforme o processo: “laudos avaliativos demonstram que os citados cadastros socioeconômicos eram na verdade avaliações dissimuladas, destinadas a subsidiar a fase de negociação do valor do bem, antes mesmo do início do estudo de impacto ambiental. Jamais foi proposta negociação para remoção pacífica das comunidades, como exige a legislação. Os moradores também destacam a imposição da desapropriação, propalados pelos terceirizados, os quais apresentavam a remoção como medida obrigatória”.

Aparentemente uma proposta de reassentamento, na essência uma remoção forçada

Percebe-se que o projeto elaborado pelo Governo do Estado para a obra do VLT Ramal Parangaba - Muricipe está centrado no traçado ou modal e nas estações, numa visão estreita da cidade e das suas relações territoriais. Trata-se de uma intervenção de escala urbana, que intervém no sistema de mobilidade da cidade e desconsidera todas as variáveis indispensáveis para um desenvolvimento urbano que se dê na perspectiva de uma cidade justa. Uma dessas variáveis, é a moradia, ou seja, as famílias que ali residiam ou tinham estabelecimentos de trabalho foram descartadas - padrão remoção forçada¹². Não houve nenhuma consulta popular, audiência pública, faltou diálogo com as famílias e comunidades que seriam atingidas, contrariando as diretrizes legais, para citar algumas: Constituição Federal 1988, Estatuto da Cidade 2001 e Plano Diretor Participativo de Fortaleza, que instituem e afirmam o direito à participação social nos processos decisórios, de planejamento e gestão urbana.

A resistência das comunidades dos trilhos exigiu respostas do Governo do Estado que reagiu com a elaboração da Lei Estadual 15.056/2011 (alterada pela Lei Estadual 15.194/2012) que estabeleceu como contrapartida para as desapropriações as unidades habitacionais do Minha Casa Minha Vida e o aluguel social, além

¹² Para a ONU, a remoção forçada pode ser definida como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de soluções apropriadas.

das indenizações. Agregando a medida mitigatória contida no Estudo de Impacto Ambiental. E foi a partir da Lei Estadual Nº 15.056/2011 que se estabeleceu novas medidas mitigadoras e se legitimou frente aos operadores as práticas que desde o início do projeto estavam sendo realizadas. Autorizando a Secretaria de Infraestrutura a “executar programa de apoio ao trabalho de desapropriação, indenização e remoção das famílias abrangidas pelo Projeto VLT Ramal Parangaba - Mucuripe”.

Em março de 2012 é dada a ordem de início das obras do VLT, o consórcio CPE-VLT Fortaleza, composto pelas empresas Consbem Construções e Comércio LTDA, Construtora Passarelli LTDA e Engexata Engenharia LTDA vencedores da primeira licitação para o projeto.

Em janeiro de 2012, antes da assinatura do contrato com o Consórcio executor da obra, a juíza da 9ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza, havia determinado que não fossem “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”.

Para não descumprir a ordem judicial, o governo estadual avançou as obras nos trechos que não envolviam desapropriações e procurou as comunidades para tentar costurar os acordos, enquanto a Defensoria Pública continuava com o processo na Justiça “Todo o nosso questionamento ambiental, como o fato da Semace não ter competência para conduzir o licenciamento ambiental do VLT, foi sendo deixado de lado”, afirmou o defensor em audiência pública.

A Lei Estadual nº 15.056/2011 foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará em regime de urgência, de modo a não dar tempo para a discussão, ou mesmo para permitir que as comunidades conhecessem melhor o texto. Muitas das comunidades souberam da aprovação da lei vários dias depois.

O que a Lei Estadual propõe?

A primeira distinção que a lei faz é entre proprietários e posseiros, para tanto para os proprietários devidamente regularizados propõe (página 33 da Cartilha que contém a divulgação do projeto aos moradores):

Proprietário Devidamente Regularizado			
BENEFICIADOS	BENÉFICOS	APLICAÇÃO	LEI 15.056/2011
Residente em imóvel avaliado em até R\$40.000,00	Valor do terreno + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + Unidade habitacional (paga pelo Estado) + Aluguel social de R\$400,00, ou	Imóveis residenciais ou mistos avaliados em até R\$40.000,00	Art. 2º
	Valor do terreno + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + Auxílio social no valor de R\$6.000,00	Proprietário que optar pelo não recebimento da unidade residencial	Art. 2º S2º

Tabela 1 - Proprietário Devidamente Regularizado. Fonte: Cartilha Projeto Ramal VLT Parangaba-Mucuripe (2013)

Residente em imóvel com avaliação superior a R\$40.000,00	Valor do terreno + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + Unidade habitacional (paga pelo Proprietário) ou	Imóveis residenciais ou mistos com avaliações superiores a R\$40.000,00	Art. 3º
	Valor do terreno + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + Auxílio social no valor de R\$6.000,00	Proprietário que optar pelo não recebimento da unidade residencial	Art. 3º S Único
Não residente	Valor do terreno + Valor das benfeitorias + Valor da edificação	Qualquer imóvel, independente do valor	Art. 4º

Para os posseiros:

Considerados posseiros todo aquele que não possui o registro do imóvel regularizado em cartório.

Posseiro Residente			
BENEFICIADOS	BENÉFICOS	APLICAÇÃO	LEI 15.056/2011
Residente há pelo menos 12 meses contados a partir de dezembro de 2010, em imóvel com benfeitorias avaliadas em até R\$40.000,00	Valor da edificação + Valor das benfeitorias + Unidade habitacional (paga pelo Estado) + Aluguel social de R\$400,00, ou	Imóvel residencial ou misto avaliado em até R\$40.000,00	Art. 5º
	Valor da terra nua + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + auxílio social no valor de R\$6.000,00	Posseiro que optar pelo não recebimento da unidade residencial	Art. 5º S2º
Residente há pelo menos 12 meses, contados a partir de dezembro de 2010, em imóvel com avaliação das benfeitorias superior a R\$40.000,00	Valor do terreno + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + Unidade habitacional (paga pelo Posseiro) ou	Imóvel residencial ou misto avaliado em valor superior a R\$40.000,00 Posseiro que optar pelo não recebimento da unidade residencial	Art. 6º
	Valor da terra nua + Valor das benfeitorias + Valor da edificação + auxílio social no valor de R\$6.000,00		Art. 6º S Único

E, também para os chamados ocupantes e inquilinos (página 35 da cartilha):

Inquilino ou Ocupante			
BENEFICIADOS	BENÉFICOS	APLICAÇÃO	LEI 15.056/2011
Residente há pelo menos 12 meses contínuos contados a partir de dezembro de 2010	Unidade residencial (paga pelo inquilino ou ocupante) + aluguel social (R\$400,00) ou	Parte do imóvel considerada como parte autônoma	Art. 7º
	Auxílio social no valor de R\$6.000,00	Inquilino ou simples ocupante que optar pelo não recebimento da unidade residencial	Art. 7º e Único

Tabela 3 - Inquilino ou Ocupante. Fonte: Cartilha Projeto Ramal VLT Parangaba-Mucuripe (2013)

E, para os posseiros não residentes, o seguinte:

Posseiro Não Residente			
BENEFICIADOS	BENÉFICOS	APLICAÇÃO	LEI 15.056/2011
Posseiro não residente	valor do imóvel (edificação + equivalente à terra nua + benfeitorias)	Imóvel alugado, cedido ou emprestado	Art. 8º

Tabela 4 - Posseiro não Residente. Fonte: Cartilha Projeto Ramal VLT Parangaba-Mucuripe (2013)

A Lei Estadual foi considerada como um avanço, para muitos, pois estabeleceu algum padrão que no início do projeto não existia e por prever uma “dupla” indenização em vários casos. Entretanto é necessário observar que não se pode minimizar o impacto social deste projeto por haver medidas compensatórias para os moradores afetados, sendo que a proposta ou medidas não contaram com a participação das comunidades afetadas na sua elaboração, planejamento e concordância. E, claramente, não houve medidas que evitassem as remoções como também não ocorreu a proposição de medidas preventivas a remoção das famílias.

Outro ponto importante de observarmos é que a Lei Estadual não apresenta clareza nos procedimentos para o reassentamento, e/ou indenização e não contem os tramites e procedimentos a serem seguidos. Somente estabelece parâmetros, fazendo uma distinção entre o que chama de proprietários devidamente regularizados e posseiros. Supõe que proprietários sejam aqueles que detém o registro do imóvel em cartório. Com isso, a norma ignora todas as situações de famílias que, embora não possuam seu imóvel registrado, ocupam há anos, tendo direito à concessão de uso especial para fins de moradia conforme o Estatuto da Cidade. A distinção é a forma de cálculo das indenizações, no caso daqueles que são considerados posseiros, é considerada tão somente a benfeitoria, mas não o terreno. Reafirma o discurso da indenização por benfeitoria, originário nas ações dos agentes do Governo do Estado nas comunidades.

Após a publicação da lei o Estado se autorizou a iniciar as remoções, assim a partir deste momento as famílias começaram a ser convocadas, por meio de carta para comparecer à sede da Metrofor para firmar acordos administrativos. Inicialmente a Metrofor foi o órgão responsável pelas negociações, para fins de indenização e remoção das famílias. Posteriormente passando para a Procuradoria Geral do Estado.

Outra medida advinda com a lei refere a política habitacional populista e demagógica do Governo Estadual que foi a proposta “ofertada” as comunidade de pertencerem ao “maior projeto habitacional da história do Ceará e da maior obra do MCMV no Nordeste: o Residencial Cidade Jardim”¹³, com um total de “5.536 unidade habitacionais, 346 condomínios, 42 Salões de Festas, 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 existe, também, a previsão para instalação de 3 creches e 1 UPA. Tudo isso vai ser entregue pronto até 2015” (Cartilha Projeto Ramal VLT Parangaba-Mucuripe, 2013).

No entanto alguns pontos são importantes em relação a essa tentativa de maquiagem o processo de segregação que estava ocorrendo pelo governo estadual para com as comunidades, o empreendimento Cidade Jardim, localizado no Bairro José Walter localiza-se distante quase 20km de algumas comunidades. Contrariando, mais uma vez, o que a diretriz da Lei Orgânica do Município de Fortaleza determina que os reassentamentos devem ocorrer dentro do mesmo bairro, o PDP-For também ressalta essa diretriz, ampliando-a em direção à participação popular na tomada de decisões:

Art. 5º (...) XVI - garantia de alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação ambiental e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento; (FORTALEZA, 2009, p. 02).

A proposta da Lei Estadual 15.056 somada ao Residencial Cidade Jardim propõe “alternativas” as comunidades, mas por meio de imposições e com o claro objetivo de exclusão das famílias do território que vivem e construíram sua história.

Claramente, mesmo tendo uma lei que trata do processo de indenização das famílias afetadas pela obra do VLT, o governo estadual não teve intenção alguma de planejar o processo de reassentamento das famílias afetadas pelo projeto. E, percebe-se que só alterou, bem pouco, a sua forma de ação devido a pressão e resistência organizada das comunidades, que buscaram apoiadores como Defensoria Público do Estado, Ministério Público Federal, Escritório Frei Tito e organizações de direitos humanos.

E, foi somente em abril de 2013 o Governo estadual lança a **cartilha Projeto Ramal VLT Parangaba-Mucuripe**, onde torna pública a aparente operacionalidade do que foi aplicado na lei estadual em relação a desapropriação. De acordo com a cartilha o processo de desapropriação ocorre de acordo com as seguintes fases:

- 1. Cadastro social:** Aplicado pela empresa MOSAICO (de casa em casa) para possibilitar a elaboração de diagnóstico social e para identificação de demandas sociais locais. Nesta etapa, cadastradores identificados comparecem aos imóveis, coletando dados das famílias que podem vir a ser desapropriadas.
- 2. Elaboração de laudo de avaliação do imóvel:** Nesta etapa, técnicos da empresa COMOL

13 Publicado em diversos jornais da cidade. Disponível em: <> Acesso em 20/07/2020 Publicado em diversos jornais da cidade. Disponível em: <> Acesso em 20/07/2020 Publicado em diversos jornais da cidade. Disponível em: <> Acesso em 20/07/2020 Publicado em diversos jornais da cidade. Disponível em: <> Acesso em 20/07/2020

comparecem aos imóveis e fazem todas as medições e avaliações (inclusive com fotos), a fim de delimitar a área atingida pelo Projeto e determinar o valor do imóvel por meio do Laudo de Avaliação (incluindo terra nua/terreno, edificações e benfeitorias).

3. Conferência de laudos e cadastros: Os técnicos do METROFOR irão conferir os cadastros e laudos, no intuito de averiguar em que situação os moradores se encontram, apontando em que critérios se enquadram e que opções de proposta serão oferecidas, baseados na Lei 15.056 de 06 de dezembro de 2011 e na Lei 14.194 de 19 de Julho de 2012.

4. Visita domiciliar: A equipe social do METROFOR visitará os imóveis, a fim de entregar a carta de convocação para comparecimento ao METROFOR, com dia e hora marcados, para atendimento personalizado. Os documentos necessários para o início do processo e o contato telefônico serão solicitados aos moradores.

5. Atendimento no METROFOR: As pessoas convocadas comparecerão ao Metrofor no dia e hora marcados, portando toda a documentação solicitada. Os laudos de avaliação dos imóveis e as propostas referentes a cada caso específico (relacionadas na Lei) serão apresentadas.

5.1. Dependendo das circunstâncias, o Estado fará uso de uma unidade de atendimento itinerante para atender as pessoas com restrições de mobilidade.

5.2. Será assegurado aos interessados o direito de conhecer o conteúdo integral do laudo.

6. Avaliação de documentos: Os técnicos do METROFOR avaliarão a documentação entregue. Caso haja alguma pendência, a equipe entrará em contato com o morador/proprietário, para regularizar a situação. Caso não haja pendência, será elaborado Termo de Acordo Administrativo.

7. Assinatura do termo de acordo: Pode ser realizada no mesmo dia do comparecimento ao METROFOR, caso não haja pendências. Na impossibilidade do acordo administrativo ser elaborado (por qualquer motivo), o expropriado deverá comparecer novamente ao METROFOR para assinatura do termo.

8. Após entrega de todos os documentos e assinatura do termo de acordo, o Estado efetuará o pagamento da indenização, cujo valor estará disponível na conta bancária indicada pelo expropriado.

9. Notificação de pagamento: após o efetivo depósito do valor da indenização e/ou aluguel social o expropriado receberá uma notificação informando a data que o depósito foi efetuado em sua conta.

10. Desocupação do imóvel: O expropriado terá 15 dias contados a partir da data do depósito do dinheiro em sua conta, para desocupar o imóvel.

11. Desapropriação judicial: Nos casos em que não for possível a celebração do termo de acordo administrativo, o Estado ajuizará as ações judiciais cabíveis.

Diante da descrição deste processo proposto pelo governo estadual, três anos depois de ações já realizadas, em sua maioria de violações dos direitos das comunidades percebemos que há uma tentativa de ocultação da realidade, uma tentativa de aparentar que há um processo estabelecido, transparente e construído com a participação dos moradores. O que sabemos que não é real! A operacionalização do projeto VLT por parte do governo do estadual e Prefeitura Municipal tem se caracterizado como remoção forçada.

As remoções e as violações de direitos.

O início das ações deste projeto demonstrou a intencionalidade das ações do Governo do Estado com as comunidades. Em 2012, o Governo do Estado publicou o Decreto nº 30.982 que obrigava as comunidades a receberem os agentes públicos e contratados demonstrando a falta de disposição do Governo Estadual em ouvir e dialogar com as comunidades. E o não reconhecimento dos direitos das famílias moradoras das comunidades, utilizando como argumento a condição jurídica de irregularidade fundiária dos moradores dos assentamentos afetados pela obra, o que foi aprimorado pela lei que reforça a distinção entre os moradores posseiros e proprietários para fins de indenização.

Além da violação dos direitos a saúde, a moradia, a cidade, ao trabalho, as famílias diretamente impactadas pela obra do VLT vivenciaram e vivenciam violações, como:

- as comunidades sofreram pressão por parte do Governo do Estado, pressão esta que ocorreu através de ações realizadas por equipes de empresas terceirizadas que percorreram as comunidades para realizar cadastros, marcações e medições de residências, recolhimento de documentos, além da deflagração de ameaças e intimidações para com os moradores.
- violação de intimidade – Em alguns casos, ao realizar o cadastro, chegaram a filmar dentro das residências. Intimidação dos moradores em seus domicílios, os responsáveis da empresa diziam que era “ordem do Governo”. Mas não apresentaram papel nenhum comprovando isso ou explicando a situação.
- ausência de informação sobre o projeto, o que deixou os moradores das comunidades muito angustiados, causando estresse emocional, insegurança do futuro, ocorrendo adoecimento e até falecimentos.
- realização de cadastros, marcações e medições de algumas residências, recolhimento de documentos das famílias atingidas pela obra, por empresas contratadas pelo Governo do Estado, SEINFRA, sem a concordância e informação necessárias das famílias sobre o projeto.
- ausência de participação dos atingidos na elaboração e planejamento, no plano de reassentamento e nas decisões do projeto.
- rompimento dos laços comunitários, as comunidades constituídas a muitas décadas neste tempo laços afetivos de vizinhança foram construídos.
- ausência de exploração de alternativas locais para os projetos.
- imposição da proposta de reassentamento por meio da Lei Estadual Nº 15.056/2011.
- falta de transparência em relação ao cadastro e mapeamento das famílias atingidas direta e indiretamente pela obra.
- ausência de critérios claros para as remoções, falta de um estudo de impacto em relação às famílias a serem removidas.
- falta de plano de reassentamento, contendo o cronograma da obra e das construções das habitações.
- ausência de clareza em relação aos critérios de indenização das moradias.
- pressão para as famílias aceitarem as indenizações ofertadas pelo Governo do Estado e Prefeitura Municipal, não recolhiam os entulhos das construções demolidas,
- falta de quitação das indenizações acordadas com os moradores;
- omissão do Governo do Estado e Prefeitura no acompanhamento da retirada dos entulhos das

construções demolidas; por causa da obra ou demolições das construções ocorreram interrupções dos serviços de água, a SEINFRA tardava o concerto dos serviços culminando nos moradores em alguns casos ficarem mais de um mês aguardando concerto.

Somado a todas as violações listadas temos a total falta de transparência e dificuldade de acesso às informações e aos documentos oficiais sobre o projeto. Assim, se desenhou o modo de proceder do Estado durante todo esse processo desde o início do projeto. **“Todo o conhecimento que a sociedade civil em geral e as comunidades obtinham sobre o projeto era fruto do seu próprio esforço e de uma forte pressão sobre os órgãos públicos”** (Escritório Frei Tito).

4. A RESISTÊNCIA COMUNITÁRIA

A vida e a história dos moradores das comunidades dos trilhos tem mais um capítulo de luta e resistência após o anúncio de que o projeto do VLT Ramal Parangaba – Mucuripe estava inscrito na matriz de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará para a Copa do Mundo da Fifa de 2014. Mas foi com as primeiras ações do Governo do Estado que moradores das comunidades começaram a se movimentar para buscar informações relativas ao que aconteceria com os moradores, visto que não foi apresentado e muito menos dialogado com as comunidades sobre o projeto.

Alguns moradores com proximidade as pastorais católicas buscaram apoio para resistir. Isso impulsionou um processo de organização dessa população, inicialmente por comunidade, em busca de informação e para resistir frente a essa investida sobre suas moradias. Assim as famílias começaram a se reunir e procurar órgãos como Ministério Público, Defensoria Pública, escritório Frei Tito e outros apoiadores para conseguir informações mais precisas sobre o que estava acontecendo. Algumas comunidades se organizaram junto ao Comitê Popular da Copa e em 2010 as comunidades juntamente com organizações parceiras articularam o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM).

Não podíamos deixar o Governo do Estado construir o VLT da forma como queria: sem comunicar um morador sequer; sem esclarecer para onde iria nos colocar; sem discutir e apresentar alternativas de trajeto para a obra, visando construí-la em outro lugar; sem respeitar a nossa moradia e a nós mesmos como seres humanos, pais, mães, avôs e avós de Fortaleza. Desta forma, surgimos dentro do processo de luta, de resistência e de mobilização contra este modelo de fazer o “progresso”. Surgimos com a junção de diversas comunidades que estavam e permanecem em luta (Dossiê das Comunidades Fortaleza, 2012, p. 13).

A articulação das comunidades dos trilhos no MLDM fortaleceu a organização e a possibilidade de construção de estratégias de resistências como: o boicote a realização dos cadastros e medições das casas pelas empresas contratadas; e a resistência aos acordos de indenização. Bem como potencializou a participação direta das comunidades em audiências na Assembleia Legislativa, Câmara de Vereadores, reuniões com Ministério Público, Defensoria Pública e com outras organizações como Comitê Popular da Copa que se articularam anterior a Copa do Mundo de Futebol.

Em 2012 para 2013 nos soubemos do grande movimento MLDM que estava lutando para permanecer no seu local, que ele teve início na Trilha do Senhor, no Papicu. A partir daí começamos a frequentar e quando nós tivemos com a juíza, a Joriza, que ela decretou que o governo teria que ouvir as comunidades [...] (Entrevista 07/10/2017 – Maria das Graças, Comunidade Mucuripe).

As principais lutas dos MLDM referiam-se a: alteração do projeto e permanência das comunidades; e em

caso de necessidade de remoções, que o reassentamento ocorresse em moradia adequada e local próximo as comunidades. No Dossiê das Comunidade de Fortaleza, 2012 o MLDM apresenta suas reivindicações, conforme segue:

1) exigimos que o VLT fosse construído em outro lugar, valorando alternativas ou passando pelas próprias avenidas sem afetar as nossas casas; 2) exigimos que o Governo parasse as marcações, os cadastros, as avaliações da nossa moradia e a pressão psicológica que fez com que nossos parentes adoecessem e alguns deles, inclusive, falecessem; 3) exigimos que ele reconhecesse o direito de podermos autodeterminar a nossa moradia e permanecermos no local de sempre, pois é aqui que construímos nossas vidas, nossos empregos, nossas escolas e criamos nossos filhos e filhas (Dossiê das Comunidades Fortaleza, 2012, p. 14).

O Movimento de Luta em Defesa da Moradia realizou a partir 2010 assembleias com as comunidades, cortejos, visitas de casa em casa nas comunidades para alertar sobre o projeto e as informações. Participou de audiências públicas na Câmara dos Deputados e na Câmara Municipal. Realizou passeatas, atividades artísticas e culturais. Realizou o fechamos de avenidas e ruas, participou da organização de eventos públicos para debater os impactos negativos da Copa do Mundo de 2014 em Fortaleza. Realizaram diversos atos no centro da cidade, na Beira Mar e na frente da sede do Governo Municipal e Estadual (Dossiê das Comunidades Fortaleza, 2012).

E em meados de 2011, as comunidades mobilizadas em conjunto com Comitê Popular da Copa de Fortaleza elaboram um Relatório de questionamentos e alternativas a obra do VLT do Comitê Popular da Copa (CPC, 2011). Em fevereiro de 2012, o MLDM realiza um ato de repúdio, no evento de assinatura da ordem de início das obras do VLT pela Presidenta Dilma, tendo em vista as inúmeras violações de direitos humanos verificadas no projeto, e publica uma “Carta a sociedade cearense” informando o que estava ocorrendo de verdade nas comunidades afetadas pela obra.

Ainda em junho de 2012, os moradores das comunidades denunciaram as ações do projeto a Relatoria Especial da ONU para o Direito a Moradia Adequada. A relatora Raquel Rolnik visitou as comunidades e ouviu dos moradores e os relatos das violações. A denúncia foi publicada no Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil (2013).

A articulação, organização e resistência das comunidades, alcançaram inúmeros apoios e por meio de inúmeras atividades tornaram público o que estava acontecendo no dia a dia da intervenção do projeto do VLT. A pressão exercida em diversas frentes, tanto pelas comunidades, como por outros órgãos como o Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público Federal, somado ao atraso do andamento das obras pressionaram o estado a recuar e aceitar os projetos alternativos, assim diminuindo o número de moradias atingidas principalmente nas comunidades Aldaci Barbosa, Lauro Vieira Chaves e Lagamar, de forte resistência e mobilização comunitária.

Outra conquista das comunidades dos trilhos foi a publicação do Decreto 31.285, de 23 de setembro de 2013 foi declarado para fins de utilidade pública os terrenos na Cidade 2000 (para reassentamento das comunidades Trilha do Senhor, João XXIII, Rio Pardo, Jangadeiros, Mucuripe), Bairro Vila União (para o reassentamento da comunidade Lauro Vieira Chaves e Vila União) e São João do Tatuapé (para o reassentamento das famílias do Lagamar) como alternativa ao Conjunto Habitacional Cidade Jardim. Ocorre que até agosto de 2017 o Governo do Estado não havia iniciado as obras para os empreendimentos nas áreas objetos de desapropriação. Inclusive a área proposta inicialmente para a comunidade Lagamar já não consta mais como uma possibilidade, conforme depoimento da liderança comunitária da Lagamar:

“O que a gente sabe assim por alto é que havia uma ordem de um depósito judicial e era terreno de herança, tinha três donos e um deles pediu mais um milhão e meio, e o

governo não quis mais pagar porque já tinha feito depósito judicial e hoje a gente tá sem nenhum terreno” (entrevista em 07 de outubro de 2017).

Até 2014 o governo do Estado e Prefeitura Municipal atuava com urgência e afobação, um “rolo compressor” para que a obra fosse executada no prazo, não importando o impacto nas vidas dos moradores das comunidades. Em 2014 ocorreu paralisação das obras antes do evento da Copa do Mundo Fifa, as obras só foram retomadas em julho de 2015 e após alguns meses depois paralisaram novamente, voltando março de 2016.

O “rolo compressor” com objetivo de “liberar trecho” para obra segue seu mandato, a diferença é que agora há uma estratégia de esgotamento dos moradores que resistem tanto as indenizações, como insistem nos empreendimentos habitacionais próximos as comunidades como acordado mediante Ministério Público. Nas visitas em 2015 e 2016 nas comunidades ouvimos muito dos moradores das comunidades o quanto estavam cansados com o desrespeito, lentidão e falta de cumprimento dos acordos realizados com o governo estadual, SEINFRA.

O advogado do Escritório Frei Tito relata que: o Governo do Estado, no final de 2014, formou um Grupo de Trabalho para tratar das questões pertinentes as obras do projeto VLT, no entanto só ocorreram duas reuniões no começo de 2015 e as medidas negociadas não foram cumpridas. As últimas movimentações em torno dessa questão estão sendo alavancadas por articulação das comunidades e parceiros com o Ministério Público Estadual (MPE). Mediações estas foram iniciadas a partir de uma denúncia de uma liderança comunitária em 2013 ao Ministério Público do Estado do Ceará referente as violações de direito que os moradores vinham sofrendo. E, em 2015 foi aberto o Inquérito Civil, nº 03/2015 (Processo nº 0013252013.0152.001) junto ao 11º Promotoria cível de conflitos fundiários.

No âmbito do Inquérito Civil nº 03/2015 o MPE, em outubro de 2015 solicitou informações sobre o reassentamento das famílias impactadas pela obra. Em resposta o Governo do Estado, informou em novembro de 2015, conforme segue: a) Total de imóveis desapropriados: 1272; b) Total de famílias desapropriadas: 1547; c) Total de famílias recebendo aluguel social: 387; d) Total de famílias que já foram reassentadas no Conjunto Cidade Jardim: 137; e) Total de processos concluídos aguardando pagamento: 135.

Em 10 de dezembro de 2015 o MPE convocou uma reunião e firmou-se um termo para que o Governo cumprisse algumas medidas. Como por exemplo: SEINFRA e PGE realize estudo para o reajuste do aluguel social; Governo do Estado apresente cronograma sobre a construção dos conjuntos habitacionais. Contudo o prazo de 30 dias para atualização das informações de como está à situação das famílias venceu e nada foi apresentado.

A luta e resistência das comunidades permanecem, ocorreu um período de desmobilização, mas as comunidades seguem compondo a Frente de Luta por Moradia¹⁴ e participando do Fórum Permanente das ZEIS. Dialogando com o governo do Estado por meio do Ministério Público Estadual, por meio de reuniões sistemáticas acompanhando e pressionando para que o fim deste processo chegue logo.

“Hoje a gente quer que esse negócio caminhe porque a gente já passou esses 7 anos de baixo de tanto transtorno que a gente não tem mais como abortar essa obra agora. Ela precisa acontecer e ela tá caminhando, lentamente, mas ela esta caminhando aqui dentro da comunidade. Então hoje a comunidade quer logo que esse negócio termine e a gente possa voltar a ter pelo menos a qualidade de vida que a gente tinha antes, que não é das melhores, mas antes pelo menos a gente vivia em paz, não tinha problema de poeira, de entulho de lixo em frente a nossas casas, nem dessa violência medonha que se instaurou. Então a gente espera que esse negócio caminhe logo que as nossas casas possam ser construídas dar essa possibilidade das pessoas terem um novo local

de moradia, até perto dos nossos equipamentos públicos (...). A gente tá sonhando com esse momento.”

(Entrevista em 7/10/2017 - Adriana Jerônimo, Comunidade Lagamar).

Em 2017 segue a tentativa de mediação por parte do Ministério Público Estadual, da 11ª Promotoria da Justiça Cível de Conflitos Fundiários, no qual ocorrem reuniões periódicas com a participação do Estado e das comunidades. As pautas tratadas referem-se a construção dos empreendimentos habitacionais para atender as comunidades; o pagamento das indenizações; e o reajuste do aluguel social.

O que eu vejo é que apesar dessa luta a gente conquistou ainda algumas coisas, foi pouco, mas graças a Deus com muita luta muita persistência a gente conseguiu conquistar alguma coisa. Como o ajuste do aluguel social, e a conquista dos terrenos, mas ainda nos não tivemos as casas construídas só promessas!

(Entrevista em 7/10/2017 - Maria do Socorro, Comunidade Aldaci Barbosa).

Após 7 anos do início do projeto, ainda não se tem a previsão de finalização pelo menos para as comunidades impactadas pela obra. Para o Governo do Estado a obra se aproxima do fim, uma vez que já iniciaram testes para o funcionamento do modal VLT. Enquanto que o início dos empreendimentos habitacionais aos quais as comunidades aguardam, ansiosamente, ainda não há notícias. Conforme relato da moradora da comunidade do Mucuripe:

“Os empreendimentos estão completamente parados, a única coisa que estamos vendo no momento realizada é os tratores lá no residencial Alto da Paz entre o Serviluz e o Castelo Encantado. Só nesse o resto tá tudo parado”

(Entrevista 07/10/2017, Maria das Graças).

5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

A proposta do governo do estadual é a remoção forçada.

A resposta dada pelo Governo do Estado frente a resistência e luta das comunidades, demonstrou concretamente o processo de construção e a forma de operar das decisões políticas dos gestores responsáveis pelo projeto do VLT. Atuando como um rolo compressor ignoram as recomendações internacionais como os tratados internacionais¹⁵ que determinam que os Estados possuem a obrigação de promover e proteger o direito à moradia adequada. Recomendações estas como as orientações de 2007 da ONU que trata dos Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento¹⁶.

E também desconsideram as legislações específicas nacionais e locais, como: Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em relação aos temas da gestão democrática e participação social, e da garantia de moradia adequada respondendo de forma autoritária com a publicação da Lei Estadual nº 15.056/2011. A publicação da lei demonstra a intenção do Governo do Estado em normatizar a violação que vem perpetrando desde o anúncio do projeto. Uma vez que a lei somente trata das medidas compensatórias de indenização para

¹⁵ É importante especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que em seu artigo 11 dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive à moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.

¹⁶ Os Princípios trazem várias recomendações sobre como prevenir situações de remoções forçadas. Seu principal objetivo é oferecer orientações para aqueles casos nos quais, superadas todas as precauções para se evitar a remoção, já é certo que ela ocorrerá. Assim, sua finalidade é orientar os Estados sobre como atuar em tais casos de forma a levar adiante as remoções sem desrespeitar os direitos da população afetada e observando os padrões internacionais de direitos humanos.

a remoção dos moradores das comunidades atingidas. Não propondo ações que efetivamente dialogassem com as comunidades, neste sentido a proposta do Estado reafirma a situação de violação dos direitos que vivem os moradores atingidos pela obra do projeto VLT Ramal Parangaba - Mucuripe.

Para ilustrar a situação de violação apresentamos o caso do Sr. Francisco Sales, visitamos este morador da Comunidade Trilha do Senhor em dezembro de 2015. Segundo relato do morador no começo das obras Sr. Sales achou que sua casa não seria atingida pela obra do VLT, os moradores do entorno e vizinhos foram removidos. Até 2014 a casa da família não foi marcada pela Seinfra, mas pessoas que não se identificavam começaram a especular na comunidade como ficaria a situação do morador.

Em 2015 a Prefeitura Municipal de Fortaleza “marcou” a casa do Sr. Sales com a identificação das casas a serem removidas. Sr. Sales relatou: “mandaram várias pessoas lá em casa que falam desse túnel, mas nunca disseram para mim que queriam negociar, só mandavam eu ir lá”. Relata também que “nunca chegaram a entrar na casa e se mediram foi por fora”. Sr. Sales morava na comunidade há 40 anos na mesma residência construída com muito trabalho. A Prefeitura Municipal de Fortaleza mesmo sem informar o morador que a casa seria afetada pelo projeto do túnel da Padre. Antônio Tomás, e sem laudo de avaliação e medição do imóvel entrou com uma ação de imissão de posse na Justiça Estadual. A Prefeitura entrou com pedido de urgência para conseguir a posse da casa, tendo como justificativa o Decreto Municipal nº 15.021 de 2013. A avaliação apresentada no processo avaliou a casa de 200 metros quadrados em 48 mil reais.

Durante a visita realizada em dezembro de 2015 a entrada da casa do Sr. Sales estava obstruída pelas obras do VLT e do Túnel. O barulho da obra era quase 24 horas, a esposa do morador estava doente, a família estava visivelmente abatida pela pressão e coação dos agentes e funcionários da obra. A família relatou que estava sendo pressionados a aceitar o valor proposto, e que os agentes públicos falavam aos demais moradores da comunidade que haviam oferecido um valor muito superior ao realmente ofertado. O Sr. Sales estava se sentindo pressionado pelos próprios vizinhos. A família entrou com uma ação de denúncia no Ministério Público pedindo acesso a licença ambiental e projeto do túnel, logo depois desta ação recebeu a informação sobre o processo de imissão de posse por parte da Prefeitura.

Em abril de 2016 quando retornamos a comunidade a casa do Sr. Sales havia sido removida e a família estava residindo no centro comunitário, pois a Prefeitura havia entrado com uma contestação em relação ao valor da indenização do imóvel que foi acordada. Por isso o morador não havia recebido a indenização, sem ter para onde ir a família foi para o Centro Comunitário da comunidade Trilha do Senhor.

No caso do Sr. Sales da Comunidade Trilha do Senhor percebemos a atuação dos órgãos públicos, Governo Estadual (por meio da SEINFRA e Procuradoria Geral do Estado), Prefeitura Municipal e Judiciário, violando e desrespeitando os direitos da família. Identifica-se neste caso, como devem haver muitos outros que não conseguimos ouvir, tratar-se de uma operação invisível e silenciosa, muitas vezes acelerada por uma pressão contínua sobre os moradores.

A Lei Estadual normatiza a lógica operativa “padrão remoção forçada”, visto que as arbitrariedades, o desrespeito e a violação de direitos seguem ocorrendo, no caso do Sr. Sales destaca-se a falta de acesso às informações sobre o projeto; violação do direito a uma habitação adequada garantindo a proteção contra intervenções arbitrárias na sua vida íntima, na sua família e no seu domicílio e o direito à garantia legal de ocupação; e, a violação ao direito ao reassentamento/ou indenização, que inclui o direito a alternativas de terrenos de qualidade superior ou equivalente e de habitação que satisfaça os seguintes critérios de adequação: acessibilidade física e econômica, habitabilidade, garantia de ocupação, adequação de localização e acesso a serviços essenciais, tais como a saúde.

Outra situação de violação de direitos é o caso da Sra. Lucia, moradora da Comunidade João XXIII, reside desde 1984 na comunidade, de aluguel. Durante a visita realizada em dezembro de 2015 a comunidade João XXIII,

visitamos Dona Lucia, como é chamada, e no momento da visita a família relatou que estava a três dias sem água pois a patola havia quebrado os canos de acesso a água, o que ao longo do tempo de execução da obra ocorria corriqueiramente.

Em entrevista realizada em 07/10/2017, Dona Lucia, relata a sua situação.

[...] A minha situação tá um pouco crítica porque eu moro de aluguel há mais de 30 anos que eu paguei aluguel ali. E quando começou essa história do VLT, a vila que eu moro que são três famílias que ficamos impactadas indiretamente porque é aluguel, o nosso aluguel era bem pouco, bem barato porque era muito tempo e não podia aumentar muito e as casas são muito antigas e a gente foi impactada indiretamente porque o trenzinho vai passar, dizem que não vai pegar essas casas e o dono como vai ter melhoria. O dono tá pedindo pra gente para desocupar que ele quer derrubar para poder construir. O dono do imóvel quer fazer melhoria, quer fazer duplex para alugar bem mais caro e a gente não tem condições, e a gente faz muito tempo que mora ali, hoje em dia na nossa mesma comunidade um kitinete é R\$ 600,00 bem pequeno não tem condições. Eu pagavam R\$ 100,00 e tinha gente ali que pagava R\$ 150,00. Uma das casas que tava ameaçada saiu com medo do despejo, a administradora do proprietário

remendou a casa e alugou por R\$ 350,00 que nem vale que a casa tá toda estourada devido a obra do VLT. E por ela ser uma estruturada muito antiga tá toda estourada, toda rachada. Quando eles estavam trabalhando a gente tinha que sair de casa para poder esperar parar porque a casa fica tremendo. É diferente quando o trem passa, porque o trem passa uma vez por dia, duas vezes o impacto não era tão grande assim como quando o trator está trabalhando. E a gente tá impactado por isso, a gente vai ficar sem moradia, sem condições de pagar um aluguel [...].

Eu tinha minha própria renda, antes do VLT passar, antes desse empreendimento eu tinha minha própria renda. Eu trabalho com costura, eu trabalho com venda de frios. Hoje em dia eu não trabalho mais por conta da obra, a casa ficou rachada entrou poeira, entrou água minhas maquinas de costura tão todas esculhambadas eu não tenho condições de mandar ajeitar para poder continuar do mesmo jeito. E, eu tô quase no meio da rua porque o proprietário quer que eu saia da casa e como eu sou atingida indiretamente o estado não quer me dar o único direito que ele me oferece, mas assim mesmo não resolve que é ir para Cidade Jardim, no Zé Valter. Eu não quero ir porque eu sei que tenho direito, existe o direito da Lei Orgânica do município que eu tenho direito a moradia próxima e como eu sou impactada indiretamente, não diretamente, mesmo sendo indiretamente eu tenho direito de receber o benefício do aluguel social enquanto eles providenciam a moradia própria. Não quero ir para a Cidade Jardim! Cidade Jardim é muito distante, para chegar lá! Eu tenho minha filha que é caçula, eu estou num canto que eu moro a mais de 30 anos. Eu fiz vida lá, eu tenho três filhas e meu marido morreu, eu fiquei com as três crianças pequenas e criei elas lá com minha própria renda. E todo mundo se conhece, minha filha chega mais de 10 horas da noite ninguém mexe e eu

indo para o Cidade Jardim só eu e minha filha como é que vai ser? Lá eu vou ter que engatinhar, vou ter que aprender tudo de novo, vou ter que andar amedrontada, não vou dormir direito porque vou ter que esperar a minha filha nas paradas de ônibus correndo o risco de perder a vida a qualquer momento [...]

(Entrevista realizada em 07/10/2017).

O caso da Dona Lucia expõe a fragilidade produzida em muitas vidas, com a intervenção da obra do VLT sem se preocupar com o atendimento das diversas situações que se apresentam. A partir da Lei Estadual a Dona Lucia, seria contemplada com uma unidade habitacional do PMCMV Cidade Jardim, mas quem arcaria com as prestações para o pagamento seria a família. Neste caso, Dona Lucia é clara se ela irá pagar pelo seu imóvel ela tem o direito de escolher onde estará localizado.

O projeto VLT Ramal Parangaba – Mucuripe na sua implantação, no que tange as famílias afetadas pela obra os operadores desconsideraram as orientações mínimas propostas para um processo de reassentamento. Orientações essas publicadas a partir de 2004 pela Relatoria Especial para o Direito a Moradia Adequada e sistematizadas, em 2007, como: Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento¹⁷.

A execução do projeto VLT desde seu início viola e desrespeita os moradores das comunidades dos Trilhos. As ações realizadas pelo Governo do Estado tinham única e exclusivamente intenção de desocupar os trechos para a obra.



¹⁷ “Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement” elaborado por Miloon Kothari quando Relator para o Direito à Moradia Adequada, 2007.

Olhando essas ações iniciais realizadas pelo poder público, reafirma-se que a lógica que conduz esse processo é a remoção forçada das comunidades. Atuando na contramão do que propõe o conjunto de recomendações das organizações de direitos humanos e organismos internacionais que propõe a defesa e garantia do direito à moradia. Primeiro evitando ao máximo o deslocamento e quando for inevitável ter como condição básica para o desenvolvimento do processo de remoção medidas preventivas antes do início de qualquer projeto que possa resultar em remoções, para tanto tais medidas referem-se a:

- elaboração de estudos e mapeamentos de todos os atingidos direta ou indiretamente, identificando especialmente os grupos mais vulneráveis da população. Os atingidos não são apenas os que serão diretamente removidos, mas também os que vão sofrer alguma restrição de acesso a recursos para reprodução ou continuidade do modo de vida, perda ou redução das fontes de emprego, renda ou meios de sustento. Inclui-se também os que habitam no entorno das obras e aqueles que podem vir a ficar separados de suas comunidades originais. Proprietários e não proprietários, meeiros, parceiros, posseiros, locatários, trabalhadores informais, por exemplo, poderão ser considerados atingidos (Rolnik, 2013).
- Todas as informações sobre o projeto devem estar disponíveis com antecedência, em idioma e dialeto das pessoas que serão atingidas, em linguagem acessível e utilizando referências comunitárias.
- As pessoas atingidas têm o direito de procurar assessoria independente para discutir e elaborar projeto alternativo.

No âmbito do projeto VLT somente foi elaborado o Estudo de Impacto Ambiental considerado insuficiente tanto pelas comunidades, como Defensoria Pública do Estado, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas do Estado que solicitou a complementação dos estudos o que se ocorreu não foi apresentado às comunidades.

É responsabilidade do Estado estabelecer um canal de comunicação e informação sobre o projeto, visando a participação das comunidades afetadas direta e indiretamente pelo projeto. O que no caso do VLT não ocorreu, as comunidades não foram informadas oficialmente do Projeto. No início das ações os moradores só ouviram boatos e comentários.

Conforme relato da moradora da comunidade João XXIII, a empresa que marcou as casas, marcou sem pedir permissão ou explicar por que estava fazendo isto. Muitos moradores não estavam em casa na hora em que elas foram marcadas, outros que perguntaram não receberam resposta alguma. Diziam que “não era nada não”.

A primeira ação de cunho oficial, realizada pela empresa contrata pelo Governo estadual nas comunidades ocorreu por meio do cadastro socioeconômico. Sem informar aos moradores o motivo os agentes contratados abordavam as famílias solicitando documentos dos moradores e assinaturas, sem explicar do que se tratava e sem qualquer aviso prévio.

A resistência das comunidades frente ao “rolo compressor”, chamado projeto VLT, fez com que de forma organizadas as lideranças comunitárias buscassem parceiros e apoio para sua luta. O que proporcionou a possibilidade de algumas comunidades construir alternativas ao projeto proposto pelo estado. Mas isso não aconteceu de forma tranquila, enfrentaram muita resistência do Governo estadual e meses de tentativas de diálogos da comunidade e seus apoiadores com a Metrofor.

Os projetos alternativos foram verdadeiras vitórias das comunidades, pois geraram a diminuição das remoções especialmente nas comunidades Aldaci Barbosa e Lauro Vieira Chaves. Na comunidade Aldaci Barbora após meses em que os moradores apontavam a existência de um terreno vazio próximo a comunidade o governo cede e altera a localização da Estação Rodoviária, que no projeto original estava planejada para ser exatamente no local onde se encontra a comunidade Aldaci Barbosa. Com a modificação, há uma diminuição drástica no número de remoções de mais 200 casas para apenas 20 casas.

A comunidade Lauro Vieira Chaves inicialmente o projeto do VLT propôs o desvio do trilho existente na direção da comunidade, com o objetivo de ampliar a área da pista de pouso do aeroporto, assim removendo aproximadamente 203 casas que estão encostadas no muro do Aeroporto Pinto Martins. O projeto foi questionado pela comunidade e sofreu alteração que foi o deslocamento em alguns metros dos novos trilhos para dentro da área de domínio do Aeroporto Pinto Martins, lindeira ao muro. Essa alteração atingiu 53 casas, que foram demolidas.

A comunidade Lagamar também contou com proposta alternativa que incluiu uma rotatória e viaduto, reduzindo para aproximadamente 200 famílias a serem atingidas. Resultado positivo da resistência, articulação e participação da comunidade.

Importante destacar que essas alternativas no traçado do projeto ocorreram somente no final de 2012, devido à resistência e luta organizada das comunidades que estrategicamente negaram-se a atender as empresas contratadas pelo governo para realizar o cadastramento e avaliação dos imóveis; realizadas diversas atividades de visibilidade e buscaram apoiadores para sua luta visto que já vinham tentando dialogar com o governo, tentando mostrar alternativas e que só houve o início de um processo de diálogo com as comunidades a partir de março de 2013, com a realização de uma assembleia promovida pelo METROFOR (representado pelos técnicos sociais e de engenharia) para as comunidades, na quadra aos fundos da Aldaci Barbosa e em junho, com a realização de outra assembleia na Lauro Vieira Chaves, onde houve a exposição das alterações no projeto e da proposta de indenização para as famílias que eram atingidas pela remoção.

As violações não param!

O Governo do Estado antes investia em rapidez e agilidade para a execução da obra, hoje anda a passos lentos, ou como definiu uma liderança comunitária “agora é uma obra tartaruga” (sic). As dúvidas ainda permanecem em relação a execução dos empreendimentos habitacionais, tão aguardados pelas comunidades, para a finalização deste projeto. Em várias comunidades, as famílias já foram desapropriadas e estão em situação de aluguel social. Como é o caso da Comunidade Lagamar - “A maioria está de aluguel social, esperando os condomínios ficarem prontos” (sic).

Enquanto o Governo Estadual afirma já dispor dos terrenos (de alguns pelo menos, como o caso da Lagamar que ainda vivem essa dúvida) para os empreendimentos, mas ainda aguarda o Programa Minha Casa Minha Vida, que para 2018 está sem orçamento pelo Governo Federal.

O sentimento gerado na comunidade é um contínuo do que foi a execução do projeto VLT, ainda segue sem as definições de como será o futuro das famílias que foram removidas e aguardam as unidades habitacionais em seus bairros. Como bem expressa Maria do Socorro, liderança comunitária: “parecem que a gente tá sendo cozinhado. Parece que tão cozinhando pedra, parece que a gente é pedra. É uma luta de mais de 5 anos e ninguém tem nada a ver com essa copa e veio acabando com a gente. É uma luta isso, eu vejo que estamos sofrendo muito, nossas comunidades estão se destruindo eu não tenho mais uma moradia digna como era antes”.



PORTO ALEGRE/RS

O caso Nova Ponte do Guaíba

1. CONTEXTO

O desenvolvimento das cidades não pode ocorrer negando o direito a cidade a parcelas da população. Todos os habitantes da cidade participam da sua construção, pelas mais diferentes formas. A produção das cidades ocorre com a atuação de diversos atores sociais e agentes econômicos, sendo o Estado um forte agente financiador das políticas públicas que incidem sobre a produção das cidades que conhecemos hoje. A atuação do Estado (Federal, Estadual, Municipal) na produção da cidade reflete a correlação de forças entre os diferentes atores sociais e sua força política nesta produção.

O projeto da Nova Ponte do Guaíba é um caso concreto onde diferentes atores incidem e disputam a produção da cidade. O projeto prevê a extensão de 12,3 quilômetros com um total de 5 quilômetros de trecho em aterro e 7,3 quilômetros em obras de alargamento da ponte Saco da Alemoa, elevada e viadutos. Com 28 metros de largura, em pista dupla com duas faixas de tráfego em cada sentido. A construção afeta diretamente o Guaíba, as comunidades e a biodiversidade.



Figura 13 - Mapa da nova ponte do Guaíba. Fonte: DNIT (2013)

O projeto localiza-se na rodovia BR-116/290, Estado do Rio Grande do Sul, cidade de Porto Alegre, no trecho entre Porto Alegre e Eldorado do Sul. Em Porto Alegre atinge diretamente os bairros Arquipélago, Humaitá e Navegantes. Afetando diretamente as comunidades Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha das Flores e Vila Tio Zeca e Vila Areia, além da obra atravessar uma Unidade de Conservação Ambiental e o Parque Estadual Delta do Jacuí. Os bairros afetados pelo projeto são zonas delicadas ambiental e socialmente, no caso a Ilha Grande dos Marinheiros ao tempo que valorizado do ponto de vista do mercado imobiliário porque além de comunidades vulneráveis que habitam o local, é o território de oferta de moradias em de alto padrão (mansões), clubes náuticos e marinas. Por outro lado estão os bairros Humaitá e Navegantes na região conhecida como 4º Distrito. Essas comunidades vêm ao longo do tempo passando por inúmeros processos de reassentamento na região, inclusive no local existe uma Casa de Passagem chamada localmente de Carandirú onde residem moradores no meio de escombros de moradias demolidas e que aguardam reassentamento definitivo por mais de 10 anos. Além disso, a região do 4º Distrito vem ao longo dos últimos anos vivenciando um processo de gentrificação que pretende revitalizar o local aproveitando-se também da vinda da Arena do Grêmio para o seu entorno. Obviamente que esse projeto de revitalização não é pensado para os moradores que vivem precariamente no local, como é o caso dos moradores da Vila Tio Zeca e Areia. Para esses moradores deverá ser definida uma política mínima de atendimento que garanta a sua expulsão da região que pretende revitalizar-se.

Como pode-se perceber a construção da Nova Ponte sobre o Rio Guaíba pode servir como um acelerador de projetos, respondendo aos anseios do Movimento Ponte do Guaíba¹⁸ que considera a obra fundamental para o desenvolvimento econômico da Região Sul do Estado. E, servindo como impulsionador para valorização de áreas e expulsão de comunidades de seus territórios de moradia e trabalho.

2. O PROJETO DE REASSENTAMENTO

O traçado da Nova Ponte

O projeto em certa medida é fruto da parceria do Governo Federal, com o Governo Estadual e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sob responsabilidade do Departamento de Infraestrutura Terrestre (DNIT) e está inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁹ na sua primeira edição. Em agosto de 2011 foi entregue a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) o “Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para implantação da Ponte sobre o Delta do Jacuí, trecho BR-290/BR-116”. Este estudo foi abrangente e dentre tantas análises apresentou o valor total estimado para obra em R\$784.994.302,38. E, estabeleceu a locação para a execução do projeto que conforme o documento apresenta duas alternativas de implantação: “Das alternativas estudadas a que demonstrou

18 Movimento Ponte do Guaíba, formado por Prefeitos (regiões Vale do Rio Parto, Carbonífera, Centro-sul) e empresários, “vêm trabalhando desde 2006, para viabilizar a construção de uma segunda Ponte no Guaíba – sobre o lema “a vida e progresso vem primeiro”. O movimento defende que a Nova Ponte sobre o Rio “trará igualdade a região sul, permitindo que tenhamos os mesmos direitos de desenvolvimento e nos dando oportunidade de angariar verbas da Copa para as benfeitorias aos municípios do lado de cá do Rio” (Reunião com empresários e setor público em maio de 2010, Disponível em:

19 O PAC é composto por investimentos em três áreas distintas: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano e recursos hídricos). São seis os Programas do PAC 2: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para Todos; Transportes; e Energia. O PAC Transportes tem como objetivo consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança. No eixo de Transportes, os investimentos vão combinar a expansão das malhas rodoviária e ferroviária e sua integração com portos, hidrovias e aeroportos, tornando a matriz logística multimodal menos poluente. Além disso, haverá equipamentos para conservação das estradas vicinais, importantes para o escoamento da produção e para a segurança do tráfego nos pequenos municípios.

maior possibilidade de viabilidade técnica, econômica e ambiental foi a 4, cuja interconexão com a BR 290/116 (Norte), na cidade de Porto Alegre, ocorre onde, atualmente, a Av. Dona Teodora se conecta com a Av. Voluntários da Pátria, e, do outro lado do rio, entre a ponte sobre o Canal Furado Grande e a ponte sobre o Saco da Alemoa, na Ilha Grande dos Marinheiros” (EIA, 2011, p. 58).

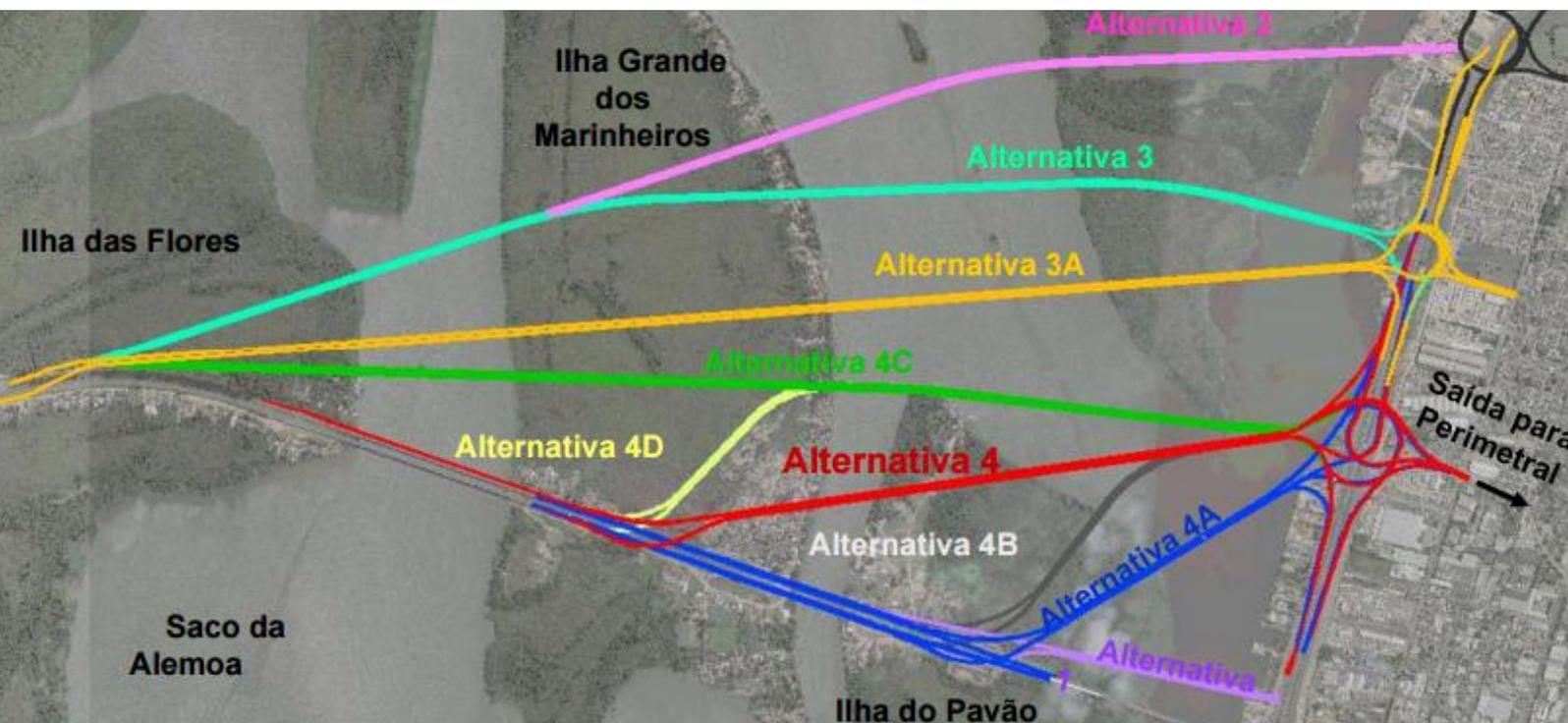


Figura 14 - Mapa de alternativas para a Nova Ponte do Guaíba. Fonte: DNIT (2013)

Referindo a questão da ocupação urbana o mesmo estudo destaca:

“(...) a alternativa se desenvolve sobre vilas populares, as quais deverão ser realocadas para um local que proporcione melhores condições de infraestrutura básica, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos, entre outros. Convém ressaltar, também, que além da melhoria da qualidade de vida, com a realocação das famílias, as quais se encontram atualmente em áreas irregulares (área de domínio da Rodovia, áreas de risco e áreas do PE Delta do Jacuí), será favorecida a questão ambiental, evitado os impactos gerados pela urbanização inadequada” (EIA, 2011, p. 58).

Em 2013, o DNIT realizou licitação pública para a execução da obra. O objeto da licitação foi a “Contratação Integrada de Empresa de Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Engenharia para a elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras de construção de uma segunda ponte sobre o Rio Guaíba e acessos, na BR - 16/290/RS no Estado do Rio Grande do Sul”. E, em março de 2014 teve como vencedor o Consórcio Ponte do Guaíba, composto pelas empresas Queiroz Galvão e EGT Engenharia. O valor proposto pelo Consórcio Ponte Guaíba foi de R\$ 649.622.699,00, neste valor estão inclusos a elaboração de projetos e estudos

necessários, a execução das obras de arte (as elevadas e viadutos) bem como desapropriações e indenizações. Já o projeto de reassentamentos para as comunidades afetadas removidas pela obra ocorrerá, conforme o edital da licitação: “A construção das unidades habitacionais, bem como a infraestrutura incidente, serão custeadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. Portanto, os projetos de engenharia/arquitetura relativos a produção habitacional deverão seguir as regras do Programa Minha Casa Minha Vida, atender às especificações técnicas do Ministério das Cidades e apresentar nível de detalhamento adequado a fim de contratar com o FAR”²⁰ (p. 109).

Em agosto de 2014 foi entregue ao DNIT pelo Consórcio, estudo referente as áreas afetadas pela obra da Nova Ponte do Guaíba. O estudo denominado “Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para reassentamento” que apresentou as comunidades afetadas pela obra, inicialmente refere que as primeiras “mobilizações²¹” eram “tão somente das famílias afetadas pela faixa de domínio da obra a ser instalada” (p. 15). O que é alterado após o Ofício nº 1278/2014 – GAB/DEFAP/SEMA, de 8 de maio de 2014, onde a Secretaria Estadual do Meio Ambiente solicita a ampliação da área diretamente afetada, para além da faixa de domínio e abrangendo as moradias irregulares lindeiras a obra, com a seguinte justificativa: “de forma a contemplar um ganho real ambiental para as unidades de conservação e para as comunidades ali residentes”. Essa solicitação da SEMA acatada pelo DNIT ampliou duas vezes o número de moradias atingidas pela obra. O que inicialmente seriam aproximadamente 300 famílias, afetadas pela faixa de domínio, transformou-se num total de 1.031 compostos por residências, comércios e equipamentos comunitários a serem removidos pela obra da Ponte, segundo o “Projeto Executivo de Reassentamento -Diagnóstico para reassentamento, Tomo II – Cadastramento socioeconômico” (2014).

Em junho de 2014 foi realizado o cadastro socioeconômico das comunidades da Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha das Flores, Vila Tio Zeca e Vila Areia sob responsabilidade técnica do Consórcio Ponte do Guaíba. E, em outubro de 2014 iniciaram as obras de construção da Segunda Ponte Sobre o Rio Guaíba. O início das obras marca um período de incertezas para as comunidades afetadas pelo projeto no que tange o reassentamento, principalmente, as famílias da Ilha Grande dos Marinheiros. Visto que há desencontro de informações, sobre o andamento da obra, paralisações na execução e ausência de respostas sobre o projeto de reassentamento, a pouca resolutividade do DNIT e do Consorcio sobre quando, aonde e como serão construídas as novas moradias tem assombrado as famílias da Ilha Grande dos Marinheiros.

As comunidades

Ilha Grande dos Marinheiros

A Ilha dos Marinheiros como é popularmente conhecida está localizada no bairro do Arquipélago, faz parte da Área de Proteção Ambiental Estadual do Delta do Jacuí, unidade de conservação sob responsabilidade do Governo do Rio Grande do Sul. Localizada a aproximadamente 7km do centro de Porto Alegre, as águas do lago Guaíba estabelecem uma distância muito mais do que territorial. Com aproximadamente uma população de 2500 habitantes, o que equivale a quase 30% da população total do bairro (IBGE, 2010). A Ilha é um território dividido

20 Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/anexo/Edital/Edital_edital0537_13-00_0.pdf> Acesso em: 20/07/2020

21 Mobilização refere-se as visitas as comunidades e convite para reuniões, oficinas e demais atividades que antecederam o cadastro socioeconômico das comunidades.

entre Norte e Sul, visto que a maioria da população é de baixa renda e está concentrada no lado Norte. Ao Sul temos uma ocupação caracterizada por condomínios e casas de renda alta.

Visivelmente o Norte da Ilha tem maior densidade populacional e em termos de ocupação habitacional carece de qualificação em relação a infraestrutura e serviços básicos. Uma área ambientalmente frágil que sofre com inundações, em períodos de chuvas. No sul a ocupação é um mosaico mas caracterizada pelas residências de alta renda, formada por casas e mansões muradas normalmente impossibilitando o acesso das pessoas ao rio. Na Ilha também há espaços comunitários a Associação de Moradores, Biblioteca comunitária; e equipamentos públicos e privados como: a Escola infantil Marista, Escola de ensino fundamental, Centro de Referência em Assistência Social Ilhas, o Unidade básica de saúde, galpões de reciclagem, clubes náuticos e a sede campestre do Grêmio Futebol Porto Alegrense.

A infraestrutura disponível na comunidade conta, atualmente, com serviço de abastecimento de água que tardou a chegar, somente em 2008 os moradores da Ilha passaram a receber água potável do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE). Antes, eles eram abastecidos por caminhões pipa que, algumas vezes, não conseguiam passar entre as ruas estreitas. O mesmo acontece com o saneamento básico há apenas 65 metros de rede coletora de saneamento no Arquipélago, segundo o DMAE, sendo 0% na Ilha Grande dos Marinheiros.

Parte significativa dos moradores do Arquipélago é afetada pela obra da Nova Ponte do Guaíba. O levantamento socioeconômico realizado pelo Consórcio Novo Ponte do Guaíba cadastrou na Ilha Grande dos Marinheiros 428 famílias residentes no lado Norte da Ilha; e 85 famílias no Sul. E, 21 famílias moradoras da Ilha da Pintada. Totalizando 534 famílias a serem removidas no Arquipélago, além de que a obra atinge os equipamentos sociais, Escola, CRAS, Posto de Saúde, galpões de reciclagem.

O aumento do número de famílias afetadas pela obra ocorreu em virtude da solicitação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. A solicitação da SEMA para o DNIT de ampliar a área diretamente atingida pela remoção para as moradias irregulares lindeiras a obra mediante a justificativa de preservação da unidade de conservação, expõe uma questão que paira no ar, visto que todas as construções existentes no Arquipélago são irregulares mesmo as mansões de alta renda, mas no mesmo documento as áreas apontadas são somente de famílias pobres. Não há no documento nenhuma informação que essa ampliação da área afetada pelo projeto está na área do Parque Estadual do Delta do Jacuí. O argumento refere-se uma possibilidade de “ganho ambiental real para a unidade de conservação” conforme refere a SEMA, mas só são afetadas as famílias de baixa renda moradoras da Ilha.

Vila Tio Zeca e Vila Areia

As comunidades das Vilas Tio Zeca e Areia possuem seus territórios circundados pelas Avenidas Frederico Mentz e Voluntários da Pátria e ainda com as Ruas Dona Teodora e Rua 2001. Localiza-se na Zona Norte da cidade de Porto Alegre, pertencendo ao bairro Farrapos.

O bairro Farrapos por sua vez está inserido no chamado 4º distrito da cidade, que é composto pelos bairros Floresta, Marcílio Dias, São Geraldo, Navegantes e Humaitá. As ocupações das Vilas Tio Zeca e Areia foram gravadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre como Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS I (Assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas).

Ambas as comunidades fizeram parte do Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), iniciado em 2000 pela Prefeitura de Porto Alegre com financiamento de agências internacionais. O PIEC previa obras em cinco setores: habitação, desenvolvimento comunitário e educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, infraestrutura viária e valorização paisagística. Os planos de revitalização iniciados como o PIEC, se somaram as obras desenvolvidas na região, como a construção da BR-448 (Rodovia do Parque), a Arena do Grêmio, e bem como os diversos empreendimentos imobiliários que se instalaram na região e atualmente a construção da segunda ponte do Guaíba.

Mesmo com a atuação do PIEC as comunidades Tio Zeca, por exemplo, possuem redes irregulares e inadequadas de abastecimento de água e não possuem rede de esgotamento sanitário. O projeto da Segunda Ponte do Guaíba afeta diretamente as comunidades Tio Zeca e Areia que já sofreram intervenções em relação à remoção de famílias, em anos anteriores. Mas que permanecem com situação de violações ao direito a moradia adequada. Mais uma vez, as comunidades, são objetos de intervenção do poder público para a questão do acesso à moradia das famílias, o diferencial é que, agora, passou para o gerenciamento do DNIT, Governo Federal. Em 2014 as comunidades foram novamente cadastradas, o levantamento socioeconômico foi realizado pelo DNIT, sob responsabilidade do Consorcio Nova Ponte do Guaíba e operacionalizada por meio do Instituto Fidedigna, que identificou 464 famílias afetadas pelo projeto.

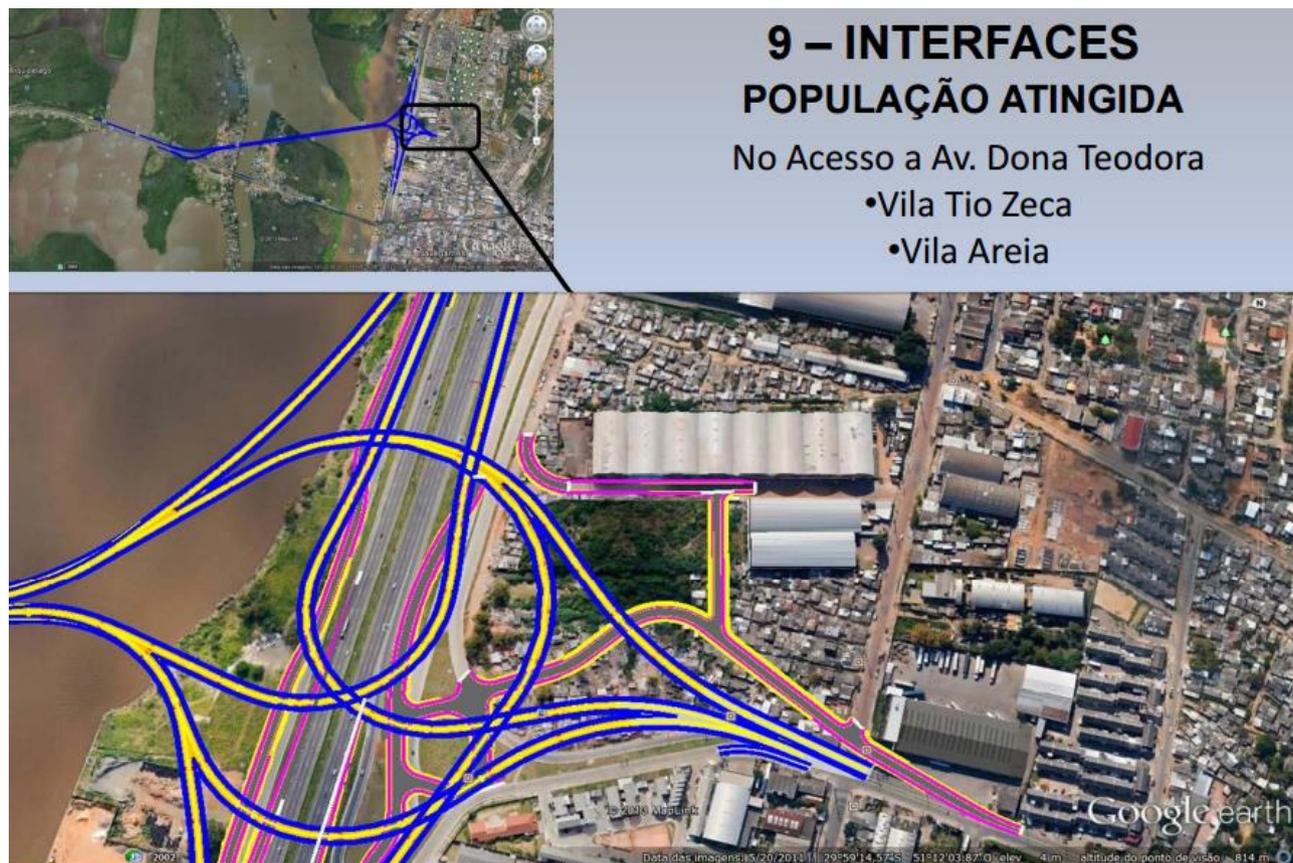


Figura 15 - Mapa da população atingida pela Nova Ponte do Guaíba. Fonte: DNIT (2013)

passa por períodos constantes de imprecisões, até janeiro de 2017 tínhamos como uma indefinição a possibilidade de realização da Compra Assistida por exemplo.

Nas informações coletadas no cadastro socioeconômico (2014) da Ilha Grande dos Marinheiros havia, aproximadamente, 81 famílias optantes pela modalidade de Compra Assistida ocorre que em 2016, durante a reunião com o DNIT, no âmbito da atividade “Missão Ponte do Guaíba” o gestor do projeto informa que essa modalidade não está descartada, mas devem cumprir os critérios. Conforme o Diretor do DNIT: “A compra assistida é como achar 1000 casas em Porto Alegre no mesmo bairro para fazer a compra assistida. Não tá descartado se alguém quiser comprar uma casa no interior alguma coisa, há essa possibilidade. Você tem que achar uma casa que tenha toda a documentação completa, matrícula registrada, tudo certinho, dentro das condições e dentro do valor. Não tá totalmente descartado. Se você achar pode ser. Como achar 500 casas, na ilha se nem pode construir?!” (sic).

Para esta modalidade foram estabelecidos critérios, que conforme os relatos das comunidades não estavam claros durante a aplicação do cadastro socioeconômico. Ao tempo que também não havia sido informado que essa modalidade só valeria se as famílias optassem por mudar de cidade. Conforme o “Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para reassentamento Tomo III – PROGRAMA DE COMPRA ASSISTIDA E ABRIGAMENTO PROVISÓRIO”, os critérios sobre a modalidade da Compra Assistida foram definidos sem a participação das comunidades atingidas pelo projeto - “definiu-se em conjunto com o DNIT e secretaria do Planejamento do Estado que serão beneficiadas por este programa as famílias que também optaram por morar em cidades fora de Porto Alegre, visando com isso incentivar o retorno das famílias ao interior do Estado, assim como diminuir a densidade demográfica da Região Metropolitana” (2014, p. 13).

Outra indefinição é referente a construção das unidades habitacionais. Foi apresentado para as comunidades que as casas para o reassentamento serão construídas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) mas em maio de 2016 o Governo Federal revogou a portaria que autorizava a ampliação do programa habitacional. Reduziu para 9% os investimentos para o programa em 2017 e zerou os recursos de financiamento para 2018. Constando inclusive no Edital de licitação que a construção das unidades habitacionais, bem como a infraestrutura incidente, serão custeadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. Sendo a contratada responsável por viabilizar o empreendimento habitacional junto a instituição financeira indicada pela DNIT. E como ponto importante diante da atual conjuntura também consta no edital que: “Caso reste inviável a contratação pelo FAR em decorrência das metas do Programa Minha Casa Minha Vida, caberá ao DNIT arcar com os custos decorrentes” para fins de reassentamento definitivo da população atingida pela obra.

Além das imprecisões em relação ao programa habitacional, não se tem a confirmação da desapropriação dos terrenos destinados as construções das unidades habitacionais para as comunidades. Em reunião realizada em dezembro de 2016 o DNIT foi questionado sobre se já havia realizado a desapropriação da área para a construção das unidades habitacionais das famílias atingidas na Ilha Grande dos Marinheiros, a resposta foi: “[...] ainda não. Estamos finalizando agora a desapropriação, não foi ainda porque nós não tínhamos ainda a autorização da prefeitura para poder fazer o reassentamento ali” (sic, DNIT, 2016).

Em dezembro de 2014 foi enviado pelo Gabinete do Prefeito ofício para a Câmara de Vereadores apresentando o projeto de lei complementar para “definir regime urbanístico para a região das ilhas desta Capital, em vista do processo de reassentamento das famílias que serão impactadas pela área de influência direta (faixa de domínio) do empreendimento da Segunda Ponte do Guaíba, que está em tramitação perante os órgãos técnicos

do Município de Porto Alegre” (Ofício nº 1278/GP, 2 de dezembro de 2014). O projeto de lei segue em tramitação ainda sem aprovação. Ao tempo que o DNIT já obteve Licença prévia emitida pela FEPAM relativa aos loteamentos da Ilha Grande dos Marinheiros (LP nº 563/2016DL) e Vila Tio Zeca (LP nº 414/2015DL) e Areia (415/2015DL) todas com validade até setembro de 2017.

As indefinições do DNIT, Consórcio, Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Porto Alegre em relação ao projeto habitacional para o reassentamento das famílias expõe o quanto a remoção esta pensada para a viabilização da obra da ponte, não para atender as famílias ditas em situação de vulnerabilidade e para a melhora das condições de vida da população.

Embora haja por parte do DNIT modalidades para o reassentamento, não foi formulado até o momento um plano de reassentamento. Além que essas modalidades são constantemente alteradas visto que o avanço da obra ou a necessidade de avançar na construção da ponte para a finalização da obra tem ditado às formas que o reassentamento das famílias irá acontecer.

Colocando um foco de atenção para as obras da ponte e sua evolução, percebe-se por meio das reportagens que reforçam a ideia de que a obra só possui avanços com a remoção das famílias. O que reforça uma inclinação ao enfoque de se realizar a remoção a qualquer custo, em benefício da construção da ponte.

Por exemplo, a fala do Superintendente do DNIT em reunião realizada pela Comissão de urbanização, Transporte e Habitação (Cuthab) da Câmara Municipal de Porto Alegre, realizada em 05 de setembro de 2017 - “Metade das obras da nova ponte do Guaíba já foi concluída”. Fazendo referência somente sobre a obra da ponte, desconsiderando como parte deste projeto as mais de mil famílias atingidas que estão sem respostas referentes à situação habitacional, desde 2014 quando iniciou o projeto Nova Ponte do Guaíba.



Ofício N°1278 /2014- GAB/DEFAP/ISEMA

Porto Alegre, 06 de maio de 2014.

Assunto: RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO DA SEGUNDA PONTE DO GUAÍBA

Prezado Superintendente

Referente à reunião realizada no dia 06/05/2014 com esta Secretaria, quando o DNIT apresentou o empreendimento da Nova Ponte do Guaíba e suas interferências, e, solicitou a anuência desta Secretaria para o prosseguimento dos Projetos, temos as seguintes considerações:

- Nos desenhos apresentados, o DNIT considera como área impactada apenas a faixa de domínio da obra. Entretanto, esta Secretaria discorda quanto à área indicada (faixa de domínio) e solicita sua ampliação, de forma a contemplar um real ganho ambiental para as unidades de conservação e para a comunidade ali residente. A ampliação deve conter não apenas a faixa de domínio, mas também as moradias irregulares lindadeiras à obra, conforme indicado em vermelho no desenho anexo;
- Informamos ainda que deverá ser realizada a recuperação ambiental das áreas de onde serão retiradas as famílias. Após a retirada, estas áreas deverão ter seu perímetro restringido para evitar novas invasões. Em contrapartida, e de acordo com o Decreto 4340/2002, em seu capítulo VII, artigo 33, que regulamenta as aplicações de medidas compensatórias, esta Secretaria entende que os recursos da Medida Compensatória poderão ser utilizados pelo empreendedor para a execução das condicionantes relativas à execução de recuperação ambiental das áreas, desde que seja elaborado projeto adequado e validado por esta Secretaria e pela Câmara Estadual de Compensação Ambiental.


Nelo Lúcio Fraga Pereira
Secretário Estadual do Meio Ambiente

Ilmo. Senhor
Pedro Luzardo Gomes - Superintendente Regional
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT
Rua Siqueira Campos, 664 – Porto Alegre/RS

Figura 16 - Ofício do Governo do Estado RS acerca da recuperação ambiental relacionada à Nova Ponte do Guaíba. Fonte: DNIT (2013)

3. MODUS OPERANDI

O processo de reassentamento dos atingidos pelas obras da nova Ponte do Guaíba sofreu idas e vindas ao longo do tempo. O cadastramento realizado em 2014 apontou que 90% das famílias pleitearam reassentamento na mesma região, por razões de trabalho, de família e de relações comunitárias, além das questões relacionadas à infraestrutura do entorno. Porém, os projetos habitacionais sinalizados para as famílias, não foram licenciados pelo poder executivo municipal, fato que motivou o ajuizamento de duas Ações Cíveis Públicas, uma pelo Ministério Público Federal e outra pela Defensoria Pública da União. Estas ações fizeram com que o DNIT efetuasse um novo cadastramento, incluindo a compra assistida como uma das alternativas de reassentamento, visto a necessidade de liberar o trecho para dar seguimento à obra. Esta nova alternativa foi oferecida tanto para as famílias da Ilha Grande dos Marinheiros como para as das vilas Tio Zeca e Areia.

Pois esse recadastramento realizado no ano de 2017 identificou, desta feita, uma imensa maioria de moradores atingidos pela obra optando agora pela compra assistida em detrimento do reassentamento. O valor da compra assistida frise-se ficou em torno de R\$ 152.000,00 e R\$ 178.000,00 dependendo do número de integrantes do núcleo familiar. Os moradores da Ilha Grande dos Marinheiros optaram assim pela compra assistida que propiciava, então a aquisição de outra moradia em outro local do estado do Rio Grande do Sul, numa espécie de reedição do “bônus moradia” instrumento de reassentamento também utilizado pelo município de Porto Alegre/RS em outros empreendimentos como é o caso da vila Tronco.

Nessa modalidade de reassentamento via compra assistida o morador identifica um imóvel até o limite do valor depositado em juízo pelo DNIT e após os trâmites cartorários de regularidade do imóvel, esse valor é repassado diretamente ao vendedor do imóvel, autorizando o morador que sua casa seja demolida para seguimento da obra de construção da nova Ponte. Toda essa negociação é realizada judicialmente no CEJUSCOM da Justiça Federal do RS, precedida de audiência pública onde é informado pelo poder judiciário como acontecerá a mediação do caso. Após isso, o próprio DNIT ajuíza a ação judicial contra o morador atingido e que estava no cadastro de 2014 para fins de que seja feita a mediação de sua situação.

As audiências públicas realizadas pelo Ministério Público Federal e pelo DNIT na Ilha Grande dos Marinheiros não deram conta de instigar o município de Porto Alegre/RS em aprovar os projetos de empreendimentos apresentados para fins de reassentamento. Nem tampouco as recomendações da DPU e do MPF no sentido de que fosse dada a alternativa de reassentamento para um empreendimento ao morador atingido, no ato da negociação na Justiça, foi suficiente para garantir a permanência dos atingidos na região, tendo a grande maioria optado pela compra assistida. Como consequência disso, não haverá construção de empreendimento habitacional na Ilha Grande dos Marinheiros.

É importante frisar o papel do município de Porto Alegre/RS nesse caso. Na qualidade de ordenador do solo urbano, o município deveria fiscalizar o trabalho do empreendedor, no caso o DNIT, desde a ótica das condições de moradia e de prestação de serviços públicos aos moradores por ocasião do reassentamento. Porém, o que se viu na prática foi uma posição de distância do Município em relação ao empreendimento e de descaso com a aprovação dos projetos e de total abandono aos moradores atingidos pelas obras! Os moradores da Ilha Grande dos Marinheiros vivem naquele local por mais de 50 anos, sendo que a maioria dos atingidos nasceram naquele local e agora estão sendo reassentados por um instrumento, compra assistida, que retira deles completamente o sentido do território. Talvez alguns irão para uma moradia com melhores condições físicas e de estrutura, porém, o

conceito de moradia é mais amplo do que uma estrutura física. Os moradores da vila Tio Zeca e Areia, por sua vez, esperam a décadas por um reassentamento pelo município de Porto Alegre/RS, sendo que alguns foram colocados na Casa de Passagem, denominada de Carandirú, na av. Frederico Mentz e aguardam há mais de uma década por moradia, não tendo sido nem ao menos cadastrados para reassentamento pelo DNIT.

Basicamente, as alternativas de reassentamento oferecidas pelo DNIT são as mesmas oferecidas pelo município de Porto Alegre/RS desde a obra do PISA – Programa Integrado Sócioambiental que previa bônus moradia, indenização, aluguel social e construção de empreendimentos de moradias. No caso do PISA, esses instrumentos utilizados para reassentamento não foram utilizados na maioria dos casos, tendo o município optado pela perfuração subterrânea como medida de engenharia para passagem das tubulações de esgoto, evitando assim o reassentamento. Da mesma forma que o PISA, as obras para a construção da av. Tronco na cidade de Porto Alegre/RS teve a utilização desses mesmos instrumentos de reassentamento, com a diferença de que os moradores que optaram pelo reassentamento para os prédios do programa Minha Casa Minha Vida e provisoriamente estão vivendo no aluguel social não serão reassentados por conta da finalização daquele programa na Faixa 1.

4. A LUTA COMUNITÁRIA

Incidência através da Fotografia

A partir do início do ano de 2016 o CDES Direitos Humanos intensificou a relação com os moradores da Ilha Grande dos Marinheiros na cidade de Porto Alegre/RS e também afetados pela construção da Nova Ponte do Guaíba. Com o acúmulo do ano de 2015 de reuniões, audiências e visitas nas comunidades da Ilha já era possível trabalhar diretamente com os moradores. Juntamente com o pessoal da comunicação do CDES Direitos Humanos e articulado com os moradores da Ilha, foi impulsionado um projeto “Minha Ilha Fotografo Eu”. O projeto consistiu na construção de uma narrativa da vivência de moradia na Ilha a partir do seu próprio olhar, utilizando a fotografia como método para contar essas histórias. Essa narrativa tinha como fundamento se contrapor à narrativa do DNIT que sustentava através de vídeos promocionais que as condições dos moradores da Ilha (atingidos pela Nova Ponte) eram degradadas e precárias e que o reassentamento viria beneficiar as famílias atingidas. Um problema, contudo, pairava no ar. Como conseguir as máquinas fotográficas para o projeto, levando-se em conta que o valor de cada máquina girava em torno de R\$ 500,00 o que inviabilizava o projeto. Pois o CDES Direitos Humanos idealizou uma campanha de doação de máquinas fotográficas usadas nas redes sociais explicando o projeto e o fundamento do trabalho, conseguindo a doação de 15 máquinas usadas, sendo que dessas foram efetivamente possíveis de uso 6 máquinas. Com as máquinas, todas digitais, foi possível começar as oficinas de fotografia na comunidade, todas lideradas pelo jornalista do CDES Direitos Humanos à época Igor Speroto. Foram inúmeros encontros de sensibilização, de convencimento e de troca entre os moradores e o CDES. Esse trabalho também era possível porque a obra se encontrava parada por falta de recursos. O resultado foi mais de 200 fotos tiradas por 7 moradores da Ilha, sendo que entre eles um menino, o Kauê.

A partir daí o CDES Direitos Humanos passou a articular o lançamento tanto do livro (<http://www.cdes.org.br/publicacoes>) quanto da exposição de fotos em si. O lançamento da exposição aconteceu no dia 17 de Outubro de 2016 na Câmara dos Vereadores de Porto Alegre/RS e depois as fotos foram para outros locais da cidade como numa atividade na própria Ilha no mês de Novembro/2016 e num evento sobre saúde comunitária no Centro Uni-

versitário Metodista (IPA) em Porto Alegre/RS. Algumas fotos da exposição na Câmara:



Figura 16 e 17 - Fotografias do Projeto Minha Ilha Fotógrafo Eu. Fonte: CDES (2016).

A partir do estreitamento de laços com boa parte das comunidades atingidas é que foi possível para o CDES Direitos Humanos pensar na viabilidade da realização de uma atividade de incidência mais forte nas comunidades Tio Zeca e Areia e na própria Ilha dos Marinheiros. Dessa forma, duas redes de atuação local, porém, com representação nacional, o Fórum Justiça e o Fórum Estadual da Reforma Urbana RS atuou articuladamente com o CDES Direitos Humanos para viabilizar a realização da atividade de missão. Para fins de garantir visibilidade nacional para a atividade, participou um representante do Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos do FNRU, o Marcelo Edmundo. Estavam presentes na comissão da missão: os Moradores das comunidades atingidas: 3 pessoas de cada comunidade; CDES Direitos Humanos; FERU/RS - MNLM e UAMPA, a Assessorias Parlamentar de Vereadores da cidade; Fórum Justiça; Defensoria Pública da União - DPU e GT Conflitos do FNRU.

No dia 14/12/2016 foram realizadas visitas nas comunidades atingidas Tio Zeca e Areia e na Ilha Grande dos Marinheiros.



Figura 18 e 19 - Visita às comunidades impactadas. Missão em Defesa dos Atingidos pelas obras da Nova Ponte do Guaíba Fonte: CDES (2016).

Visita na Tio Zeca e Areia

As visitas foram importantes porque conseguiram ouvir depoimentos dos moradores atingidos sobre como está chegando neles ou não a proposta de reassentamento do DNIT. Dois pontos foram importantes na visita. O primeiro, na Ilha dos Marinheiros foi o reconhecimento de que existe uma relação dos moradores com o entorno muito forte, mais especificamente a vivência em espaços de moradias grandes, com pátios, hortas, animais de estimação e ainda o próprio rio Guaíba. Relatos dos moradores de passeios de finais de semana no Rio em pequenas ilhotas do Rio Guaíba; relatos de como esses moradores convivem por mais de 50 anos com as cheias do rio nos períodos de Setembro até Novembro e de como ano após ano superam esses acontecimentos e, principalmente, o trabalho dos galpões de reciclagem que também serão afetados pela construção da nova Ponte e que para eles até agora não teve nenhum tipo de solução ou de negociação. Enfim, é um ambiente de muita angústia e apreensão já que a proposta até agora apresentada prevê construção de moradias pequenas alternadas em prédios e casas na própria Ilha e que provavelmente não atende a realidade vivida pelos moradores hoje.

Já nas vilas Tio Zeca e Areia a realidade é um pouco mais complexa, isto porque além de todo o processo de construção da nova Ponte do Guaíba, existe ainda o PROJETO PARA O 4º DISTRITO da cidade de Porto Alegre/RS. E não há dúvidas de que os moradores das vilas Tio Zeca e Areia estão inseridos dentro dessa nova lógica de ver e pensar a cidade. Pois a visita conseguiu deixar claro os impactos da nova Ponte nessas comunidades. São locais extremamente precários da cidade onde as pessoas estão em estado de vulnerabilidade social com escassa ou quase nenhuma prestação de serviço público. Todas as moradias são precárias e algumas nem apresentam condições de moradia, como é o caso das casas de passagem do DEMHAB que estão próximas à base da Ponte, mas que não serão objeto de reassentamento. São famílias, ao redor de 60, que já estão nessa situação há 10 anos! No local existem moradias derrubadas pela própria Prefeitura com a desculpa de que os moradores estão no aluguel social e que necessitam derrubar a casa para não haver mais ocupação. O local atualmente é conhecido como “Carandiru”. Na Tio Zeca e Areia ainda existem 180 famílias que estão no aluguel social e que algumas tiveram o benefício cortado. Dentre elas estão os “Queimados”, denominação local dada aos moradores que foram atingidos pelo incêndio da vila Liberdade também localizada na região. Outro local visitado é o Beco X que é uma área particular ocupada por mais de 30 anos por mais ou menos 300 famílias que também se encontra fora da área do DNIT para reassentamento.

No dia 15 de dezembro de 2016 foi realizada visita às autoridades. Inicialmente, a Comissão reuniu-se com o DNIT onde foi cobrado o estágio atual da obra e o projeto habitacional para os atingidos em virtude do reassentamento. Foi cobrado também o projeto para o galpão de reciclagem dos moradores da Ilha dos Marinheiros. O DNIT informou que não tem área ainda comprada para os reassentamentos por falta de recursos, porém que já existe o projeto habitacional e que o mesmo tramita perante o EDIFICAPOA do município; os recursos para a construção das moradias será do programa Minha Casa Minha Vida, muito embora não tenha sido contratado. As audiências serão realizadas com os posseiros e é provável que seja viabilizada a compra assistida. A Ilha não tem diretriz urbanística, então uma lei específica regulamenta os projetos urbanísticos de moradia para reassentamento. Uma audiência pública está marcada para o dia 11 de janeiro de 2017 na Ilha dos Marinheiros onde o DNIT apresentará detalhadamente o projeto habitacional para o reassentamento. Após a reunião com o DNIT, foi realizada reunião com o DEMHAB na sede do CDES Direitos Humanos. O DEMHAB não é parte atuante nos projetos habitacionais da Nova Ponte do Guaíba. A competência é federal, da União, o licenciamento é estadual através da FEPAM e a

previsão é que da Tio Zeca e Areia seja reassentadas 505 famílias, da Ilha dos Marinheiros 558 famílias e da Ilha das Flores 10 famílias para viabilizar a obra da Ponte. Após, a comissão foi recebida pela Defensoria Pública da União que se comprometeu em fazer a mediação entre os moradores atingidos e o DNIT, mediante a realização de reuniões mensais. A DPU informou também que recebeu as respostas do DNIT em virtude de uma série de indagações realizadas e que pode disponibilizar para os participantes além de todo o processo de licenciamento ambiental dos projetos habitacionais. Disse que iria postular a perante a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do RS a autorização para os moradores da Ilha fazerem melhorias nas suas moradias.

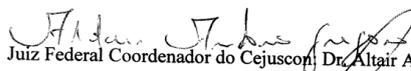
Em virtude de toda essa mobilização das comunidades afetadas pelas obras da Nova Ponte do Guaíba é que foi realizada audiência no CEJUSCOM da Justiça Federal envolvendo o DNIT – DPU – MPF onde ficou acertado que as obras somente recomeçariam após a finalização das obras do reassentamento, bem como não haverá aluguel social ou casa de passagem para os atingidos pela obra, ver abaixo.

Aos 13 dias do mês de junho do ano de dois mil e dezessete, às 15 horas, nesta cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, na sala de audiência do CEJUSCON desta Seção Judiciária, onde se encontrava o Dr. Altair Antonio Gregorio, Juiz Federal, comigo, Carlos Alberto Bartz Moreira, Supervisor Assistente, para reunião preparatória sobre a realocação das famílias atingidas pela construção da Nova Ponte do Guaíba.

Aberta a reunião e apregoadas as partes, compareceram o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, representado por seu Procurador Federal, Dr. Alcemar Cardoso da Rosa, o Engenheiro Superintendente do DNIT, Sr. Hiratan Pinheiro da Silva, a Defensoria Pública da União, representada pela Dra. Ana Luisa Zago de Moraes e o Ministério Público Federal, representado pela Dra. Suzete Bragagnolo e seu Assessor, Sr. Rodrigo Simões.

Diante de questionamentos da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal foram apresentadas as seguintes informações pelo DNIT: 1) os atingidos pelas obras da Nova Ponte do Guaíba somente serão removidos do local para a casa definitiva (não haverá casa de passagem ou aluguel social); 2) haverá a possibilidade de receber indenização pela benfeitoria, ao invés de realocação, sempre que o imóvel for de valor superior ao da unidade oferecida; 3) não haverá obra na área onde residem as famílias antes da realocação, bem como haverá o cuidado para não danificar as benfeitorias em decorrência da realização das obras da ponte; 4) pelo MPF será oficiado ao Ministério do Planejamento solicitando informações a respeito das obras de realocação dos atingidos através do programa Minha Casa Minha Vida, considerando que atualmente já existe atraso no cronograma das obras de reassentamento; 5) O MPF providenciará a realização de reunião envolvendo os presentes e o Município de Porto Alegre para tratar do andamento da aprovação dos projetos relativos aos loteamentos destinados aos atingidos pelas obras; 6) o DNIT estima o prazo aproximado de 60 (sessenta) dias para avaliar a contaminação do solo na área de reassentamento das famílias oriundas da Ilha Grande dos Marinheiros para fins de desapropriação.

PRESENTES:


Juiz Federal Coordenador do Cejuscon, Dr. Altair Antonio Gregorio

Procurador do DNIT: Alcemar Cardoso da Rosa

Engenheiro Superintendente do DNIT, Sr. Hiratan Pinheiro da Silva,

Defensoria Pública da União, Dra. Ana Luisa Zago de Moraes,

Ministério Público Federal, Dra. Suzete Bragagnolo,

Assessor MPF: Sr. Rodrigo Simões.

Figura 20 - Ata de reunião no CEJUSCON.

Algumas fotos das reuniões realizadas:



Figuras 21,22,23 e 23 - Reuniões realizadas no ano de 2015 com os órgãos responsáveis. Fonte: CDES (2015)

5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

A obra da Nova Ponte do Guaíba é um exemplo, dentre tantas outras no Brasil, que não priorizam as necessidades das famílias atingidas e se desenvolvem desconsiderando os impactos que causam nas comunidades. As obras nunca são pensadas a partir das necessidades das comunidades e sim colocando elas como “um problema” dentro da proposta ou do projeto que se quer desenvolver. Corroborando neste sentido, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA emitiu um ofício ao DNIT solicitando a ampliação do número de atingidos, que até o momento, estavam restritos à faixa de domínio da estrada. Porém, a SEMA/RS solicitou a ampliação desse número para fins de “proteção ambiental”. Frise-se: proteção ambiental direcionada aos moradores de baixa renda (que nunca foram consultados se desejavam sair de suas casas) e não proteção ambiental ou ampliação para o lado das mansões localizadas na mesma ilha. Nessa conta, os atingidos que num primeiro momento estavam contabilizados em 300 famílias, passaram para 1.000. O interessante é que visitando o local fica claro que existem moradias precárias onde o morador o que precisa é de uma moradia melhor e não sair do local. E há também aquele morador que tem uma moradia adequada e não quer sair de onde mora. Sobre isso é importante denunciar

que os moradores da Ilha dos Marinheiros são impedidos de fazerem qualquer tipo de melhoria em suas moradias, já que são fiscalizados pela SEMA e também pelo próprio DNIT. Essas melhorias se devem ao período de enchente que é sazonal na região. Após o retorno da água ao seu nível normal, os moradores passam a reconstruir o que foi danificado. Pois desde o início do cadastramento pelo DNIT objetivando o reassentamento dos moradores, não é mais possível realizar reparos nas casas, sob pena, de imposição de multa e recolhimento do material. A alegação, vejam só, é a existência da delimitação do parque do Delta do Jacuí. Visitando-se o outro lado da Ilha (o das mansões) vê-se que não existe a mesma exigência ou fiscalização com mansões e marinas construídas e terrenos oferecidos para a venda no valor de R\$ 700.000,00.

Por aí, é que se compreende a nova lei de regularização fundiária aprovada pelo governo Temer na MP 759 em Dezembro de 2016 e depois pela Lei 13.465/2017. Essa nova lei revoga a anterior 11.977/2009 e que estabelecia uma metodologia nacional para regularização fundiária de assentamentos precários. Pois a nova lei de 2017, cuja MP foi editada em tempo recorde e sua aprovação em lei também, estabelece agora a possibilidade de se reconhecer como passíveis de regularização as áreas irregulares localizadas em “Ilhas”, sendo que até as marinas seriam passíveis de regularização. A despeito de se discutir que uma “Ilha” é um bem de uso comum do povo e que não é dado a ninguém se apossar, existe a discussão primeira que é sobre a constitucionalidade dessa disposição. É do texto da lei:

“Art. 18-A. Os responsáveis pelas estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial, nos rios e nos lagos de domínio da União que requererem a sua regularização até 31 de dezembro de 2018 perceberão desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de área da União quanto ao período que antecedeu a data de publicação da Medida Provisória no 759, de 22 de dezembro de 2016.”

Veja-se então que todo o processo de reassentamento que se tenta levar adiante pode estar em risco já que a própria lei federal garante a regularização fundiária do que seriam as áreas comuns do povo e que atualmente seria um Parque Estadual.



Capítulo IV

Análise crítica e comparativa dos casos de
Fortaleza e Porto Alegre: avaliação e perspectivas

ANÁLISE CRÍTICA E COMPARATIVA DOS CASOS DE FORTALEZA E PORTO ALEGRE: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS

TODA PESSOA TEM DIREITO À MORADIA ADEQUADA E DESSE DIREITO DECORRE A PROTEÇÃO CONTRA REMOÇÕES FORÇADAS.²²

Neste trabalho, houve o interesse em abordar ações de remoções e reassentamentos que ocorrem em projetos de desenvolvimento urbano, utilizando como estudo três projetos de grandes cidades do país, como: Fortaleza e Porto Alegre.

Os casos escolhidos apresentaram relevância tanto pelo número de deslocamentos involuntários, como pela dimensão da proposta de reassentamento, como pelo tempo de execução. Importante pontuar, que remoção e reassentamento são ações que implicam mudança de uma população de um local para outro através de um deslocamento involuntário.

O termo “remoção” pode ser entendido como o processo de retirada da população de suas casas e ou terras, ocorrendo de forma pacífica, através de negociações e devida entrega de compensações pela perda dos bens ou de forma forçada. Segundo a ONU, remoções forçadas ocorrem quando há violação de direitos humanos, com a presença de ilegalidade e/ou quando não é garantida para as famílias a segurança de uma moradia (Un-Habitat, 2011).

O termo “reassentamento” refere-se à transferência de pessoas de seu local de origem para algum assentamento planejado, ou nestes casos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida. O reassentamento é compreendido como uma estratégia voltada à resolução de questões habitacionais para populações que sofrem deslocamento involuntário. Visto que as Instruções Normativas do Ministério das Cidades apontam a necessidade de apresentação por parte dos gestores do Plano de Reassentamento, o que não ocorreu nos casos estudados. Apesar do avanço legal das políticas urbanas no Brasil, nas décadas anteriores, observa-se a partir dos casos estudados processos de remoções e reassentamentos desrespeitosos quanto aos direitos da população. Com um arsenal de ações retrógrados por parte do poder público, com a presença de falta de informação, ameaça de remoção, indenizações baixas que não solucionam o problema habitacional para os moradores e agravam as questões habitacionais nas cidades.

Os projetos estudados VLT – Ramal Parangaba-Mucuripe, Fortaleza; e a Nova Ponte do Guaíba, Porto Alegre apresentam na execução uma preocupação em desvincular a imagem da remoção com a aparência de higienização social. As remoções são justificadas nestes casos, em nome do tal desenvolvimento econômico e urbano. E, as populações pobres e que residem em áreas de irregularidade fundiária são as mais atingidas com as remoções e via de regra a liberação de terras favorece a expansão imobiliária. As remoções são uma marca da forma segregadora de produção do espaço urbano das cidades brasileiras, excludente para os pobres e a favor dos

interesses econômicos.

Os planos invisíveis

A política operativa para reassentamento no Brasil é um emaranhado de decretos, portarias e instruções normativas do Ministério das Cidades que devem ser contempladas nos projetos de desenvolvimento urbano, como por exemplo: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Uma das portarias que trata diretamente sobre os processos de remoção é a Portaria nº 317 de julho de 2013 do Ministério das Cidades. Publicada às vésperas da realização da Copa do Mundo da FIFA. Pretendia regulamentar a garantia do direito à moradia e à cidade às pessoas afetadas pela “necessidade de deslocamento involuntário” provocado pela execução de “obras e serviços de engenharia em intervenções sob gestão do Ministério das Cidades”.

A portaria foi publicada após o polêmico Workshop Internacional sobre Deslocamentos Involuntários, promovido pelo Ministério das Cidades e o Banco Mundial, em Brasília, em março de 2013. Participaram deste evento apenas integrantes do Governo Federal e técnicos do Banco Mundial, o evento consagrou uma perspectiva conformista ao considerar os chamados “deslocamentos involuntários” inevitáveis ou justificáveis, omitindo o seu caráter seletivo, voltado para populações e grupos sociais pobres e vulneráveis.

A Portaria 317/2013 propõe no Art. 1º

“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 por obras e serviços realizados no âmbito dos programas e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”.

Esta portaria é a primeira que refere-se claramente a elaboração de plano de reassentamento, conforme o Art. 4º:

“O deslocamento, quando inevitável, deve ser precedido da elaboração de Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias que assegure que as famílias afetadas tenham acesso a soluções adequadas para o deslocamento e para as perdas ocasionadas pela intervenção, quando houver, nos termos previstos no Anexo desta Portaria”.
Nos casos estudados ainda estava vigente a Instrução Normativa nº 08 de 2009 do Ministério das Cidades que: “Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades”.

Esta Instrução Normativa exigia a elaboração de trabalho técnico social com as famílias, público da intervenção dos projetos de infraestrutura, solicitando inclusive proposta de reassentamento no caso de necessidade de deslocamentos.

Ocorre que nos casos estudados não há planos de reassentamento compatíveis com as exigências das normativas ou construídos com as famílias atingidas pelas obras. No caso da Nova Ponte do Guaíba, projeto proposto após a publicação da Portaria 317, quando questiona-se o sobre o Plano de Reassentamento a resposta será construído as moradias pelo Programa Minha Casa Minha vida. Ou seja, não há plano de reassentamento elaborado a partir das demandas e necessidades das comunidades afetadas.

As Falsas Opções

Os casos pesquisados têm o mesmo padrão de cardápio oferecido pela construtora ou pelo poder público. São em verdade falsas opções e que, vejam só, são oferecidas quando da realização do cadastramento social num formulário onde, sem preparação ou informação prévia ao morador e após apresentar os dados de identificação, o morador deve informar se “opta” por ser indenizado (por um valor que nem ao menos imagina o quanto seja); ser realocado para um programa habitacional, no caso um empreendimento do Minha Casa Minha Vida (que não foi nem aprovado pelo Município e que nem tem recursos para ser erguido); receber um valor para deixar o local - bônus moradia - compra assistida - (quando nem ao menos sabe as regras para optar por esse item) ou ainda um aluguel social que tem caráter provisório e de duvidoso cumprimento no tempo.

A lógica desses processos, portanto, é a mesma, ou seja, liberação do trecho para execução da obra!

Esse modus operandi é estratégico e não é gratuito. Quanto mais desregulado é o processo maiores serão as condições de se criar novas regras artificiais e que nunca dialogam com os interesses das comunidades pobres e atingidas pelas mega obras e sim dialogam com o fluxo financeiro do empreendedor e do poder público. Um outro componente importante das falsas opções e que serve como combustível para determinar e impor a “escolha” da falsa opção é a pressa do empreendimento. Esse combustível é um outro ponto artificial nas políticas de reassentamento. A pressa e urgência serve como justificativa para a desapropriação judicial de imensas áreas por onde passarão as mega obras. Muitas vezes essas desapropriações são deferidas judicialmente em liminar sobre áreas já ocupadas com direito à regularização fundiária. O caso do VLT de Fortaleza é exemplo disso. O VLT restou inacabado! Em todos os casos, o que restou foram pessoas expulsas e casas demolidas, além da promessa da obra terminar algum dia.

A Inversão de Prioridades

Nos casos analisados, a prioridade do gestor público nunca foi os moradores e sim a obra! É necessário e urgente que se inverta essa prioridade, a fim de que se tenha processos de discussões prévios à eleição da obra como sendo estratégica para a cidade ou para a região; discussão prévia de por onde irá passar a obra, com a finalidade de se causar o menor impacto possível na região e nos moradores; no caso da obra impactar determinado coletivo de moradores, estabelecer coletivamente e consensualmente qual será a forma de se mitigar os danos, relacionados à moradia, emprego e renda, educação, saúde, lazer, laços sociais, entre outros.

Atualmente, o que se vê é simplesmente um licenciamento ambiental onde quem se preocupa com as questões relacionadas aos atingidos é o órgão licenciador ambiental!

Nem ao menos o estudo de impacto de vizinhança previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) é utilizado como ferramenta para se propor soluções nesses casos, sendo que na maioria dos municípios não está regulamentado.

É possível concluir com alguns pontos comuns nos casos pesquisados - VLT de Fortaleza - e Nova Ponte do Guaíba em Porto Alegre:

- Deslocamentos e despejos forçados de comunidades ou indivíduos relacionados com os processos de reurbanização;
- Forte aumento do custo da moradia causando impacto na aquisição de moradia das populações mais pobres;
- Inversão de prioridades ao direcionar os recursos e programas habitacionais vigentes para atender as famílias despejados por força dos empreendimentos para o Mundial, em detrimentos daquelas que compõe o histórico déficit habitacional das cidades;
- Introdução de medidas legislativas e regras “especiais” para facilitar a preparação e o desenvolvimento da mega obra;
- Avaliação unilateral dos projetos de impacto urbano;
- Falta de Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Audiências Públicas Informativas apenas e que não solucionam o problema;
- Aumento das desapropriações para a execução de projetos em regime de urgência;
- Falta de participação da sociedade civil e das populações afetadas nas decisões que afetam o direito à cidade e à moradia;;
- Má distribuição e capitalização dos benefícios do processo de urbanização;
- Falta de informações sobre os projetos ou informação precária para os indivíduos e comunidades atingidas.
- Suspensão de Direitos das comunidades vulneráveis;
- Não reconhecimento de espaços de discussão sobre o empreendimento com os moradores e as comunidades atingidas;



Capítulo V

Violações ao direito humano à cidade



VIOLAÇÕES AO DIREITO HUMANO À CIDADE

A. DESDE A NORMATIVA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A ONU tem uma função importante no combate com as ilegalidades em casos de remoções, através da produção de instrumentos que orientam o processo de remoções desde seu planejamento, execução e fase posterior. As orientações da ONU são tanto para a população que sofre remoções como também traz instruções para governos de como realizar o processo de maneira a não ferir os direitos humanos. Os principais trabalhos das ONU sobre remoções e reassentamentos estão no “Comentário Geral nº 7 sobre remoções forçadas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU” e no “Basic principles and guideline on development-based evictions and displacement” (ONU, 2010), os dois documentos trazem orientação para projetos de reassentamento, de forma que sejam executáveis de forma socialmente mais justa para a população atingida.

Nas recomendações contidas no documento “Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento” apontam diretrizes e recomendações para as instituições públicas com vistas a organizar de forma a orientar todo o processo de reassentamento, desde medidas prévias e a elaboração do projeto até o reassentamento definitivo da população afetada. Uma recomendação é importante e chama a atenção:

Os Estados devem dar prioridade ao estudo de estratégias que reduzam o deslocamento. Seria preciso realizar avaliações amplas dos efeitos antes de iniciar qualquer projeto que pudesse causar despejos e deslocamentos gerados pelo desenvolvimento, com o fim de garantir plenamente os direitos humanos de todas as pessoas, grupos e comunidades possivelmente afetados, em particular sua proteção contra os despejos forçados. A avaliação dos efeitos dos despejos também deveria incluir a exploração de alternativas e estratégias para minimizar os danos.

Com efeito, o sistema ONU tratou ainda de aperfeiçoar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC quando editou o Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas sobre moradia adequada, estabelecendo que os seus seguintes componentes:

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.

É importante consignar que no Brasil o direito à moradia somente no ano 2000 foi previsto na Constituição Federal, que é de 1988, como uma garantia social no seu artigo 6º, sendo que não existe nenhum documento oficial ou jurídico nacional que estabeleça os elementos da moradia adequada como acima exposto no Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas.

Ainda, é importante falar do que preceitua a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento aprovada pela ONU em 1986 que no seu artigo 2 refere que:

“1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.”

“2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade,

que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.”

“**3.** Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.”

Ora, para o processo de desenvolvimento econômico ser efetivamente justo e redistribuidor da riqueza, ele deve ter a dignidade da pessoa humana como referência e ponto de partida e não a obtenção de lucro simplesmente pelo investidor. Ora, todo o investidor e empresário por lógica procura a obtenção do lucro no seu empreendimento, apesar de ser uma atividade de risco. Porém, a referência não é o sucesso do empreendimento, e sim o seu impacto na vida de todos e todas. Isso é o que propõe essa declaração. Assim, é possível concluir que as mega obras de desenvolvimento devem ter como referência o benefício do conjunto da cidade e de todos e todas que nela vive, caso contrário estarão violando direitos humanos, no caso específico do direito humano ao desenvolvimento.

Por outro lado, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecido pelo Brasil pelo Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, estabelece como um de seus princípios o Princípio do Não-Retrocesso Social. É do texto do Pacto:

“ARTIGO 5º

“**1.** nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele prevista.”

“**2.** Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer País em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.”

O texto do Pacto prevê que as garantias previstas no documento não podem servir de justificativa para a violação de direitos já conquistados pela pessoa humana, isto é, os direitos que já foram conquistados não podem retroceder e dialoga com o Princípio do Não Retrocesso Legal. Esse retrocesso é claro quando se verifica que existem situações de posse consolidada que estão se revertendo para reassentamentos em locais que não garantem as condições de vida conquistadas pelas pessoas e comunidades ao longo do tempo, em muitos bairros, 100 anos de existência. Essa situação de retroceder socialmente num direito conquistado é vedada pelo Pacto e é uma das violações aos direitos humanos que se verificou quando da visita realizada.

Ainda em relação ao Pacto, é importante retomar os Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Como já falado no item anterior as moradias reservadas para

reassentamento e construídas pelo poder público municipal em parceria com o governo federal não garantem as condições de habitabilidade previstas no Comentário Geral nº 4, daí decorrendo outra grave violação aos direitos humanos, no caso ao direito humano à moradia.

O Comentário geral nº 4 estabelece ainda a segurança na posse como requisito para uma moradia adequada, pois o que se viu quando da missão foi justamente o contrário, já que a maioria das comunidades e bairros afetados pela expansão portuária estão em situação de irregularidade na sua posse, ou seja, sem qualquer titulação, deixando os moradores sempre em situação de ameaça ao seu direito à moradia, já que não são tidos como proprietários das moradias. Da mesma forma que o Comentário Geral nº 7 prevê que:

Nos casos onde o despejo forçado é considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade" (item 14, tradução livre), "não devendo ocasionar indivíduos "sem-teto" ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Onde aqueles afetados são incapazes para prover, por si mesmos, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso à terra produtiva, conforme o caso, seja disponível.

Esse é o resultado que muitas vezes decorrem das mega obras onde se prioriza o desenvolvimento e os investimentos ao invés das pessoas e dos coletivos afetados. As indenizações e as opções de atendimento são tão irrisórias que redundam em pessoas sem teto e que voltam a ocupar a área onde foram removidos.

Outro ponto importante a ser trazido a hora de se definir as violações aos direitos humanos verificadas, diz respeito à falta de informação ou informação precária para as famílias que estão atingidas pelos projetos de reassentamento. Conforme foi comum nos três casos pesquisados, sempre existiu muitas dúvidas dos moradores afetados em relação ao número efetivo de pessoas a serem reassentadas, sobre as condições das moradias que servirão para reassentamento e ainda sobre quem realmente será removido. Por isso era necessária a realização de Audiências Públicas provocadas pelos moradores com a intermediação dos Ministérios Públicos locais. Essa violação está casada ainda com a falta de participação das mesmas comunidades quando da discussão do projeto de desenvolvimento levado a efeito sobre o seu território. Importante considerar que a obra da Nova Ponte do Guaíba tinha uma Comissão de Acompanhamento da Obra e que se reunia regularmente, mas que foi extinta ao longo da obra.

Mais atualmente, a Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das nações Unidas que refere que "a prática de despejos forçados é [considerada] contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada".

Desde o ponto de vista do direito brasileiro é preciso considerar a supremacia das normas de política urbana em detrimento da propriedade ociosa, assim como da promoção do direito à moradia digna como uma garantia fundamental social e contra os despejos.

Resultado disso foi o compromisso tirado na Conferência Mundial para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecido como HABITAT III, realizado em Quito, Equador no ano de 2016:

Artigo 11 da Nova Agenda Urbana

“Nós compartilhamos uma visão de cidades para todos, no que se refere ao uso igual e ao usufruto das cidades e dos assentamentos humanos, visando promover a inclusão e garantir que todos habitantes, do presente e das futuras gerações, sem discriminação de qualquer espécie, possam habitar e produzir cidades justas, seguras, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis, que produzam prosperidade e qualidade de vida para todos. Nós reconhecemos os esforços de governos locais e nacionais para iluminar essa visão, referida como o direito à cidade, em suas leis, declarações políticas e planejamentos”.

Ainda sobre a necessidade sobre reparação das violações cometidas ou na perspectiva de vir a evitar as violações, é importante trazer os resultados do estudo realizado sobre mega obras no Brasil:

“3. 10.2.2 EM CASOS DE CONFLITOS OCASIONADOS POR OBRAS²³”

- As indenizações oferecidas, no caso de desocupação devem ter valor suficiente para que a família indenizada possa adquirir imóvel correspondente ao que morava na mesma região;
- Necessidade de equiparar as famílias de assentamentos informais sujeitos ao reassentamento às famílias moradoras de áreas de ZEIS no sentido de garantir um diálogo em instância oficial entre comunidade e poder público de maneira que a população afetada de fato participe enquanto coletivo do processo de definição do futuro de suas vidas;
- Acesso amplo e irrestrito às informações acerca do projeto de intervenção e das medidas que serão adotadas para atendimento adequado das famílias;
- O valor da bolsa aluguel deve necessariamente refletir os valores de aluguel praticados no mercado da região do imóvel do morador e deve ter prazo máximo para atendimento definitivo predefinido;
- Os traçados das obras e perímetros de intervenções urbanas devem ser definidos de forma participativa por toda população interessada e deve ter como critério o menor impacto social e não o menor custo de implantação;
- Cada moradia deve ter um laudo individualizado de risco para que seja considerada em risco;
- Os processos de licitação e de licenciamento das obras devem necessariamente contar com etapas para a avaliação do impacto social das pessoas que serão afetadas com relação as suas moradias, no sentido de se estabelecer condições adequadas de atendimento;

23 PROJETO BRA/05/036 - FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA - CONVOCAÇÃO 01/12, ÁREA TEMÁTICA: ATUAÇÃO DA JUSTIÇA NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, esta denominada de “PESQUISA SOBRE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. Disponível em:

B. DESDE OS DIREITOS HUMANOS EM SUA COMPLEXIDADE

As mega obras de desenvolvimento representadas pelo VLT - Veículo Leve sobre Trilhos e Nova Ponte do Guaíba apresentam na sua execução uma sequência de violações de direitos humanos das comunidades e pessoas atingidas pelo seu traçado. É possível identificar nos três casos um padrão de violações que não se trata apenas de descumprimentos de normativas internacionais de direitos humanos como veremos na sequência desse tópico, mas também de um *modus operandi* que tem como ponto de partida uma concepção de execução de obra e um entendimento prévio em relação às comunidades e pessoas pobres que estão no entorno da obra a ser executada. Essa concepção desenvolvimentista tem base nos seguintes pontos:

1º - Negação dos Direitos Humanos: a estratégia utilizada pelo Estado e pelas construtoras quando da realização de uma mega obra prioriza os investimentos em detrimento das pessoas. Isso se verifica na escolha do traçado das obras; no licenciamento para a realização das obras e também no estabelecimento das opções do que se fazer com os atingidos. Este procedimento está centrado numa concepção de total NEGAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS onde a prioridade é a liberação de trecho para a execução da rodovia, linha do trem ou da ponte. Esse modo de ver e pensar o mundo tem consequências graves e afeta diretamente a vida de milhares de pessoas e coletivos por todo o Brasil. Um exemplo do que isso pode ocasionar é numa situação de obra e de empreendimento que afeta o território das pessoas é a desqualificação da posse/invisibilidade proposital. A desqualificação se refere a posse exercida pelas comunidades pobres urbanas nas cidades, mediante a supervalorização do título de propriedade pelos poderes públicos, assim como pelo não reconhecimento de legitimidade da posse exercida por essas pessoas. Essa desqualificação não se restringe unicamente à posse, indo mais além e revelando que existe na verdade muito preconceito de raça, de origem e de classe nessas situações.

O uso de palavras e conceitos pejorativos para se referirem às pessoas atingidas por um despejo sempre reproduzem o modo pelo qual se procura fragilizar e enfraquecer as vítimas de um despejo, por exemplo. Ao contrário disso, se esquece, por exemplo, que a região onde moram atualmente até bem pouco tempo era considerada periferia da cidade, área esquecida e sem nenhum tipo de interesse do mercado, onde naquele local os moradores através de muita luta e participação, conseguiram trazer a cidade com escolas, transporte, comércio, serviços, postos de saúde e outros serviços públicos. Pois quando essas comunidades são atingidas por uma mega obra se impõe a desqualificação da posse e a invisibilidade proposital de comunidades com milhares de pessoas residindo por mais de 50 anos as vezes na localidade.

No entanto, esse processo de desqualificação todo não é gratuito. Ele esconde na verdade a construção que leva a determinação daquele cidadão como um subcidadão. Para esse subcidadão não servem as garantias de direitos e que, portanto, a ele serão negados os direitos humanos. Num processo de reassentamento, por exemplo, é tudo o que uma construtora precisa para diminuição de custos com base na indenização precária da posse por valores pífios, muitas vezes denominados de “cheque despejo” e que não garante nenhum tipo de direito ao morador e sim benefício à construtora que libera o trecho para a obra por um montante irrisório. Assim, sobre esses atingidos pesa a pecha de estarem à margem do Direito e das garantias constitucionais, sob o falso argumento de que para o não proprietário não existem garantias pela lei e pela Constituição.

Ora, o direito à propriedade nunca foi condição para garantia de direitos e muito menos em sentido contrário para negação de direitos. Esse processo todo de desqualificação da posse e por consequência dos ocupantes

vem também casado com uma estratégia de invisibilidade proposital dos indivíduos e comunidades por onde passa a obra. Isto porque o sequestro da cidadania dessas pessoas os deixa num vazio jurídico que permite uma sucessão de violações aos direitos humanos, como por exemplo, o direito à educação e à saúde – os ocupantes sofrem discriminação por que não tem um endereço formal e não são recebidos ou tem um atendimento dificultado nas escolas públicas e postos de saúde da região. No caso da Ilha dos Marinheiros em Porto Alegre/RS, por exemplo, os moradores são privados de reparar suas moradias após as cheias sazonais.

A Constituição Federal de 1988 já deu condições de reconhecimento da posse em área pública e em área privada em todo o território nacional, quando reconheceu no seu Art. 182 e segs. o Usucapião Especial Constitucional Urbano e a Concessão Especial para fins de Moradia. Já o Estatuto da Cidade prevê as condições e requisitos para o reconhecimento desses direitos de posse. O Código Civil Brasileiro também reconhece o fato da posse como garantidor de direitos. Porém, não é o que acontece na colocação em prática dos projetos de reassentamento, quando se verifica que o poder público não prioriza a construção de moradias e oferta indenizações conhecidas como Bônus Moradia, Compra Assistida, entre outras com valores que não cobrem sequer as benfeitorias, quanto mais a posse, além de que são valores que não viabilizam a aquisição de moradia na região, via de regra.

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.” É o único documento público oficial no Brasil que trata sobre o tema dos reassentamentos ocasionados por grandes obras, no caso obras do PAC. Nesse documento está previsto que toda a obra deverá ter um Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias que tem como um dos seus requisitos a participação dos afetados conforme o seu art. 4º, § 2º:

“O Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias deve ser elaborado com a participação das famílias afetadas pela obra, antes do seu envio ao Ministério das Cidades.”

A Portaria prevê também que em caso de não realização do Plano, deverá ser imediatamente suspensa a liberação de recursos pelo Ministério, conforme art. 6º:

“O não atendimento ao disposto nesta Portaria, por parte do mutuário ou agente executor da intervenção, deverá ensejar a suspensão da liberação ou desembolso dos recursos dos contratos de financiamento ou termos de compromisso, pelo Ministério das Cidades ou por quem este delegar.”

2º - Princípio da Hierarquização dos Direitos Humanos: a hierarquização dos direitos é muito clara também nesses casos. Existe uma clara opção ética pelos direitos humanos de primeira geração, os chamados direitos individuais de propriedade, livre iniciativa, respeito aos contratos, entre outros, em detrimento dos direitos coletivos e os direitos e garantias sociais, como o direito à moradia digna e o direito à cidade. Essa constatação também é muito grave. Isto porque ao se hierarquizar os direitos, se concebe que existem direitos que são hierarquicamente superiores que os outros e se isso é verdade, é possível dizer então que se pode sacrificar um direito pelo outro. O direito individual pelo direito coletivo, o direito à propriedade pelo direito à moradia e a cidade, o direito à liberdade de imprensa pelo direito à privacidade, assim por diante. Nos casos pesquisados nesse trabalho é muito evidente

essa hierarquização. Há situações, inclusive, onde a mega obra tem andamento mais rápido do que a obra para reassentamento dos atingidos. Chega-se ao ponto de se ter que parar a obra que já está danificando moradias e estruturas coletivas até que se dê andamento nas obras necessárias para atenderem as famílias atingidas, como foi o caso do VLT em Fortaleza/CE e o caso da Nova Ponte do Guaíba em Porto Alegre/RS. Veja-se que se hierarquiza os direitos humanos desde o início da obra, numa clara concepção de negação dos direitos humanos. Isso se vê na escolha do traçado da obra. Via de regra, o traçado da obra passa por comunidades pobres e vulneráveis onde os custos de liberação de trecho são inferiores aos custos que seriam despendidos com indenizações a serem pagas a proprietários. Elege-se então o que é menos custoso nesse sentido, e que muitas vezes fica na conta do próprio Estado pagar, como aluguel social, casa de passagem ou ainda uma obra de algum programa habitacional já existente, como é o caso do Minha Casa Minha Vida atualmente.

3º - Absolutização do formalismo: está representada pelo processo administrativo de reassentamento baseado em regras elaboradas unilateralmente pela construtora ou pelo poder público responsável pela obra e que não dialoga com a realidade existente no território atingido. Essas regras se referem às formas pelas quais se darão a liberação do território adiante para que as obras possam seguir adiante. Desde esse ponto de vista único, as regras impostas unilateralmente e artificialmente nesse processo de reassentamento passam a ser a única resposta a um problema que transcende o jurídico e que passa pelo social, pelo humano, pelo urbano, pelo rural, pelo territorial. Com base na absolutização do formalismo, o critério que se passa a ter é o critério normativo administrativo, leia-se o aque foi definido sem a presença de nenhum dos atingidos, passará agora a definir o seu futuro. É importante criar outras mediações e espaços onde os afetados realmente tenham voz e sejam ouvidos. A absolutização do formalismo é tão forte que a solução criada artificialmente e, às vezes, até sem base jurídica é a única a ser implementada.

4º - Necessidade de Recuperação do político: o tema do reassentamento não pode ser enfrentado apenas com um licenciamento ambiental. É um problema maior e que passa pela falta de política pública que não reconhece a complexidade desse tema para a vida das pessoas e que por isso relega a um administrador público o poder de decidir sobre o destino de milhares de pessoas com base na análise de um projeto de intervenção urbana para a cidade, por exemplo. É preciso problematizar definitivamente o tema das mega obras desde o ponto de vista dos reassentamentos. Isto quer dizer que é necessário contaminar de realidade e de vida os preceitos administrativos e legais que tratam das supostas opções aos atingidos. Somente com essa problematização é que será possível avançar para a garantia de direitos e o fim da violência contra as comunidades pobres atingidas por esses processos. Recuperar o político nesse tema é realmente enfrentar o problema e propor soluções que tenham como princípios o direito à moradia digna, o direito à cidade, a dignidade humana. Fomentar, portanto, a construção de políticas públicas, mediante instituição de ações de programas que evitem os deslocamentos involuntários e que no caso de serem necessários que realmente não se traduzam em retrocesso aos direitos já conquistados pelas pessoas.

Capítulo VI

Categorias jurídicas verificadas nos reassentamentos



CATEGORIAS JURÍDICAS VERIFICADAS NOS REASSENTAMENTOS

Neste capítulo serão expostas as categorias jurídicas que foram verificadas nos reassentamentos, de modo a estabelecê-las dentro do quadro de um marco jurídico para a definição de tais ações. A primeira categoria é o planejamento da obra, dentro do qual há o licenciamento socioambiental e o direito de acesso à informação e à participação. Já dentro da categoria do projeto de reassentamento há duas possibilidades distintas, o projeto habitacional, que é prioritário, e as medidas de indenização subsidiariamente. Por fim, verifica-se a necessidade da realização do cadastramento social das famílias em quaisquer procedimentos de reassentamento adotados. Abaixo serão exploradas tais categorias.

1. PLANEJAMENTO DA OBRA:

Dentro do planejamento da obra para o reassentamento de famílias, deverão ser seguidos alguns procedimentos para que as diretrizes internacionais e demais normas sejam concretizadas, no sentido de respeito aos direitos humanos. Para retirar pessoas de suas moradias e realocá-las sem ferir a dignidade da pessoa humana, é imprescindível que sejam tomadas todas as cautelas e seguidos todos os procedimentos necessários à rigor. Estão citadas, logo abaixo, algumas categorias necessárias para tais procedimentos, visando o maior interesse dos moradores das regiões afetadas por reassentamentos.

1.1. Licenciamento Socioambiental²⁴

A categoria jurídica “licenciamento socioambiental” foi extraída da publicação “Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Urbanos”, focando na atuação da Justiça nos conflitos fundiários urbanos. A pesquisa foi desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Ministério da Justiça do Governo Federal. Buscando desenvolver indicadores de tratamento adequado dos conflitos fundiários, a pesquisa estipulou os seguintes passos para atingir a tal objetivo:

- Adoção de procedimento especial objetivando à edição da licença socioambiental, que poderá ser um complemento obrigatório às regulamentações existentes para a obtenção da licença urbanística e/ou ambiental para o desenvolvimento de um empreendimento.;
- O procedimento especial referido poderá ser estabelecido por regulamento interno que considere o estudo de viabilidade social sobre as comunidades afetadas por um empreendimento no mesmo patamar do estudo de viabilidade econômica;
- Serão estes os elementos de análise:
 - a. perfil socioeconômico do município, bairro ou distrito, quando em área urbana;
 - b. perfil socioeconômico das comunidades e pessoas afetadas pelo empreendimento;
 - c. indicadores de impacto social.

24 PROJETO BRA/05/036 - FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA - CONVOCAÇÃO 01/12, ÁREA TEMÁTICA: ATUAÇÃO DA JUSTIÇA NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, esta denominada de “PESQUISA SOBRE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. Disponível em:

- Posteriormente elaborado, então, o seguinte:
 - a. mapa social da área afetada pelo empreendimento, visando identificar e analisar as condições sociais verificadas, através da demarcação dos equipamentos comunitários, equipamentos sociais, espaços de convivência, da situação de grupos vulneráveis, dos tipos de atividades econômicas formais e informais;
 - b. relatório de viabilidade social, contendo análise dos dados e informações coletadas, a conclusão, identificando os impactos sociais e o grau deste impacto com base nos indicadores e as soluções para atender as necessidades das comunidades afetadas pelo empreendimento;
 - c. acerca do impacto social, o significado adotado é o de mudanças ou alterações perceptíveis em um ou mais dos seguintes aspectos: maneira de viver das pessoas, sua cultura, sua comunidade, infraestrutura, seu sistema político, ambiente, saúde e bem-estar, direitos humanos e de propriedade e segurança. O impacto social pode ser medido conforme a interferência com pessoas, grupos sociais, atividades econômicas, sociais e culturais, equipamentos públicos e privados e bens ambientais de uso coletivo e/ou comunitário.
- Desenvolvido, por um fim, um índice de avaliação dos indicadores de impacto social (baixo, médio e alto) com base nos dados coletados.

O procedimento deverá tutelar o direito à moradia e direito à cidade, em respeito à dignidade da pessoa humana e em concordância com os princípios instituídos pelas normas internacionais e nacionais. O objetivo do licenciamento é, portanto, a garantia dos interesses dos moradores atingidos pelos empreendimentos.

1.2. Direito de Acesso à Informação e à Participação

O direito de acesso à informação é previsto nos arts. 5º, inciso XXXIII, 37, §3, inciso II e 216, §2 da Constituição Federal, como um dos direitos fundamentais. Com essa garantia, todos cidadãos têm direito de receber do governo informações de seu interesse privado ou do interesse coletivo, que deverão ser prestadas em prazo previsto em lei sob pena de responsabilidade (ressalvadas as informações sigilosas, concernentes à segurança do Estado)²⁵. Dentro dos reassentamentos, é direito dos moradores obterem todas as informações que digam respeito ao despejo de forma transparente e em tempo adequado.

Ainda, possuem direito de participação, deliberando conjuntamente sobre as medidas a serem tomadas, sem o qual o procedimento de reassentamento torna-se contrário às diretrizes internacionais.

Nos reassentamento, participarão todos que podem ver-se afetados, com a inclusão de aviso apropriado a todas as pessoas possivelmente afetadas de que se está considerando o despejo e de que haverá audiências públicas dos planos e alternativas propostas, difusão eficaz pelas autoridades de informação correspondente, em particular os registros da terra e planos amplos de reassentamento propostos, com medidas dirigidas especialmente a proteger os grupos vulneráveis, celebração de audiências públicas que deem a oportunidade às pessoas afetadas sobre seus direitos e opções e, por fim, celebração de audiências públicas que deem a oportunidade às pessoas afetadas e seus defensores a impugnar a decisão de despejo e/ou apresentar propostas alternativas e for-

25 <Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/direito-ao-acesso-a-informacao.htm#targetText=0%20acesso%20C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988>. > Acesso em: 20/07/2020.

mular suas exigências e prioridade de desenvolvimento, conforme disposto na resolução A/HRC/4/18 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

2. PROJETO DE REASSENTAMENTO:

O projeto de reassentamento visa o melhor interesse das famílias atingidas, buscando atingir qualidade igual ou superior àquela que se encontravam anteriormente. Dentro dele, poderão estar previstos o projeto habitacional, construindo a infraestrutura para a realocação das famílias, ou o pagamento da justa e prévia indenização.

O projeto habitacional deverá respeitar as diretrizes e normas internacionais de direitos humanos, dialogando com os moradores, com a sua plena participação e direito de voz. Será dada preferência ao projeto habitacional, porém, em segunda hipótese, como no caso da inobservância de adequação cultural na previsão do reassentamento via projeto habitacional, quando ele não destina os moradores à área adequada aos seus modos de vida, cabe a implementação das medidas de indenização.

2.1. Projeto Habitacional

Nos casos de realocação das famílias para outra infraestrutura, deverá ser feito um projeto habitacional para o seu estabelecimento em local próximo à sua moradia anterior, preferencialmente, de igual ou superior qualidade àquela moradia. O projeto será a primeira opção de reassentamento, cumpridas as categorias citadas anteriormente, o licenciamento socioambiental e o direito à informação e à participação.

O projeto deverá respeitar as condições de trabalho dos moradores, dando-lhes condições de o exercerem no local a que forem assentados. Igualmente haverá plenas condições de transporte para acesso ao trabalho e serviços básicos (alimentação, saúde, cultura, etc.), bem como o que diz respeito às crianças, com acesso à escolas e creches. As redes comunitárias deverão ser preservadas, uma vez que interseccionam-se com todos os outros elementos citados, tanto no que diz respeito à economia dos moradores, que trabalham executando diversos serviços entre si, quanto a própria rede de apoio, preservando-se a rede de familiares e amigos. Ademais, o orçamento das famílias deverá ser preservado, sem aumento de custos nas despesas das famílias.

2.2. Medidas de Indenização

A indenização é concedida não somente aos indivíduos que possuem título de propriedade: é garantia também aos posseiros. Conforme jurisprudência do STF, quem possui direito real limitado e direito de posse possui o direito à indenização. Decidiram os tribunais (STF e STJ) a partir do entendimento de que a posse é um fenômeno fático, que ocorre nos fatos da vida e não somente no plano judicial, merecendo igualmente proteção jurídica e podendo ser indenizada. Isto porque a posse é sinal exterior de propriedade, passível de indenização como todo e qualquer bem.

O TJRS firmou ainda que o direito à justa e prévia indenização visa garantir os direitos fundamentais à propriedade e moradia, constitucionalmente previstos. Com o tempo de posse e ausência de resistência dos proprietários, cumprindo ainda todos os demais requisitos legais, o posseiro com direito à usucapião possui inclusive

a própria propriedade. Conclui o tribunal que não é o registro no cartório que atribui a propriedade, sendo esta adquirida pela posse, aderindo ainda ao critério temporal para a garantia de propriedade.

A indenização não será a primeira alternativa nos procedimentos de reassentamento, sendo residual em relação ao projeto habitacional. Neste caso, quando necessário for, todos os moradores, proprietários e posseiros, receberão a justa e prévia indenização.

3. CADASTRO SOCIAL

O cadastro social visa delimitar a situação das famílias alvo do reassentamento²⁶. O cadastramento define a situação dos imóveis e características socioeconômicos das famílias afetadas, buscando subsidiar o planejamento do reassentamento. Portanto, o cadastro social é procedimento indispensável à execução do projeto de reassentamento (integrando projeto habitacional e medida de indenização).

O cadastramento social é tão importante num processo de reassentamento que, via de regra, o empreendedor ou a terceirizada contratada em fazer o cadastramento utiliza essa importante ferramenta social para oprimir os atingidos. Em muitos casos o cadastramento social é o primeiro contato dos moradores afetados com o empreendimento do qual serão vítimas. Até então, os moradores souberam informações pela imprensa ou pelas “rádios boatos” das comunidades que o que fazem é disseminar temores, desinformação e fragilizar mais ainda a autoestima comunitária.

Já de pronto, o cadastramento identifica se o morador tem título de propriedade ou não, identifica as condições de moradias mediante fotos e pressiona o morador a aceitar uma das formas de reassentamento (despejo), que podem ser as mais variadas possíveis, de acordo com o orçamento da obra, ou com o que foi previsto no, vejam só, licenciamento ambiental e são identificadas por a) indenização; b) compra assistida; c) empreendimento habitacional; entre tantas outras que existem.

O cadastramento, portanto, não serve apenas para identificação, mas como medidor dos custos que o reassentamento ira impor ao empreendimento. Além disso, ele trata de “congelar” a comunidade e se alguém não foi cadastrado naquele dia não terá direito algum ao “benefício”.

Veja-se que uma ferramenta social é muitas vezes usada para oprimir e controlar uma comunidade que já é vulnerável por si só e que agora passa por um processo de desqualificação com a utilização do cadastro como uma ferramenta de controle e opressão.

Ao contrário de tudo isso, o cadastramento social dos moradores atingidos deve ser realizado em favor dos moradores e não em favor do empreendimento. Há que se levar em conta que não são todos os moradores que tem o interesse de deixar o lugar em que moram por vezes há décadas. Os moradores devem elaborar junto o documento de cadastro devidamente assessorados pelas Defensorias Públicas Estaduais ou Federais, a fim de serem orientados juridicamente nas consequências que estão por trás da assinatura do cadastro e que vão muito além de marcar um “x” no formulário.

4. GARANTIA DO DIREITO À CIDADE

O reassentamento urbano deverá garantir direito à cidade com os moradores atingidos atuando como pro-

tagonistas de todo o processo desde o seu início até o seu final. Caso seja inevitável o reassentamento ele deverá estar de acordo com as normas internacionais de direitos humanos e a Resolução nº 10 do CNDH que estabelecem soluções garantidoras de direitos humanos para os conflitos fundiários urbanos e rurais.

Um ótima guia e referência para o direito à cidade são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS de nº 11 dos quais elencamos os itens abaixo:

Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento



Capítulo VII

Conclusões

CONCLUSÃO

Proposições em direção a um marco jurídico de direitos humanos para os reassentamentos urbanos

- 1. O reassentamento deve ser realizado de forma justa e equitativa**, não se admitindo discriminação contra grupos específicos, nem a formação de áreas segregadas e guetos e, por fim, não pode resultar na violação dos direitos humanos da população transferida, nem afetar negativamente as condições de vida da população que já habitava anteriormente o local.
- 2. Devem participar todos que podem ver-se afetados e incluir os seguintes elementos:** Comitê de Acompanhamento do Reassentamento formado pelos moradores, defensoria pública estadual ou da união e empreendedor, com aviso apropriado a todas as pessoas possivelmente afetadas das atividades a serem desenvolvidas pelo empreendedor no território, das audiências públicas dos planos e alternativas propostas.
- 3. Audiências públicas que deem a oportunidade às pessoas afetadas sobre seus direitos e opções**, bem como audiências públicas que deem a oportunidade às pessoas afetadas e seus defensores a impugnar a decisão de despejo e/ou apresentar propostas alternativas e formular suas exigências e prioridade de desenvolvimento.
- 4. Participação da comunidade** afetada na definição do Plano de Reassentamento.
- 5. Realização do Licenciamento Socioambiental** pelo empreendedor.
- 6. Participação dos afetados na elaboração do formulário de cadastro.**
- 7. Priorizar as obras de reassentamento em detrimento do empreendimento.** As obras somente começam após o reassentamento.
- 8. Suspender a concessão do aluguel social**, ressalvado os casos de moradia que representem risco à saúde e à vida.
- 9. Garantir de informações qualificadas para os moradores** que estão em processo de reassentamento.
- 10. Garantir a regularização fundiária das famílias** que não serão reassentadas e que permanecerão nos bairro objeto de intervenção e que essas ações estejam casadas com as implantação da infraestrutura e mobilidade urbana.
- 11. Garantir a indenização da posse** e benfeitorias em valor de mercado.
- 12. As casas vazias não devem ser demolidas até que toda a comunidade seja reassentada** (quando pre-

vista), e no caso de haver a demolições, os escombros devem ser imediatamente retirados de forma a garantir a segurança dos moradores, até que o projeto de reassentamento ou urbanização seja concluído.

13. Elaboração de um plano de habitação por parte da prefeitura, que contemple os recursos e as ações necessárias para assegurar o direito à moradia digna das pessoas afetadas; ii) garantir como opção aos moradores a opção de ser reassentado em área próxima ao local de origem ou na própria comunidade; iii) ampliar a oferta de moradias de interesse social nas áreas centrais e infraestruturadas, garantindo a promoção e o reassentamento de famílias de baixa renda; iv) Imediata discussão sobre as tipologias habitacionais a serem adotadas nos empreendimentos habitacionais do poder público; v) a nova moradia deve ter qualidade superior ou equivalente à moradia original, com as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, como por exemplo, condições para escoamento da produção e espaços de convívio social, dentre outros; vi) as moradias devem estar localizadas o mais próxima possível do local original e das fontes de meios de subsistência, com a devida adequação cultural e respeito às tradições do grupo; vii) os custos de deslocamento para o trabalho ou para acessar serviços essenciais no novo local de moradia não devem pesar no orçamento das famílias; viii) garantia de geração de emprego e renda; ix) garantia de acesso à saúde e educação; x) garantia de acesso ao lazer.

14. Ações imediatas de reparação/indenização às famílias reassentadas e que não tiveram direito à indenização pecuniária da sua posse.

15. Garantia de atendimento emergencial e preferencial às crianças e adolescentes para que não venham a perder o ano letivo em função do processo de reassentamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTION PLAN: IMPROVING THE MANAGEMENT OF SAFEGUARDS AND RESETTLEMENT PRACTICES AND OUTCOMES – The World Bank Group, 2015.

A/HRC/4/18 – Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 2018.

Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement – Relatoria para o Direito à Moradia Adequada, 2007.

Cartilha Projeto Ramal VLT Parangaba-Mucuripe – METROFOR, 2013.

Convenção Americana de Direitos Humanos – Organização dos Estados Americanos, 1969.

Convenção sobre a eliminação de discriminação racial – Assembleia Geral das Nações Unidas, 1965.

Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – Assembleia Geral das Nações Unidas, 1979.

Convenção sobre os Direitos da Criança – Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989.

Convênio nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – Presidência da República, 2004.

Declaração Universal de Direitos Humanos – ONU, 1948.

JÚNIOR, D. N. S. et al. **Diálogos sobre Justiça: Manual de Procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos**. 1. ed. São Paulo/Brasília: GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), 2013. p. 21-31.

JÚNIOR, D. N. S. et al. **Diálogos sobre Justiça: Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. 1. ed. São Paulo/Brasília: GOVERNO FEDERAL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), 2013. p. 29-40.

Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”. 1. ed. 2007. p. 10-109.

MARTINS, P. L.; HIRATA, M. S.; REIS, J. **Como Atuar em Projetos que Envolvem Despejos e Remoções?**. 1. ed. São Paulo: Relatoria Especial da ONU. p. 5-37.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – Planalto, 1966.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966.

PROJETO BRA/05/036 - **FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA - CONVOCAÇÃO 01/12, ÁREA TEMÁTICA: ATUAÇÃO DA JUSTIÇA NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**, esta denominada de “PESQUISA SOBRE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. Disponível em: <<https://www.cdes.org.br/publicacoes>>. Acessado em 31/07/2013, página 29-53.

Relatório de inspeção N° 0002/2011 – Tribunal de Contas do Estado, 2011.

