



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO ACADÊMICO

ALEX FEITOSA DE OLIVEIRA

**A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À  
HABITAÇÃO, MEIO AMBIENTE URBANO E  
PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS OBRAS URBANAS DE  
SUPORTE AOS MEGAEVENTOS ESPORTIVOS**

FORTALEZA  
AGOSTO DE 2014

ALEX FEITOSA DE OLIVEIRA

A efetividade dos direitos fundamentais à habitação, meio ambiente urbano e participação popular e as obras urbanas de suporte aos megaeventos esportivos

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias

FORTALEZA  
AGOSTO DE 2014

ALEX FEITOSA DE OLIVEIRA

A efetividade dos direitos fundamentais à habitação, meio ambiente urbano e participação popular e as obras urbanas de suporte aos megaeventos esportivos

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa  
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Dedico esta pesquisa à memória de meu pai que, mesmo sem ter tido oportunidades de desenvolvimento aprimorado do conhecimento, sempre batalhou, da sua forma, para que seus filhos o tivessem.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer sempre se torna uma tarefa difícil, pois, neste complexo mundo em que vivemos, fácil se torna esquecer de alguém que, mesmo que minimamente, tenha contribuído para o seu melhor desenvolvimento intelectual e humano.

Entretanto, mesmo sabendo desta árdua missão, algumas pessoas não têm como ser esquecidas, em virtude da inúmera contribuição para a conclusão deste trabalho, seja com apoio efetivo em relação à dissertação, seja fazendo parte da minha vida, me ajudando a tentar ser uma pessoa melhor.

Não vejo outra forma de iniciar um agradecimento sem citar os meus pais. Pessoas do interior do Estado que vieram a Fortaleza “tentar a sorte” e que, com muito esforço, conseguiram criar sete filhos, mesmo diante das inúmeras dificuldades vividas. Sempre os admirei por isto, pois, criar sete filhos sem a devida estrutura financeira familiar reputo uma tarefa das mais árduas.

Infelizmente meu pai, Antonio Harley de Oliveira, já não mais se encontra neste mundo. De toda forma, continua vivo em meu pensamento. Muito obrigado pai, por tudo. Para minha mãe, Maria Nerleide, é pouco agradecer tudo que já fez, e ainda faz por mim. Sempre tentando me agradar. Não só a mim, mas a todos os seus filhos. Abdica inclusive, muitas vezes, de sua vida. É uma guerreira! Muito Obrigado por existir.

Também não poderia esquecer de meus irmãos que, mais que irmãos, são também grandes amigos. Agradeço por ter um convívio tão saudável com todos eles, sem exceção. Douglas (*in memoriam*), Cecílio, Diego, Tiago, Mayara e Maryana, vocês estão dentro do meu coração.

À minha noiva e futura esposa Thársia Moura, agradeço por compreender os momentos em que necessitei trabalhar nesta dissertação, muitas vezes tendo que abdicar de sua adorável companhia. Meu amor por você somente cresceu!

À Defensoria Pública da União, agradeço por trabalhar nesta instituição tão magnífica. Foi através dela que pude me deparar com o problema estudado. A situação dos cidadãos hipossuficientes gera a necessidade de reflexão acerca das dificuldades enfrentadas pelos mesmos. E isso me fez impulsionar a análise de tudo que é exposto neste trabalho. Obrigado ainda por me dar o suporte para a escrita da dissertação através da concessão de licença capacitação.

Ao meu orientador, agradeço por ter aceitado de pronto o convite. Já na graduação,

sempre admirei a seriedade e o compromisso deste ilustre professor e não tive dúvidas, ao adentrar no curso de mestrado da UFC, quem iria convidar para me orientar. Muito obrigado pelas orientações repassadas e pela tranquilidade na condução da orientação.

À Professora Raquel Coelho, agradeço por ter aceitado participar da Banca. Certamente, foi uma das professoras que, desde o primeiro semestre do curso de mestrado, sabia que iria convidá-la. Aprendi muito com a Professora na disciplina de estágio à docência, ajudando-a na cadeira de direito urbanístico e municipal do curso de graduação da UFC. E esta disciplina, em especial a parte de direito urbanístico, em muito contribui no desenvolvimento do presente trabalho.

Ao Professor Gustavo Raposo, agradeço por ter aceitado prontamente o convite. Todas as referências repassadas por outros alunos, somente confirmam o quão capacitado é este Professor.

Aos amigos de longa data: Stive, Marcos, dentre outros, meu agradecimento especial por sempre estarem do meu lado. Os momentos vividos juntos fortalecem a vontade de viver ainda mais e crescer profissionalmente e intelectualmente.

Aos meus colegas de curso de mestrado: Edvaldo, Felipe, Hélio, Rômulo, Tainah, Cecília, Fernanda, Itanieli, entre outros, agradeço pelo convívio harmonioso.

A todos que, direta ou indiretamente, participaram dessa jornada, com um enorme sorriso, muito obrigado.

"Em todas as nossas grandes cidades, cada vez mais, a população tem deixado claro que quer discutir, participar, propor alternativas, enfim, intervir diretamente em decisões que impactam suas vidas tão profundamente."

(Raquel Rolnik)

## RESUMO

Neste trabalho procura-se realizar um estudo acerca de três direitos fundamentais do cidadão urbano: Direito à moradia, à participação popular e ao meio ambiente urbano. O contexto é o dos megaeventos, em especial os megaeventos esportivos e as obras necessárias ao suporte de tais espetáculos. O Objetivo é a verificação, dentro do âmbito de uma obra específica, a da construção do Veículo Leve sobre Trilhos na cidade de Fortaleza, se os direitos em questão foram e estão sendo efetivados. Para tanto, se inicia com uma abordagem sobre o problema da efetividade dos direitos dentro do contexto normativo brasileiro. Em seguida, estudam-se propriamente os direitos elencados, com análise de suas posições como direitos fundamentais e das normas que tentam trazer efetividade a tais direitos. Por fim, traz-se um estudo de caso de uma obra em Fortaleza, verificando-se empiricamente se os direitos fundamentais objeto do trabalho foram devidamente efetivados quando do planejamento e concretização da obra, discutindo-se com maior ênfase o conflito entre o direito de desapropriar do Estado, necessário para a concretização das grandes obras urbanas, e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos urbanos. Busca-se também verificar a ocorrência de interesses que não condizem com o interesse público quando da remoção de famílias de seus imóveis, provenientes das desapropriações. Conclui-se que, apesar de possuir o Estado Brasileiro um arcabouço normativo de proteção dos três direitos fundamentais, quando da realização de grandes obras de suporte a megaeventos, apesar de que não somente nestas situações, o objetivo de conclusão da obra a tempo da realização dos eventos superpõe o respeito e a efetivação de tais direitos, ocorrendo, em muitas situações, como a do estudo de caso envolvido no trabalho, não somente a não efetivação dos direitos, mas a prática de atos violadores de direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais; efetividade; megaeventos; obras urbanas; desapropriação; VLT.



## ABSTRACT

This paper intend to realize a study on three fundamental rights of the urban citizen: Right to housing, participation and the urban environment. The context is that of mega-events, especially sports mega-events and the necessary support to such spectacles. The goal is to verify, within the context of a particular construction, the construction of the Light Rail in the city of Fortaleza, if the rights in question were and are being violated. For that, it starts with an approach to the problem of effectiveness of the rights in Brazil. Then is realized a study of the listed rights, with analysis of their positions as fundamental rights and standards that try to bring effectiveness to such rights. Finally, brings up a case study of a work in Fortaleza, verifying empirically whether fundamental rights object of the work was actually effected in the planning and execution of the work, discussing with greater emphasis the conflict between the right to expropriating State needed to perform urban constructions, and the protection of fundamental rights of urban citizens. Also is object od study to verify the occurrence of interests that conflict with the public interest in the removal of families from their homes, through expropriation. We conclude that, despite having the Brazilian state a law system for the protection of three fundamental rights, when carrying out constructions to support mega events, though not only in these situations, the aim of finalize in time the construction for realization of the events superimposed the respect and the realization of these rights, occurring in many situations, such as the case study involved in this paper, not only to non-realization of rights, but the practice of acts that violate fundamental rights.

**Keywords:** Fundamental rights; effectuation; Mega-events; Urban Constructions; Expropriation; VLT.

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>12</b>  |
| <b>2 A DUALIDADE ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS EM NOSSO ORDENAMENTO E A EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DE TAIS DIREITOS.....</b> | <b>16</b>  |
| 2.1 Da Efetivação dos Direitos Fundamentais.....   | 20         |
| 2.2 Eficácia versus Efetivação dos direitos fundamentais.....  | 25         |
| 2.3 As normas urbanísticas e o contexto histórico de não efetivação.....   | 27         |
| 2.4 O direito à cidade e os reflexos na efetivação dos direitos dos cidadãos urbanos.....  | 33         |
| 2.5 O Estado como responsável pela efetivação dos direitos dos cidadãos urbanos.....   | 38         |
| 2.6 Os megaeventos esportivos e a possibilidade de efetivação de direitos.....   | 39         |
| <b>3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA, MEIO AMBIENTE URBANO E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....</b>                                      | <b>46</b>  |
| 3.1 O direito fundamental à habitação e sua efetividade frente aos megaeventos.....  | 47         |
| 3.1.1 <i>O direito à moradia não é direito somente a um teto.....</i>  | <i>50</i>  |
| 3.1.2 <i>O direito à moradia e ações concretas de efetivação.....</i>  | <i>52</i>  |
| 3.1.3 <i>O direito à moradia e o direito à posse.....</i>  | <i>58</i>  |
| 3.1.3.1 <i>A proteção Jurídica da posse do imóvel.....</i>   | <i>59</i>  |
| 3.1.4 <i>O direito à habitação e o seu conflito com o direito de desapropriar do estado.....</i>                                   | <i>65</i>  |
| 3.1.4.1 <i>As desapropriações e a justa indenização.....</i>   | <i>68</i>  |
| 3.2 O direito fundamental ao meio ambiente urbano e sua efetividade.....   | 69         |
| 3.2.1 <i>O meio ambiente urbano.....</i>   | <i>70</i>  |
| 3.2.2 <i>O direito de propriedade – a propriedade urbana e seus contornos sociais.....</i>   | <i>72</i>  |
| 3.2.3 <i>A justiça ambiental urbana.....</i>   | <i>75</i>  |
| 3.2.4 <i>As desapropriações e a justiça ambiental urbana.....</i>  | <i>80</i>  |
| 3.2.5 <i>Justiça ambiental urbana e gentrificação.....</i>   | <i>83</i>  |
| 3.3 O direito fundamental à participação popular e sua efetividade.....  | 87         |
| 3.3.1 <i>O direito fundamental à participação popular no ordenamento jurídico.....</i>   | <i>88</i>  |
| 3.3.2 <i>O direito fundamental à participação popular no orçamento e projeto das obras.....</i>                                    | <i>96</i>  |
| 3.3.3 <i>A participação popular prevista na lei de responsabilidade fiscal em eventos anteriores.....</i>                          | <i>99</i>  |
| 3.3.4 <i>O direito fundamental à participação popular na concretização das obras.....</i>  | <i>100</i> |
| <b>4 ESTUDO DE CASO: O VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS DE FORTALEZA...103</b>   |            |
| 4.1 A obra do veículo leve sobre trilhos – ramal parangaba-mucuripe.....   | 104        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>4.2 O caso das obras do VLT de fortaleza e o direito à habitação.....</b>                                      | <b>106</b> |
| <i>4.2.1 A lei estadual 15.056/2011 e as contrapartidas para as remoções decorrentes das desapropriações.....</i> | <b>107</b> |
| <i>4.2.1.1 A necessidade de comprovação do direito à propriedade para recebimento das indenizações.....</i>       | 113        |
| <i>4.2.1.2 A necessidade de pagamento do IPTU para recebimento das indenizações e do imóvel.....</i>              | 115        |
| <i>4.2.1.3 Os Impactos psicológicos sobre os ocupantes e a concretização do direito à moradia.....</i>            | 116        |
| <i>4.2.1.4 As mudanças de ambiente social decorrentes das desapropriações.....</i>                                | 119        |
| <i>4.2.1.5 O valor da bolsa aluguel e o atraso na entrega de outro imóvel.....</i>                                | 120        |
| <b>4.3 O VLT e a participação popular.....</b>  | <b>121</b> |
| <b>4.4 Justiça ambiental e o VLT.....</b>   | <b>126</b> |
| <b>4.5 O processo Judicial e as remoções involuntárias oriundas das desapropriações pelo Estado.....</b>          | <b>135</b> |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>143</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  |            |

## 1 INTRODUÇÃO

Já se passaram mais de 25 anos desde a promulgação da Constituição Federal vigente o que traz à tona a necessidade de reflexão acerca do momento vivido pelo País. Já estariam os cidadãos brasileiros vivendo em sociedade em que as normas previstas no texto constitucional condizem com a realidade fática vivenciada? As normas infralegais estão em consonância com o texto constitucional? Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário agem conforme prevê a Carta Magna, garantindo no mundo real o respeito e a efetivação dos direitos previstos em tal norma?

É certo que tais perguntas podem ser respondidas dentro de contextos específicos, como, por exemplo, ao analisarmos a questão em confronto com direito civil, do consumidor, ambiental, etc. Para que se possa realizar um corte epistemológico que propicie o desenvolvimento deste trabalho, escolheu-se um conjunto específico de direitos dentro de um contexto ainda mais específico. A análise dos direitos fundamentais à moradia, ao meio ambiente urbano e à participação popular dentro do espectro de grandes obras urbanas necessárias aos megaeventos, em especial os esportivos.

A escolha teve duas razões de ser. A primeira em virtude de importantes megaeventos que se realizaram no Brasil em 2014 e 2016: A Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, respectivamente. Assim, importante que se analise o papel e a efetividade das normas jurídicas em relação aos problemas relativos aos três direitos fundamentais em questão quando da preparação e execução de tais eventos. A segunda, a escolha pelos três direitos citados, muito se relaciona com a sua importância dentro do contexto urbano, foco de atuação do Estado<sup>1</sup> em relação a tais megaeventos, bem como o reconhecimento de tais direitos como fundamentais em nosso ordenamento jurídico. Ainda, a interligação existente entre tais, o que torna dificultosa a análise individual de cada direito, sem a exposição dos outros.

Neste caminho, pretende-se no trabalho realizar um estudo acerca da efetividade de tais direitos, previstos constitucionalmente, dentro do ambiente dos megaeventos, em especial no que tange às obras realizadas e em realização para dar suporte aos jogos esportivos. Muitas cidades estão em pleno processo de mudança de estruturas urbanas utilizando-se como justificativa a necessidade de recepção de turistas para os jogos, o que justificaria uma readequação da cidade. Também se argumenta que, em face de tais eventos, este seria o

---

<sup>1</sup> O termo Estado, neste trabalho, será utilizado em seu sentido *lato sensu*. Ao se referir ao Estado, ente federado, utilizaremos o termo Estado seguido de sua qualificação. Por exemplo, Estado do Ceará.

momento adequado para uma reordenação urbana, ficando a melhora das estruturas da cidade como um legado de tais eventos.

Assim, como está em curso um processo de mudança urbana, é óbvio que tais alterações interferem na vida dos cidadãos moradores das cidades envolvidas, pois grandes obras urbanas trazem consigo necessidades de mudança, afetando a vida dos moradores seja através de um simples problema de tráfego de veículos, decorrente da interdição de vias, seja, em última instância, pela desapropriação de moradores para a realização de obras das mais diversas (estádios de futebol, malha ferroviária e viária, etc.).

Neste sentido, procura-se com o trabalho aqui apresentado, verificar o quão efetivos são os direitos discutidos quando do projeto e execução de grandes obras urbanas que, em quase sua totalidade, têm como pressuposto essencial a realização de desapropriações de imóveis para que a infraestrutura da cidade se adeque às necessidades do Estado.

No capítulo primeiro do trabalho, procura-se realizar um embate discursivo teórico entre as normas jurídicas que tratam dos direitos fundamentais e a aplicação das mesmas, sua efetividade. Para tanto, conceitua-se o que seria uma norma efetiva. Delimitando o objeto de estudo do trabalho, realiza-se uma reflexão acerca das normas urbanísticas de forma ampla, seu contexto histórico de efetivação ou não. Ainda, como introito, discute-se acerca do papel do Estado na implementação das normas e a possibilidade que surge para os entes federados de efetivação direitos fundamentais quando da realização de megaeventos esportivos, principalmente em razão de grandes investimentos realizados por entes públicos e privados, em razão da atração financeira que tais eventos oportunizam.

No capítulo II, parte-se para uma abordagem específica dos três direitos fundamentais escolhidos para o trabalho: o direito à moradia urbana, o direito ao meio ambiente urbano e o direito à participação popular na gestão urbana. O objetivo é demonstrar o arcabouço normativo de proteção destes direitos dos cidadãos urbanos, sempre trazendo a questão para o contexto dos megaeventos, em especial das grandes obras urbanas que servem de suporte aos mesmos. Inicia-se com uma discussão acerca da escolha de três direitos para serem abordados em um trabalho acadêmico de mestrado, justificando-se que a interligação dos mesmos, em especial em face da abordagem específica dada neste trabalho a tais direitos, torna necessário seu estudo conjunto.

Continua-se o trabalho realizando um estudo do direito à moradia, tocando em pontos que se considera importantes para uma melhor compreensão daquilo que se pretende discutir, como, por exemplo, a proteção jurídica da posse, o conflito de tal direito com o direito de desapropriar do Estado, entre outros. O objetivo é dispor as questões críticas que envolvem o

direito à moradia, com enfoque no contexto urbano de desapropriações decorrentes da necessidade de construção de grandes obras urbanas. Isto porque, uma das discussões do trabalho envolve exatamente a efetivação do direito à moradia, bem como dos outros direitos elencados, no contexto de grandes obras urbanas, o que inclui a fase de execução da obra, com a necessidade de expropriações de imóveis.

Em seguida, é abordada a questão atinente ao direito ao meio ambiente urbano, com foco específico na distribuição dos ônus ambientais do desenvolvimento urbano. O corte epistemológico tornou-se necessário, limitando o trabalho, dentro da questão do meio ambiente urbano, a discutir as questões que envolvem a justiça ambiental urbana, e também relativas à gentrificação, conceitos recentes, relacionados à distribuição do ônus urbano, que serão tratados com especial atenção. Assim, não é objeto de estudo do trabalho a análise de questões do meio ambiente natural, mas apenas, dentro da esfera do meio ambiente artificial, verificar se, quando da realização de grandes obras urbanas, de fato o ônus da realização de tais obras recai sobre o Estado ou principalmente nas camadas menos abastadas da população que vive na urbe.

Finalizando o capítulo, discute-se o outro direito fundamental eleito para fazer parte do trabalho: o direito à participação popular na gestão urbana. Neste diapasão, caminha-se com enfoque no texto normativo que garante o direito à participação popular, desde a elaboração dos orçamentos que servem de suporte aos gastos a serem realizados em grandes obras até a participação na concretização das obras, como, por exemplo, na discussão acerca da forma como as desapropriações ocorrerão.

No capítulo III, procura-se trazer à tona os direitos estudados no capítulo anterior dentro de um contexto específico de uma obra: O Veículo Leve sobre Trilhos da cidade de Fortaleza. Neste sentido, discute-se acerca da efetivação dos direitos à moradia, participação popular e meio ambiente quando do projeto e concretização da citada obra, verificando se os comandos normativos discutidos no capítulo anterior foram ou estão sendo de fato realizados nesta obra.

Para tal, mais uma vez, analisa-se cada direito e sua implementação de forma separada, mas sempre deixando clara a interconexão existente entre os mesmos, o que, de fato, dificulta uma análise apartada de um direito. Neste sentido, busca-se verificar, deste o projeto até a execução da obra, já iniciada, com algumas desapropriações de imóveis de cidadãos afetados pelo projeto já realizadas, se o Estado tratou de garantir respeito aos direitos fundamentais discutidos. Mais ainda, se, além de não violar tais direitos, tratou o Estado de implementar, efetivar, situações jurídicas previstas em normas fundamentais de garantia aos

cidadãos urbanos, visto que este seria um momento adequado para a efetivação dos direitos discutidos pois, com as grandes obras urbanas, surge a possibilidade, especialmente financeira, de regularização da situação dos moradores urbanos, em especial aqueles que forma deixados à margem da cidade formal ao longo de décadas no Brasil.

## 2 A DUALIDADE ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS EM NOSSO ORDENAMENTO E A EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DE TAIS DIREITOS

Após um longo período de ditadura militar, que durante vários anos suprimiu direitos dos cidadãos brasileiros, surge no Brasil, como resultado do anseio da sociedade, uma nova Constituição, denominada por muitos de Constituição cidadã<sup>2</sup>. A Constituição vigente até o surgimento da atual Carta Magna era uma Constituição elaborada sob o espírito da ditadura, contrariando, portanto, a aspiração de inauguração de uma ordem jurídica democrática no Brasil, o que acarretou a necessidade de elaboração de um novo texto constitucional, com diretrizes divergentes da carta anterior.

Desta forma, a nova ordem jurídica instalada surgiu com o intuito de transformar o País. Neste sentido dispõe a nova carta jurídica fundamental como seus objetivos, elencados no artigo 3º, os de: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Como se nota, o constituinte originário pretendeu mudar o país, corrigindo distorções que permaneceram ativas ao longo das décadas anteriores à promulgação do novo texto.

Ana Maria D'Ávila Lopes corrobora esta ideia expondo que:

No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 foi marcada pela pressão popular pelo fim do Regime Militar e a instauração de um Estado Democrático de Direito. O documento político-jurídico, que vigora até os dias atuais, trouxe tempos de maior estabilidade democrática, contendo inovações importantes para o constitucionalismo brasileiro.<sup>3</sup>

De fato, o que se pretendia com a promulgação de uma nova Constituição era uma mudança radical na forma de condução política do país bem como nas relações sociais dos membros da sociedade brasileira, através do estabelecimento do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>2</sup> O termo Constituição cidadã é atribuído ao então deputado e presidente da Assembléia Nacional Constituinte Ulysses Guimarães que, em várias oportunidades do processo de construção do texto constitucional, denominava a Constituição de Constituição Cidadã. Em um dos seus discursos, intitulado “Constituição Cidadã”, expressou “*Repito, esta será a Constituição cidadão. Porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros.*” Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/Ulysses-Guimaraes-constituicao-cidada.pdf>>. Acesso em 15.06.2013.

<sup>3</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila; NÓBREGA, Luciana Nogueira. **As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres.** Nomos. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, Volume 30.1, 2011, p.13.



Pretendia-se então ultrapassar todos os problemas vividos no regime anterior, onde houve supressão da liberdade, dentre outras condutas que não condizem com um país que, com as mudanças propostas, objetivava garantir a proteção à vida e à igualdade dos pares, bem como outros direitos violados na época ditatorial.

João Luis Nogueira Matias, ao discorrer sobre o direito de propriedade, também lembrou do ideal transformador do constituinte, afirmando que:

A função social da propriedade, portanto, conforma o direito de propriedade, estabelecendo padrões para o seu exercício, que deve ser concretizado tendo em vista os interesses sociais. Mas quais interesses sociais?

Tais interesses são os eleitos pelo legislador constituinte: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fundada na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e na livre iniciativa, a teor dos artigos 1º e 3º, da Constituição Federal.<sup>4</sup>

Vários foram os meios que os atores do processo constituinte utilizaram para garantir a concretização dos ideais pretendidos. Por exemplo, para maximizar os objetivos pretendidos, tal norma jurídica (A constituição de 1988) trouxe em seu texto inúmeras disposições que garantem, ao menos formalmente, os direitos dos cidadãos brasileiros. De fato, a Constituição de 1988 não minimiza o elenco exposto de disposições normativas, sendo considerada pela doutrina uma constituição prolixa<sup>5</sup>. Possui, por exemplo, 78 incisos de direitos e garantias fundamentais em seu art. 5º.

Dentre as inúmeras disposições previstas, merece especial destaque aquelas que buscaram garantir aos cidadãos seus direitos, sejam eles individuais ou coletivos. Visitando as normas que garantem tais direitos, verifica-se que é possível visualizar tais disposições ao longo de toda a Constituição. Contudo, é no art. 5º que estão presentes, em sua maioria, os direitos dos cidadãos. Como dito, isto não implica que outros direitos dos cidadãos possam estar previstos em outras normas constitucionais.

Como afirmado, no intuito de concretizar seus objetivos, o constituinte, também para proteger os cidadãos do Estado, utilizou-se da técnica de enumerar, em um artigo próprio, os direitos dos cidadãos, denominando-os de direitos e garantias fundamentais, conforme título II do texto constitucional. Assim, previu vários direitos fundamentais no art. 5º.

---

<sup>4</sup> MATIAS, João Luis Nogueira. O fundamento econômico e as novas formas de propriedade. *In*: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. (Org.) **Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p.110.

<sup>5</sup> A doutrina entende que, dentro das Classificações das Constituições quanto à extensão, a Constituição brasileira vigente é classificada como analítica ou prolixa. Podemos citar, por exemplo, Gilmar Ferreira Mendes e Luis Roberto Barroso como alguns dos doutrinadores que confirmam tal afirmação.

É certo que tais direitos, quando considerados como fundamentais, possuem características diferentes dos demais direitos, muitas vezes em virtude da preocupação do constituinte em proteger o cidadão. Primeiro porque, a própria Constituição reconhece que os direitos fundamentais são cláusulas pétreas<sup>6</sup>, não podendo, desta forma, serem abolidos de nosso ordenamento. Ainda, por possuírem aplicabilidade imediata, em face do art. 5º, §1º da Constituição Federal. Por fim, por possuírem hierarquia constitucional, não podendo ser contrapostos, por exemplo, por uma norma infraconstitucional.

Como se nota, como reflexo destas características, pode se afirmar que os direitos fundamentais surgem como forma de proteção do cidadão, seja contra atos dos próprios entes estatais, seja contra atos de outros cidadãos. A mudança de um regime ditatorial exigia que os cidadãos fossem protegidos contra condutas violadoras de seus direitos que, no regime anterior, eram costumeiramente praticados pelo Estado. Citemos por exemplo, a prática de tortura e de outros atos contra a integridade física de residentes no país que, durante muitos anos, foi costumeiramente realizada por órgãos oficiais, conforme inúmeros relatos e investigações que ainda hoje ocorrem<sup>7</sup>. Dessa forma, a proteção conta tais tipos de atos deveria ser expressa, para reforçar a importância e o grau de comprometimento da nova ordem jurídica.

Em que pese surgirem de forma substancial a partir da Constituição de 1988, a consagração dos direitos fundamentais não é matéria tão recente, visto que, em outros países, a propagação e difusão da ideia já estava bem mais avançada que no Brasil. Surgem umbilicalmente ligados ao avanço do direito constitucional, em especial com o reconhecimento da Constituição como norma fundamental de um Estado. Gilmar Ferreira Mendes leciona sobre tal importância:

O avanço que o direito constitucional apresenta hoje é resultado, em boa medida, da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a Constituição é o local adequado para positivizar as normas asseguradoras dessas pretensões. Correm paralelos no tempo o reconhecimento da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico e a percepção de que os valores mais caros da existência humana merecem estar resguardados em documento

---

<sup>6</sup> Art. 60. [...]

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

<sup>7</sup> Pode ser citada, por exemplo, a Comissão Nacional da Verdade, instituída pela lei 12.528/2011, com o intuito de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Tal comissão tem apresentado relatórios parciais que confirmam as graves violações a direitos dos cidadãos brasileiros. Para um maior detalhamento dos relatórios, acessar [www.cnv.gov.br](http://www.cnv.gov.br).

jurídico com força vinculativa máxima, indene às maiorias ocasionais formadas na efervescência de momentos adversos ao respeito devido ao homem.<sup>8</sup>

A partir da chamada era moderna, inicia-se uma preocupação com os direitos dos cidadãos em contraponto com o poder do monarca que reinava antes do advento da modernidade. Passa-se a buscar garantir os direitos individuais, como forma de proteção do cidadão contra avanços desrespeitosos do Estado em relação aos seus direitos. Isto porque, na Idade Antiga, por exemplo, os poderes do monarca eram ilimitados, não possuindo o cidadão, na época denominado súdito, qualquer garantia de respeito por parte do rei aos seus direitos mínimos, como, por exemplo, a vida e a liberdade.

Assim, inicialmente com o advento e a consagração dos direitos individuais, e posteriormente com a disposição de tais garantias dentro de um texto constitucional, surge um meio eficaz de proteção dos cidadãos. Norberto Bobbio comenta tal surgimento discorrendo que:

No plano histórico, sustento que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súditos: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade,' segundo a qual, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja, dos indivíduos que a compõem, em oposição a concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos. A inversão de perspectiva, que a partir de então se torna irreversível, é provocada, no início da era moderna, principalmente pelas guerras de religião, através das quais se vai afirmando o direito de resistência à opressão, o qual pressupõe um direito ainda mais substancial e originário, o direito do indivíduo a não ser oprimido, ou seja, a gozar de algumas liberdades fundamentais: fundamentais porque naturais, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano (entre as quais, em primeiro lugar, a liberdade religiosa).<sup>9</sup>

Hoje, já é notório no Brasil, o reconhecimento dos direitos fundamentais das pessoas que aqui residem. Não mais se discute, em geral, dentro do tema “direitos fundamentais”, o seu reconhecimento no ordenamento jurídico pátrio. Apenas se estudam as concepções e formas de aplicação de tais direitos não se adentrando na questão da existência/inexistência dos mesmos.

Neste sentido, muitas teorias discutem os direitos fundamentais na atualidade, sob os mais variados aspectos. Várias abordagens são possíveis, desde a abordagem eminentemente jurídica, onde se discutem os direitos fundamentais sob um prisma mais lógico/estrutural, até

---

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Martins, BRANCO, Paulo Gustavo Gonnet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p.231.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 04.

uma abordagem especificamente sociológica, com questionamentos que envolvem não só as normas em si, mas também, os reflexos das mesmas nos indivíduos. Robert Alexy, bem trabalha a questão das teorias dos direitos fundamentais, expondo que:

Sobre los derechos fundamentales pueden formularse teorías de tipo muy diferente. Las teorías históricas que explican El surgimiento de los derechos fundamentales, las teorías filosóficas que se ocupan de su fundamentación, y las teorías sociológicas acerca de la función de los derechos fundamentales em el sistema social son solo tres ejemplos. No existe casi ninguna disciplina em el âmbito de las ciencias sociales que no este em condiciones de aportar algo a la problemática de los derechos fundamentales desde su punto de vista y com sus métodos <sup>10</sup>

Realizar, além de uma abordagem jurídica dos direitos fundamentais a serem estudados, também uma abordagem sociológica de tais direitos, em especial no sentido de verificar a concretização dos mesmos em nossa sociedade também é função do operador do direito. É certo que se torna uma aventura tortuosa adentrar no campo de estudo da sociologia ou mesmo de outras áreas da ciência e se manter dentro do escopo de estudo da ciência do direito. Entretanto, a interdisciplinaridade existente nos dias atuais, com um entrelaçamento entre os problemas científicos postos, em especial no que tange ao direito e à sociologia, torna inevitável a abordagem sociológica do problema, sem se deixar de aprofundar a questão jurídica.

Entretanto não se irá discorrer sobre todas as teorias dos direitos fundamentais, mas, sobretudo, verificar o quão concreto são os dispositivos que garantem os direitos fundamentais em nossa Constituição, dentro de um contexto especial, o das obras de preparação das cidades brasileiras para os megaeventos esportivos e elencando em especial três direitos: o direito à habitação, o direito ao meio ambiente urbano e o direito à participação na gestão urbana da cidade, direitos que serão especificamente discutidos no capítulo seguinte.

## **2.1 Da Efetivação dos Direitos Fundamentais**

Como já ressaltado, após o advento da nova Constituição Federal brasileira, inaugura-se uma nova era, simbolizada pela expressa disposição de inúmeros direitos garantidos aos cidadãos deste país. Tal garantia expressa serviu como forma de reforçar a necessidade de mudança da ordem jurídica anterior, antidemocrática, para uma nova ordem, com respeito aos cidadãos, conforme bem pontuou Ulysses Guimarães em seu discurso.

---

<sup>10</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 27.

Apesar desta expressa disposição, em muitas situações, os direitos expressos não são, na realidade fática, concretizados. Em face disto, pode-se visualizar uma grande diferença entre aquilo que está ocorrendo no mundo dos fatos e aquilo que deveria ser, o que está previsto normativamente. As disposições expressas em nossa Constituição, apesar de pertencerem à norma fundamental do sistema, em muitos casos, não são efetivadas no mundo do ser. Veja um primeiro exemplo para esclarecer a ideia posta: A Constituição Federal prevê que o salário-mínimo deve ser “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”<sup>11</sup>. Entretanto, na realidade atual, o salário mínimo vigente<sup>12</sup> é capaz de suprir todas estas necessidades? É óbvio que não. Este exemplo serve para introduzirmos o que muito será discutido ao longo desta dissertação: a divergência entre aquilo que deveria ser (o que está previsto em nossa Carta Magna) e aquilo que realmente é (o que se passa no mundo dos fatos).

Já se passaram 25 anos da data de promulgação da Carta Magna que, como exposto, veio para realizar uma transformação em nossa sociedade. Então, já é momento de se questionar se os objetivos traçados estão sendo cumpridos ou se ainda está longe de ser alcançado o objetivo previsto pelo nosso constituinte, o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, o que refletiria em uma situação de igualdade de tratamentos entre os cidadãos do país, inclusive com semelhantes oportunidades proporcionadas pelo Estado.

É fato, conforme ressaltado acima, que a Constituição Federal de 1988, trouxe inúmeros direitos fundamentais expressos e implícitos<sup>13</sup>, dispondo, portanto, através de comandos normativos, obrigações do Estado e dos cidadãos no intuito de que tais direitos sejam respeitados e implementados. Ocorre que, com a democratização do País, muitos resquícios do modelo ditatorial antes implementado ainda permanecem, havendo uma constante problemática acerca da efetivação dos direitos constitucionais expressamente previstos.

É certo que a ruptura com o modelo anterior não pode ser realizada de forma abrupta, sempre permanecendo, no modelo atual, resistências à realização dos novos ideais traçados.

---

<sup>11</sup> Art. 7, II da Constituição Federal.

<sup>12</sup> O Valor atual do salário mínimo é de R\$ 724,00, conforme Decreto Presidencial nº 8.166, de 23 de Dezembro de 2013.

<sup>13</sup> Sem esquecer também da discussão atual acerca dos direitos fundamentais previstos nos chamados blocos de constitucionalidade, com a possibilidade de consagração de direitos fundamentais em normas outras que não o próprio texto constitucional.

Por exemplo, Lenio Luiz Streck afirma que os resquícios do positivismo são um dos problemas da falta de efetividade das normas constitucionais. Discorre que:

No Brasil, os principais componentes do estado Democrático de Direito, nascidos do processo constituinte de 1986-1988, ainda estão no aguardo de sua implementação. Velhos paradigmas de direito provocam desvios na compreensão do sentido de Constituição e do papel da jurisdição constitucional. Antigas teorias acerca da Constituição e da legislação ainda povoam o imaginário dos juristas, a partir da divisão entre jurisdição constitucional e jurisdição ordinária, entre constitucionalidade e legalidade, como se fossem mundos distintos, separáveis metafisicamente. Tais cisões, como será demonstrado no decorrer da obra, decorrem daquilo que na fenomenologia hermenêutica denominamos de esquecimento da diferença ontológica.<sup>14</sup>

Como se verifica do trecho citado, o autor elenca como um dos problemas da pouca efetividade das normas constitucionais a dificuldade dos juristas em corretamente aplicar a jurisdição constitucional. O mesmo autor, tratando do problema da efetividade das normas constitucionais, também ressalta o papel do direito e dos juristas em relação a tal questão, afirmando que:

Claro que tudo isso terá reflexos na aplicação (ou não) da Constituição. Com efeito, passadas mais de duas décadas desde a promulgação da Constituição, parcela expressiva das regras e princípios nela previsto continuam ineficazes. Essa inefetividade põe em xeque, já de início e sobremodo, o próprio art. 1º da Constituição, que prevê a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República brasileira, que, segundo o mesmo dispositivo, constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Daí a necessária pergunta: qual é o papel (e a responsabilidade) do jurista neste complexo jogo de forças? Quais as condições de acesso à justiça do cidadão, visando ao cumprimento (judicial) dos direitos previsto na Constituição?<sup>15</sup>

Do trecho acima, nota-se a importância da pesquisa jurídica em debater questões como a efetividade das normas. Isto porque, possuir um ordenamento jurídico constituído de normas justas e coerentes, sem que se consiga realizar a aplicação de tais normas, acaba por ir de encontro ao objetivo do constituinte de 1988.

Neste ponto, o papel do Estado é essencial para que se possa concretizar as normas constitucionais. E discutir tal papel é um dos objetos deste trabalho. Lenio Streck também ressalta a importância do Estado nesta questão:

É por demais evidente que se pode caracterizar a Constituição Brasileira de 1988 como uma “Constituição social, dirigente e compromissária”, alinhando-se com as Constituições europeias do segundo pós-guerra. Mas isso basta? Os texto constitucionais são plenipotenciários, “produzindo” eficacidades? Parece que esse

---

<sup>14</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 38

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 39.

é o espaço que deve ser ocupado pelo Estado (e conseqüentemente pela Teoria do Estado, que deve estar lado a lado com a Teoria da Constituição). Não há Constituição sem Estado. Do mesmo modo, não há Teoria da Constituição sem Teoria do Estado.<sup>16</sup>

George Marmelstein ao tratar da questão da efetividade dos direitos fundamentais inicia sua obra expondo que:

A Constituição brasileira, infelizmente, ainda é apenas uma miragem: ao se olhar para o papel, tem-se a impressão de estar em um oásis, cheio de beleza e abundância. Porém, quando se voltam os olhos para a realidade, o que se vê é um deserto vazio e sem vida.

De que adiante uma Constituição tão boa se ela não é aplicada? De que vale conhecer o texto constitucional se, na prática, ele não tem utilidade? Para que estudar os direitos fundamentais se eles praticamente não possuem efetividade?

Dentro deste contexto surge o chamado sentimento de frustração constitucional, decorrente da falta de sinceridade das normas constitucionais que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido.<sup>17</sup>

Vê-se que, a despeito das normas constitucionais possuírem eficácia jurídica, por apresentarem os requisitos de validade e vigências das normas jurídicas, a discussão que surge é se algumas dessas disposições normativas possuem efetividade, se realmente são aplicadas no mundo fático. Por ser uma norma, o caminho natural para sua real aplicação seria a voluntariedade. Entretanto, o que se observa é que, pelo menos no momento atual, não está havendo o cumprimento voluntário de muitas das normas constitucionais. Então, como resolver tal problema?

Luís Roberto Barroso traz importante contribuição para a discussão, ao tratar da eficácia das normas jurídicas afirmando que:

Ao jurista cabe formular estruturas lógicas e prover mecanismos técnicos aptos a dar efetividade às normas jurídicas. Mas isto é, em verdade, o mínimo e o máximo de sua atuação. Subjacentemente, terá de haver uma determinação política do poder público em sobrepor-se à resistência. Num Estado democrático de direito, o poder, com o batismo da legitimidade, impõe-se por via de autoridade que, geralmente, carrega à obediência, independentemente da coação; sem dispensá-la, contudo, quando necessária. Esta fórmula, tecnicamente singela, é, na prática, intrincadíssima e exige um grau de amadurecimento que somente se atinge, como inevitável, pelo passar do tempo e pela prática contínua.<sup>18</sup>

Nas palavras do doutrinador, a efetividade das normas seria decorrente, em especial, de uma atuação política, pugnando pela necessidade de se aguardar o decorrer do tempo para

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>17</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.1.

<sup>18</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed. atual. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002, p. 81.

que realmente se implemente o novo ideal constitucional, proveniente e decorrente de um amadurecimento da sociedade.

Concorda-se que a efetivação das normas constitucionais exige tempo para mudança de comportamentos. Ocorre que, aguardar apenas a vontade política não é o caminho a ser seguido por uma sociedade que necessita de pronto, de mudanças radicais. Isto porque, em muitas situações, como, por exemplo, no caso da reordenação do espaço urbano, foco deste trabalho, a influência de fatores externos, como por exemplo, a especulação imobiliária, para citar apenas um, acaba por frear e estancar qualquer tentativa de efetivação dos direitos fundamentais que tratam desta matéria. Ainda, em algumas situações pode ser evidenciado inclusive um retrocesso em relação ao status anterior, pois, ao invés de verificarmos uma evolução social, com a implementação de normas constitucionais no mundo fático, o que acontece é exatamente o não cumprimento daquela norma e, ainda mais, a realização de atos plenamente contrários aos objetivos previstos em nossa Constituição, acarretando nítido retrocesso social.

Foi no sentido de exatamente superar resistências à efetividade das normas constitucionais que a Constituição Federal de 1988 trouxe disposições expressas prevendo, por exemplo, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, a impossibilidade de abolição de tais direitos, etc. Tais disposições, em muitas situações são comandos direcionados para o Estado, que tem o dever de concretizar e efetivar diversas das normas constitucionais, não somente apenas através de omissão, mas também agindo com atos que proporcionem a efetivação.

Entretanto, mesmo com tais disposições, a atual situação brasileira ainda está longe daquilo que foi idealizado pelo constituinte: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Isto porque, muitos dos direitos expressamente previstos na Constituição continuam sem estarem, no plano concreto, garantidos aos cidadãos. Não são, no plano do ser, devidamente efetivados.

Assim, outras medidas, além da consciência política também devem ser pensadas e este trabalho, a partir da análise de uma situação específica e de alguns direitos fundamentais, tenta exatamente constatar a inefetividade de tais direitos e discorrer sobre eventuais mudanças e métodos a serem utilizados para garantir a efetivação, bem como sobre os motivos que geram a não efetivação.



## 2.2 Eficácia versus Efetivação dos direitos fundamentais

Para delimitar o objeto de estudo da dissertação, importante que se distinga eficácia da norma de direito fundamental de sua efetividade, visto que, o principal objetivo do presente trabalho é trazer a tona uma discussão acerca da efetividade dos direitos fundamentais aqui postos, entendida com sua concretização do comando normativo no mundo real. Salienta-se de plano que se pretende aqui realizar questionamentos acerca da implementação ou não de determinadas normas no mundo dos fatos, independentemente do termo utilizado para conceituar tal situação.

De forma preliminar, deve ser lembrado que as normas de direitos fundamentais, em sua maioria, emanam garantias dos cidadãos contra atos do Estado. Entretanto, das normas que serão discutidas ao longo deste trabalho, visualiza-se que também se encontram situações de normas que trazem obrigações ao Estado para com o particular, no intuito de que as previsões constitucionais e legais sejam, de fato, aplicadas. A título de exemplo, podemos citar a norma constitucional que impõe como dever do Município “executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”<sup>19</sup>. Nota-se da análise desta norma uma obrigação do Município de agir de forma ativa para garantir o objetivo previsto.

Retornando à questão da conceituação, verifica-se que o conceito de eficácia da norma é algumas vezes vinculado a sua juridicidade, ou seja, à sua eficácia jurídica. Neste sentido, eficaz seria a norma que produzisse efeitos jurídicos, decorrentes, de forma lógica, de sua vigência. Mais precisamente, a eficácia jurídica se relacionaria com a possibilidade de uma norma produzir, de forma imediata, seus efeitos jurídicos.

Pontes de Miranda, ao tratar do tema, assim discorreu:

Cada regra de direito enuncia algo sobre fatos (positivos ou negativos). Se os fatos, de que trata, se produzem, sobre eles incide a regra jurídica e irradia-se deles a eficácia jurídica. Já aqui estão nitidamente distinguidos, apesar da confusão reinante na ciência europeia: a eficácia da regra jurídica, que é a de incidir, eficácia legal, eficácia nomológica; e a eficácia jurídica, mera irradiação de efeitos dos fatos jurídicos.<sup>20</sup>

Hugo de Brito Machado assim dispôs:

---

<sup>19</sup> Art. 182, caput, da Constituição Federal.

<sup>20</sup> MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Campinas: Bookseller, 1999, p. 63.

Bem entendido o que é vigência vê-se logo que esta não se confunde com eficácia, que é a aptidão para produzir efeitos no plano da concreção jurídica. Eficácia é o efeito da norma do mundo dos fatos, situando-se, portanto, no plano da concreção jurídica. A norma pode ser eficaz porque é espontaneamente observada, e pode ser eficaz porque é aplicada.<sup>21</sup>

Para Bobbio, a “eficácia de uma norma é o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica) e, no caso da violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou”<sup>22</sup>. A eficácia está relacionada, portanto, ao cumprimento efetivo das normas pelos seus destinatários, razão por que Bobbio afirma que “a investigação para averiguar a eficácia ou a ineficácia de uma norma é de caráter histórico-sociológico”<sup>23</sup>.

Ocorre que as normas, em sua maioria trazem também a necessidade de produção de efeitos sociais, motivo pelo qual se tem trabalhado na doutrina com o conceito de eficácia social da norma, conceito este já presente de alguma forma nas lições acima dispostas. Arnaldo Vasconcelos, por exemplo, discorre que:

Essa é a instância de validade social. Da norma que é realmente observada pelo grupo comunitário, diz-se que tem eficácia. Isso significa afirmar que, de fato, a norma desempenha satisfatoriamente sua função social, qual seja manter a ordem e distribuir justiça. O que se espera é o resultado, que se mede pela constância com que a norma é seguida e realizada.<sup>24</sup>

Nestas situações, a efetividade seria equiparada à eficácia social da norma. Tércio Sampaio Ferraz Junior, por exemplo, equipara os dois conceitos, afirmando que:

Efetividade ou eficácia social é uma forma de eficácia. Assim, se uma norma prescreve a obrigatoriedade dos uso de determinado aparelho para a proteção do trabalhador, mas esse aparelho não existe no mercado nem há previsão para sua produção em quantidade adequada, a norma será ineficaz neste sentido.<sup>25</sup>

Luis Roberto Barroso também trilha o mesmo pensamento:

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Uma introdução ao estudo do Direito**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 98.

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 3. ed. Bauru/SP: EDIPRO, 2005, p.47.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>24</sup> VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 241.

<sup>25</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.167.

<sup>26</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed. atual. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002, p. 85.

De fato, o que se observa, em alguns trabalhos científicos é a certa falta de delimitação e padronização acerca de qual seriam os conceitos de eficácia e efetividade de uma norma. Concorde-se que conceituar não é uma tarefa simples, o que acaba por gerar conceituações diferentes para a mesma grafia de uma palavra, visto que, em muitos casos, o contexto de quem conceitua uma determinada palavra pode ser diferente daquele conceito de outro doutrinador. Por tal motivo, em muitas situações, como a aqui discutida, os conceitos, apesar de se referirem à mesma palavra, tratam de situações distintas. Com o fim de evitar tal problema, no presente trabalho o termo efetividade será utilizado no intuito de concretização, no mundo fático, no mundo do ser, das normas que objetivam a aplicabilidade dos direitos fundamentais discutidos, em consonância com a conceituação de Luis Roberto Barroso. Está, portanto, ligada ao conceito de eficácia social disposto acima. Ressalta-se que, nos casos que serão aqui trabalhados, os principais destinatários das normas são os entes políticos (União, Estado e Município), responsáveis pela aplicação, no mundo do ser, das normas que tenham como seus efeitos principais a garantia dos direitos à habitação, meio ambiente urbano e participação na gestão e desenvolvimento urbano.

### **2.3 As normas urbanísticas e o contexto histórico de não efetivação**

Como será trabalhado de forma principal nesta dissertação questões que envolvem o direito urbanístico, como a participação na gestão urbana, o direito à moradia e meio ambiente urbano, necessário se torna situar as questões urbanísticas dentro do contexto da normatização dos direitos fundamentais, em especial àqueles direitos fundamentais que de certa forma envolvem os cidadãos urbanos, verificando o quão efetivos são tais direitos. Isto porque os direitos que serão tratados neste trabalho envolvem o contexto dos cidadãos que habitam a cidade, inclusive com o foco do trabalho voltado para uma situação concreta vivida na cidade de Fortaleza/CE, a das obras que envolvem a construção dos Veículos Leves sobre Trilhos (VLT).

As normas que tratam de direitos fundamentais, previstas constitucionalmente, irradiam seus princípios basilares em outras normas, legais ou infralegais. O legislador, ao inserir no ordenamento uma nova norma o faz, ou pelo menos o deveria fazer, baseado nos objetivos da República bem como nos dispositivos da Constituição vigente. Dentre estas normas produzidas, e em sintonia com o que se pretende aqui abordar, encontram-se aquelas que tratam dos direitos dos cidadãos urbanos, destacando-se as normas que tencionam im-

plementar os direitos à habitação, meio ambiente urbano e participação popular na gestão urbana.

Antes de se adentrar na questão da não implementação dos direitos fundamentais do cidadão urbano, deve ser ressaltado que o desenvolvimento urbano brasileiro ocorreu de forma desordenada, em especial nas grandes cidades. E tal fato acaba por irradiar efeitos em todo o problema estudado, visto que o desenvolvimento desordenado acaba gerou uma necessidade de produção e implementação de normas que possam corrigir os problemas gerados.

José Afonso da Silva, discorrendo sobre o desenvolvimento das cidades brasileiras, comenta que “na década de 40 do século passado as cidades brasileiras – nota Ermínia Maricato – eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo”<sup>27</sup>. Com isto, verifica-se que, ao tempo que os direitos fundamentais ganhavam corpo no ordenamento brasileiro e antes mesmo de isto ocorrer, as cidades brasileiras se desenvolviam, em geral de modo desorganizado e sem o planejamento necessário. Tal desenvolvimento ocorria sem uma real participação do Estado no controle e organização do espaço urbano. Criavam moradias informais nas cidades.

Da metade do século XX em diante já se verifica a grande densificação populacional das cidades, muito justificada, conforme ressaltado, com a ideia da época de que a ida à cidade caracterizaria um avanço em relação ao campo, com possibilidade de maiores conquistas para as famílias agricultoras, dentre outros fatores. Juntamente com o deslocamento para a cidade, em virtude do aumento das relações sociais decorrentes logicamente da maior quantidade de pessoas vivendo no espaço urbano, verifica-se a insurgência de uma maior quantidade de conflitos.

Nota-se que tais conflitos surgem de forma muitas vezes concomitante com o próprio processo de mudança do país ocasionado pelo fim do regime militar. Então, pode ser afirmado que, de certa forma, o desenvolvimento urbano brasileiro caminhou juntamente com o processo de promulgação da Constituição Federal, com a democratização do país e o reconhecimento dos direitos fundamentais. Desta forma, tais matérias estão intrinsecamente relacionadas, sendo que fatores que influenciam em uma destas áreas também têm grau de envolvimento em outra.

O deslocamento para a cidade gerou a necessidade de desenvolvimento de melhores técnicas de regulação das relações sociais urbanas, como por exemplo, a questão que envolve

---

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.22.

o direito à moradia, dentre outras. Entretanto, desde o início do aumento populacional das cidades, as medidas tomadas para melhorar as relações sociais, em especial para as pessoas de baixa renda, eram diminutas, gerando, ao longo dos anos, situações de desequilíbrio de direitos entre pessoas menos favorecidas e aquelas com poderio financeiro capaz de subsidiar sua estada na cidade.

Vários foram os fatos que impediram o desenvolvimento urbano de uma forma isonômica, mas, pode-se afirmar que o principal fator foi a falta de planejamento urbano para as cidades. Algumas tentativas de minimizar os problemas gerados pela grande migração para a cidade, em especial a falta de planejamento, foram realizadas. Adilson Abreu Dallari expõe que:

Até 1983 o país não dispunha de legislação consistente sobre política urbana. As tentativas de tratamento desse importante assunto tiveram lugar no ano de 1963 no Governo João Goulart, que promoveu o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana. Comprometido com as reformas de base, criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH), e instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).<sup>28</sup>

Grazia de Grazia confirma tal afirmação ao discorrer que:

Nas décadas de 1960, 1970 e 1980, quando surgiram os grande problemas urbanos, provocados principalmente por uma migração camponesa difícil de ser absorvida integralmente pelas cidades, desenvolveu-se em setores do governo federal o planejamento como forma de racionalizar o caos urbano. Vários programas foram criados em nível nacional (BNH – Banco Nacional de Habitação), e principalmente em nível local, visando capacitar os municípios, intervir na política de distribuição dos distritos industriais e realizar a promoção das condições gerais da produção.<sup>29</sup>

Ainda, durante este período, também foram criados planos em diversos municípios, visando ordenar as cidades, planos estes contidos nas leis orgânicas de tais entes federados. Nelson Saule Junior em sua obra sobre a criação do plano diretor dispõe que:

A partir da década de 70, a institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações municipais através de leis orgânicas dos Municípios neste período elaborada pelos Estados. As Leis Orgânicas dos Município do Estado de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Pará, Mato Grosso, Alagoas, Ceará, adotaram o plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento de planejamento e nas demais Leis Orgânicas, apesar de não mencionar de forma expressa o plano diretor, os Municípios dos Estado de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás,

<sup>28</sup> MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coord.). **Estatuto da cidade**: Comentários à Lei federal 10.257/2001. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 28.

<sup>29</sup> GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 19.

Bahia, Pernambuco, Sergipe, Rondônia, eram obrigados a elaborar planos de desenvolvimento.<sup>30</sup>

Em que pese todas as tentativas institucionais ou não, o fato é que as cidades se desenvolveram de forma desordenada, gerando um passivo de conflitos a serem resolvidos. E com a iminência da promulgação da Constituição de 1988, várias camadas da sociedade se organizaram para tentarem dar início à resolução de tais problemas, com a inclusão de disposições que garantissem ao cidadão urbano a plenitude de seus direitos.

De fato, os questionamentos surgiram desde o início do crescimento das cidades, seja através da academia seja por meio de camadas da população. Surgem com grande força, também, os movimentos sociais pugnando por uma mudança na condução do planejamento urbano, considerado bastante centralizado, visto que, antes da promulgação da Carta Magna, as principais funções eram centralizadas na esfera federal.

Grazia de Grazia relata que “esse mesmo contexto favoreceu o surgimento dos movimentos sociais em todo país que, juntos com setores da academia, trouxeram críticas fundamentais a esse planejamento tecnocrata e ao modo de tratar e intervir no urbano”<sup>31</sup>.

Nota-se então que o advento da Constituição Federal seria uma excelente oportunidade de garantir, ao menos expressamente, os direitos das pessoas residentes em cidades. Não foi à toa que houve grande pressão para que, além dos direitos fundamentais dispostos no artº 5º da Constituição Federal, também fosse contemplado na Constituição capítulo próprio que tratasse da Política Urbana, o que ocorreu através dos artigos 182<sup>32</sup> e 183.

---

<sup>30</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p.34-35.

<sup>31</sup> GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 20.

<sup>32</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O momento era adequado, pois a nova Constituição iria trazer novos paradigmas para a nação, com uma mudança radical na forma de organização e relação da sociedade. O ambiente de mudanças vinha se apresentando antes mesmo do período pré-constituição, conforme já relatado. Pode ser citado, por exemplo, o projeto 775/83<sup>33</sup>, que pretendia a aprovação de uma lei federal de Desenvolvimento urbano. Tal projeto objetivava:

a melhoria da qualidade de vida nas cidades por meio de uma adequada distribuição da população e das atividades econômicas; o estado tinha seus poderes ampliados para realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem; taxava a renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel; criava instrumentos de controle do uso e ocupação do solo; estabelecia limites ao exercício da propriedade privada (imposto progressivo e edificação compulsória); reconhecia juridicamente a representação das associações de moradores; e possibilitava a participação da comunidade.<sup>34</sup>

Não somente através de projetos de lei, mas em especial com a pressão da comunidade, seja através dos partidos políticos, ou mesmo dos movimentos sociais organizados é que se buscava garantir, aos residentes das cidades, direitos individuais e coletivos. Frederico Lago Burnett relembra que:

“Assim foi que, nessas condições de organização e conscientização, dominada pelo espírito das mobilizações que antecederam o processo constitucional nacional, a frente formada em torno das questões fundiárias e habitacionais logrou expandir, via emenda da Iniciativa Popular de Reforma Urbana, o conceito de “função social da propriedade”. No caso particular do movimento popular urbano, aquela articulação entre os valores ideológicos da classe média e os objetivos políticos propostos vai ocorrer diretamente através de lideranças intelectuais da Reforma Urbana que, na composição de seu organismo nacional, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, passa a ter a hegemonia sobre as entidades populares.” (BURNETT, 2011, p. 59)<sup>35</sup>

É óbvio que também existiam forças contrárias à garantia destes direitos. Por exemplo, Nelson Saule Júnior recorda que:

Com base numa visão restrita da cidade como bem econômico, a ação dos representantes desse agentes privados na Constituinte foi de impedir o estabelecimento de normas destinadas a regular as atividades urbanísticas que pudessem afetar os interesses dos detentores de capital imobiliário. Um tema que sofreu muita resistência foi sobre a definição dos instrumentos aplicáveis para garantir que a propriedade urbana atenda sua função social, que teria como fundamental consequência conferir novas competências ao poder público para o estabelecimento de obrigações e sanções aos agentes privados (empreendedores,

<sup>33</sup> Este projeto é considerado pela doutrina de direito urbanístico como um embrião do Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001)

<sup>34</sup> GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 21-22.

<sup>35</sup> BURNETT, Frederico Lago. **Da Tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: ANABLUME, 2011, p. 59.

incorporadores imobiliários), e proprietários de imóveis urbanos, voltados para garantir o cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da cidade.<sup>36</sup>

Fruto destas reivindicações, surgem disposições diversas garantindo ao cidadão urbano seus direitos. Tal garantia se dá através de previsões constitucionais ou infraconstitucionais, estas tendo como base as normas, objetivos e princípios da Constituição promulgada. Também foram criadas obrigações do Estado para com a cidade, no sentido de permitir uma melhor condição de vida aos moradores da urbe.

Assim, no contexto normativo atual, verifica-se que a Constituição de 1998 põe dentro do contexto normativo, disposições que, se seguidas, geram ao cidadão urbano garantias de ter um desenvolvimento de vida digno. Várias destas normas constitucionais podem ser citadas, no intuito de comprovar a preocupação do constituinte com o desenvolvimento urbano e proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos urbanos. Por exemplo, podem, com esteio nas lições de Nelson Saule Júnior ser lembradas:

Com base na Constituição, o Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito deve observar, além dos princípios constitucionais e da soberania popular, os seguintes princípios: a) Princípio da justiça social; b) Princípio da igualdade; c) Princípio da separação de poderes; d) Princípio da legalidade; e) Princípio da segurança jurídica.

Esses princípios constitucionais devem ser respeitados pelas entidades federadas no desenvolvimento de suas atividades destinadas a atender as tarefas constitucionais de sua responsabilidade como a implementação e políticas públicas para a efetivação dos direitos fundamentais.

Os princípios constitucionais que devem nortear a política urbana e as normas de direito urbanístico são os princípios do Estado Democrático de Direito acima mencionados, bem como os princípios da ordem econômica em especial da função social da propriedade.<sup>37</sup>

Como se nota, existe base normativa segura para afirmar que o desenvolvimento urbano deve estar em consonância com a necessária equalização de todos os cidadãos, com oferecimento de iguais oportunidades, bem como com condutas do Estado que visem promover a dignidade da pessoa humana aos habitantes do país. Por exemplo, a norma constitucional que prevê o princípio da isonomia, estampada no art. 5º, caput, é direcionada não só aos cidadãos, que devem respeitar o próximo com a lembrança de que o mesmo é igual a eles, mas também ao Estado que, ao promover uma política pública, deve fazê-la com esteio na necessidade de respeitar que os fins atingidos por aquela política pública devam beneficiar os cidadãos de uma forma geral. É certo que, por exemplo, quando se trata de isonomia, deve

---

<sup>36</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p.31-32.

<sup>37</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p.47.



ser lembrada a necessidade de tratamento desigual dos desiguais, refletindo na necessidade, por exemplo, de tentar beneficiar a camada mais pobre da população através de suas políticas públicas.

Desta forma, se nota que as disposições constitucionais, além de elas próprias trazerem previsões que orientam as condutas dos administradores e dos administrados, utilizando-se de terminologia proveniente do direito administrativo, as mesmas também orientam a elaboração das normas infraconstitucionais. Assim, verifica-se que há então a irradiação de efeitos das normas constitucionais sobre normas de hierarquia inferior, como, por exemplo, àquelas que tratam sobre as garantias à participação popular na gestão urbana, o direito à habitação e ao meio ambiente urbano, bem como sobre o denominado direito à cidade, que será a seguir explanado.

#### **2.4 O direito à cidade e os reflexos na efetivação dos direitos dos cidadãos urbanos**

Como reflexo de todos os problemas gerados pelo desenvolvimento urbano desordenado no País, bem como em outras nações, a comunidade acadêmica e os próprios atores envolvidos no processo de urbanização passaram a difundir o conceito de direito à cidade, talvez como forma de tentar alertar a sociedade para os problemas com que os cidadãos urbanos estavam se defrontando.

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988 e antes mesmo de sua vigência, a discussão sobre este conceito tomou maiores proporções. Necessário, portanto, se torna a realização de uma abordagem acerca deste novo conceito, que, conforme será visto, envolve os direitos a serem discutidos nesta dissertação. De forma simples e inicial, pode-se afirmar que o direito à cidade se resumiria como o direito dos cidadãos urbanos a uma cidade com garantias e meios de obtenção de uma melhor qualidade de vida. Em muito se relaciona e busca fonte no princípio da dignidade da pessoa humana, com as especificidades que lhe são peculiares.

Tal conceito surge no Brasil em momento de intensa mobilização pré-constituente de 1988, alavancada pela sensibilização de que o momento para pleitear tais garantias era aquele. No período anterior à promulgação da nova Constituição, vários atores, de diversos setores da sociedade, tentavam deixar expresso na Carta Magna seus anseios, visto que, acreditavam que com a disposição expressa favorável a uma determinada classe, mais fácil seria exigir a implementação daquele direito em momento posterior. Não à toa, a Constituição elaborada

trouxe 250 artigos, além das disposições constitucionais transitórias, sendo considerada por este motivo uma Constituição prolixa. Nelson Saule Júnior recorda tal situação afirmando que

A noção do direito à cidade adquiriu forma com as proposições que foram resultado da formulação de uma Emenda Popular de Reforma Urbana por um conjunto de entidades e associações de classe, organizações não governamentais-ONGS, associações civis, movimentos e grupos sociais que atuam com a questão urbana que compreenderam a importância de participar do processo institucional da Assembléia Nacional Constituinte.<sup>38</sup>

Entretanto, apesar de toda mobilização, não foi possível, por exemplo, que o conceito de direito à cidade fosse expressamente disposto pelo constituinte no documento escrito. Porém, várias ideias do conceito foram inseridas em algumas disposições constitucionais, como por exemplo, aquelas que dispõem sobre a política urbana e o direito de propriedade. Assim, apesar de não haver uma disposição constitucional expressa elencando o direito à cidade como pertencente ao ordenamento pátrio, tal direito pode ser extraído de outras normas presentes no ordenamento, como por exemplo, aquelas dispostas nos artigos 1º, 5º e 182º da Constituição Federal de 1988. Neste sentido:

É nesta tônica que a CF/88 constitucionalizou a política urbana: haja vista que a maior parte da população brasileira reside em cidade, é evidente que o espaço urbano, como ator social propriamente dito, toma importância para o processo decisório (dialético) de orientação estatal e governamental.

Retiramos o sentido que viabilizará as normas de política urbana no país do art. 182, da CF/88. Esta norma servirá de vetor, ou veículo, para a construção de políticas públicas complexas, visando o incremento da cidadania pela consecução de direitos sociais. Para que estas políticas tomem corpo de preceito reconhecido e, por processo hermenêutico, norma jurídica, os seguintes instrumentos são viabilizados pelo art. 182, da CF/88.

Revela-se, então, que a construção da cidade, em si, constitui-se num direito de cidadania (que, dentre outros atributos, é instrumental em relação ao próprio Direito à Democracia), posto que é na cidade que devem ser discutidas e conflitadas as ideologias, opiniões, posturas que desenvolvem a sociedade, as normas (regras, princípios e políticas públicas) que incrementarão os próprios direitos de cidadania, como acesso ao próprio espaço dialético de discussão. É neste sentido que afirmamos que o Direito à Cidade está contido, matematicamente, no Direito à Cidadania.<sup>39</sup>

Vale deixar claro que o conceito de direito à cidade não apenas surgiu na época pré-constituinte brasileira. Na verdade houve uma importação de tal denominação. As discussões urbanísticas que culminaram na questão da cidade têm, na modernidade, grande aparição através da Escola de Chicago, já no início do século XX, que através de seus pesquisadores realizou uma abordagem mais técnico-científica acerca da questão urbana. Entretanto, tal

<sup>38</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p.25.

<sup>39</sup> LAWAND JUNIOR, Antonio Elian. Breves sintaxes entre urbe e democracia. **NOMOS**: Revista do curso de mestrado em direito da UFC. Fortaleza, v. 30.1, p. 13-46, jan-jun 2010, p. 24.

conceito é atribuído na doutrina à Henri Lefebvre<sup>40</sup>, que já no ano de 1901, afirmou em sua obra que:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.<sup>41</sup>

Nota-se que o conceito de direito à cidade proposto por Lefebvre engloba vários outros direitos. Assim, verifica-se que o direito à cidade nada mais é do que a concretização dos direitos individuais somados a direitos coletivos, permitindo aos proprietários e possuidores que habitam à cidade, além daqueles que por lá circulam, que sejam garantidas as estruturas que possibilitem uma vida digna. Assim, garantir o direito à cidade passa claramente por garantir aos indivíduos os direitos individuais fundamentais, como, por exemplo, aqueles que estão e serão discutidos ao longo do próximo capítulo. Saule Junior trilha este pensamento afirmando que:

O Direito à cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.<sup>42</sup>

O próprio idealizador do conceito primeiro de direito à cidade em outro trecho de sua obra, confirma a idéia de ampliação do sentido dado ao termo, mesmo quando comparado com a questão do campo, ao afirmar que:

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o urbano, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.<sup>43</sup>

Como se nota, o conceito de direito à cidade está umbilicalmente ligado à concretização do que a doutrina costuma denominar de princípio da dignidade da pessoa humana, pois a dignidade da pessoa humana se reflete em possuir condições de vida na cidade coerentes com a mínima dignidade.

<sup>40</sup> Henri Lefebvre foi um filósofo e sociólogo francês que escreveu vários livros e artigos sobre a questão urbana no século XX.

<sup>41</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006, p. 135.

<sup>42</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p.22.

<sup>43</sup> LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 116-117.

É certo que o conceito de direito à cidade também foi utilizado com outros significados. Entretanto, não é objeto deste trabalho discutir o uso correto ou incorreto do termo direito à cidade, mas importante se torna lembrar que, na concepção original de Henri Lefebvre, o termo direito à cidade está atrelado a uma necessária revolução social, inclusive com mudanças nas estruturas de capital. No Brasil, ao contrário do pensamento citado, o direito à cidade estava mais ligado à necessidade de mudanças através de um sistema legal, como de fato ocorreu, e não por meio de uma revolução social. Talvez por tal motivo, seguindo o pensamento de Lefebvre, não se consiga até a presente data, concretizar a efetivação dos direitos que envolvem a proteção dos moradores da cidade, em especial aqueles sem poder aquisitivo. Isto porque, afirma Lefebvre que as mudanças através do sistema legal não trazem uma real e efetiva alteração do status quo nas cidades<sup>44</sup>. Interessante que, no Brasil, verifica-se que realmente não houve uma efetiva concretização dos direitos legalmente previstos, conforme será aqui discutido, em conformidade com o pensamento do citado autor.

Ainda em relação ao direito à cidade, é importante ressaltar que o uso deste novo conceito e a discussão que envolvia sua implementação, acabou por fortificar e aumentar as mobilizações acerca da necessidade de se garantir na Constituição de 1988, de forma expressa, os direitos dos cidadãos urbanos, entre eles o direito à cidade.

Assim, como consequência de tal pressão, foi elencada à norma constitucional a disposição acerca da política urbana, visto que “para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e garantir condições dignas de vida urbana nos termos do artigo 182 da Constituição”<sup>45</sup>.

Não só o artigo 182 da Constituição Federal, como também os artigos garantidores dos direitos individuais trouxeram para a Constituição disposições que estão em plena consonância com o direito à cidade. E tais disposições constitucionais foram corroboradas pela legislação infraconstitucional, como, por exemplo, o Estatuto da Cidade, que trouxe ainda mais avanços, do ponto de vista formal, para os cidadãos moradores da cidade. De fato:

A regulamentação desses artigos pelo Estatuto da Cidade, que pode ser considerada uma conquista dos movimentos e entidades reunidos no Fórum Nacional da

---

<sup>44</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006.

<sup>45</sup> SAULE JUNIOR., Nelson. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. *In*: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 77-78.

Reforma Urbana, permite afirmar que o Brasil incorporou formalmente a noção de 'direito à cidade' em seu sistema legal.<sup>46</sup>

Também pode ser citada como reflexo do desenvolvimento do direito à cidade a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade<sup>47</sup>. Tal documento surgiu como fruto de discussões da sociedade civil, através de pesquisadores e organizações não-governamentais, entre outros atores. Foi reflexo de Fóruns Mundiais Sociais que, em 2005 produzem texto em que tenta estabelecer diretrizes para garantir aos cidadãos urbanos condições dignas de convívio urbano. É clara a intenção da carta de reafirmar direitos constitucionalmente consagrados na Constituição Federal de 1988. Vejamos trecho do preâmbulo da citada carta:

A partir do I Fórum Social Mundial na cidade de Porto Alegre, um conjunto de movimentos populares, organizações não governamentais, associação de profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil comprometidas com as lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis vem construindo uma carta mundial do direito à cidade que estabeleça os compromissos e medidas que devem ser assumidos por toda sociedade civil, pelos governos locais e nacionais e pelos organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade em nossas cidades.

A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

Como se nota, em consonância com os objetivos da Carta Magna, bem como com as disposições que garantem os direitos individuais e coletivos, tal texto reflete e tenciona garantir condições de viver aos seres humanos. Tal proteção se refere a muitas vertentes de amparo ao cidadão, desde o direito à moradia até o direito ao trabalho, ao meio ambiente, à água, ao transporte, dentre outros.

Importante recordar que apesar de não possuir caráter de norma cogente, a Carta reflete a preocupação dos atores da sociedade em tentar garantir e efetivar os direitos dos cidadãos urbanos, visto que o debate envolveu, não só a comunidade acadêmica, mais também líderes das próprias comunidades que na cidade residiam.

Não à toa que tal documento inspirou os atores envolvidos a se organizarem e realizarem uma certa pressão política que acabou por gerar a elaboração do Estatuto da Cidade, lei que regulamentou as disposições constitucionais da política urbana, trazendo ao

---

<sup>46</sup> KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012, p. 466.

<sup>47</sup>BRASIL. **Carta mundial do direito à cidade**. Disponível em: <[http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

ordenamento regras sobre a forma de viver e o modo de agir do Estado para com situações que envolvem a questão urbana. É claro que a Carta não foi a única fonte inspiradora da criação legislativa, pois a própria Constituição previu a necessidade de elaboração da citada lei. Entretanto, seus ideais contribuíram de forma importante na redação dos artigos do Estatuto da Cidade.

De todo o exposto, verifica-se que houve, em especial no final do século XX e início do século XXI, imensa preocupação com a garantia dos cidadãos em conviverem em uma cidade que garantisse aos mesmos condições dignas. E essa preocupação acabou por difundir no país o conceito de direito à cidade, bem como discuti-lo nos mais variados ambientes, desde o acadêmico até o próprio ambiente das comunidades que residem na cidade. Entretanto, apesar do conceito de direito à cidade ter sido previsto do ponto de vista legal, mesmo que de forma indireta, os direitos dos ocupantes da urbe não foram de forma efetiva realizados, conforme se discute aqui, sendo que muito deste avanço somente se deu legalmente, sem o devido reflexo no mundo real.

## **2.5 O Estado como responsável pela efetivação dos direitos dos cidadãos urbanos**

Como se demonstrou, todo o período ditatorial vivido acabou por gerar um passivo de problemas a serem resolvidos na sociedade brasileira. No contexto urbano, tais problemas são ainda maiores, em face da omissão do Estado em planejar a ocupação do território urbano, que se deu, na maioria das cidades, de forma desordenada e com o uso de terras não legalizadas pela comunidade carente.

De fato, devido a esta omissão, pode ser notado um grande contraste na maioria das cidades do país, com bairros considerados nobres mantendo dentro de seu espaço a presença de comunidades carentes, muitas vezes situadas em localidades protegidas, seja ambientalmente, seja legalmente como, por exemplo, próximo a mangues ou mesmo de trechos ferroviários. Tais localidades não deveriam, de fato, estarem ocupadas. Entretanto, em face da omissão estatal, conjugada com a situação de pobreza de muitas pessoas, sem teto para morar e que procuraram tais espaços até mesmo pelo instinto humano de sobrevivência, hoje convive-se com tal situação que necessita, para ser resolvida, de um debate amplo com todos os envolvidos.

Desta forma, muitos moradores das capitais hoje convivem com uma situação ao menos preocupante: não estão incluídos na cidade formal, sendo muitas vezes esquecidos pelo Estado e quando lembrados, o são muitas vezes apenas para que sejam retirados de suas

moradias “ilegais”.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o problema começou a ser discutido de forma mais séria, o que gerou, por consequência, disposições normativas de proteção destes cidadãos marginalizados, como o reconhecimento da necessidade de regularização fundiária dentre outras disposições legais e infralegais. Vê-se no momento atual, ao menos, uma preocupação normativa com o problema, em que pese não ser visualizada ainda uma política de regularização fundiária efetiva, com a solução de um problema tão grave na sociedade atual.

O fato é que o problema real está claro e precisa ser resolvido. Milhares de famílias habitam regiões excluídas da formalidade da cidade, necessitando que sejam regularizadas perante a sociedade. E de quem é este papel de regularização? Acredita-se ser o Estado, por inúmeras razões, entre elas a de que, com a Constituição de 1988, confirmou o Estado brasileiro como estado Social, que deve promover os direitos sociais.

Porém, não pode o Estado, aproveitando-se de um momento como o da realização de uma grande obra urbana, remover tais pessoas de suas localidades, sem contrapartidas justas, visto que, em que pese, em muitas situações, não estarem os moradores legalmente protegidos em relação ao direito de propriedade, outras normas, conforme citado, garantem a regularização fundiária e distribuição do ônus ambiental urbano, devendo, portanto, tais normas serem cotejadas com o direito de propriedade, bem como com o direito de expropriação pelo Estado.

## **2.6 Os megaeventos esportivos e a possibilidade de efetivação de direitos**

Após serem escolhidas como sede para a Copa do Mundo de futebol de 2014 bem como das Olimpíadas de 2016, várias cidades brasileiras iniciaram o planejamento com vistas à criação de infraestrutura para realização dos megaeventos. Sem aqui adentrar na questão que contorna a necessidade e os reais interesses de tais eventos<sup>48</sup>, os mesmos podem ser sim ser utilizados como meio de melhorar a infraestrutura da cidade, bem como também propiciar melhoras sociais para os cidadãos residentes da localidade onde tal evento irá ocorrer. Isto porque, com a escolha das localidades sedes, os investimentos, sejam nacionais ou mesmo internacionais, tendem a aumentar, proporcionando que todo o dinheiro envolvido seja

---

<sup>48</sup> Várias são as críticas que afirmam ser econômico o grande interesse para realização de tais eventos. A FIFA, juntamente com várias empresas multinacionais, não nega a questão econômica envolvida nos jogos, como se nota através da imposição de exclusividade para alguns de seus patrocinadores para os eventos.

canalizado para, além de criar infraestrutura para os eventos em si, proporcionar uma melhora na qualidade de vida dos habitantes.

Assim, é certo que, após tal escolha do Brasil como sede de tais eventos, vários projetos de obras iniciaram seu ciclo. Grande parte delas, para não dizer a totalidade, estão projetadas para concretização com uso do orçamento público, seja ele federal, estadual ou municipal. O seguinte trecho realça a quantidade de dinheiro público que será inicialmente gasto com tal evento:

Além desse aterrador cenário que parece suspender disposições constitucionais básicas, é preciso ressaltar que os ônus advindos da realização dos jogos no Brasil incidirão quase que inteiramente sobre o dinheiro do povo. Já foi anunciada pelo Governo Federal uma estimativa de 23 bilhões em gastos para a Copa, dos quais 98% devem vir dos cofres públicos. Estados e municípios que não tem nada a ver com o Mundial, ficaram fora da bolada, assim como investimentos nas áreas prioritárias como a saúde, a educação e a proteção social do governo já estão a ser cortados. Acresce-se a isso o risco do país não conseguir recuperar o dinheiro investido e acabar ficando com dívidas, assim como aquelas levantadas pela África do Sul, no Mundial de 2010, a Grécia, nas Olimpíadas de 2004 e o Rio de Janeiro, com os jogos Pan Americanos. Outras medidas como a privatização de aeroportos e estádios de futebol, também parecem indicar que a população tem muito a perder com o Mundial.<sup>49</sup>

Dentro destes gastos públicos, pode-se, por exemplo, citar a inclusão das cidades escolhidas dentro do chamado Programa de Aceleração do Crescimento. O denominado PAC contempla uma série de ações voltadas à dotação de equipamentos de infraestrutura rural e urbana, atuando através de um conjunto de obras e ações nos segmentos de energia, habitação, saneamento, mobilidade urbana e pavimentação, desenvolvimento comunitário, universalização de acesso aos serviços de água e luz e ampliação da rede logística de transportes<sup>50</sup>.

Em decorrência do PAC bem como de outros projetos, várias são as obras em andamento no País. Todas com grande pressão da FIFA<sup>51</sup> para que sejam concluídas a tempo de aproveitamento para a Copa do Mundo de 2014<sup>52</sup>, para citar o caso específico deste megaevento esportivo. Em relação às olimpíadas que ocorrerão no Rio de Janeiro no ano de

---

<sup>49</sup> MIRANDA, Isabella; MERLADET, Fábio. **Copa do Mundo Para quem?**. Disponível em: <<https://atingidoscopa2014.wordpress.com/page/3/>>. Acesso em: 15 fev 2014.

<sup>47</sup> Para maiores informações acerca do Programa de Aceleração do Crescimento, pode-se visitar a página do programa, disponível em <http://www.brasil.gov.br/pac>.

<sup>51</sup> A FIFA é uma entidade privada que controla e organiza o futebol mundial.

<sup>52</sup> Veja por exemplo cobrança da FIFA realizada em plena época dos Jogos Olímpicos de Londres. FIFA aproveita encontro não agendado em Londres e cobra do governo brasileiro. **BRASILTURIS Jornal**. Disponível em <http://www.brasilturis.com.br/noticias.php?id=3322&noticia=fifa-aproveita-encontro-nao-agendado-em-londres-e->. Acesso em 27.07.2012. Em contrapartida, não se viu, em qualquer fase escolha do Brasil como sede dos megaeventos, nenhuma manifestação de tal entidade em prol da participação da população nas decisões governamentais acerca do evento.



2016, a situação não é diferente. A pressão das entidades organizadoras é constante para que tudo esteja pronto à época do evento. Em muitas situações, tais entes, sem qualquer relação com o país e sem o devido conhecimento do ordenamento que o rege, exige a realização de atos incompatíveis com as regras jurídicas postas, conforme se discutirá ao longo deste trabalho. Isto porque, tais entidades, muitas vezes com o auxílio de patrocinadores (investidores privados) aportam uma grande quantidade de recursos, requerendo retorno deste investimento a qualquer custo.

Outro meio de uso de recursos públicos e compromisso dos entes federados na realização de obras que melhorem a infraestrutura das cidades envolvidas se dá através de assunção de compromissos e divisão de tarefas entre tais entes. Por exemplo, para a Copa do Mundo de 2014 foi definida uma matriz de responsabilidades, onde cada ente federado ficou responsável pela consecução de determinadas tarefas. Vejamos como a própria organização da Copa do Mundo de 2014 define matriz de responsabilidades

A Matriz de Responsabilidades trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que irão receber os jogos da Copa do Mundo de 2014, como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios, segurança, telecomunicações e turismo. Conceitualmente, a Matriz de Responsabilidades é um plano estratégico de investimento no desenvolvimento do país. São investimentos que já seriam necessários e que acabaram sendo antecipados e priorizados nas 12 sedes pela oportunidade de realizar uma Copa do Mundo no Brasil.

O instrumento tem o objetivo de definir as responsabilidades de cada um dos signatários (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a execução das medidas conjuntas e projetos voltados para a realização do Mundial, por meio das ações constantes nos documentos anexos e termos aditivos.

O documento original, assinado em 13 de janeiro de 2010 pelo então ministro do Esporte, Orlando Silva, e por 11 prefeitos e 12 governadores (Brasília, uma das cidades-sede, não tem prefeito), define as responsabilidades de cada ente federativo na preparação do evento. Ao longo do tempo, resoluções do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 trouxeram revisões e atualizações nas ações constantes na Matriz de Responsabilidades<sup>53</sup>

Tal matriz de responsabilidades caminha com uma grande quantidade de investimentos, conforme afirmado. Por exemplo, no mês de Janeiro de 2014, já se havia executado investimento no valor de R\$ 12.482.958.615,64<sup>54</sup> para conclusão das obras da Copa do Mundo de 2014, havendo ainda por executar valor quase igual, gerando uma despesa prevista de R\$ 25.934.244.366,17.

---

<sup>53</sup> Matriz de responsabilidades. **Portal da copa**. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobrecopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em: 15. jun 2014.

<sup>54</sup> Tal valor pode ser obtido através do Portal da Transparência, site disponibilizado pelo Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>). É importante ressaltar que tais valores divulgados são bastante questionados pela imprensa, afirmando tal setor que os valores divulgados não condizem com a realidade.

Logo, a existência de tais eventos acaba por gerar, conforme visto, uma grande quantidade de investimento público nas cidades que os sediarão, acarretando em uma clara possibilidade de ampliação da concretização dos direitos fundamentais previsto em nossa Constituição. Seja através de investimentos externos, seja por meio de cooperação com a própria iniciativa privada, é certo que os megaeventos são um ótimo momento para o Estado garantir e desenvolver meios para assegurar a efetivação dos direitos dos cidadãos urbanos.

Isto porque, conforme já ressaltado, o Brasil é uma democracia recente, que traz em sua Constituição objetivos a serem alcançados, com um ideal democrático que ainda não foi concretizado, muito pelo passivo de desigualdades trazidas dentro da história do País. No que concerne aos direitos objetos de estudo deste trabalho (habitação, meio ambiente urbano e participação popular) verifica-se que o passivo é ainda mais expressivo. Isto porque, conforme já discutido, o desenvolvimento urbano brasileiro se deu de forma desorganizada e sem planejamento, sem a participação direta do Estado, acarretando situações conflituosas das mais diversas, seja no que tange à habitação propriamente dita, seja em relação aos outros direitos citados.

E não se pretende neste trabalho realizar uma discussão acerca da possibilidade de parte destes vultosos investimentos serem direcionados para áreas consideradas mais prioritárias, como a saúde e educação, visto que, o corte epistemológico utilizado se refere apenas aos direitos aqui já relacionados. É óbvio que também existe grande questionamento acerca das grandes quantias investidas na infraestrutura, sem haver uma preocupação com os outros setores. Ainda, há várias críticas em relação às quantias investidas, em especial à diferença existente entre a quantia inicialmente programada para ser utilizada e aquela que é efetivamente utilizada ao final do evento. Gilmar Mascarenhas, ao tratar destes problemas nos Jogos Pan Americanos do Rio de Janeiro afirma que:

Os gastos com o evento correspondem a uma preocupação social, numa cidade cujos recursos públicos destinados a setores fundamentais, como saúde, saneamento e educação, encontram-se muito aquém das necessidades básicas da população. A respeito, cumpre registrar que o orçamento inicial do Pan-2007 girava em torno de 260 milhões de dólares. Essa cifra foi subindo progressivamente, não obstante a constante revisão dos planos, reduzindo as pretensões iniciais. No final de 2005, estimava-se um gasto pelo menos quatro vezes maior que o inicialmente previsto. E muito pouco se investiu em esporte em si (apenas 7% do gasto municipal para o evento), na formação de talentos, de forma que os atletas reivindicaram mais atenção e investimento. Por fim, os Jogos alcançaram o custo total de 3,7 bilhões de reais, aproximadamente oito vezes maior que o montante inicialmente previsto.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> MASCARENHAS, Gilmar. O ideário urbanístico em torno do olimpismo: Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007). In: MASCARENHAS, Gilmar; BIENENSTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda (Org.). **O jogo continua: Megaeventos esportivos e cidades**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011, p. 51.

Com o alto grau de investimentos públicos nota-se que os megaeventos esportivos seriam um bom momento para avançar na concretização dos direitos dos cidadãos urbanos, em especial nas cidades envolvidas com tais eventos. Seria uma ótima oportunidade de redução deste passivo de desigualdades. Seria momento adequado para se pensar os problemas atuais da cidade e se tentar minimizá-los.

Isto porque, mesmo considerando algumas normas que preveem a concretização de direitos sociais como normas programáticas, já se passaram mais de 20 anos de Constituição, motivo pelo qual não mais se pode aceitar a espera indefinida pela efetivação dos direitos, sejam eles sociais ou individuais, em especial quando se está diante de uma ótima oportunidade de se concretizar, ou, no mínimo, se planejar a forma de concretização ou diminuição dos problemas vividos nos ambientes urbanos.

A despeito desta grande quantidade de investimentos, buscando a história recente de outros megaeventos, existem episódios marcados não pela utilização deste momento para melhorias, mas por violações aos direitos dos cidadãos habitantes das cidades-sedes, ao contrário de benefícios e conquistas para tais pessoas. A título de ilustração, pode-se citar relatório elaborado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, *infra*:

Em Seul, por exemplo, 15% da população sofreram despejos forçados e 48.000 edifícios foram demolidos antes dos Jogos Olímpicos de 1988. Em Pequim, nove projetos para a construção de um local representaram a expulsão em massa de seus residentes, por vezes realizadas por homens nãoidentificados, no meio da noite e sem aviso prévio. Em Nova Delhi, 35 mil famílias foram expulsas das terras públicas para preparar os Jogos da Commonwealth 2010. Na África do Sul, o projeto de habitação N2 Gateway, que incluiu a construção de habitação para arrendamento para a Copa do Mundo de 2010, resultou na retirada de mais de 20 mil moradores de Joe Slovo, um assentamento informal, que se mudaram para áreas pobres nos limites da cidade<sup>56</sup>.

Trazendo a discussão para um caso mais próximo e mais recente, o dos Jogos Pan-americanos do Rio de Janeiro em 2007, verifica-se que:

Para quem se propõe a analisar esse processo em sua amplitude, o primeiro questionamento suscitado se direciona ao retorno social dos investimentos públicos. Questionamento particularmente importante numa cidade cuja estruturação interna é historicamente marcada pela exclusão socioespacial e que ainda em nossos dias apresenta uma gama lamentável de problemas crônicos de habitação, saneamento, transportes, infraestrutura médico-hospitalar, dentre outros. O segundo questionamento situa-se no âmbito da cidadania, particularmente dos canais de participação da sociedade civil na gestão da cidade. Desde a candidatura para a realização dos Jogos, passando pela formação do comitê gestor do evento (COI-Rio)

---

<sup>56</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Planejamento estratégico do grupo de trabalho “impactos sociais dos megaeventos e moradia adequada”** 2011. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/grupos-de-trabalho/encerrados/impactos-sociais-megaeventos-moradia-adequada/atuacao/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2011>>. Acesso em 12 jan 2013.

e pela administração dos recursos e implementação das operações, o executivo municipal manteve alijados de todo o processo decisório amplos segmentos da sociedade carioca, a despeito de suas reivindicações constantes de participação.<sup>57</sup>

Percebe-se que no próprio Brasil o problema com eventos de grande porte não é novo. Como se nota, violações aos direitos fundamentais foram realizadas em situações anteriores e não podem (pelo menos não deveriam) estar presentes dentro do contexto da atual Constituição Federal.

Não se está aqui negando que os megaeventos podem trazer melhorias sociais, como também já aconteceu na história dos mesmos<sup>58</sup>. Até porque existem casos em que se verificou êxito no desenvolvimento social. Citando mais uma vez Gilmar Mascarenhas afirma, pode ser lembrado o caso das Olimpíadas de Barcelona em 1992, em que:

Examinando as intervenções urbanísticas diretamente voltadas para o evento, percebemos que a Vila Olímpica de Barcelona expressa o propósito de revitalização da costa e da área antiga da cidade. O fato de constituir iniciativa privada limitou seu alcance social, mas não se pode afirmar que ela se destinou ao uso residencial das classes economicamente favorecidas, como nos casos do Pan-2007, de Atenas (2004), de Sidney (2000) e de tantos outros.<sup>59</sup>

Em relação ao próprio Pan-2007 ocorrido no Rio de Janeiro, há quem defenda a existência de legado positivo destes Jogos, afirmando que

O evento também foi previsto como uma oportunidade para melhorar a vida de populações em áreas de risco. Em iniciativa inédita, a inclusão social foi eleita como núcleo central das ações governamentais dentro dos preparativos da competição. Ampliações do atendimento dos Programas Segundo Tempo e Ponto de Cultura, novas parcerias e fortalecimento do diálogo entre poder público e as comunidades são exemplos do legado que os jogos deixaram.<sup>60</sup>

Nota-se que inclusive existem divergências acerca das consequências trazidas aos cidadãos que vivem em cidades que sediam eventos esportivos de grande porte. O que se pretende neste trabalho é exatamente realizar uma análise de tais eventos numa perspectiva de concretização de normas expressamente previstas na Constituição Federal, bem como de

<sup>57</sup> MASCARENHAS, Gilmar. O ideário urbanístico em torno do olimpismo: Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007). In: MASCARENHAS, Gilmar; BIENENSTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda (Org.). **O jogo continua: Megaeventos esportivos e cidades**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011, p. 53.

<sup>58</sup> A respeito de resultados positivos experimentados em outros megaeventos, v. o acima citado relatório, que aponta o seguinte: a) em Moscou, os Jogos Olímpicos de 1980 marcaram a culminação de uma política de construção de moradias sociais com a transformação da Vila Olímpica em 18 edifícios de apartamentos com 16 andares; b) em Atenas, a Vila Olímpica erigida para os Jogos Olímpicos de 2004 deixou 3 mil novas unidades habitacionais subsidiadas em benefício de 10 mil residentes; c) em Londres, a metade das 2,8 mil unidades da Vila Olímpica se converterá em moradias acessíveis após os Jogos, e os planos atuais para a área do Parque Olímpico contemplam ao redor de 10 mil novas moradias, 35% das quais poderão ser adquiridas.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p.46.

<sup>60</sup> MADRUGA, Djan. O legado do Pan-Rio 2007. In: RUBIO, Katia(Org.). **Megaeventos esportivos, legado e responsabilidade social**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007, p. 120.

outras normas infraconstitucionais, em especial no que tange ao respeito aos direitos fundamentais já consagrados em nosso ordenamento jurídico, verificando se os megaeventos são um meio de efetivação dos direitos fundamentais, se apenas mantêm o status quo ou se acabam por repercutir em um retrocesso social no que tange aos direitos dos cidadãos urbanos. É isto que se pretende discutir nos capítulos seguintes.

### **3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA, MEIO AMBIENTE URBANO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Como afirmado no capítulo anterior, muito se discute atualmente sobre a efetividade dos direitos fundamentais reconhecidos em nosso ordenamento. Aqui, tentará se realizar uma abordagem centrada em três direitos fundamentais (habitação, meio ambiente urbano e participação popular) dentro de um contexto peculiar: o das obras urbanas de suporte aos megaeventos. Procurará se verificar o quanto, ao longo dos anos, estes direitos foram efetivamente realizados, iniciando pelas características principais dos, suas posições no ordenamento jurídico e sua implementação ao longo da história e possibilidade de concretização no contexto das grandes obras de infraestrutura projetadas para os eventos que se realizarão no Brasil.

A escolha por estes três direitos fundamentais não foi um ato aleatório. Os direitos em questão, em especial no contexto urbanístico, estão intrinsecamente relacionados, e, em termos de não efetivação, em muitas situações, não efetivar um determinado direito acaba por também, por consequência, não se efetivar outro direito.

Por exemplo, no momento em que o Estado não garante a participação popular na discussão acerca de grandes projetos urbanos, em muitos desses casos, a não participação irá, em um momento posterior, acarretar a violação ao direito à moradia daquelas pessoas afetadas e que não participaram do processo de discussão da obra. Da mesma forma, não havendo a participação, a distribuição dos ônus ambientais urbanos tende a recair sobre a população afetada.

Ainda, quando se discorre acerca da distribuição equitativa dos ônus decorrentes do desenvolvimento urbano, uma das vertentes desta distribuição envolve, de forma direta, o direito à moradia urbana, em virtude deste direito poder ser elencado como um dos principais direitos dentro do contexto urbano, pois, conforme já realçado, quando se discute urbanização, se parte do núcleo principal da questão, a moradia urbana, construída pelo homem para propiciar uma vida em sociedade de forma mais adequada.

Neste sentido, preferiu-se estudar os três direitos de forma conjunta, sabendo-se da impossibilidade de aprofundar cada um dos direitos em todas as suas possibilidades, mas com o objetivo, dentro do corte epistemológico proposto, de discutir as vertentes urbanísticas de tais direitos em cotejo com o direito de realização de grandes obras urbanas pelo Estado, em especial através de atos expropriatório de bens dos cidadãos. Assim, serão analisados de forma específica o direito à moradia urbana, o direito à participação na gestão urbana, com

enfoque na participação no orçamento e concretização de obras urbanas, bem como o direito à distribuição equitativa dos ônus ambientais urbanas, vertente do direito ao meio ambiente urbano.

### 3.1 O direito fundamental à habitação e sua efetividade frente aos megaeventos

Dentro do contexto do novo Estado democrático de direito, consagrado formalmente com a promulgação da Constituição de 1988, o direito à moradia<sup>61</sup> não poderia ser esquecido. De fato quando da elaboração do texto constitucional, verifica-se que tal direito não veio inicialmente disposto no capítulo referente aos direitos sociais, somente tendo sido incluído através de emenda constitucional posterior<sup>62</sup>. Isto não significa que o direito à moradia não estava disciplinado na Constituição de 1988. Isto porque, mesmo sem conter um texto expresso acerca do direito à moradia, a partir da análise da Constituição vigente pode ser extraída a existência de tal direito desde sua vigência. E não são poucos os argumentos.

Inicialmente, verifica-se que o direito à moradia foi expressamente reconhecido no plano internacional de normas, com muitas destas normas internacionais sendo ratificadas pelo Brasil. A título de exemplo pode ser citada a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>63</sup> e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966<sup>64</sup>, dentre outros pactos internacionais.

Assim, conjugando tais normas com a disposição constitucional do art. 5º, §2º, a qual afirma que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros

---

<sup>61</sup> Aqui neste texto, o direito à habitação será tratado como sinônimo do direito à moradia, não se adentrando aqui em eventuais distinções que parte da doutrina possa realizar acerca destas duas palavras. Apenas para citar um autor que diferencia tais termos, Sergio Iglesias Nunes de Souza tem entendimento de que o direito à moradia seria um direito pessoal enquanto que o direito à habitação caracterizaria-se por um direito real. Afirma que: Tem-se a distinção, no ordenamento jurídico, do direito à moradia e do direito à habitação, cada qual com características próprias. Não obstante comumente se utilizar as expressões direito à moradia e direito de habitação como sinônimas, a distinção de cada um tem relevância, sobretudo para distinguir a importância de cunho pessoal da primeira e do cunho patrimonial da segunda, sem, porém, olvidar-se do forte liame teleológico que ambas se encontram”. SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2008, p.187.

<sup>62</sup> Emenda Constitucional 26/2000.

<sup>63</sup> Documento aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, dispondo em seu art. XXV, que “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”.

<sup>64</sup> O pacto, ratificado pelo Brasil em 1992, prevê em seu artigo 11 que Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a 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”.

decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”, verifica-se que o direito à moradia já estava presente no ordenamento pátrio, como direito fundamental, antes mesmo da promulgação da citada emenda.

Mesmo que assim não o fosse, analisando o direito à habitação de forma conjugada com o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>65</sup>, seja através de sua consideração como princípio propriamente dito, seja como núcleo para reconhecimento dos direitos fundamentais, o resultado seria o mesmo: a proteção jurídica de tal direito já se encontrava presente materialmente em nosso ordenamento. Isto porque não há como desvincular a dignidade da pessoa humana com a presença de uma moradia adequada, com mínimas condições de habitação. Isto faz parte não somente do direito à moradia propriamente dita, mas também do direito à vida, também consagrado no ordenamento como direito fundamental. Moradia digna é um requisito intrínseco do princípio da dignidade da pessoa humana do direito a vida, pois não “para além da tríade vida liberdade e igualdade, há também outros direitos fundamentais (mesmo fora do Título II da Constituição) que podem ser diretamente reconduzidos ao princípio da dignidade da pessoa humana”<sup>66</sup>. E a moradia adequada é um destes direitos.

Ainda, a própria Constituição Federal, em outras disposições expressas<sup>67</sup>, trata da questão da habitação com a sua devida importância, motivo pelo qual é uníssono que tal direito já estava presente no ordenamento jurídico brasileiro desde o nascedouro da Constituição de 1988.

Por fim, apenas para solidificar tal tese, o direito à moradia adequada também pode ser plenamente extraído do direito de propriedade e de sua função social, visto que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII, CF) e, dentro desta função social a ser atendida pelo direito de propriedade está envolvida a questão da habitação adequada. Corroboram tal entendimento as ideias de Nelson Saule Junior ao afirmar que:

---

<sup>65</sup> Deve ser lembrado que a dignidade da pessoa humana está elencada como um fundamento da República Federativa do Brasil, conforme disposto no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988.

<sup>66</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 110.

<sup>67</sup> Por exemplo pode ser citado o artigo 7º, IV da Constituição Federal ao dispor que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim [...]” ou mesmo o artigo 23 que afirma ser “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover **programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico [...]” (negritos nosso).



A função social da propriedade é o núcleo basilar da propriedade urbana. O direito de propriedade urbana somente é passível de ser protegido pelo Estado no caso de a propriedade atender a sua função social. De acordo com o inciso XXII do artigo 5º da Constituição, é garantido o direito de propriedade e, em seguida, pelo inciso XXIII, dispõe que a propriedade atenderá sua função social.<sup>68</sup>

O certo é que atualmente o direito à habitação está consagrado expressamente na Constituição Brasileira no capítulo destinado aos direitos sociais, não havendo dúvidas quanto à sua condição de direito fundamental.

E não foi somente no âmbito constitucional que tal direito foi plenamente reconhecido. Visando efetivar tal direito, foram elaboradas várias normas infraconstitucionais que também não destoam quando se trata da proteção ao direito à moradia. Não há como negar o avanço legislativo, seja na esfera hierárquica superior (entenda-se Constituição Federal) seja através da edição de normas e atos de caráter local. A título de exemplo podem ser citados o Estatuto da Cidade<sup>69</sup> e as leis municipais que tratam da questão da moradia urbana, entre outros direitos. Por exemplo, a lei orgânica do Município de Fortaleza não deixou de lado a questão da moradia urbana, ao dispor que:

Art. 11. É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I - meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;

II - dignas condições de moradia;

[...]

Art. 190. A Política de Desenvolvimento Urbano executada pelo município de Fortaleza tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante as seguintes diretrizes:

I - garantia do direito a cidade sustentável, com direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações;

[...]

Art. 237. Caberá ao poder público municipal estabelecer uma política habitacional integrada à da União e à do Estado, objetivando solucionar o déficit habitacional, conforme os seguintes princípios e critérios:

[...]

VIII – construção de moradia que atinja o mínimo existencial, compatível com a dignidade da pessoa humana.

<sup>68</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 213.

<sup>69</sup> Lei ordinária federal 10.257/2001. Apenas a título de exemplo, pode ser citado um dos artigos de tal lei que dispõe “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Na lei acima disposta, vê-se uma clara preocupação do legislador local em reafirmar o direito à moradia como um direito a ser efetivado pelo Poder Público através de atos comissivos de promoção de tal direito.

Como se nota, vê-se que a legislação infraconstitucional que trata da questão da moradia urbana surge no intuito de estimular e incentivar a concretização deste direito fundamental, plenamente disposto e expresso na Constituição de 1988.

### ***3.1.1 O direito à moradia não é direito somente a um teto***

A visão tradicional e extraída de uma interpretação literal da palavra vê no direito à moradia apenas a garantia de um teto para o cidadão. Entretanto, trata-se de uma visão ultrapassada. Isto porque, conforme já ressaltado, existe uma umbilical ligação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana, com reflexos na conceituação e delimitação do âmbito deste direito. Neste sentido, não apenas morar e possuir um teto está incluso no direito à moradia, mas, em especial, viver em condições satisfatórias, incluindo a casa em que mora o cidadão até as estruturas urbanas disponíveis, água disponibilizada, lazer, dentre outras características. Sergio Iglesias Nunes discorreu sobre a abrangência do direito à moradia:

A moradia consiste em um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da moradia é inerente à pessoa e independe de objeto físico para sua existência e proteção jurídica. Para nós, moradia é elemento essencial do ser humano e bem extrapatrimonial.<sup>70</sup>

O texto que melhor expõe a amplitude do conceito de direito à moradia é o Comentário Geral<sup>71</sup> nº 4 sobre o Direito à moradia adequada, produzido pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais<sup>72</sup> da ONU, em interpretação ao parágrafo 1º do

---

<sup>70</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2008, p.45.

<sup>71</sup> Apenas a título ilustrativo, interessante citar que há traduções para o português que utilizam o termo observação geral ao invés de comentário geral. A título de exemplo, consultar <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/orgaos-onu-dir-econ-soc-culturais.html>.

<sup>72</sup> O CDESC (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) é órgão das Nações Unidas criado em 1985, com a finalidade de avaliar o cumprimento do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) pelos países signatários. Constituído por 18 expertos em matéria de direitos humanos, tem por função primordial analisar os relatórios remetidos pelos Estados e emitir orientações, observações finais e

artigo 11<sup>73</sup> do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Tal texto, por exemplo, dispõe que:

7. Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta “inerente dignidade da pessoa humana”, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo “habitação” seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida, referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, “habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infra-estrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável”.<sup>74</sup>

Ao discorrer sobre o citado Comentário, Nelson Saule Junior afirma que:

O direito a moradia não deve ser interpretado em sentido estreito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre a cabeça ou o considere exclusivamente como um produto. Deve-se considera-lo como um direito a viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar. Devendo assim ser, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, o direito à moradia é vinculado integralmente a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que servem de premissa ao Pacto. Assim pois, a dignidade inerente a pessoa humana, da qual os direitos contidos no Pacto derivam, requer que o termo moradia seja interpretado levando em conta outras diversas considerações, das quais o mais importante é que o direito à moradia deva ser assegurado a todas as pessoas, seja qual for sua renda ou acesso a recursos econômicos. Em segundo lugar, a referência ao parágrafo 1º do artigo 11 deve ser entendido não apenas como o direito à moradia, mas à moradia adequada.<sup>75</sup>

Continua o autor afirmando que:

Assim, o conceito de adequação é particularmente significativo com relação ao direito à moradia, posto que serve para sublinhar uma série de fatores, a serem verificados quando da avaliação se determinada forma de moradia pode ser

---

observações gerais. Estas cumprem o papel de uma "jurisprudência" do órgão, conquanto nenhuma das ações do Comitê tenha efeito vinculante para os Estados.

<sup>73</sup> Artigo 11, parágrafo 1º: Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como 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.

<sup>74</sup> Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaoopronto.html#7>. Acesso em 10.02.2014.

<sup>75</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 102.

considerada ou não moradia adequada, segundo as finalidades do pacto. Ainda quanto à adequação for determinada em parte por fatores sociais econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê acredita que, assim mesmo, é possível identificar determinados aspectos deste direito, que devem ser levados em consideração para esta finalidade, em qualquer contexto particular.<sup>76</sup>

Neste sentido, o Pacto citado elege algumas figuras essenciais para determinação da concretização do direito à moradia, como, por exemplo, a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, gastos suportáveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. De fato, todos estes elementos se interligam e, juntos, se efetivados, concretizam de forma plena o direito à moradia adequada. E tal visão condiz plenamente com os dispositivos constitucionais e legais previstos no Brasil em relação ao direito à moradia e a outros princípios a ele interligados, pois, não há como se falar, por exemplo, em moradia adequada sem o respeito à dignidade da pessoa humana, que inclui o respeito a todos os elementos citados pela interpretação dada ao Pacto Internacional.

Vê-se, portanto, nesta definição um amplo espectro de conceituação do direito à moradia, condizente com todos os princípios e regras extraídas do ordenamento jurídico brasileiro, motivo pelo qual não há como defender a proteção jurídica da moradia dentro de demarcações limitadas ao local de habitação.

### ***3.1.2 O direito à moradia e ações concretas de efetivação***

Além da elaboração de leis, não se pode deixar de reconhecer que algumas medidas de cunho concreto, no intuito de por em prática as citadas normas que tratam da moradia urbana também foram realizadas. Tais medidas, no Brasil, surgem em meados do século XX, pois anteriormente não havia qualquer preocupação com a política habitacional por parte das esferas governamentais. Elza Maria Alves Canuto<sup>77</sup> bem relata tal fato:

No Brasil, até o início do século passado, a participação governamental no processo habitacional era insignificante. O Governo concentrava sua preocupação nas condições sanitárias das cidades, a fim de evitar epidemias. Na década de 1930, com a intensificação da industrialização, houve uma concentração populacional nas cidades e, em consequência, um déficit na oferta de moradias. Foi, então, que o Estado começou a intervir no processo habitacional, criando, dentro do sistema previdenciário, também.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p.103

<sup>77</sup> CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 190.

Assim, além de algumas medidas anteriores<sup>78</sup>, pode ser citado como principal marco da preocupação habitacional pelo Governo a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, no ano de 1964. Entretanto, tal sistema não foi capaz de resolver o problema habitacional do país, visto que “ao final do regime militar, em 1985, o BNH tinha construído 4,3 milhões de moradias, o que era inferior ao déficit habitacional do primeiro governo militar (1964/1967) estimado em 5 milhões de moradias”.<sup>79</sup> A questão que envolve os motivos do insucesso de tal sistema fogem do objeto deste trabalho porém é fato que, dentro desta política habitacional, não houve preferência em relação à moradia das pessoas de baixa renda, pois não havia suficiente destinação específica de valores subsidiados para tal setor populacional. José Maria Aragão<sup>80</sup> dispõe sobre tal questão, defendendo que deveria haver maior destinação de recursos para tal setor, afirmando que

Assim, a viabilidade de um programa habitacional voltado para as populações de menor poder aquisitivo e que dependa, fundamentalmente, de recursos a fundo perdido de origem federal, requer a criação, por lei, de fontes de arrecadação destinadas especificamente a esta finalidade.

Com a extinção do BNH em 1986 e o repasse dos contratos à Caixa Econômica Federal e com o advento da Constituição Federal de 1988, com capítulo próprio acerca da política urbana, que inclui o direito à moradia, bem como a aprovação do Estatuto das cidades, surgem outras medidas de cunho executório para se tentar resolver o problema do déficit habitacional. Dentre estas medidas pode ser citada a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003<sup>81</sup>, fruto de um longo trabalho do movimento de reforma urbana, desde a época pré-constituinte<sup>82</sup>, dentre outros fatores. O próprio sítio eletrônico do Ministério confirma tal afirmação, dispendo que:

A estrutura do MCidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e

<sup>78</sup> Podem ser citadas a criação da Fundação Casa Popular em 1946 e o plano de assistência habitacional em 1961.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 192

<sup>80</sup> ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro de Habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. 3 Ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 142.

<sup>81</sup> A criação do Ministério das Cidades não implica necessariamente que a política governamental federal anterior não possuía algum tipo de estrutura do executivo que trabalhasse a questão urbana. Podem ser citados, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano (1985), Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (1987) Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil (1996), dentre outras estruturas.

<sup>82</sup> Como já ressaltado neste trabalho, o movimento de reforma urbana teve papel importante na inserção da política urbana na Constituinte, bem como em outras conquistas afetas aos moradores urbanos. Nelson Saule Junior lembra que “A emenda popular da Reforma Urbana teve um papel importante no processo constituinte, pois vários dos seus temas foram utilizados como referência para a elaboração do Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988”. SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p.25.

professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, e a Medida Provisória 2220, também de 2001.<sup>83</sup>

Assim, com a criação do Ministério das Cidades, vê-se, pelo menos no ponto de vista formal, uma presente preocupação da esfera federal com a questão da cidade, englobando-se de forma consequente o direito à moradia. Não à toa, já no ano de 2004, o próprio Ministério lança o Programa Nacional de Habitação com o intuito de “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”<sup>84</sup>, havendo no ano posterior, no intuito de implementar tal programa nacional, o surgimento do Plano Nacional de Habitação<sup>85</sup>. Acerca de tal plano, vejamos que o informa o Ministério:

Nesse sentido, o PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura e tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas.

Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.<sup>86</sup>

Também foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, também pela citada lei. Nota-se então que, pelos menos do ponto de vista da edição de normas e atos administrativos que objetivassem realizar uma política pública de promoção do direito à moradia, nos últimos anos, houve uma clara tomada de atitudes. Dentro deste contexto, pode ainda ser citado um programa de governo, de responsabilidade do Ministério das Cidades, de âmbito organizacional federal e de aplicação municipal, política pública de incentivo à moradia, denominado Programa Minha Casa Minha Vida<sup>87</sup>, que surge com o principal objetivo de combate à política habitacional do país.

<sup>83</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **O Ministério**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>. Acesso em 03.02.2014.

<sup>84</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-habitacao-pnh.html>. Acesso em 03.02.2014.

<sup>85</sup> Lei ordinária federal nº 11.724/05.

<sup>86</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao.html>. Acesso em 03.02.2014.

<sup>87</sup> O programa, criado pela medida provisória nº 459/2009, convertida na lei 11.977/2009, conforme art. 1º, tem como objetivo a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais,

Tal programa não apenas previu a disponibilização de crédito para que pessoas de baixa renda pudessem realizar a aquisição de imóveis, mas também, conforme expressa previsão legal, albergou hipóteses de subsídio do governo federal, incentivando a aquisição da moradia urbana pela população de baixa renda<sup>88</sup>. Tal ato caracteriza-se como efetiva política pública que visa garantir o direito à moradia. No ano de 2010, um ano após seu início, já contava com a contratação de mais de um milhão de financiamentos<sup>89</sup>, no que foi denominada de primeira versão. Hoje o programa se encontra em sua segunda versão (PMCMV 2). Entretanto, a intervenção do programa nas questões mais críticas, como a regularização fundiária, o reordenamento urbano com garantias de respeito às comunidades mais carentes, ainda pode ser considerada mínima.

Isto porque, por exemplo, dos investimentos realizados pelo Poder Público no PMCMV, grande parte dos recursos está direcionado para a construção cível, com uma espécie de mercantilização da habitação, fugindo do objetivo social do programa. Não à toa que também foram incluídos no programa famílias com alta renda familiar (por exemplo, renda de 10 salários mínimos), fugindo um pouco do objetivo que se considera primordial: reduzir o déficit habitacional, que está concentrado na população de baixa renda. Ermínia Maricato<sup>90</sup>, já no ano de 2009, alertava para tal questão, ao afirmar que

O Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida prevê subsídio total para as faixas de 0 a 3 s.m. mas perde aderência ao déficit já no desenho original. Metade das unidades previstas para serem construídas (400.000) são destinadas para as faixas que constituem 90% do déficit. Para as faixas situadas entre 6 e 10 s.m.(2,4% do déficit) o pacote prevê a construção de 25% (200.000) das unidades. Para essas faixas o subsídio é restrito (redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor) mas inclui unidades de até R\$ 500.000,00 o que pode-se considerar algo escandaloso para a o perfil de renda da sociedade brasileira mesmo se lembrarmos que esse financiamento vem da sociedade (FGTS) e não do OGU, e como tal deve ser remunerado. Essa amplitude sugere que não se trata apenas de um mercado viciado no “produto de luxo” e que quer subsídios para atender a classe média mas que talvez vá além, ajudando algumas empresas que adquiriram terras (por ocasião da abertura de capital na Bolsa de Valores) a tirar projetos das prateleiras. Não é incomum, como se sabe, regras gerais passarem pelo viés paroquial ou pessoal.

---

requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias de baixa renda consideradas pela lei em questão.

<sup>88</sup> Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

<sup>89</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 01.02.2014.

<sup>90</sup> MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em 10.03.2014.

Nota-se que o programa acabou sendo utilizado pelo próprio mercado como meio de propaganda das grandes construtoras para venda dos imóveis, em um intuito claramente finalizado à produção e venda de bens, destoando da finalidade social que deveria estar presente no Programa. Neste sentido

Nesse ponto, o PMCMV dá continuidade ao modelo de intervenção costumeiramente aplicado no país. A intervenção permanece pautada na iniciativa privada contribuindo para a mercantilização do bem moradia, sendo que o mesmo deveria ser assegurado como direito social.

Para Evaniza Rodrigues (liderança da União dos Movimentos de Moradia), o principal problema do Programa é a permanência do “pensamento único” no que diz respeito à habitação. Diz que o direito à moradia se faz de diversas formas, não apenas construindo casas, mas recuperando prédios, por exemplo. “Com tanto dinheiro, esta seria a oportunidade de mudar a moradia popular no Brasil. No entanto, se faz mais do mesmo”<sup>91</sup>

Assim, em que pese o Programa poder ser considerado como um grande avanço na questão da política habitacional do país, alguns ajustes se tornam necessários, em especial para que se incluam em tal programa, de forma mais efetiva, as famílias de baixa renda, de moradias informais e sem qualquer título de propriedade. Ainda, quando da implementação do programa, outros direitos sejam respeitados e efetivados, além do próprio direito à moradia digna.

A abordagem neste trabalho de tal programa surge como forma de demonstrar que algumas ações concretas de implementação do direito à moradia adequada estão sendo realizadas. Entretanto, em que pese todos os avanços citados, seja através da criação de normas constitucionais e infraconstitucionais, seja por meio da adoção de políticas públicas, vários problemas de habitação urbana ainda estão presentes nas grandes cidades. A realidade fática habitacional brasileira ainda preocupa. Para se ter uma ideia, apesar de se verificar um decréscimo entre os anos de 2007 e 2011, o déficit habitacional do país ainda girava em torno de 8,8% em 2011<sup>92</sup>, ou seja, 5,4 milhões de residências.

Reafirma-se então a ideia de que várias questões relativas aos direitos fundamentais não foram problemas surgidos apenas com o advento da nova constituição. No Brasil, por exemplo, o direito à moradia urbana tem sido objeto de estudo e de preocupação há vários anos, o que pode ser constatado desde a implementação do Sistema Financeiro de Habitação

---

<sup>91</sup> ROMAGNOLI, Alexandre José. **O Programa "Minha Casa, Minha Vida" na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012, p. 12.

<sup>92</sup> Conforme dados publicados através de nota técnica pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). IPEA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro(2007-2011) por municípios**. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130517\\_notatecnicadirur01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf). Acesso em 14.03.2013.



até a criação do Ministério das Cidades, entre outras ações aqui destacadas. Entretanto, é fato incontroverso que muitas das ações realizadas se limitaram a alterar o plano normativo, sem se obter uma real alteração na realidade fática da questão da moradia urbana no país. Outras, apesar de alterarem o conteúdo fático, ainda não foram suficientes para alterar de forma significativa a questão da habitação no país.

As conclusões de que o direito à moradia não está devidamente implementado no Brasil não se restringe à questão do teto para morar. Isto porque o conceito de direito à moradia que é difundido pela doutrina nacional e internacional, não mais aceita a concepção de tal direito apenas com a existência de um imóvel para morar, mas defende sua implementação de forma conjunta com o respeito à dignidade da pessoa humana, através de uma habitação que garanta condições mínimas de vida saudável.

Dentro deste contexto de precariedade em relação ao direito à moradia adequada, bem como também em relação a outros direitos discutidos neste trabalho, têm-se que a realização de megaeventos esportivos, com suas obras de infraestrutura urbana, seria uma excelente oportunidade para que se pudesse maximizar a aplicabilidade da norma que trata do direito à habitação, muito porque, em tais situações, os investimentos nas cidades são bastante vultosos. Poderia então haver uma conjugação dos programas habitacionais que visam garantir moradia digna aos cidadãos, impulsionados pelo volume de aportes que gera a realização dos megaeventos, no intuito de se maximizar a efetivação destes direitos.

A realização de grandes obras urbanas seria então momento adequado para aplicar tal direito, garantindo aos cidadãos, em especial aqueles que ainda não sofreram os reflexos de políticas públicas efetivadoras do direito à habitação e que ainda não têm este direito plenamente concretizado. Podem ser citados, por exemplo, os moradores “irregulares” da cidade, aqueles que não possuem título de propriedade de suas habitações, habitações estas ainda não condizentes com a mínima dignidade prevista na Constituição Federal de 1988. Poderia então este momento, prévio aos megaeventos, serem utilizados para exatamente realizar a regularização fundiária, dentre outras questões, dos moradores de baixa renda.

Assim, a realização de obras de infraestruturas em locais de assentamentos informais seria momento adequado para concretizar tal direito aos cidadãos, visto que, em muitas situações, como serão aqui tratadas, para concretizar tais obras, necessário se torna readequar a realidade urbana dos cidadãos, com a possibilidade de maximização da efetividade do direito à moradia pelo Estado.

### ***3.1.3 O direito à moradia e o direito à posse***

Para se discutir o direito à habitação importante se torna lembrar que tal direito será muitas vezes interligado com o direito à propriedade, o que acarreta como consequência uma interligação com o direito à posse de imóveis pelos cidadãos urbanos, pois a posse nada mais é do que um dos elementos da propriedade<sup>93</sup>. Como já afirmado neste trabalho, o direito à moradia adequada em muito se relaciona com a função social da propriedade urbana. Assim, a propriedade, e conseqüentemente a posse de um imóvel urbano, são elementos essenciais e importantes na análise da concretização do direito à moradia adequada.

Trazendo tal questão para o contexto urbano, quando se está diante de uma situação de agir do Estado contra o particular (como, por exemplo, no caso de remoções de cidadãos pelo Estado de imóveis que eles ocupam, a título de desapropriação), o direito à moradia surge diretamente interligado ao direito de propriedade e de posse dos bens em que vivem as comunidades. Isto porque, em muitas situações, as comunidades atingidas por determinadas obras de infraestrutura urbana, não somente no contexto dos megaeventos, possuem suas moradias, sem possuírem o direito de propriedade sobre o bem, visto que, em muitas situações, a terra foi ocupada de forma irregular, seja ela de propriedade privada, ou mesmo de propriedade pública. Esta ocupação irregular, em sua maioria, foi uma consequência da urbanização desenfreada nas grandes cidades, sem a regulação pelo Estado. Assim, populações de baixa renda, em sua maioria, ocupavam e ainda ocupam terrenos com objetivo de fixar sua morada, terrenos estes muitas vezes localizados em áreas de proteção ambiental com alguma restrição de ocupação ou em áreas ainda não habitadas, nas periferias das cidades. Ocorre que essa ocupação perdurou ao longo do tempo, sem que os entes federados promovessem qualquer tipo de ação para tentar minimizar o problema.

Hoje se está diante de uma grande quantidade de ocupantes sem qualquer título de propriedade sobre os imóveis em questão. É nesta situação que surge uma clara interligação do direito de propriedade/posse com o direito à moradia, em especial quando o Estado, sob a justificativa de realização de empreendimentos de estruturação urbana, resolve retirar famílias da posse destes imóveis utilizando-se das prerrogativas que o instituto jurídico da desapropriação lhe oferece.

---

<sup>93</sup> Conforme disposto no artigo 1.196 do Código Civil Brasileiro “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

O ordenamento pátrio, através da Constituição Federal, garantiu proteção à propriedade ao prever a sua função social<sup>94</sup>. Tal proteção é confirmada por diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais de proteção da propriedade. A existência de tais normas, entretanto, não diminui a possibilidade de proteção jurídica da posse. Ao contrário, apenas reforça que as posses de imóveis urbanos, em especial daquelas pessoas de baixa renda, mesmo que não conjugadas com a propriedade, merecem proteção jurídica, sendo plenamente indenizáveis, conforme será a seguir discutido.

### 3.1.3.1 A proteção Jurídica da posse do imóvel

A posse, apesar de ser um instituto muitas vezes vinculado ao direito de propriedade, possui características próprias. A doutrina tem confirmado tal assertiva, considerando a posse como direito real próprio, com suas características inerentes. Orlando Gomes, por exemplo, já afirmava que “a eficácia jurídica da posse é unanimemente reconhecida. Não a contestam sequer os que a têm como simples fato. Para os que a consideram como fato e um direito, são precisamente os efeitos que lhe imprimem cunho jurídico”.<sup>95</sup> Por outro lado, o ordenamento jurídico, com institutos de proteção da posse<sup>96</sup>, reafirma tal fato.

Dentre as características da posse, há aquela que garante valor econômico próprio ao instituto. Orlando Gomes referencia tal conteúdo econômico afirmando que “a posse o corporifica, porque constitui condição para a utilização econômica da coisa”<sup>97</sup>.

Joao Luís Nogueira Matias bem ressaltou tal conteúdo econômico:

Porém, sob um prisma econômico, no estado de natureza, mesmo a simples posse não está livre de custos. Aparentemente, ao se apoderar de um recurso, por mais abundante que seja, tal qual uma maçã de um vasto pomar, qualquer indivíduo passa a arcar com determinados custos. Ele tem o custo relativo ao desgaste da colheita, mesmo que seja mínimo e os “custos de exclusão”. Estes custos de exclusão são todos aqueles relativos aos riscos de que outro indivíduo, mesmo frente a abundância do recurso, deseje o que se encontra na posse de outro indivíduo. Assim,

<sup>94</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>95</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19 ed. rev., atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 77.

<sup>96</sup> Podem ser citadas, por exemplo, as ações possessórias previstas no Código de Processo Civil brasileiro (art. 920 e seguintes), que buscam, de uma forma ou outra, dar garantias e meios de proteção àqueles que detém a posse de um bem..

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 42.

são custos de exclusão, por exemplo, uma cerca para proteger um pomar, um muro para proteger o gado, jarros de água guardados em uma caverna, etc.<sup>98</sup>

Neste sentido, importante ser ressaltado que, em que pese não possuírem títulos de propriedade, os moradores urbanos de baixa renda têm assegurando seu direito à posse dos imóveis que ocupam, inclusive com possibilidade de serem indenizados em face de sua posse, por possuir valor econômico.

Possuindo valor econômico, não há como se negar que, quando da realização de desapropriações, é cabível que se indenize pela posse do ocupante do bem a ser desapropriado, ressarcindo-o dos prejuízos decorrentes do ato do Poder Público. Isto se torna ainda mais latente quando se está diante de desapropriações de áreas em que residem pessoas de baixa renda, pois, não se pode esquecer que um dos objetivos da Constituição de 1988 é construir uma sociedade livre, justa e solidária e, nestas situações, não há como se negar a possibilidade de, no mínimo, cidadãos que são removidos de sua moradia, receberem indenização pelas terras em que vivem e benfeitorias realizadas, propiciando a compra de outro bem para morar.

O Decreto-Lei nº 3.365/41, que dita as regras relativas à desapropriação, deve ser interpretado à luz da Constituição Federal de 1988, em vista, precipuamente, do fundamento da dignidade da pessoa humana, previsto no Art. 1º, bem como dos objetivos da República Federativa do Brasil constantes no Art. 3º e no princípio da razoabilidade, extraído da acepção substancial do devido processo legal inserto no Art. 5º, LIV. Isto porque, analisando o caso concreto de desapropriações de moradores de baixa renda para construção de grandes obras, os únicos prejudicados com a referida desapropriação são os moradores, que têm o direito de receber justa indenização conforme é assegurado pelo art. 5, XXIV da Constituição Federal de 1988.

Portanto, ressalta-se que diante da ausência de registro de propriedade, surge a necessidade de desapropriação de direito possessório. E para tal desapropriação seria incongruente exigir dos expropriados a comprovação da propriedade do imóvel desapropriado. Não sendo o domínio do bem requisito para que o ocupante seja destinatário do valor relativo à indenização, já que o direito de que é despojado não constitui direito de propriedade, é evidente que não se pode exigir dos expropriados a prova do registro imobiliário do bem em seu nome.

---

<sup>98</sup> MATIAS, Joao Luis Nogueira; ROCHA, Afonso. Repensando o Direito de Propriedade. XV Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Anais...** Manaus: Fundação Boiteux, 2006.

De fato, reconhecendo-se desapropriação possessória, a decorrência lógica seria a desnecessidade de apresentação de título de propriedade. E tal tese, conforme já inicialmente afirmado, condiz com o arcabouço normativo vigente. As decisões judiciais também têm trilhado tal caminho. Veja-se, por exemplo, uma ementa de julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. POSSE. INDENIZAÇÃO. PERÍCIA. QUESITOS. BENFEITORIAS. IMISSÃO NA POSSE. 1. **O possuidor de imóvel sem título de domínio, quando privado de sua posse por ato da Administração, tem direito a oferecer quesitos em ação de desapropriação com vistas à apuração do justo preço da indenização, sem restringir aqueles tão somente às benfeitorias.** 2. **A indenização há de ser seguir em tudo os mesmos parâmetros estabelecidos para a recomposição do patrimônio do proprietário.** 3. O Poder conferido ao juiz de indeferir quesitos pertinentes deve ser usado com a máxima prudência. 4. Agravo de Instrumento Provido.<sup>99</sup>(negrito nosso)

Nota-se da análise desta ementa de julgado uma clara preocupação do julgador em proteger o instituto da posse, equiparando-a, para efeitos de indenização, ao instituto da propriedade.

Tal pensamento também já foi albergado pelo Superior Tribunal de Justiça, que já decidiu pela equiparação, para fins de levantamento da indenização pelo expropriado, do instituto da posse ao da propriedade. Note-se que tal ideia está contida no julgado a seguir transcrito:

ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO CUMULADA COM SERVIDÃO ADMINISTRATIVA - UTILIDADE PÚBLICA - CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA DE TAQUARAÇU - POSSE - INDENIZAÇÃO - DESNECESSIDADE DE PROVAR A PROPRIEDADE - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO-COMPROVADO. APLICAÇÃO DE SÚMULA DO 7 STJ. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. 1. **A desapropriação de posse não se insere na exigência do art. 34 do Dec.-Lei 3.365/41 para o levantamento da indenização, que deve ser paga a título de reparação pela perda do direito possessório.** Precedentes desta Corte: REsp 184762/PR; DJ 28.02.2000; AG 393343, DJ 13.02.2003; REsp 29.066-5/SP, RSTJ 58:327. 2. A desapropriação atinge bens e direitos, mobiliários e imobiliários, corpóreos e incorpóreos, desde que sejam passíveis de apossamento e comercialidade, tenham valor econômico ou patrimonial e interessem à consecução dos fins do Estado. 3. 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) 4. **Deveras, a exigência do art. 34 do DL 3.365/41 impõe-se quando a dúvida sobre o domínio decorre de disputa quanto à titularidade do mesmo.** 5. 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

<sup>99</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de instrumento nº 200501000668415- TO. Relator: Desembargador Federal Mário César Ribeiro. DJ data: 25/5/2007.

qualquer bem. (In, Recurso "ex officio" nº 28.617, julgado pelo extinto 2º Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo, publicado na Revista dos Tribunais nº 481, em Novembro de 1975, às páginas 154/155). [...] 14. Recurso especial desprovido.<sup>100</sup> (negrito nosso)

De todo o exposto, com base no afirmado e nas decisões citadas, destaca-se que a exigência do art. 34 do DL 3.365/4 somente se imporia quando a dúvida sobre o domínio decorre de disputa quanto à titularidade do bem existisse.

Cumpra ainda mencionar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, que à luz do direito positivo brasileiro, define desapropriação como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro. Nesta definição não surge como requisito a propriedade.

Dessa maneira, as exigências do Art. 34 do Decreto-Lei nº 3.365/41 devem ser mitigadas, reconhecendo a inconstitucionalidade sem redução de texto em relação aos expropriados humildes, sob pena das pessoas mais necessitadas sofrerem violações em seus direitos. Isto porque a grande maioria dos imóveis de pessoas de baixa renda não possuem registro de propriedade, e conseqüentemente matrícula, sendo transferidos através de cessões de posse exaradas pelos ascendentes. Não possuindo tais registros, ficam impossibilitados os expropriados de receberem os valores devidos, apesar de não haver qualquer oposição de terceiros para tal recebimento. Ademais, mesmo que pretendessem a regularização de tais imóveis, o custo para tal ato acaba por inibir esta ação. Ou seja, a pobreza dos expropriados os impedem de regularizar o imóvel ao contento do Decreto-Lei nº 3.365/41.

É este caminho que trilha a legislação infraconstitucional posterior ao advento da Carta de 1988. Visualizando as normas nacionais, pode ser citado, por exemplo, o artigo 2º, I do estatuto da Cidade<sup>101</sup>, que protege o direito à terra urbana, inclusa, portanto, a posse de tal terra.

Deve ainda ser ressaltado que o a proteção do direito à posse está consagrada não somente no âmbito interno, como também vem sendo plenamente reconhecido no plano

<sup>100</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 769731-PR (200501240450). Primeira Turma Relator: Luiz Fux. DJ data: 31/05/2007.

<sup>98</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, pág.: 865.

<sup>101</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – a garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

internacional. Por exemplo, a Organização das Nações Unidas, através do Comentário Geral nº 4 que interpreta o art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dispõe que:

8. Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir “habitação adequada”, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

Vê-se então uma clara preocupação em proteger a posse dos cidadãos, inclusos aqueles que residem nas cidades urbanas. Em que pese não ser o texto uma norma nacional, o fato de ser uma interpretação de artigo de um Pacto assinado pelo Brasil, garante força normativa ao mesmo, tendo em vista que com a incorporação do pacto ao ordenamento pátrio, o mesmo possui, sem qualquer dúvida, força normativa.

Ainda, deve ser frisado que a regularização da posse “informal” de cidadãos de baixa renda tem sido preocupação do arcabouço normativo do País, havendo diversas normas que objetivam transformar tal posse em propriedade, através do que se denomina regularização fundiária, visando propiciar uma maior segurança jurídica aos moradores urbanos, podendo ser citadas as leis federais nº 9.636/98<sup>102</sup> e 11.977/09<sup>103</sup>.

No plano constitucional, retomando a ligação do direito à posse e à habitação com o princípio da dignidade da pessoa humana, verifica-se nesta situação um correlação clara entre habitação, posse do bem e dignidade da pessoa humana. Isto porque é exatamente a posse do bem que garante ao cidadão urbano, em muitas situações, a mínima condição digna de vida na sociedade.

Nota-se então que, dentro suas características, a posse surge ainda mais interligada que a propriedade com o direito à moradia, em especial quando recorreremos ao conceito de função

---

<sup>102</sup> Que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

<sup>103</sup> Que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

social da posse, já amplamente difundida na doutrina e derivada da função social da propriedade, garantida constitucionalmente. Por exemplo, Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves afirmam que

a função social da posse é uma abordagem diferenciada da função social da propriedade, na qual não apenas se sanciona a conduta ilegítima de um proprietário que não é solidário perante a coletividade, mas se estimula o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, à luz do princípio da dignidade de pessoa humana<sup>104</sup>

Vê-se essa relação entre posse e moradia. Dentro deste contexto, há um evidente conflito entre os direitos de propriedade e posse com fim de moradia, com predominância, nas situações objeto do trabalho, do direito à posse, em face do arcabouço normativo que protege o direito à moradia em condições dignas. Recorrendo novamente às lições de Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves:

Não é raro observarmos tensões entre a posse e a propriedade, decorrentes de situações em que imóveis são abandonados por seus titulares, sendo que possuidores passam a exercer ingerência socioeconômica sobre o bem. Há um evidente conflito entre garantias essenciais em nosso sistema constitucional. De um lado o direito fundamental à propriedade (art. 5º, XXII, da CF); de outro, a função social da propriedade que, apesar de omitida pelo titular formal, é concedida por um possuidor, ao deter poder fático sobre o bem (art. 5º, XXIII, da CF). Esta tensão será por vezes solucionada pela lei (v.g., usucapião) ou pelo magistrado ao ponderar a dimensão dos interesses conflituosos na situação concreta. Em qualquer caso, se formos coniventes com a noção de posse reduzida ao direito real, invariavelmente estaremos submetendo-a preconceituosamente ao império da propriedade, reduzindo a sua enorme importância social.<sup>105</sup>

Em outro trecho os citados autores reafirmam tal ideia:

Na função social da posse o possuidor não é mais é inserido entre os erga omnes, como mero sujeito passivo universal de um dever de abstenção, que difusamente titulariza o direito subjetivo de exigir que o proprietário cumpra as suas obrigações perante a coletividade. Aqui, o possuidor adquire individualidade e busca acesso aos bens que asseguram a si e a sua família o passaporte ao mínimo essencial. São casos em que a propriedade recebe função social, mas quem a concede não é o proprietário, porém um possuidor. Surge uma tensão entre o direito fundamental individual de propriedade, do art. 5º, XXII, da CF, e o direito subjetivo metaindividual do inciso XXIII.<sup>106</sup>

Como se depreende do afirmado pelos autores, a função social da posse possuiria semelhanças com o direito à moradia adequada, que inclui além do teto outras variáveis já

<sup>104</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 39.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 38

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 39



aqui citadas. De todo o exposto, verifica-se que arcabouço normativo é favorável à proteção da posse.

Assim, dentro do contexto da indenização de pessoas vulneráveis moradores de locais objeto de desapropriação, verifica-se que a exigência da apresentação de título de propriedade para levantamento dos valores relativos ao pagamento da desapropriação, exigência esta expressamente prevista no decreto-lei 3365/41<sup>107</sup>, não condiz com a situação das pessoas de baixa renda que residem nos imóveis, visto que, grande parte não possui tal título de propriedade, o que poderá resultar na impossibilidade de recebimento dos valores devidos.

É por tal motivo que se defende neste trabalho a possibilidade de recebimento da justa indenização em relação à posse dos bens. Isto porque acredita-se que não há qualquer empecilho para que a posse seja devidamente indenizada.

### ***3.1.4 O direito à habitação e o seu conflito com o direito de desapropriar do estado***

Como ressaltado, os megaeventos esportivos acabam por gerar necessidades urbanas para suporte a tais eventos, que se materializa através de grandes obras públicas, em especial no Brasil, onde o desenvolvimento urbano, em matéria de estrutura urbana da cidade, ainda caminha a passos curtos. Assim, juntamente com a crescente urbanização, surge no âmbito das cidades que sediarão os megaeventos vários conflitos, especialmente os que envolvem o desenvolvimento urbano e os direitos fundamentais dos cidadãos, dentre os quais podemos destacar os conflitos decorrentes das desapropriações a serem realizadas para melhoramentos na mobilidade urbana das cidades. Tais desapropriações chocam-se diretamente com o direito à moradia de inúmeros cidadãos urbanos.

Pretende-se então neste tópico discutir o conflito entre o direito de habitar e o direito de desapropriar do Estado, dentro do contexto das grandes obras urbanas projetadas para dar suporte aos megaeventos. De fato, dentro da ponderação de interesses, o que seria mais importante, para citar um tipo de conflito que surge em tais situações: Realizar uma grande obra, com a retirada forçada de comunidades inteiras, com laços culturais e econômicos formados, sem qualquer planejamento de realocação de tal comunidade, ou concretizar tal obra através de um planejamento, onde seja possível garantir uma moradia digna aos moradores bem como o respeito a outros direitos fundamentais? Acredita-se que a segunda opção seja a que respeita os direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos.

---

<sup>107</sup> Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Assim, neste contexto de desapropriações é que surge um conflito evidente entre o direito de desapropriar do Estado com o direito à habitação, consagrado constitucionalmente no art. 6º da Constituição Federal. De fato, o direito à habitação pode ser visualizado como um desdobramento do direito de propriedade, quando se realiza um enfoque voltado para o reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana, pois, habitar, acaba sendo um dos direitos mínimos a serem albergados aos cidadãos. Assim, ao desapropriar, e retirar a propriedade ou mesmo a posse, conforme será discutido neste trabalho, se está diante de um claro conflito com o direito de morar.

Dentro da contextualização da propriedade como um direito que deve ser exercido em obediência a sua função social, já é plenamente aceito em nosso ordenamento que o direito de dispor da propriedade pode ser limitado pelo Poder Público, desde que calcado em justificativa racional e prevista legalmente. E o instituto da desapropriação<sup>108</sup> é um destes meios de limitação pelo qual se pode, utilizando dos fundamentos previstos pelas normas que tratam do tema (p.ex. utilidade ou necessidade pública e interesse social), restringir o direito de propriedade.

É sabido que o fundamento básico do instituto da desapropriação sempre foi a de supremacia do interesse público sobre o interesse do particular<sup>109</sup>. Com isso, tal instituto serve como meio para que o Estado, agindo nos interesses da população, subtraia a propriedade individual de uma pessoa em prol da coletividade, desde que realize o pagamento prévio de justa indenização em dinheiro<sup>110</sup>.

Em que pese se reconhecer tais fundamentos, a moderna doutrina não tem entendido de forma absoluta tal supremacia, até mesmo porque, em muitos casos, a mesma é desvirtuada pelo poder Público para justificar práticas abusivas<sup>111</sup>.

Visitando a principal legislação infraconstitucional que regula o processo de desapropriação, o decreto-lei 3.365, editado no ano de 1941, verifica-se de plano que o

---

<sup>108</sup> O art. 5º XXIV da Constituição federal dispõe que “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”.

<sup>109</sup> É dominante entre os Administrativistas tal fundamento para a desapropriação. Apenas a título de exemplo podemos citar trecho de Hely Lopes Meireles que afirma “ser a desapropriação uma forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade”. MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 3. ed. , 1975, p. 535.

<sup>110</sup> Art. 5, XXIV, da Constituição Federal.

<sup>111</sup> A princípio, a escolha da Administração no ato de desapropriação é discricionária. Contudo, tal discricionariedade é passível de controle, pois “De sorte, toda discricionariedade, exercida legitimamente, encontra-se, sob determinados aspectos, vinculada aos princípios constitucionais, acima das regras concretizadoras. Nesta ordem de idéias, quando o administrador público age de modo inteiramente livre, já deixou de sê-lo. Tornou-se arbitrário.” FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 8.

mesmo foi editado dentro de um contexto bastante diferente do atual, em que ainda se começava a construir a chamada jurisdição por princípios<sup>112</sup>, também não estando em total consonância com a moderna e transformadora Constituição Federal de 1988. Assim, como todas as outras normas recepcionadas pela Constituição de 1988, é fato que o decreto citado deve estar em sintonia com a Constituição, em especial com os princípios implícitos e explícitos, sob pena de se considerar como norma não recepcionada. Como consequência disto, todos os dispositivos normativos devem ser interpretados conforme a Carta Maior, em consonância com seus fundamentos e objetivos.

Desta forma, tal instituto, nos dias atuais, necessita de uma reavaliação em seu procedimento, visando primordialmente sua adequação aos princípios constitucionais e, em especial, aos direitos fundamentais dos cidadãos. Isto porque, com o desenvolvimento do País, a desapropriação, em especial a de comunidades para obras de grande porte, é fato recorrente na atualidade, como, por exemplo, em função das obras de mobilidade urbana visando à estruturação das cidades para a Copa do Mundo de 2014. Após a confirmação do Brasil como país sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, intensificaram-se os projetos e obras relativos às melhorias na estrutura das cidades-sede. Para realização de tais obras, em muitos casos, é necessária a desapropriação de propriedades privadas, visando a construção de obras para melhoramento da mobilidade urbana. Em que pese se reconhecer a importância de tais obras, as mesmas não podem ser realizadas sacrificando direitos fundamentais<sup>113</sup> dos cidadãos, utilizando-se como justificativa o interesse público, bem como a necessidade de se iniciá-las rapidamente em virtude do prazo exíguo para conclusão<sup>114</sup>. Tais atitudes, se realizadas por parte do Estado acabam por violar direitos fundamentais, devendo, portanto, ser combatidas.

---

<sup>112</sup> Paulo Bonavides afirma, por exemplo, que “A terceira fase, enfim, é a do pós-positivismo, que corresponde aos grande momentos constituintes das últimas décadas do século XX. As novas constituições promulgadas acentuam a prevalência axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual se assenta o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais”. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 264.

<sup>113</sup> O respeito aos direitos fundamentais pelo poder público é discutido por Ingo Wolfgang Sarlet que afirma: “Importante, ainda, é a constatação de que o preceito em exame fundamenta uma vinculação isenta de lacunas dos órgãos e funções estatais aos direitos fundamentais, independentemente da forma jurídica mediante a qual são exercidas essas funções, razão pela qual, - como assevera Gomes Canotilho - inexistente ato de entidade pública que seja livre dos Direitos Fundamentais”. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.366.

<sup>114</sup> No caso das obras para a Copa do Mundo de Futebol o mês de Junho de 2014, visto que tal evento iniciou-se no dia 12 de Junho de 2014.

### 3.1.4.1 As desapropriações e a justa indenização

Em relação aos conflitos gerados pelo ato de desapropriação do Estado, outra questão que pode ser indagada é aquela que questiona se a mera indenização pecuniária bastaria para se poder afirmar que os direitos constitucionais das pessoas residentes em comunidade envolvidas em processos de remoção por conta de obras para megaeventos estão sendo respeitados.

Voltando ao processo de desapropriação, é certo que há a necessidade, a despeito de outros requisitos, do pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro para que se possa retirar a propriedade de um cidadão<sup>115</sup>. Neste contexto interessante se discutir a abrangência do termo indenização justa, prevista no art. 5º, XXIV da Constituição Federal, visto que, nas desapropriações em massa, além do valor da terra e da construção propriamente dita, há valores afetivos e culturais envolvidos, bem como a disponibilização de estruturas urbanas que satisfaçam as comunidades envolvidos, garantindo uma vida com a mínima dignidade humana.

Assim, necessária se torna a adoção de medidas alternativas para se recompensar tal perda, seja através de indenização em dinheiro, ou mesmo através de alocação de tais comunidades em situações semelhantes às quais detinham antes de serem desalojadas.

Os noticiários brasileiros trazem diariamente notícias da insatisfação popular com os valores pagos a título de desapropriação, principalmente por que, na maioria dos casos, os valores estão muito aquém das expectativas. Desta forma, é dever do Estado, propiciar as desapropriados, em especial aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, medidas alternativas para minimizar tais perdas.

Dentro deste contexto, algumas normas já foram editadas no intuito de abrandar a situação das populações carentes que são removidas de suas moradias. Em relação à regularização da propriedade, o que acabaria por findar a discussão acerca da indenização da posse, já foram citadas as medidas legais relativas à ação do Estado no intuito de regularização das ocupações de pessoas de baixa renda, regularização esta que deveria ocorrer

---

<sup>115</sup> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

antes do processo de desapropriação, permitindo se chegar a um patamar mais justo de indenização.

Uma outra questão que se sobressai é aquela relativa ao ambiente cultural que envolve a moradia de comunidades desapropriadas. Em muitas situações, há um vínculo cultural, às vezes afetivos, das pessoas que residem com seus pares, devendo Estado atentar para tal situação e adotar medidas para maximizar a semelhança do novo local de moradia com o anterior, evitando assim maiores perdas.

Como se nota, o conceito de justa indenização previsto constitucionalmente deve ser interpretado de maneira ampla, não somente com o pagamento do valor do bem, mas também levando-se em consideração outros valores, devendo o Estado adotar medidas eficazes para concretização deste direito.

### 3.2 O direito fundamental ao meio ambiente urbano e sua efetividade

Dentro do contexto deste trabalho, não será abordado apenas o direito à moradia urbana. Resolveu-se, conforme já explicado, também dar ênfase à questão do direito ao meio ambiente urbano, com enfoque objetivo na questão que envolve a justiça/injustiça ambiental urbana na realização das obras que envolvem os megaeventos. Isto porque, direito à moradia e direito ao meio ambiente estão plenamente inter-relacionados, visto que não se obtém uma digna morada sem que se esteja respeitando a questão ambiental urbana.

É fato que a urbanização é hoje realidade em todo o planeta. No Brasil, por exemplo, o grau de urbanização passou de 81,2% em 2000 para 84,4 em 2010, conforme dados do último censo do IBGE<sup>116</sup>. Talvez em virtude da importância de tal tema e de seu crescimento nas últimas décadas, a Constituição Federal de 1988 se preocupou com a política urbana, trazendo capítulo expresso sobre o tema<sup>117</sup>.

Tal desenvolvimento urbano deve ser realizado tentando-se “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.<sup>118</sup> Assim, é obrigatório que se respeite, no processo de desenvolvimento, os direitos dos

---

<sup>116</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Primeiros resultados definitivos do Censo 2010: população do Brasil é de 190.755.799 pessoas.** Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1866>. Acesso em 30/10/2013.

<sup>117</sup> Conforme Capítulo II do Título VII – DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA - da Constituição Federal.

<sup>118</sup> Art. 182, caput da Constituição Federal.

cidadãos à dignidade da pessoa humana, ao meio ambiente, à moradia, à propriedade, à democracia, à cidade<sup>119</sup>, entre outros.

Especificamente, pretende-se neste tópico discutir o direito ao meio ambiente urbano, na vertente ligada aos ônus ambientais decorrentes do desenvolvimento urbano, contextualizado dentro das obras destinadas aos megaeventos, em especial no processo de desapropriação urbana. Desta forma, o corte epistemológico realizado por este trabalho, no que concerne à questão do meio ambiente urbano, é no sentido de realizar uma abordagem ambiental relativa apenas às questões do ônus decorrente do processo de desenvolvimento, em especial aqueles ônus que recaem sobre a estrutura urbana, mais especificamente a estrutura de moradia, bem como de serviços públicos.

### 3.2.1 O meio ambiente urbano

Dentro a visão tradicional do direito ambiental, ao se deparar com o termo meio ambiente, logo se associava o mesmo à questão das paisagens naturais. Contudo, com o passar dos anos e o desenvolvimento da disciplina do direito ambiental, como modalidade autônoma da ciência do direito, questões relativas ao objeto de estudo do direito ambiental surgiram. Neste sentido, passou-se a entender que o objeto de estudo deste ramo específico do direito não se limitaria às paisagens naturais, mas também às denominadas paisagens artificiais.

---

<sup>119</sup> A Carta Mundial Pelo Direito à Cidade dispõe que: “2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural.” Disponível em [http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta\\_direito\\_cidade.pdf](http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/carta_direito_cidade.pdf). Acesso em 09/11/2011.

Carla Amado, ao discorrer ao que denomina de concepção ampla do objeto de estudo do direito ambiental afirma que:

Uma primeira acepção de ambiente integra, quer os bens naturais, quer os bens culturais, ou seja, coloca, a par da flora, da fauna, do ar, da água, realidades tais como o patrimônio monumental e natural, e a paisagem. O ambiente seria, assim, constituído pelo conjunto dos recursos naturais (renováveis ou não) e pelas actuações humanas que têm a natureza como suporte ou enquadramento.<sup>120</sup>

Nota-se uma definição antropocêntrica de direito ambiental que inclui as construções do homem, trazendo para a esfera de proteção normativa ambiental não somente o ambiente natural, mas também o cultural. Tal ampliação torna-se importante em face das inúmeras normas de proteção ambiental expressas no ordenamento brasileiro. Aumentando o objeto de estudo do direito ambiental, protegem-se juridicamente mais situações fáticas.

Neste sentido a legislação brasileira já tem reconhecido o meio ambiente não natural, inclusive com citações expressas. A título de exemplo, podemos citar dispositivo do estatuto da cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Nota-se claro reconhecimento do meio ambiente construído como equiparado ao natural, merecendo, portanto, o mesmo tratamento jurídico. E no meio ambiente construído se enquadram as construções urbanas, desde o imóvel de moradia até instalações físicas que permitam o convívio em sociedade, como, por exemplo, estradas, edifícios, etc.. O Homem, para adequar o meio ambiente às suas necessidades tem alterado paulatinamente as cidades onde vive, através de obras urbanas, muitas delas de grande porte, que exigem esforços e quantias vultosas para sua finalização. Altera o meio ambiente natural, realizando mudanças que afetam não somente o próprio meio ambiente, mas também as pessoas que nele habitam. Estas mudanças devem estar em consonância com as normas de proteção ambiental bem como outras normas que protegem os cidadãos contra atos do Estado e de particulares.

---

<sup>120</sup> GOMES, Carla Amado. **Direito ambiental**: o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente. Curitiba: Juruá, 2010, p.16.

Não é objeto do trabalho a análise aprofundada dos problemas ambientais gerados pelas obras urbanas. Isto porque vários são os aspectos possíveis de abordagem, como, por exemplo, a verificação de adequação das obras urbanas à legislação ambiental, com o estudo e análise do impacto ambiental necessária para qualquer obra na atualidade, apenas para citar uma das muitas problemáticas ambientais. Aqui será analisada apenas e somente uma questão relativa ao direito ambiental: aquela que envolve a distribuição dos ônus ambientais urbanos, entendidos como as externalidades ambientais urbanas suportadas pelos envolvidos nas obras. Nota-se o corte realizado, em especial com a análise apenas das questões ambientais urbanas, entendidas como relativas ao meio ambiente urbano não natural. É por este caminho que o trabalho pretende prosseguir: o desenvolvimento urbano gera impactos ambientais (entenda-se impactos na moradia, no fornecimento de água, nas relações com o ambiente de moradia, etc.) que devem ser suportados por todos os envolvidos no processo de desenvolvimento.

Neste sentido, vislumbra-se uma clara interligação de tal problemática com os outros direitos aqui discutidos, pois a distribuição dos ônus ambientais decorrentes do desenvolvimento urbano traz uma relação frontal com o direito à moradia e à participação popular na gestão urbana. Isto porque, por exemplo, uma violação ao direito à moradia quando do desenvolvimento urbano reflete conseqüentemente em um suporte de ônus por aquele cidadão que se viu violado em seu direito. Em relação à participação o raciocínio é semelhante.

Ademais, a questão ambiental traz uma relação também muito próxima com o direito de propriedade, pois, além de ser necessário o cumprimento da função social da propriedade pelo proprietário, também é necessário que o Estado, ao agir, respeite tal princípio, adotando medidas que maximizem a função social da propriedade, inclusive na sua vertente ambiental.

### ***3.2.2 O direito de propriedade – a propriedade urbana e seus contornos sociais***

O direito de propriedade é marcado por sua historicidade<sup>121</sup>, tendo passados por várias fases, desde sua consideração como um direito absoluto até o momento atual em que se tem como reconhecida na comunidade jurídica brasileira a existência de uma função social da

---

<sup>121</sup> Por exemplo, João Luis Nogueira Matias ao tratar da mudança do conceito de propriedade afirma que “Ao longo dos tempos, a conformação do direito de propriedade possibilitou a sua expressão em moldes diversificados, já tendo se apresentado como coletiva ou individualizada, relativa ou absoluta”. MATIAS, João Luis Nogueira. O fundamento econômico e as novas formas de propriedade. In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. (Org.) **Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p.95.



propriedade, inclusive com manifestação constitucional expressa do poder constituinte originário<sup>122</sup>.

Antonio José Avelã Nunes bem ressalta esta característica social da propriedade ao afirmar que:

As alterações que ficam sumariamente apontadas contribuíram, na verdade, por um lado, para substituir a propriedade individual por uma nova forma de propriedade, a propriedade social (a propriedade das sociedades comerciais, enquanto pessoas coletivas cujo abstracto pessoal é constituído por um grupo maior ou menor de sócios), e contribuíram, por um lado, para separar, institucionalmente, as funções de director e proprietário.<sup>123</sup>

É certo então que o direito de propriedade não é absoluto, podendo tal direito sofrer restrições<sup>124</sup>. Podemos citar como exemplo de uma destas restrições ao direito de propriedade o instituto da desapropriação, prevista constitucionalmente e legalmente, em que o Poder Público retira do particular sua propriedade para atender interesses sociais. Tais restrições são uma forma de atender a função social da propriedade.

No intuito de regulamentar a função social da propriedade urbana bem como outros mandamentos constitucionais previstos no art. 182 e 183 da Carta Magna, foi editada a lei 10.157/2001, mais conhecida com a denominação de Estatuto da Cidade. Mais especificamente no que concerne direito de propriedade urbana, tem-se que a função social da propriedade será verificada quando atendidas as exigências do plano diretor da cidade<sup>125</sup>.

Analisando-se as disposições da citada norma, além das já relatadas, verifica-se que várias foram as diretrizes por ela previstas, destacando-se para o desenvolvimento do presente trabalho o instituto da desapropriação, como instrumento jurídico e político, bem como as diretrizes que envolvem a preservação ambiental da cidade<sup>126</sup>. Então, para que se respeite a função social da propriedade urbana, tais institutos podem ser executados e

<sup>122</sup> Art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal que dispõe que “a propriedade atenderá a sua função social”.

<sup>123</sup> Propriedade, direito e estado. In Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. Edições Universidade Federal do Ceará. v. 29.1 – jan/jun. 2009, p. 199.

<sup>124</sup> Para uma melhor compreensão da função social da propriedade, bem como da posse, consultar MATIAS, Joao Luis Nogueira; ROCHA, Afonso. Repensando o Direito de Propriedade. XV Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Anais...** Manaus: Fundação Boiteux, 2006 e FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sérgio Fabris editor, 1988.

<sup>125</sup> O art. 182 da Constituição federal, em seu parágrafo segundo dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”

<sup>126</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

implementados por terceiros, o que pode gerar, em algumas situações, conflitos entre tais institutos, pois suas finalidades são algumas vezes opostas. Solucionando tal conflito, pode se chegar a uma solução que parece simples: ao se desapropriar imóveis necessários para uma obra, devem ser respeitadas as questões ambientais. Esta é a solução no plano abstrato que deve ser transportada para o mundo fático.

É esta a finalidade do princípio da função social da propriedade urbana: garantir o uso da propriedade, porém com limitações de sua utilização delimitadas pelas questões sociais, garantindo uma sociedade livre, justa e igualitária. A legislação não trouxe somente exigências ao proprietário, mas também trouxe mandamentos direcionados ao Poder Público, podendo-se citar, por exemplo a obrigação de se distribuir os ônus decorrentes do processo de desapropriação de forma igualitária<sup>127</sup> quando da realização de obras de desenvolvimento, estando inseridos nesta distribuição os problemas ambientais. Desta forma, para que a função social da propriedade seja respeitada, um dos requisitos necessários é que, em empreendimentos urbanos haja um respeito às questões ambientais.

Assim, ao projetar uma obra que visa desapropriar imóveis de titularidade dos cidadãos, através do instrumento da desapropriação, deve o Poder Público estar atento para a obrigação de respeitar outras normas constitucionais e legais. Isto porque, conforme se procurará demonstrar, a desapropriação, assim como o direito de propriedade, não é uma prerrogativa absoluta do Estado e do cidadão, devendo tal procedimento respeitar os direitos fundamentais dos proprietários particulares ou mesmo possuidores do bem<sup>128</sup>.

Dentre estes direitos se encontra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E quando se fala aqui em meio ambiente, conforme tem entendido a mais moderna jurisprudência, também se inclui o meio ambiente urbano. Isto porque a proteção do artigo 225 da Constituição Federal não está restrita ao chamado meio ambiente natural, mas se estende ao meio ambiente artificial e ao meio ambiente cultural. Este é integrado pelo

---

<sup>127</sup> Art. 2º, IX. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

<sup>128</sup> Conforme explanado em tópico anterior, a discussão acerca da possibilidade de desapropriação possessória, na visão deste trabalho, leva à conclusão de sua possibilidade, conforme já reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátrias. Apenas a título de reafirmação, pode-se citar o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - POSSE - INDENIZAÇÃO - DESNECESSIDADE DE PROVAR A PROPRIEDADE. I - Configura-se desapropriação indireta, quando o Estado, após imitar agricultor na posse de gleba rural, expulsa-o sumariamente, invadindo o imóvel e se apropriando de acessões e benfeitorias implantadas pelos possuidores. II - Não faz sentido exigir de quem pretende ressarcimento por desapropriação indireta de posse, a prova de propriedade. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 184762-PR. Segunda Turma Relator: Humberto Gomes de Barros. DJ data: 08/02/2000.

patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico. Aquele é constituído pelo espaço construído. A cidade é, assim, também considerada meio ambiente, estando nela entrelaçados os elementos naturais, as construções e o patrimônio histórico-cultural.

Portanto, para que se possa afirmar que há respeito à função social da propriedade urbana, imperioso que sejam respeitadas todas as normas ambientais, em especial aquela que garante a distribuição igualitária dos ônus do desenvolvimento. Em função do aqui exposto, é necessário que as consequências ambientais das obras urbanas realizadas pelo Estado devam ser suportadas de forma igualitária por toda a sociedade.

### 3.2.3 A justiça ambiental urbana

A ideia de Justiça ambiental<sup>129</sup> tomou maior proporção nos Estados Unidos da América, principalmente em virtude do chamado “Memorando Summers”<sup>130</sup>. Recentemente, foi então trazida para o Brasil e outros países esta discussão acerca da questão que envolve a justiça ou injustiça ambiental, que tem como um de seus eixos de questionamento a indagação sobre quem deve suportar os reflexos ambientais negativos decorrentes da atividade econômica humana.

Discorrendo acerca do citado relatório, de forma clara dispõe Henri Ascerald:

Lawrence Summers, então economista chefe do Banco e autor do referido documento, apresentava três razões para que os países periféricos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente: 1) o meio ambiente seria uma preocupação “estética” típica apenas dos bem de vida; 2) os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental. Segundo ele, alguns países da África ainda estariam subpoluídos. Nesse sentido, lamentou que algumas atividades poluidoras não fossem diretamente transportáveis, tais como produção de energia e infra-estrutura em geral; 3) pela “lógica” econômica, pode-se considerar que as mortes em países pobres têm um custo mais baixo do que nos países ricos, pois seus moradores recebem salários mais baixos.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo *injustiça ambiental*. Como contraponto, cunhou-se a noção de *justiça ambiental* para denominar um quadro de vida futura no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais. ACSELRAD, Henri, MELLO, Cecília Campello e BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 9.

<sup>130</sup> Tal memorando, de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial, mas que acabou por se tornar público, tendo sido publicado em 1991 em revista de acesso geral, trazia em seu texto a seguinte proposição: “Cá entre nós, o Banco Mundial não deveria incentivar mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?”. Como se vê, a questão que envolve a injustiça ambiental se relaciona com a transferência dos impactos ambientais negativos para a classe menos favorecida, no caso em questão, para os países menos desenvolvidos.

<sup>131</sup> ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p.9.

Como se nota, o pensamento acima é facilmente transportado para o ambiente interno de um país, utilizando-se de forma comparada o sujeito “países desenvolvidos” como a classe dominante da sociedade e o sujeito “países periféricos” como a classe menos favorecida. Assim o fez o movimento americano de Justiça Ambiental, que, conforme Henri Acsehrad

Na experiência dos Estados Unidos, o Movimento de Justiça Ambiental surgiu a partir de meados dos anos 1980, denunciando a lógica socioterritorial que torna desiguais as condições sociais de exercício dos direitos. Ao contrário da lógica dita "Nimby" - "*not in my backyard*" ["não no meu quintal"], os atores que começam a se unificar nesse movimento propugnam a politização da questão do racismo e da desigualdade ambientais, denunciando a lógica que acreditam vigorar "sempre no quintal dos pobres" (Bullard, 2002). Após cerca de 20 anos de crítica e denúncia dos mecanismos produtores da desigualdades ambientais nos Estados Unidos, a questão ganhou visibilidade nacional em 2005, com as evidências do perfil sociodemográfico das vítimas do furacão Katrina, que atingiu Nova Orleans. Antes disso, representantes de algumas redes do Movimento de Justiça Ambiental dos Estados Unidos estiveram no Brasil, em 1998, procurando difundir sua experiência e estabelecer relações com organizações locais dispostas a formar alianças na resistência aos processos de "exportação da injustiça ambiental". Desenvolveram na ocasião contatos com ONG e grupos acadêmicos, que vieram ser retomados posteriormente por meio da realização de várias oficinas no âmbito de diferentes edições do Fórum Social Mundial. Uma primeira iniciativa de releitura da experiência norte-americana por entidades brasileiras deu-se pela realização de um material de discussão elaborado e publicado por iniciativa da ONG Ibase, da representação da Comissão de Meio Ambiente da Central Sindical CUT no Rio de Janeiro e de grupos de pesquisa do Ippur/UFRJ. Os três volumes da série *Sindicalismo e justiça ambiental* (Ibase/CUT-RJ/Ippur-UFRJ, 2000) tiveram circulação e impacto restrito, mas estimularam outros grupos da universidade, do mundo das ONG e do sindicalismo a explorar o veio de tal debate, o que levou à organização do Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, realizado em setembro de 2001 na cidade de Niterói, reunindo representações de diferentes movimentos sociais, ONG, pesquisadores de diferentes regiões do Brasil, além de um certo número de intelectuais e representantes do Movimento de Justiça Ambiental dos Estados Unidos, entre os quais o sociólogo Robert D. Bullard, responsável pelo primeiro mapa da desigualdade ambiental utilizado como base empírica de denúncias pelos movimentos nos Estados Unidos.<sup>132</sup>

De fato, a ideia foi trazida ao Brasil com maior força a partir da criação da Rede Brasileira de Justiça ambiental, em 2001, que já naquele ano, delineou a agenda do movimento de Justiça ambiental conceituado-o como o conjunto de atos que:

Por ocasião do seminário, em setembro de 2001, foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que, após debates, elaborou uma declaração expandindo a abrangência das denúncias para além da questão do racismo ambiental na alocação de lixo tóxico, que fundara a organização nascida no âmbito do movimento negro dos Estados Unidos. A definição da categoria de luta "justiça ambiental" ampliou-se então, designando o conjunto de princípios e práticas que:

<sup>132</sup> ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados** [online], São Paulo, v.24, n. 68, 2010, p. 111-112. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 mai 2014.

- a - asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- b - asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.<sup>133</sup>

### Eduardo Lao Rhodes ao discutir a questão traz uma definição para Justiça Ambiental

The fair treatment of all races, cultures, incomes, and educational levels with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. Fair treatment implies that no population of people should be forced to shoulder a disproportionate share of the negative environmental impacts of pollution or environmental hazards due to lack of political or economic strength.<sup>134</sup>

Nota-se da definição uma abrangência do termo para questões das mais diversas. Entretanto, para o trabalho aqui posto, a questão principal da Justiça ambiental, no ambiente local, gira em saber se os impactos ambientais negativos devam ou não ser suportados principalmente pela camada menos favorecida da sociedade. Acredita-se que não, apesar das experiências demonstrarem uma primazia realística de suporte dos danos ambientais, aqui incluídos não somente aqueles danos decorrentes de violações ao ambiente natural, pela camada mais pobre da população urbana, que tem sofrido de forma bem mais visível os reflexos da urbanização.

De fato, apesar de não ser um conceito, no Brasil, tão difundido como de outras situações jurídicas já mais desenvolvidas pelos pesquisadores, o termo Justiça Ambiental já vem sendo bastante utilizado no âmbito jurídico brasileiro. Luiz Carlos Costa expõe que

É fato notório que as minorias, os socialmente excluídos, os economicamente menos agraciados, suportam os ônus ambientais das maiorias. Não é novidade o fato das comunidades das periferias se avizinharem dos lixões. Há pessoas que sobrevivem dos restos encontrados nesses locais. Restos que tem sua origem nos bairros ricos. De forma geral, os setores mais abastados têm acesso a boas condições ambientais,

<sup>133</sup> ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados** [online], São Paulo, v.24, n. 68, 2010, p. 111-112. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 mai 2014. .

<sup>134</sup> RHODES, Eduardo Lao. **Environmental Justice in America** – a new paradigm. Bloomington: Indiana University Press, 2003, p.19.

mas o preço é pago pelos setores sociais excluídos. O desinteresse e a incapacidade dos grupos de elite em lidar com essa situação desafia um conceito de Justiça Ambiental. As reivindicações das periferias por melhores condições de vida também, ainda que o termo Justiça Ambiental seja raramente utilizado.<sup>135</sup>

Verifica-se nos autores citados a correlação entre a Justiça Ambiental e Justiça Social. Isto porque tal conceito está intrinsecamente ligado à Justiça Social, objetivo da República Federativa do Brasil expressamente disposto por nosso constituinte originário<sup>136</sup>, o que reforça ainda mais a necessidade de se ter aliado ao processo de construção de obras de infraestrutura, o respeito a tal objetivo. Não há como separar as questões ambientais das sociais inclusive porque, em muitas situações, as violações ocorrem de forma simultânea, tanto no âmbito social quanto no âmbito ambiental. Ademais, como está se estudando o problema relativo ao meio ambiente urbano, questões ambientais acabam se confundindo com questões sociais, como por exemplo quando se analisa o impacto de uma desapropriação sobre a moradia de um cidadão pois, ao tempo que se está diante da moradia como problema social, questões ambientais urbanas também surgem, como por exemplo, o questionamento acerca do motivo pelo qual aquela pessoa irá arcar com o ônus do desenvolvimento urbano.

E esta caminhada conjunta de Justiça Ambiental e Social em muito se relaciona com a origem do movimento de Justiça Ambiental no Brasil que procurou exatamente trazer para a agenda ambiental também as questões sociais. Henri Acselrad confirma tal fato discorrendo que

A noção de "justiça ambiental" exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de ressignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões sociais do emprego e da renda.<sup>137</sup>

As afirmações do autor são corroboradas pela Constituição Federal que traz disposições que unem tanto a questão ambiental como a social, como, por exemplo, o artigo que trata do objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre justa e solidária,

---

<sup>135</sup> COSTA, Luiz Carlos. **Pneumáticos na OMC** – Um enfoque de Justiça Ambiental. 2008. 129 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2008, p.81.

<sup>136</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

<sup>137</sup> ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados** [online], São Paulo, v.24, n. 68, 2010, p. 108. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 14 May 2014.

pautado na proteção do meio ambiente (Art. 1º, 3º, 170 e 225 da Constituição Federal). Para citar de forma mais detalhada a legislação brasileira no que concerne à Justiça ambiental urbana e social, o estatuto da cidade traz disposição inovadora, que toca no ponto crucial da distribuição dos ônus decorrentes do desenvolvimento urbano ao adotar como diretriz geral a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”<sup>138</sup>. No mesmo caminho, o plano diretor participativo de fortaleza, Lei Complementar nº. 062, de 02 de fevereiro de 2009, dispõe que

Art. 3º São princípios da Política Urbana:

[...]

§ 1º As funções socioambientais da cidade serão cumpridas quando atendidas as diretrizes da política urbana estabelecidas no art. 2º da Lei Federal n. 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade – das quais cabe ressaltar:

[...]

V — o desenvolvimento sustentável, promovendo a repartição equânime do produto social e dos benefícios alcançados, proporcionando um uso racional dos recursos naturais, para que estes estejam disponíveis às presentes e futuras gerações.

Como se nota, o legislador infraconstitucional, atento aos objetivos consagrados em nossa Constituição, em especial aquele que determina a busca de justiça social, consagrou norma importante no que toca à fiscalização e preservação da justiça ambiental, não se podendo defender qualquer tipo de tese que se afaste da distribuição equitativa dos ônus de urbanização, incluindo-se aí os ônus ambientais.

É ainda necessário estar atento que quando se discorre em injustiça ambiental, não podemos esquecer o aspecto ambiental urbano, que se diferencia de seu aspecto ecológico<sup>139</sup>. Isto porque eventuais impactos ambientais e sociais não se resumem a questão do ambiente

<sup>138</sup> Art. 2ª, IX do Estatuto da Cidade.

<sup>139</sup> Aqui o aspecto ecológico é tido como aquele que trata das questões do meio ambiente natural, excluindo-se o denominado meio ambiente artificial, que engloba o meio ambiente urbano. O seguinte julgado destaca a proteção também do meio ambiente artificial em nosso ordenamento: ADMINISTRATIVO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROPAGANDA ELEITORAL. DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. AUSÊNCIA DE MATÉRIA ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. (...) A pretensão ministerial na ação civil pública, voltada à tutela ao meio ambiente, direito transindividual de natureza difusa, consiste em obrigação de fazer e não fazer e, apesar de dirigida a partidos políticos, demanda uma observância de conduta que extravasa período eleitoral, apesar da maior incidência nesta época, bem como não constitui aspecto inerente ao processo eleitoral. 5. **A ação civil pública ajuizada imputa conduta tipificada no art. 65 da Lei 9.605/98 em face do dano impingido ao meio ambiente, no caso especificamente, artificial, formado pelas edificações, equipamentos urbanos públicos e comunitários e todos os assentamentos de reflexos urbanísticos, conforme escólio do Professor José Afonso da Silva.** Não visa delimitar condutas regradas pelo direito eleitoral; visa tão somente a tutela a meio ambiente almejando assegurar a função social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182 da Constituição Federal. 6. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Maceió - AL, ora suscitado (Negrito nosso). BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 113433/AL. Primeira Seção. Relator: Arnaldo Esteves Lima. DJ data: 19/12/2011.

físico, apesar de que a ideia de injustiça ambiental foi originariamente pensada em relação a aspectos do meio ambiente natural.

Em relação às grandes obras de infraestrutura que envolvem os megaeventos esportivos, objeto do presente trabalho, a questão da Justiça ambiental é evidente, no intuito de se questionar quem, de forma mais ativa, irá suportar os ônus de tais obras urbanas e de qual camada social realmente se favorecerá de tais empreendimentos.

### ***3.2.4 As desapropriações e a justiça ambiental urbana***

Dentro do contexto de realização de obras urbanas, necessário se torna discutir o problema gerado pelas desapropriações necessárias às grandes construções. Isto porque a desapropriação em si já é claramente um ônus para o cidadão desapropriado visto que será desapossado de seu bem contra seus interesses. É óbvio que a propriedade, como ressaltado, traz junto a sua função social, de modo que seria possível justificar a desapropriação com base em tal conceito, ou mesmo através de argumentação da predominância do interesse da coletividade.

Entretanto, algumas perguntas surgem quando se estuda a situação aqui posta. Seriam os expropriados os únicos a arcar com o ônus do desenvolvimento urbano? Não deveriam ser recompensados por isto? A recompensa seria apenas financeira? O Estado também não deve suportar o ônus desse desenvolvimento? Acredita-se que este ônus deve ser distribuídos a toda a coletividade, inclusive ao Estado.

Analisando-se obras urbanas anteriores realizadas em outras cidades de diferentes localidades, tem se verificado inúmeras desobediências aos direitos fundamentais do cidadão no projeto e desenvolvimento das mesmas. E como ocorrem tais violações? Das mais diversas maneiras, mas de uma forma geral através do suporte dos ônus das obras principalmente pelas camadas menos favorecidas. Por exemplo, ao elaborar o projeto de uma obra, o Poder Público acaba por definir traçados desta obra que impactem principalmente sobre a população de baixa renda, que não possuirão força suficiente para questionar tais projetos.

Assim, ao escolher os bens particulares que serão alvo de desapropriação para realização de uma grande obra, os principais alvos são os imóveis de pessoas de baixa renda, visto que, além da questão da resistência, os valores a serem pagos a título de indenização serão baixos e, como muitos dos moradores não possuem sequer título de propriedade dos bens, a administração pública utiliza tal fragilidade jurídica para pressionar os moradores a aceitarem valores abaixo do de mercado a título de indenização.



De fato, em situações já vivenciadas pelo mundo, o desenvolvimento urbano tem se realizado com a sobrecarga de ônus na população mais carente. Enrique Ortiz Flores cita, por exemplo:

El caso de los desalojos masivos emprendidos por el gobierno de la República Dominicana, com el pretexto de rescatar el Río Ozama de la contaminación que generan los asentamientos populares ubicados em sus márgenes y, com el fin de embelecer la ciudad para las celebraciones del Quinto Centenario, son claro ejemplo de la injusticia que um gobierno puede cometer com su próprio Pueblo, Baste em recordar que el propio decreto presidencial para efectuar el desarrollo de esta zona, señala que las tierras rescatadas de estos barrios se utilizarán para la construcción de parques y para el desarrollo de atividades turísticas como la construcción de marinas, hoteles e otros servicios.<sup>140</sup>

Raquel Rolnik, relatora especial<sup>141</sup> da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia, também trouxe relatos de suporte de ônus do desenvolvimento por setores menos favorecidos da sociedade quando da realização de grandes obras urbanas de suporte a megaeventos esportivos já realizados. Em um de seus informes afirma que:

Entre los ejemplos de consecuencias desproporcionadas en los grupos particularmente vulnerables a la discriminación se incluyen: a) en Atenas, las comunidades romaníes fueron el principal objetivo de los desplazamientos ; b) en Atlanta, fueron predominantemente objeto de desplazamiento los afroamericanos; c) en Sydney, se desplazó a comunidades aborígenes de zonas cercanas a los sitios olímpicos con el fin de embellecer la ciudad; d) en Beijing, la mayoría de las víctimas de desalojos fueron trabajadores migrantes; e) en Vancouver, la ciudad contrata servicios de seguridad privados para retirar a las personas sin hogar y los mendigos de las zonas comerciales<sup>142</sup>

Nota-se que a problemática da distribuição não equitativa dos ônus é tema já recorrente e que, com a chegada dos grandes eventos ao Brasil merece especial atenção.

Desta forma, necessário se torna verificar a proteção jurídica dada a estas pessoas que suportam de forma mais clara os ônus do desenvolvimento urbano. Quando da análise de tal problema, a Constituição Federal<sup>143</sup> prevê como um de seus objetivos fundamentais, em seu artigo 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Trata-se de comando constitucional que não deve ser esquecido e que deve ser perseguido não apenas na

<sup>140</sup> FLORES, Enrique Ortiz. Vivienda e desarrollo urbano justo y sustentable. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Direito a Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fase, 1993, p. 74.

<sup>141</sup> Um relator especial é pesquisador independente designado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU no intuito de examinar a situação de um país ou um assunto concreto de direitos humanos e informar a este respeito. Exerce o cargo a título honorário e não integra o pessoal da ONU nem recebe qualquer salário enquanto no desempenho de seu mandato.

<sup>142</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Informe da Relatoria Especial sobre moradia adequada**. 2009, p. 5. Disponível em [http://www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Resolutions/A-HRC-13-20/A-HRC-13-20\\_SP.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Resolutions/A-HRC-13-20/A-HRC-13-20_SP.pdf). Acesso em 20 jun 2014.

<sup>143</sup> Também é assegurado na Constituição o direito fundamental ao meio ambiente sadio, conforme artigo 225, estando ambos os dispositivos profundamente vinculados.

perspectiva ideológica, mas em uma perspectiva de concreta efetivação. Tal objetivo tem claro caráter indutor de transformações sociais, não podendo ser lido e esquecido quando da interpretação das normas postas em nosso ordenamento.

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária deve fundamentar e orientar a atuação estatal seja no planejamento, elaboração e aplicação de políticas públicas, assim como também deve servir de parâmetro para a interpretação e aplicação do direito.

Não é diferente quando se trata do processo de desapropriação. Tal processo deve seguir em sintonia com o mandamento constitucional de criação de uma sociedade livre justa e solidária. Assim, desde o projeto até a concretização da remoção dos ocupantes dos imóveis objetos de desapropriação para grandes obras urbanas, deve o poder público buscar soluções que privilegiem uma maior justiça social, incluindo-se aqui a justiça ambiental urbana. Isto porque tais obras devem beneficiar a maior camada da população, que é pobre, e não apenas setores dominantes, como, por exemplo, os empreendedores. Neste sentido, inclusive, existem normas locais que protegem os moradores de baixa renda contra tais ações.

Por exemplo, socorrendo-se dos artigos 197 e 198 do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, verifica-se que os projetos públicos, por serem empreendimentos que podem gerar impactos, a aprovação dos projetos e a emissão de alvará de funcionamento estão condicionadas à elaboração do estudo de impacto de vizinhança (EIV) e sua aprovação prévia pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Vejamos o que dispõe parte do artigo 197:

Art. 197 - São considerados empreendimentos geradores de impactos:

[...]

III - os empreendimentos públicos ou privados que geram:

[...]

c) repercussão ambiental significativa, provocando alterações nos padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança ou na paisagem urbana e patrimônio natural circundante;

d) alteração ou modificação substancial na qualidade de vida da população residente na área ou em suas proximidades, afetando sua saúde, segurança ou bem-estar; e) alteração de propriedades químicas, físicas ou biológicas do meio ambiente; f) prejuízos ao patrimônio paisagístico, histórico e cultural do Município.

Art. 198. Para fins de análise do nível de incomodidade e/ou de impacto dos empreendimentos geradores de impactos, deverão ser observados os seguintes fatores:

[...]

§ 1º A aprovação de projetos e a emissão de alvará de funcionamento para os empreendimentos geradores de impactos estão condicionadas à elaboração do estudo de impacto de vizinhança (EIV) e sua aprovação prévia pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), salvo as obras e serviços de infraestrutura básica de serviços públicos que já contarem com a liberação das licenças ambientais previstas pela legislação ambiental.

Nota-se portanto que projetos que causem repercussão ambiental significativa devem se submeter ao crivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Em que pese a exceção aprovada no §1º do art. 198, verifica-se uma preocupação da legislação em permitir a participação da População na aprovação de Projetos que envolvam a questão urbana, no intuito de defesa dos seus interesses, isto porque o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano conta com a participação da Sociedade Civil.<sup>144</sup>

Já a Lei Orgânica do Município de Fortaleza preconiza, em seu artigo 149, que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

- I – a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo:
  - a) em área de risco, tendo nestes casos o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;
  - b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro;

Verifica-se expressa preocupação quanto às remoções através de desapropriações de pessoas de baixa renda, tentando garantir que tais parcelas da população não suportem de forma agressiva os impactos das obras e priorizando, desta forma, a Justiça Ambiental em relação aos removidos.

### ***3.2.5 Justiça ambiental urbana e gentrificação***

Um outro conceito que vem se difundido no país é o de gentrificação, trazido do direito comparado, assim como as discussões acerca da Justiça Ambiental e que está intrinsecamente relacionado com a distribuição dos ônus do desenvolvimento urbano.

O termo, com origem na palavra inglesa *gentry*<sup>145</sup>, é uma tradução literal da palavra americana *gentrification*, que foi bastante utilizada para designar situações ocorridas principalmente nas cidades da América do Norte, onde moradores de localidades vivenciaram ondas de exclusão e expulsão de suas moradias por fatores dos mais diversos, atos esses

<sup>144</sup> O próprio plano diretor de Fortaleza dispõe acerca da composição do Conselho no artigo 290, prevendo que “O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), vinculado ao órgão ou entidade responsável pelo planejamento territorial e urbano, será composto de forma paritária entre representantes do Poder Público e a sociedade civil, de acordo com lei específica, que definirá suas competências.”

<sup>145</sup> A palavra *gentry* em tradução literal significa aristocracia, alta sociedade. Quando surgiu na Inglaterra foi tipicamente associada com a aristocracia inglesa.

provocados por terceiros com outros interesses, divergentes dos interesses da população afetada.

Em geral, enquadram-se no conceito de gentrificação várias situações vividas nas cidades, resultados de fatores diversos e que têm como finalidade alterar o espaço urbano de uma determinada localidade, inclusive com a remoção da população residente. Christopher Gaffney elenca algumas situações que podem ser enquadradas como gentrificação, afirmando que

Como um processo de recodificação do espaço, gentrificações são condicionadas por um mundo simbólico altamente carregado. Além de estudos baseados em dados do mercado imobiliário, conhecemos gentrificação quando vemos tipologias de arquitetura, configurações do espaço público e mudanças no design residencial acompanhadas de novos cafés e espaços voltados para o consumo. Padrões socioespaciais em mudança podem ser entendidos como uma característica do neocolonialismo, uma adequação espacial necessária para estimular os fluxos globais do capital, uma “limpeza” do espaço urbano realizada para colocar a cidade no mercado visando a alcançar uma audiência global, ou um investimento capitaneado pelo governo necessário para regenerar o espaço urbano.<sup>146</sup>

Nota-se que o autor, usa a palavra gentrificação no plural, no intuito de reforçar a ideia de ser um conceito aberto, ainda em construção. Isto porque tal conceito, apesar de surgir nos anos 70 quando era relacionada em especial: com a reorganização da geografia social da cidade, com substituição, nas áreas centrais da cidade, de um grupo social por outro, de estatuto mais elevado; um reagrupamento espacial de indivíduos com estilos de vida e características culturais similares; e uma transformação do ambiente construído e da paisagem urbana, com a criação de novos serviços e uma requalificação residencial que prevê importantes melhorias arquitetônicas; atualmente vem ganhando outros contornos. Luis Mendes bem ressalta tal questão:

A gentrificação não é um fenômeno novo, contudo, as suas atuais formas distinguem-se dos primeiros episódios pontuais que se restringiam à cidade centro. As principais diferenças entre as novas formas de gentrificação dos anos 90 e a forma clássica do fenômeno do início dos anos 70 são a escala e a extensão. Diversos estudos urbanos nos últimos quinze anos têm relacionado o processo de gentrificação com as numerosas intervenções de renovação e regeneração urbanas, verificadas ao longo dos anos 80 e 90 em muitas cidades e por vezes favorecidas ou mesmo incentivadas pelas intenções políticas neoliberais dos governos urbanos. A gentrificação, nesses casos, sofre mutações, pois deixa de estar única e exclusivamente associada à reabilitação urbana e passa a estar cada vez mais ligada à regeneração ou mesmo à renovação de inteiros bairros de habitação, situados no centro ou nas suas proximidades e na sua substituição por conjuntos de construções

---

<sup>146</sup> GAFFNEY, Christopher. Forjando os anéis: a paisagem imobiliária pré-olímpica no Rio de Janeiro. **Revista eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 8-24, out./dez. 2013. Disponível em: < [http://www.emetropolis.net/index.php?option=com\\_edicoes&task=artigos&id=80&lang=pt](http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=80&lang=pt) >. Acesso em: 11 jul. 2014, p. 8.

de luxo, integrados, com serviços qualificados, ou outras modalidades de residências de alta qualidade, novos produtos imobiliários destinados a camadas de rendimentos elevados.<sup>147</sup>

Nota-se que a ideia de gentrificação em muito está relacionada com renovação de bairros, de formas das mais diversas. Inclusive, com a renovação através de atos do poder Público, como, por exemplo, através de obras urbanas. O mesmo autor esclarece que:

De anomalia local e esporádica, limitada à cidade centro, a gentrificação passou a constituir-se como estratégia global ao serviço dos urbanismo neoliberal e dos interesses da reprodução capitalista e social, tendo-se generalizado por todo o mundo urbano. É certo que, na realidade, essa evolução evidencia-se de diferentes formas, em diferentes bairros e cidades, e segundo ritmos temporais diferentes. Por ser uma expressão da formação socioeconômica capitalista subjacente e mais ampla, a gentrificação numa cidade específica irá exprimir as particularidades da constituição do seu espaço urbano. Em diferentes graus e a partir sensivelmente dos anos 90, a gentrificação evoluiu em muitos casos no sentido de uma estratégia urbana crucial, ao serviço da ofensiva neoliberal levada a cabo pelo setor privado, pelo mercado em geral e pelos governos urbanos<sup>148</sup>

Desta forma, e aqui é importante ressaltar para a finalidade do presente trabalho, o conceito de gentrificação pode também estar vinculado a atos estatais, sejam eles realizados com influências de classe sociais mais abastadas ou não, visto que, em muitas situações, impossível inclusive se torna demonstrar empiricamente tal influência.

É certo que pesquisadores da área do direito não analisaram ainda com enfoque necessário a questão da gentrificação, deixando tal encargo para pesquisadores das áreas de arquitetura e urbanismo, geografia, dentre outros. Ocorre que, por ser um fenômeno social que afeta diretamente os direitos dos cidadãos, não há como se negar a necessidade de estudar a questão, em especial com olhares voltados para a ciência do direito. Na verdade, não se exige muito esforço para relacionar tais atos com as questões jurídicas, até mesmo porque, conforme já ressaltado neste trabalho, o direito não se resume às normas, mas também a análise dos fatos sociais que influenciam em uma corrente cíclica a elaboração, interpretação e aplicação das normas.

Verificando o conceito de gentrificação, apesar de aberto, nota-se inicialmente sua clara relação com a questão da Justiça Ambiental, pois, ao se praticar atos considerados como de gentrificação se está, na verdade, distribuindo de forma desigual ônus. No caso do corte epistemológico deste trabalho, que analisa o ônus do desenvolvimento urbano para as sedes dos megaeventos, se há a ocorrência do citado fenômeno, de forma consequente também se estará diante de um caso de Injustiça Ambiental.

---

<sup>147</sup> MENDES, Luis. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. **Cadernos Metropole**. São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 473-495, jul/dez 2011, p. 480.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 479.

Para tal, a abordagem do conceito de gentrificação, para efeitos deste trabalho, será com enfoque na retirada de pessoas de baixa renda de uma determinada comunidade por entes estatais, situada em áreas consideradas nobres, para outras áreas, não nobres, em locais mais afastados da elite de uma cidade. Para isto, deve ser verificado se a construção de obras urbanas pode ser considerada, em determinadas situações, como um ato de expulsão de comunidades carentes de áreas consideradas nobres o que caracterizaria, ao mesmo tempo, um caso de injustiça ambiental e de gentrificação. Deve ser verificado se a escolha dos locais para realização das obras de fato cai sobre as camadas mais pobres com a consequente necessidade de retirada das mesmas daquela localidade.

Como priorizado pelo Estatuto da cidade, o ônus do desenvolvimento urbano deve ser distribuído de forma equitativa e, caso não o seja, necessária se torna a intervenção dos poderes, em especial do executivo e do judiciário, para garantir a aplicação da lei nos casos concretos postos. No caso dos megaeventos esportivos, a pretensa organização e urbanização de pontos da cidade, no intuito de melhor receber os visitantes bem como dar suporte de infraestrutura para a organização dos eventos deve ser bancada em especial pelos beneficiários e organizadores dos eventos, sem que se atinja de forma substancial comunidades que não tem têm relação direta com o evento.

Isto porque, em muitas situações de obras urbanas, e o caso aqui estudado é uma delas, para dar suporte às mesmas, necessário se torna a realização de desapropriações em imóveis. As desapropriações atingem camadas da população e, portanto, remove pessoas de seus imóveis para a construção de equipamentos públicos. Em algumas situações, o próprio Estado, sensível à questão da moradia, disponibiliza novos locais para que as pessoas removidas possam residir, minimizando os efeitos adversos da desapropriação.

A pretensa finalidade pública e o benefício à coletividade das obras são, em muitas situações, utilizados para justificar atos de expropriação de bens. Entretanto, deve ser verificado nos casos concretos posto se realmente há uma supremacia do interesse público sobre o direito das pessoas afetadas. Um primeiro caminho para se conseguir verificar tal situação é através de estudos que indiquem os prejuízos e benefícios das obras, estudo este que deve ser discutido e debatido com as comunidades afetadas, com esclarecimentos e recebimento de propostas de sugestões de alterações. Somente desta forma, pode se conseguir ou ao menos minimizar as desigualdades na distribuição do ônus da obra, garantindo a justiça ambiental urbana.

De fato, a questão que envolve a supremacia do interesse público não deve ser utilizada como justificativa para realização de atos de considerados como de gentrificação,

como, por exemplo, a retirada de famílias de baixa renda de locais considerados nobres para bairros mais distantes, realizando uma segregação forçada.

Por tais motivos, necessária se torna a existência de transparência nos atos estatais no intuito de esclarecer os motivos ensejadores da escolha de determinado traçado para as obras, bem como o local escolhido para alojar as famílias afetadas. Sem a fundamentação necessária e transparência nos atos, não há como negar que possíveis atos estatais podem ser plenamente enquadrados como casos de gentrificação e, de forma consequente, de Injustiça Ambiental.

### **3.3 O direito fundamental à participação popular e sua efetividade**

O ordenamento jurídico brasileiro consagra o regime democrático no país. Assim, não resta qualquer dúvida de que o povo tem reconhecido o seu direito de participação na vida da nação. Entretanto, questionamentos como até onde pode ir esta participação são frequentemente realizados, em especial por ser consagrada na ordem jurídica atual, predominantemente, a democracia representativa, que não garante de forma plena e direta a participação dos cidadãos em todas as esferas governamentais.

Busca-se aqui discutir uma das facetas do regime democrático, abordando a participação popular no contexto dos megaeventos, com enfoque, que é a tônica do trabalho, nas obras de infraestrutura urbana para tais eventos. Para tanto, será discutida a participação antes mesmo da definição de quais obras serão necessárias até a execução das mesmas.

As obras projetadas para que sirvam de suporte aos megaeventos esportivos servirão de base estrutural para os habitantes das cidades que sediarão os eventos e irão interferir no cotidiano da vida destas pessoas. Assim, não há como negar que os cidadãos afetados por tais obras tenham o direito de opinar na forma como as mesmas serão desenvolvidas, desde seu projeto inicial até sua implementação. Tal participação é plenamente justificada em face das normas existentes e válidas, conforme será demonstrado.

Importante ainda que seja destacada a interligação entre este direito de participação com os direitos anteriormente discutidos, no caso o direito à moradia urbana e ao meio ambiente urbano. A participação democrática em muito se relaciona com tais direitos pois é através da participação que os cidadãos podem exprimir suas insatisfações e reivindicações, no intuito de garantir o respeito e a efetivação dos dois direitos discutidos.

### 3.3.1 O direito fundamental à participação popular no ordenamento jurídico

Não há dúvida que no Brasil convive-se com um regime democrático, em que a população, seja de forma direta ou indireta, é provocada a participar da vida política do país. A Constituição Federal confirma tal asserção no parágrafo único do artigo inaugural do texto, permitindo e exigindo a participação indireta através do sufrágio universal, ou mesmo a direta, através do referendo, do plebiscito ou da iniciativa popular<sup>149</sup>. Mas tal participação não se resume a citados institutos.

Se todo o poder emana do povo, tem-se como corolário de tal afirmação normativa que o povo tem o direito de, além de eleger seus representantes, fiscalizar e participar da gestão política. Isto porque o voto não é o único meio de exercício da democracia. Outras formas de participação política, dentro de um contexto democrático devem ser fomentadas e aplicadas, garantindo uma maior legitimidade aos representantes eleitos. É claro que o cidadão não poderá substituir o gestor eleito e tomar as decisões que foram a ele atribuídas. Esta tarefa é do próprio gestor público. Entretanto, não há como se negar que a população tem o direito de participar e de opinar nas escolhas políticas que irão afetá-la.

Como já ressaltado, a Constituição Federal consagra a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito<sup>150</sup>. Desta forma, inegável que o Constituinte elegeu como direito fundamental a democracia, que tem como essência, a participação popular em seu governo<sup>151</sup>. Isto porque um país democrático não é só aquele que elege

---

<sup>149</sup> Art. 14, CF.

<sup>150</sup> Art. 1º, caput da Constituição Federal de 1988.

<sup>151</sup> Como exemplo de disposições constitucionais que indicam para o deito à participação popular podemos citas: No art. 14, assegura a idéia da soberania popular e o voto direto e secreto de igual valor para todos, prevendo ainda o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, instrumentos importantes da democracia participativa. No âmbito municipal, o art. 29, XII, garante participação no planejamento e o art. 31, § 3º, garante a ampla fiscalização das contas. Ao disciplinar os princípios que regem a administração pública o Art. 37, § 3º, possibilita ainda a criação de outras formas de participação do usuário na administração pública. Há também a possibilidade da participação popular no processo legislativo, através de audiências públicas e reclamações contra atos das autoridades, nas comissões das casas legislativas, previstas no Art. 58, II e IV, bem como a participação diretamente na produção de leis, através da iniciativa popular prevista no Art. 61, § 2º. Prevê ainda a participação de cidadãos no Conselho da República, conforme disposto no Art. 89, VII, e a participação de entidades de representação de classe na escolha do quinto constitucional para integrantes dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Estaduais e do Distrito Federal, conforme disciplinado no Art. 94. Disciplina também a participação popular na gestão da atividade de administrar, tais como: dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento da política agrícola (Art. 187); dos trabalhadores, empregadores e aposentados nas iniciativas relacionadas à seguridade social (Art. 194, VII); da comunidade em relação às ações e serviços de saúde (198, III); da população através de organizações representativas nas questões relacionadas à Assistência Social (Art. 204, II); a gestão democrática do ensino público (206, VI); da colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (Art. 216, § 1º); da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente (Art. 225); de entidades não governamentais na proteção à assistencial integral à saúde da criança e adolescente (Art. 227, § 1º) e das comunidades indígenas, inclusive nos lucros, das atividades que aproveitem os recursos hídricos e minerais das suas terras (231, § 3º)



democraticamente seus administradores públicos, mas que também propicia aos cidadãos outras formas de participação no governo. Trazendo à baila a lição de Hugo de Brito Machado Segundo, quando discorre sobre a democracia em sua obra, temos que:

a forma de governo na qual todos aqueles que se acham sob sua disciplina têm iguais oportunidades de, livremente, interferir na sua formação e na sua condução, podendo dele participar ou escolher, fiscalizar e criticar os que dele participam <sup>152</sup>

Assim, a democracia garante aos cidadãos não somente a escolha de seus representantes, mas a participação na tomada de decisões relevantes para a Sociedade. Em relação à participação política, o autor acima citado discorre: “Outra providência que pode ser adotada, para aperfeiçoamento da legitimidade da ordem jurídica, é o incremento na participação política dos cidadãos. Afinal, a democracia pressupõe a participação” <sup>153</sup>. Logo, deve haver o estímulo à participação popular nos processos do país em geral, como, por exemplo, aqueles que visem às obras para os megaeventos.

É certo que já se tem discutido acerca de uma eventual crise da democracia por representação, em vários países do mundo, em especial com questionamentos referentes à representatividade e legitimidade do Poder. Apenas para citar um exemplo, Simone Goyard-Fabre destaca que:

Dizer que no fim do século XX surgiu em todos os domínios um fenômeno de crise é uma banalidade; a dúvida surge diante dos múltiplos comportamentos sociopolíticos das instâncias governamentais. Ela leva a desconfiar dos procedimentos racionais de legitimação teoricamente em funcionamento numa política democrática. Ao mesmo tempo, pesa uma suspeita sobre a existência de valores suficientemente compartilhados para que possa se estabelecer um consenso com base neles. Por conseguinte, a crise provém do fato de que, no sistema democrático estabelecido, os imperativos estruturais internos são abalados por outros imperativos, dificilmente conciliáveis com os primeiros. Não se trata de uma dificuldade de ordem lógica, mas de um mal-estar concreto e vivenciado, como demonstra a inflação contestatória cuja expressão mais corrente são as manifestações de rua. <sup>154</sup>

No Brasil a situação não é diferente. Há inúmeros questionamentos da população contra seus representantes, decorrentes da forma de condução do país pelos três poderes que, em geral, sofrem inúmeras críticas em suas formas de agir. Reinaldo Gonçalves discorre sobre tal situação:

<sup>152</sup> Machado Segundo, Hugo de Brito. **Fundamentos do Direito**. São Paulo. Atlas, 2010. p. 153.

<sup>153</sup> Ibidem, 2010, p. 225.

<sup>154</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.282.

No MLP brasileiro a trindade da Economia Política (dominação-acumulação-distribuição) é perversa visto que é sustentada por um sistema político corrupto e clientelista. Este sistema não se restringe às relações entre grupos dirigentes e setores dominantes. De fato, ele envolve sindicatos, entidades estudantis, organizações não-governamentais, intelectualidade, grupos sociais no campo da pobreza absoluta e da miséria. De fato, este sistema gera o Brasil Invertebrado, ou seja, a perda de legitimidade do Estado (executivo, legislativo e judiciário) e das instituições representativas da sociedade civil (partidos políticos, centrais sindicais e estudantis organizações não-governamentais, etc.). Trata-se de um social-liberalismo corrompido por patrimonialismo, clientelismo e corrupção e garantido pelo invertebramento e fragilidade da sociedade civil.<sup>155</sup>

Como reflexo desta crise de legitimidade, podem ser citadas como marco destas insatisfações, as manifestações populares do ano de 2013, antes e durante a Copa das Confederações de Futebol, evento esportivo ocorrido no país no mês de Junho. Nos protestos, se viu uma clara discordância com a forma de condução do país pelos gestores políticos em geral, e, como corolário, com a própria representação. Reinaldo Gonçalves também expõe os motivos para tal insatisfação:

O Brasil Invertebrado caracteriza-se pelo fato de que os grupos dirigentes têm sido capazes de cooptar a grande maioria das organizações sociais, sindicais, estudantis e patronais. Grupos sociais não-organizados assim como movimentos sociais de maior envergadura (por exemplo, MST) também são neutralizados por meio de políticas clientelistas. Por um lado, o Brasil Invertebrado permite que os grupos dirigentes exerçam controle sobre lideranças e organizações representativas da sociedade civil organizada e influência sobre seus “clientes” na base da pirâmide de renda. O Brasil Invertebrado é, portanto, mecanismo de garantia de governabilidade. Por outro lado, o Brasil Invertebrado - ausência de organizações representativas confiáveis - provoca frustração e revolta. A situação agrava-se quando se constata que a impunidade de corruptos e corruptores continua como a regra geral que tem poucas e surpreendentes exceções. Ademais, a percepção cada vez mais generalizada é que grandes grupos econômicos desempenham papel de atores protagônicos via abuso do poder econômico, corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. Portanto, a grande maioria da população sente-se traída e desamparada ao mesmo tempo em que o cotidiano do cidadão brasileiro é de humilhação e sofrimento. Há, então, razões mais do que evidentes para revolta e protestos populares.<sup>156</sup>

Vê-se que a insatisfação decorre, dentre outros fatores, de uma crise de legitimidade, muito gerada pela perda de confiança na representatividade. Entretanto, é de bom alvitre ressaltar que os problemas da representatividade não se encontram somente nos

<sup>155</sup> GONÇALVES, Reinaldo. **Déficit de governança e crise de legitimidade de Estado no Brasil**. Disponível em [http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_deficit\\_de\\_governanca\\_e\\_crise\\_de\\_legitimidade\\_r\\_goncalves\\_13\\_07\\_13.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_deficit_de_governanca_e_crise_de_legitimidade_r_goncalves_13_07_13.pdf) Acesso em 01 Fev 2014.

<sup>156</sup> GONÇALVES, Reinaldo. **Déficit de governança e crise de legitimidade de Estado no Brasil**. Disponível em [http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_deficit\\_de\\_governanca\\_e\\_crise\\_de\\_legitimidade\\_r\\_goncalves\\_13\\_07\\_13.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_deficit_de_governanca_e_crise_de_legitimidade_r_goncalves_13_07_13.pdf) Acesso em 01 Fev 2014.

representantes. Há um conjunto de fatores que justificam questionamentos diversos acerca da representatividade na democracia. José Murilo de Carvalho cita que:

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermédio de favores pessoais perante o executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.<sup>157</sup>

O mesmo autor, também considera que a questão da representatividade é um dos problemas a serem solucionados, afirmando que:

Para muitos, o remédio estaria nas reformas políticas mencionadas, a eleitoral, a partidária, a da forma de governo. Essas reformas e outros experimentos poderiam eventualmente reduzir o problema central da eficácia do sistema representativo. Mas para isso a frágil democracia brasileira precisa de tempo. Quanto mais tempo ela sobreviver, maior será a probabilidade de fazer as correções necessárias nos mecanismos políticos e de se consolidar.<sup>158</sup>

Nota-se a ideia contida na afirmação do autor, de que a representatividade prevista na Constituição não está satisfazendo as necessidades reais existentes. Paulo Bonavides confirma tal ideia:

Observa-se uma ruptura entre Estado e a Sociedade, entre governantes e governados, entre o representante e o cidadão, tudo em proporções nunca vistas, acentuadas, ao mesmo passo, por um estado geral de desconfiança e descrença e até mesmo menosprezo da cidadania em relação aos titulares do poder. De último, tem-se averiguado que a legalidade está no poder, enquanto a legitimidade permanece fora. E como os dois princípios não coincidem, mas primeiro se hostilizam, rompem-se o equilíbrio e a harmonia do sistema constitucional e a Sociedade fica a um passo do abismo. E toda ordem representativa cai também debaixo de suspeição tocante à sua natureza democrática, cada vez mais rarefeita em virtude da distância que vai da vontade popular à vontade representativa, cabendo a esta e não àquela governar efetivamente.<sup>159</sup>

Neste sentido, um dos caminhos para amenizar tal problemática é permitir que o cidadão possa participar da vida política do País através de outros meios além daqueles expressamente previstos no ordenamento, concretizando portanto a democracia. Paulo Bonavides reconhece a necessidade de uma participação popular mais efetiva no Brasil, ao discorrer sobre o tema democracia, que considera, dentro de suas classificações em gerações de

<sup>157</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 223-224.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 224

<sup>159</sup> BONAVIDES, Paulo. **A constituição Aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1996, p. 29.

direitos, como um direito de quarta geração. Entende o autor que somente pode se falar na existência de democracia se houver efetiva participação do povo, discorrendo que:

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença do povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.<sup>160</sup>

Dando importância fundamental ao fator democrático, o pesquisador cearense defende a necessidade de uma maior participação da população nas ações do Estado, com a supremacia da democracia direta sobre a indireta, para que se supere a citada crise de legitimidade. Expõe que:

Urge outra vez fazer legítima a lei, repolitizada pela legitimidade; tal repolitização, todavia, unicamente ocorre, a esta altura na crise das instituições do Estado brasileiro, mediante recurso à introdução eficaz dos mecanismos plebiscitários da democracia participativa de primeiro grau, que é a democracia direta ou semi-direta.<sup>161</sup>

Nota-se uma clara defesa do instituto da democracia direta que, no pensamento do autor, deve ser implementada inicialmente no âmbito dos municípios. De fato, a ideia de supremacia da democracia direta sobre a indireta já estava presente nas obras do autor em momentos anteriores de seus trabalhos, quando discorreu, por exemplo, que,

Teremos ocasião bastante de demonstrar e justificar, a seguir, essa assertiva, sendo, porém, desde já, suficiente antecipar nosso juízo de valor acerca da completa e absoluta superioridade da primeira sobre a segunda, isto é, da democracia direta sobre a democracia indireta ou representativa.<sup>162</sup>

Isto não implica, e na verdade seria impossível, uma plena abolição da representatividade, mas apenas uma complementaridade entre democracia direta e indireta, utilizando-se do termo utilizado por Boaventura de Sousa Santos. Tal autor, ao discutir sobre democracia, conclui que

“1ª tese: Pelo fortalecimento da demodiversidade. Essa tese implica reconhecimento que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo

<sup>160</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 283.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 282.

<sup>162</sup> BONAVIDES, Paulo. **A constituição Aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1996, p. 17.

contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas.<sup>163</sup>

Buscando a legislação comparada, em que pese no Brasil não haver expressa disposição constitucional quanto a participação direta do cidadão na gestão política do país, corrobora a ideia de que uma democracia não pode conviver sem o estímulo à participação popular o dispositivo da Constituição Colombiana, país que também se define através da Constituição como democrático. O artigo segundo da citada norma superior, dispõe em seu texto:

**ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.<sup>164</sup>

Verifica-se nesta norma expressa disposição de incentivo à participação da população em todas as decisões que possam afetá-la. E esta obrigação de incentivo seria do Estado, através de mecanismos dos mais diversos, como, por exemplo, por meio de consultas aos cidadãos afetados por qualquer projeto do Estado.

No Brasil, além das disposições constitucionais e legais aqui tratadas, não há, de fato, norma constitucional expressa quanto à participação da população, por exemplo, em projetos técnicos para realização de grandes obras. Não existe, tomando como exemplo a Constituição colombiana citada, um dispositivo que incentive a participação popular em todas as atividades do Estado. Entretanto, como dito, não é necessário um dispositivo constitucional expresso para que seja assegurado no Brasil tal direito, em que pese a existência de normas, constitucionais ou não, possam incentivar o Estado a permitir uma maior participação.

Isto porque a participação popular na gestão pública pode ser inclusive reconhecida como direito fundamental. Socorre-se como fundamento principal o disposto no art. 1º, II, da Constituição Federal, que elege a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil. Não há como defender o fundamento cidadania em uma República sem garantir ao cidadão sua ampla participação nas decisões políticas do país, não somente através do voto, mas também através de outros meios democráticos, como, por exemplo, a possibilidade de

---

<sup>163</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002. 678 p. p.77

<sup>164</sup> [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion\\_General/constitucion\\_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)

diálogo com o gestor público acerca dos projetos de desenvolvimento urbano da cidade em que vive.

O exercício da cidadania pressupõe ampla participação da população na condução do País, não somente através do voto e das outras figuras participativas expressamente previstas. Neste sentido, havendo garantia da cidadania, surge como corolário que participação popular está claramente delineada na Carta Constitucional de 1988. Corroborando o caminho seguido pela Constituição Federal e o aqui defendido, o Estatuto da Cidade<sup>165</sup>, prevê expressamente a participação popular nas decisões<sup>166</sup> que envolvam projetos urbanos para o Município.

Com a existência de tal norma, mais evidente tornou-se a obrigação da participação dos cidadãos nos rumos urbanos da cidade. Isto porque o Estado democrático de Direito caracteriza-se por submissão do Estado à lei e, existindo lei garantindo a participação, deve o Estado respeitá-la. E a participação, conforme dispõe tal lei deve ser realizada desde a formulação e até mesmo após a execução de projetos que envolvem a questão do desenvolvimento urbano.

Neste sentido, importante destacar que, nos últimos anos, algumas iniciativas em tema de participação da gestão urbana foram propostas também no âmbito do poder executivo. Pode ser citado, por exemplo, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano que tem, entre suas finalidades, promover a integração entre entidades civis e governo. Vejamos o que dispõe o artigo 10 da Medida Provisória 2.222/2001:

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

<sup>165</sup> Lei nº 10.257/2001.

<sup>166</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

## VI - elaborar o regimento interno.

Posteriormente surge o Conselho das Cidades, regulado pelo decreto 5.031, de 02 de Abril de 2004, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem entre suas funções a de propiciar uma maior participação popular na gestão urbana, inclusive com representantes da sociedade civil fazendo parte de tal Conselho. Citado decreto dispõe, entre outros dispositivos:

Art. 2o. - Ao Conselho das Cidades compete:

[...]

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano;

[...]

IX - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle

social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;

Nota-se a tentativa, no âmbito do Poder Executivo, de realizar uma gestação que permita a participação da população. Entretanto, tal participação ainda é deficitária não trazendo para o mundo fático a real defesa dos interesses das camadas mais pobres da população, seja porque a representação em tais órgãos participativos também não é detentora de legitimidade, seja porque há outros interesses dominantes preponderantes. Em relação a tal situação, o professor Reinaldo Gonçalves explica que

Vale notar que alguns analistas desconhecem o fenômeno do Brasil Invertebrado visto que entendem que o governo Lula (mais do que o governo Dilma) criou mecanismos de democracia participativa com inúmeros conselhos e conferências. O equívoco é imaginar que estes mecanismos tenham tido influência efetiva na formulação de políticas que impliquem em mudanças estruturais que comprometam o pacto entre os grupos dirigentes e os setores dominantes. Para ilustrar, representantes dos trabalhadores (ex-presidentes da CUT) no Conselho de Administração do BNDES simplesmente validaram políticas que levaram à maior concentração e centralização de capital e o deslocamento da fronteira de produção na direção do setor primário-exportador.<sup>167</sup>

Nota-se que realmente houve avanço normativo em relação à questão da participação popular, principalmente no que tange à gestão urbana, havendo uma preocupação no âmbito normativo de garantir tal participação.

<sup>167</sup> GONÇALVES, Reinaldo. **Déficit de governança e crise de legitimidade de Estado no Brasil**. Disponível em [http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_deficit\\_de\\_governanca\\_e\\_crise\\_de\\_legitimidade\\_r\\_goncalves\\_13\\_07\\_13.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_deficit_de_governanca_e_crise_de_legitimidade_r_goncalves_13_07_13.pdf) Acesso em 01 Fev 2014.

De fato, verifica-se um amplo espectro normativo. Em que pese existirem tais normas, o fato é que a participação popular na gestão urbana no país na realidade se encontra ainda deficitária, conforme será demonstrado ao longo deste trabalho.

### ***3.3.2 O direito fundamental à participação popular no orçamento e projeto das obras***

Como ressaltado, a participação, em especial das possíveis comunidades afetadas por obras a serem executadas pelo Poder Público é essencial para garantia da democracia. E tal participação deve ocorrer desde a escolha do tipo de obra a ser executada bem como dos efeitos que a mesma poderá trazer à população. Assim, a partir do projeto da obra, bem como de sua aprovação orçamentária, essencial que haja diálogo com a população envolvida, como forma de garantir a efetividade e a não violação de direitos fundamentais.

Em relação à questão orçamentária, no ordenamento nacional, há dispositivo expresso na lei de responsabilidade fiscal<sup>168</sup> que prevê a necessidade de incentivo à participação popular nos processos de elaboração e discussão dos orçamentos públicos. Vejamos o que dispõe o citado artigo:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Verifica-se do texto que, além da participação na questão orçamentária, há menção a à participação nos processos de elaboração e discussão de planos, que podem ser entendidos como projetos em geral que envolvam os cidadãos. Tal disposição legislativa corroborou o anseio da população brasileira em relação à participação da mesma na gestão Pública. Isto porque, antes mesmo da publicação da lei de responsabilidade fiscal, algumas iniciativas louváveis em termos de participação popular já haviam sido desenvolvidas, o que aumentou

---

<sup>168</sup> Lei complementar 101, de 04 de Maio de 2000.



em muito a pressão popular para a existência de uma garantia de participação em nosso ordenamento, através de lei em sentido estrito<sup>169</sup>.

O caso mais emblemático é o da cidade de Porto Alegre, que se tornou modelo de participação popular exaltado em todo o mundo. Boaventura de Sousa Santos ressalta tal importância afirmando que:

Assim sucedeu na cidade brasileira de Porto Alegre onde, desde 1989, está implantada uma forma de democracia participativa, designada por orçamento participativo, cujo êxito hoje é amplamente reconhecido, tendo sido considerado pela ONU como uma das quarenta melhores práticas de gestão urbana do mundo. É conhecido que o êxito do orçamento participativo não foi estranho à escolha de Porto Alegre como sede do Fórum Social Mundial. (SANTOS, 2002, p. 7-8)

Tal modelo baseou-se no denominado orçamento participativo, que permitia aos cidadãos da cidade participar ativamente do processo orçamentário da cidade. Neste modelo há três princípios básicos<sup>170</sup>, todos com ênfase na participação popular. A implementação se dá através de várias instituições, desde governamentais até organizações comunitárias. O fato é que a experiência de orçamento participativo de Porto Alegre foi amplamente reconhecida, não só na cidade e no Brasil, mas também internacionalmente. A respeito da implantação do orçamento participativo na Europa, Yves Sintomer, Carsten Hezberg e Anja Rocke afirmam que:

Orçamentos participativos emergiram, simultaneamente, em sete países europeus, a maioria da Europa Ocidental. Atualmente, outros processos estão em andamento ou em fase preliminar em mais quatro países. No total, em 2008, existiam mais de cem cidades europeias com orçamento participativo.<sup>171</sup>

Muitas outras cidades brasileiras também o implementaram. O certo é que, a despeito de críticas e possíveis adaptações, o caso do orçamento participativo de Porto Alegre trouxe

<sup>169</sup> Não se está aqui querendo afirmar que não seria possível defender a participação popular sem a existência de uma lei, até mesmo porque, conforme já exposto em momento anterior, alguns dispositivos constitucionais expressos (por exemplo a afirmação de que todo poder emana do povo) poderiam justificar tal participação. Apenas discorre-se que o povo, com a existência de lei expressa que regule a situação, se sentiria mais protegido de eventuais violações.

<sup>170</sup> “Os três princípios são os seguintes: a) Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, formalmente, pelo menos, um estatuto ou prerrogativas especiais; b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia directa e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes; c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado numa combinação de critérios gerais – critérios substantivos estabelecidos pelas instituições participativas com vistas a definir prioridades – e de critérios técnicos- critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao executivo.” Ibidem, 2002, p.25-26.

<sup>171</sup> SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. O orçamento participativo na Europa: potencialidades e desafios. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 41.

benefícios para a população residente naquele município, demonstrando que, mesmo não efetivado de forma totalmente plena, a participação popular tende a trazer vantagens para os cidadãos.

O orçamento participativo e outras formas de participação popular são instrumentos de implementação da democracia participativa, democracia esta que ganha bastante força após a fase autoritária vivida no Brasil<sup>172</sup>. Instaurada a democracia no País, em especial com o advento da Constituição de 1988<sup>173</sup>, a população, principalmente através dos movimentos sociais, cada vez mais reivindica o direito de fazer parte do processo de gestão da coisa pública. Assim, o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal aqui citado pode ser visto como um reflexo de tais reivindicações.

É sabido que a democracia participativa é umas das formas de legitimação do Poder. Permitindo a participação dos cidadãos nos processo orçamentários e em projetos em geral, os gestores públicos acabam por legitimar seus atos, que serão praticados com a participação dos cidadãos diretamente envolvidos. Partindo desta premissa, a participação popular somente traria benefícios aos gestores públicos, que veriam seus atos aprovados pelos cidadãos diretamente interessados, fazendo sua gestão possuir uma maior legitimação.

Em contraposição, eventual resistência dos gestores públicos em permitir tal participação, pode ser uma forma de não permitir um controle popular dos atos praticados, dando margem a práticas políticas que visam não o interesse da coletividade, mas sim interesses dos próprios gestores ou de particulares, em especial aqueles detentores do poder econômico. Assim, a despeito de existir norma legal que dispõe sobre a participação popular, na prática, caso não implementado, tal dispositivo torna-se-ia apenas mais uma norma que não possui implementação efetiva por parte do Poder Público.

### ***3.3.3 A participação popular prevista na lei de responsabilidade fiscal em eventos anteriores***

Como vimos, existe previsão legal na lei de responsabilidade fiscal que determina o incentivo à participação popular quando da discussão, elaboração e aprovação dos planos instrumentos orçamentários.

---

<sup>172</sup> Em especial com o regime militar ditatorial vivido por nosso País desde o golpe militar de 1964 até a redemocratização ocorrida a partir do ano de 1985 e com marco final com a Constituição de 1988.

<sup>173</sup> O artigo 1º da Constituição Federal bem reflete o anseio democrático ao afirmar: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”.

Em que pese as iniciativas aqui já citadas, em algumas situações a aprovação dos orçamentos já ocorreu no país sem qualquer possibilidade da população diretamente interessada opinar sobre os gastos a serem realizados pelo Poder Público, em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal. Como o foco deste trabalho são as obras para os megaeventos esportivos será analisado o caso dos Jogos Pan-americanos de 2007, realizado no Rio de Janeiro.

Os gastos com o pan-americano do Rio de Janeiro foram os maiores da história. Muitas vezes, para não alertar para a grande quantidade de gastos públicos, divulga-se um valor inicial a ser gasto que, quase sempre, não é o valor final gasto. Vejamos o que dispõe o dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, ao analisar os gastos com o evento de 2007:

A divulgação de aumento de gastos frequentemente ocorre muito tempo após terem sido efetuadas e, mesmo assim, nem todos os valores são publicados. Neste sentido, a experiência do PAN 2007 é emblemática. O orçamento estimado em 2001, no momento de pré-candidatura do município à sede era de R\$ 390,15 milhões. Porém, apenas seis meses após o encerramento dos jogos, foram contabilizados os gastos que chegaram a R\$ 3,58 bilhões, segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU), indicando o acréscimo de quase 1.000 % em relação ao valor projetado inicialmente. A ausência de transparência agravou a situação, pois há indícios de que os dispêndios possam ter sido ainda maiores em função do TCU ter constatado que os gastos não foram inteiramente contabilizados e divulgados. Em decorrência disso o órgão O instaurou três processos investigativos. Ou seja, o direito à informação pública novamente não foi respeitado.

No caso da preparação para os Jogos Olímpicos, há apenas uma estimativa inicial de orçamento constando no dossiê de candidatura, mas que, segundo depoimento do presidente da Autoridade Pública Olímpica, pode ser reajustada em quase o dobro já neste ano de 2012<sup>174</sup>.

E muitos destes gastos foram realizados não para beneficiar a população que realmente necessitava. Colacionamos outro trecho do relatório citado:

Por fim, concluímos que a atuação do Estado, através de seus gastos em um festival esportivo, privilegiou as despesas que favoreceram o atual padrão de acumulação capitalista no meio urbano, através de uma transferência de R\$ 2,8 bilhões de recursos públicos para poucos. De fato, os Jogos Pan-americanos de 2007 serviram de elemento aglutinador de dirigentes esportivos, empresários e governantes na construção do consenso político em torno do modelo de cidade global e visaram à elevação dos rendimentos econômicos das classes mais favorecidas. Em decorrência, ocorreu um aprofundamento da desigualdade social e concentração de renda a despeito do legado de bem-estar social prometido.<sup>175</sup>

<sup>174</sup> MEGAEVENTOS e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro. **Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.agb.org.br/documentos/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em 07.07.2012.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

O mesmo dossiê traduz o sentimento em relação aos resultados obtidos com o megaevento Pan-americano:

Enfim, a experiência do Pan/2007 é esclarecedora, pois serviu de etapa e ensaio para megaeventos esportivos maiores Copa do Mundo de futebol de 2014 e Olimpíadas de 2016. E é com este olhar que encontramos o seu maior e pior legado, pois ficou provado que é possível transferir recursos públicos para a esfera privada, privilegiar as maiores empreiteiras do país, alargar as fronteiras de atuação do capital, diminuir os direitos sociais, agravar os conflitos urbanos, reduzir o grau de informação sobre as atividades públicas e aumentar a desigualdade social. Tudo camuflado sob o manto de interesses da coletividade que cultua as competições esportivas. Mas igualmente serviu de alerta à sociedade do ovo da serpente gerado. Oxalá reverteremos essa herança maldita em estopim da necessária transformação social.<sup>176</sup>

Como se vê, não houve os benefícios desejados com o citado evento esportivo. Muito desta desvirtuação dos gastos públicos se deve à falta de participação popular nas obras a serem realizadas. Com a efetiva participação popular, um maior controle dos gastos públicos poderia ter sido realizado. E a falta de participação popular ocorre não por falta de legislação que o incentive. A Lei de Responsabilidade Fiscal, é um exemplo. Ainda, a Resolução n. 13/2010 emitida pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas recomenda às autoridades do país-sede “dar chance de participação no processo de planejamento, desde a fase de licitação, a todas as pessoas que se verão afetadas pela preparação do evento, e levar verdadeiramente em consideração suas opiniões”. Além disso, também sugere ao COI<sup>177</sup> e a FIFA que os países candidatos a megaeventos esportivos “realizem processos abertos e transparentes de planejamento e licitação, com a participação da sociedade civil, em particular as organizações que representam o setor de moradia e as pessoas afetadas”.

Entretanto a participação popular não é efetivada. Não sai das legislações para a prática. Muito disto se dá em virtude dos reais interesses por detrás dos megaeventos esportivos. A maioria dos benefícios são direcionados para a classe dominante. Citemos mais uma vez a experiência do Pan-americano de 2007:

Enfim, a experiência do Pan/2007 é esclarecedora, pois serviu de etapa e ensaio para megaeventos esportivos maiores Copa do Mundo de futebol de 2014 e Olimpíadas de 2016. E é com este olhar que encontramos o seu maior e pior legado, pois ficou provado que é possível transferir recursos públicos para a esfera privada, privilegiar as maiores empreiteiras do país, alargar as fronteiras de atuação do capital, diminuir os direitos sociais, agravar os conflitos urbanos, reduzir o grau de informação sobre as atividades públicas e aumentar a desigualdade social. Tudo camuflado sob o manto de interesses da coletividade que cultua as competições esportivas. Mas igualmente serviu de alerta à sociedade do ovo da serpente gerado. Oxalá reverteremos essa herança maldita em estopim da necessária transformação social.

---

<sup>176</sup> *Ibidem.*

<sup>177</sup> Comitê Olímpico Internacional.

Como se vê, a experiência ocorrida no Rio de Janeiro demonstrou que as obras de infraestrutura, no geral, visam beneficiar a camada mais favorecida da sociedade. Com este objetivo, não há como os gestores públicos permitirem a participação popular, pois, com tal participação, o objetivo principal, favorecer os detentores do capital, restaria obstaculizado, pois a participação pressupõe discussão sobre a real necessidade dos gastos públicos, o que, obviamente, traria para os grandes investidores problemas com a população local, que, com certeza, não aceitaria as obras da forma com que são projetadas e concluídas.

Não podemos deixar de realçar que, algumas vezes, a participação popular é formalmente permitida, no intuito de legitimar as obras que estão sendo realizadas, sem contudo poder refletir de forma efetiva no desenrolar das obras públicas. Convoca-se, por exemplo, uma audiência pública, exigida pela legislação, apenas para cumprimento da mesma, já estando os projetos e os requisitos dos mesmos já traçados antes mesmo de se ouvir a população diretamente interessada.

#### ***3.3.4 O direito fundamental à participação popular na concretização das obras***

Como visto, antes mesmo de implementação de obras urbanas, necessário se torna que haja a participação da comunidade que irá sofrer os reflexos de tal obra. De fato, se até mesmo durante o projeto da obra, importante que haja intensa participação popular, conclui-se que na concretização das obras também deva existir a participação da sociedade.

E aqui o termo concretização envolve não somente a execução propriamente dita das obras, mas o período compreendido entre a aprovação do projeto e do orçamento até a execução, passando-se portanto pelas fases de licenciamento ambiental, relatório de impacto de vizinhança, se necessário, dentre outros momentos.

Em alguns casos, a participação já está legalmente prevista, como por exemplo no caso do licenciamento ambiental e do estudo de impacto de vizinhança. Contudo, mesmo não existindo lei, remonta-se à argumentação anterior para justificar a necessidade de participação da população no processo de execução da obra, com fundamento principalmente no Estado democrático de direito na cidadania.

Tal participação torna-se essencial para que a execução da obra não se desvirtue do projeto inicial aprovado com a participação popular ou mesmo para que, caso o projeto não esteja a contento das manifestações das comunidades, possam ser realizados ajustes, tudo como base no diálogo entre as esferas governamentais e a população afetada.

Dentro do contexto urbano, existem peculiaridades inerentes a cada comunidade, devendo o Poder Público, ao executar a obra, verificar se não estão sendo respeitadas tais situações que, em muitos casos, apenas são visualizadas quando da efetiva execução. Ao tratar desta questão, Nelson Saule Junior lembra que:

As ações do poder público destinadas à urbanização de uma favela, ou de uma outra forma de assentamento informal, com o objetivo de melhorar as condições habitacionais das pessoas que vivem nestas áreas, devem considerar e respeitar suas formas de organização, experiências e vivências, bem como o modo de morar.<sup>178</sup>

Assim, a participação da população na execução da obra pode trazer benefícios não somente para a mesma como também para o próprio Poder Público, que conseguirá resolver conflitos surgidos de forma mais justa e legítima. Podem ser trazidos pela população, por exemplo, soluções alternativas para um problema visualizado no decorrer da execução da obra, permitindo que o Poder Público analise a viabilidade de tal solução às questões legais que deve se submeter o Estado e a implemente, caso possível.

Ademais, estará se garantindo a concretização de uma democracia legítima, em que o povo é instado a participar ativamente não somente do processo de escolha dos gestores públicos, mas também de toda a gestão da cidade, em especial quando se está diante de grande obras públicas que irradiarão efeitos na sociedade ao longo dos anos.

Ainda, a participação na execução tem uma vantagem primordial para o Estado. Legitima suas ações, garantindo argumentações consistentes em caso de futuros questionamentos acerca de tal legitimidade.

Por fim, não se pode negar que a participação da população diretamente afetada tanto na execução como em momentos posteriores permite um maior controle dos atos estatais, através de uma fiscalização popular, o que traz benefícios para os cidadãos, pois ao menos minimiza o uso abusivo de verbas, atos de corrupção, gastos desnecessários, entre outros atos reprováveis. Isto não implica que os órgãos de fiscalização e controle do próprio Estado não possam realizar suas averiguações. Entretanto, não há como se negar as vantagens que existem quando se permite tal participação, pois maior fiscalização e controle do estado por parte da população tende a trazer ações mais voltadas para atender os fins almejados pelos cidadãos envolvidos.

---

<sup>178</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 149.

#### 4 ESTUDO DE CASO: O VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS DE FORTALEZA

Como resultado da escolha de Fortaleza como uma das cidades-sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014, várias obras que envolviam a estrutura urbana da cidade foram projetadas para serem executadas. Estes empreendimentos, dentro da divisão de atribuições própria do modelo federal brasileiro, foram organizados para serem construídos através do que se denominou matriz de responsabilidades<sup>179</sup> da Copa do Mundo de 2014. Cada cidade que participaria do evento assinou um acordo com o Estado Federado ao qual pertence e com a União, dividindo a responsabilidade acerca das ações governamentais que seriam implementadas pelo Poder Público. Fortaleza, como sede de seis jogos do Mundial de Futebol de 2014, bem como de três partidas da Copa das Confederações 2013, também assinou tal matriz.

De um modo geral a matriz de responsabilidades fixou como responsabilidade da União as intervenções em aeroportos e portos e do Estado e Município aquelas medidas relativas à mobilidade urbana, estádios e seus entornos, entornos de aeroportos e entornos de terminais turísticos portuários. Por exemplo, tomando como base a cidade de Fortaleza, foram incluídas como responsabilidade do Governo Municipal os BRT's<sup>180</sup> da Av. Paulino Rocha, Alberto Craveiro, Raul Barbosa e Dedé Brasil, bem como o corredor Norte/Sul da via expressa. Já o Estado do Ceará ficou responsável pela reforma do Estádio Castelão bem como da obra do VLT – Terminal Parangaba-Mucuripe, objeto de análise deste capítulo.

Terminados os dois eventos esportivos citados, verificou-se que muitas das obras postas na Matriz de responsabilidades não foram concluídas a tempo. As obras do Aeroporto de Fortaleza bem como o VLT são apenas alguns exemplos. Em outras cidades a situação foi semelhante.

Desta forma, pode ser afirmado, antes mesmo da discussão da obra objeto deste capítulo, que as obras, em que pese a justificativa e a tentativa de conclusão das mesmas sem o devido respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos urbanos, poderiam ser melhor

---

<sup>179</sup> Matriz de responsabilidades. **Portal da copa**. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>>. Acesso em: 15 jun 2014.

<sup>180</sup> Conforme definição da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, “O BRT (Bus Rapid Transit), ou Transporte Rápido por Ônibus, é um sistema de transporte coletivo de passageiros que proporciona mobilidade urbana rápida, confortável, segura e eficiente por meio de infraestrutura segregada com prioridade de ultrapassagem, operação rápida e frequente, excelência em marketing e serviço ao usuário. O sistema BRT não propõe apenas uma mudança na frota ou na infraestrutura do transporte público coletivo. Mas sim um conjunto de mudanças que juntas formam um novo conceito de mobilidade urbana. A implementação de sistemas de trânsito de alto desempenho, eficientes e ecologicamente sustentáveis consta mundialmente da agenda política de planejadores urbanos e ambientais.”. **BRT BRASIL. O que é BRT?**. Disponível em <<http://www.brtrbrasil.org.br/index.php/brt/oquebrt#.Uyw1wr1OXIU>>. Acesso em 30 jun 2014.

pensadas pois não foram tão essenciais para o sucesso dos eventos, como tentou se justificar os entes federados envolvidos com a matriz de responsabilidades.

#### 4.1 A obra do veículo leve sobre trilhos – ramal parangaba-mucuripe

O Projeto do Veículo Leves sobre Trilhos, ramal Parangaba-Mucuripe, visa a remodelação do ramal ferroviário atualmente existente e funcionando para o transporte de carga, com vistas a propiciar o transporte de passageiros. Tem por objetivo interligar os bairros fortalezenses da Parangaba e Mucuripe, ultrapassando 22 bairros da cidade. Serão afetados diretamente os bairros Parangaba, Itaoca, Serrinha, Aeroporto, Vila União, Parreão, Alto da Balança, Fátima, São João do Tauape, Salinas, Dionísio torres, Cocó, Aldeota, Papicu, Varjota, Vicente Pinzon e Mucuripe. Outros bairros serão indiretamente afetados<sup>181</sup>. O projeto contemplava inicialmente a edificação de 10 (dez) estações ferroviárias: Parangaba; Montese; Vila União; Rodoviária; São João do Tauape; Pontes Vieira; Antônio Sales; Papicu, Mucuripe e Iate. O sistema de transporte ferroviário incluía no seu projeto 06 conjuntos Tipo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), composição de 4 carros, tração diesel hidráulica, com capacidade para 1.000 passageiros.

Como se nota, a obra enfatizada tem como principal objetivo proporcionar melhorias no transporte público urbano da cidade de Fortaleza, com instalações ferroviárias que propiciem uma melhora no tráfego da cidade e na qualidade na prestação do serviço público de transporte urbano. Os órgãos técnicos do Governo do Estado do Ceará justificam a especificidade do tipo de transporte afirmando que:

A demanda prevista para o sistema, de 90.000 passageiros/dia (horizonte 2010), que corresponde a aproximadamente 18.000 passageiros hora/pico, apontou que a adoção de um sistema VLT é a que oferece a capacidade de transporte mais adequada. A adoção inicial do sistema VLT, permite, quando do esgotamento de sua capacidade de transporte, a migração para uma solução com capacidade de transporte mais adequada, evoluindo para o metrô convencional, com o aproveitamento integral da infraestrutura disponibilizada. Caso fosse adotada a solução de implantação inicial de um sistema de metrô convencional, a um custo significativamente superior, este ofereceria uma capacidade de transporte inicial maior que a demanda projetada, o que tornaria o sistema ocioso, não justificando o investimento realizado.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> O parecer técnico emitido por técnicos da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE aborda a questão do impacto socioeconômico do VLT sobre as comunidades tanto de forma direta como indireta. SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Veículo Leve Sobre Trilhos Ramal Mucuripe/ Parangaba**: Parecer técnico nº 3104/2011. Ceará: SEMACE.

<sup>182</sup> SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Veículo Leve Sobre Trilhos Ramal Mucuripe/ Parangaba**: Parecer técnico nº 3104/2011. Ceará: SEMACE, 2011 p. 10.



Não é objeto de estudo do presente trabalho a análise acerca da real necessidade de utilização deste tipo de transporte para a obra, nem mesmo discutir se tal obra seria tão essencial para o desenvolvimento urbano da cidade. Cita-se tal questão em virtude de existirem trabalhos acadêmicos que questionam tal necessidade bem como se a obra realmente proporcionará uma melhor mobilidade urbana para a cidade. A título de ilustração, em monografia apresentada no ano de 2013, Victor Iacovini afirma que:

Tendo em vista o que foi dito anteriormente em relação à baixa atração e produção de viagens na região adjacente ao Ramal (analisaremos a seguir a relação das linhas “coincidentes” e “parcialmente coincidentes” com o traçado do VLT) e levando em consideração o estudo de Lopes (2003) –exposto no Capítulo 2 (sistema viário e transportes) –que comprova que as metodologias utilizadas nos estudos de Origem/Destino em Fortaleza (os mesmo que embasaram esse Estudo de Viabilidade do VLT) estavam erradas e superestimaram a demanda viária e por transportes; surge um questionamento: será que o VLT realmente terá uma demanda de 90.000 (ou mais!) passageiros diários? As evidências apontam que não.<sup>183</sup>

Não pode deixar de ser realçado, entretanto, que de fato há e houve questionamentos acerca da real utilidade de tal obra, com indagações se a mesma irá realmente melhorar a vida urbana do cidadão fortalezense, em especial daquelas pessoas de baixa renda que terão que deixar ou já deixaram suas moradias, muitas vezes, sem sequer ter a oportunidade de um uso futuro de tal transporte, em face da distância para a qual irão ser levados.

De toda forma, parte-se do pressuposto de que a obra seria necessária para melhorar o tráfego urbano de Fortaleza e que o equipamento ideal seria o VLT, tomando por base as considerações técnicas dos órgãos responsáveis. A título de ilustração, pode ser visualizado que o projeto do VLT veio com justificativas técnicas de melhoria do transporte urbano de Fortaleza. O Estudo de Impacto Ambiental realizado pela SEINFRA bem destaca tal situação ao dispor que:

O PROJETO DO VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS – VLT está incluído no Plano de Expansão do Sistema de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Fortaleza e o seu objetivo fundamental é consolidar uma rede integrada de transporte rodoviar-ferroviário com a integração do ramal ferroviário Parangaba - Mucuripe ao Projeto METROFOR e ao Projeto da Via Expressa elaborado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, ampliando a oferta atual de transporte de passageiros tornando-a compatível com a procura existente.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> IACOVINI, Victor. **Plano sem projeto (PDP-FOR) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe):** descaminhos da política urbana em fortaleza, ce. 2013, 208f. Monografia (Graduação em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal de Fortaleza, Fortaleza, 2006, p. 166.

<sup>184</sup> SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Projeto do veículo leve Sobre trilhos – VLT, enlace Ferroviário de Fortaleza – Metrofor, localizado no Ramal Parangaba – Mucuripe. **Estudo de Impacto Ambiental - EIA.** Volume I, Tomo C, p.13.1.

Nota-se que a justificativa principal da obra seria a melhora do transporte público urbano de Fortaleza, o que, no pensamento dos órgãos estatais, traria mais benefícios à população em comparação com todos os atos estatais que de alguma forma afetassem negativamente o ambiente urbano.

Deste modo, a partir deste momento se iniciará uma análise da obra em questão no tocante à efetivação dos três direitos fundamentais estudados no capítulo anterior.

#### **4.2 O caso das obras do VLT de fortaleza e o direito à habitação**

A obra do VLT em Fortaleza, conforme afirmado, surge como alternativa urbana, em especial para melhorar o transporte público na cidade. Por ser uma obra de grande escala, o Estado se viu na necessidade de realizar desapropriações de imóveis no intuito de dar suporte ao trajeto do veículo leve sobre trilhos, com a construção de estações e adequação ou construção de malha ferroviária.

Em face disto, se visualiza uma problemática envolvendo moradias de pessoas em detrimento do desenvolvimento urbano. Com as desapropriações, há uma interferência do Estado no direito à habitação dos cidadãos, visto que, conforme estimativas do Projeto inicial, milhares de famílias deveriam ser desapropriadas e removidas de suas residências para que fosse realizada a obra.

De fato, ao se trazer à tona o instituto da desapropriação, surge um conflito claro entre o direito do Estado de, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento urbano, em prol de toda a coletividade, suprimir o direito de alguns particulares, visando o interesse comum, e o direito dos cidadãos afetados. Entretanto, analisando o atual Estado brasileiro, classificado expressamente como Democrático de Direito, a realização de atos estatais que afetem a vida dos cidadãos, a despeito do interesse público, deve ser concretizada sempre com foco também nos interesses particulares, minimizando eventual confronto do Estado com tais direitos, em especial quando se tratam de direitos fundamentais.

Devem então ser buscadas soluções que minimizem a não efetivação dos direitos fundamentais dos particulares, não se podendo utilizar como justificativa única para se desapropriar a necessidade de concretização do interesse público, pois, não há como defender tal efetivação quando realizada com a violação de direitos fundamentais.

Como estudo inicial, será aqui discutido, dentro do contexto da obra específica aqui tratada, se o direito à habitação restaria garantido, passando-se posteriormente à análise dos

outros dois direitos fundamentais. Neste sentido, as desapropriações para construção do VLT tomam importância vital para a análise do caso.

#### ***4.2.1 A lei estadual 15.056/2011 e as contrapartidas para as remoções decorrentes das desapropriações***

No intuito de regular o procedimento de desapropriações objeto da obra em discussão, em especial em relação às indenizações e contrapartidas, o Governo do Estado do Ceará, editou a lei 15.056/2011.

Em tal norma, verifica-se inicialmente que o Estado trouxe previsão de apenas indenizar os moradores dos imóveis desapropriados, sem haver qualquer preocupação com a questão da moradia, considerada, em consonância com a moderna interpretação, não somente pelo teto, mas também pelas estruturas urbanas, laços culturais, entre outras questões ligadas ao direito à cidade.

Citada lei dispunha inicialmente que:

**Art. 2** Em relação aos imóveis residenciais ou mistos avaliados em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), inclusive, considerando para essa avaliação o terreno e as benfeitorias, o proprietário devidamente regularizado, desde que residente no imóvel, receberá a indenização correspondente e uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura.

**Parágrafo único.** As prestações da unidade residencial referida neste artigo serão custeadas pelo Estado do Ceará, que fica autorizado a assumir essa obrigação no instrumento contratual entre a instituição financiadora e o beneficiário, ou por outro meio jurídico necessário ou adequado à obrigação.

**Art. 3** Em relação aos imóveis residenciais ou mistos com avaliações superiores a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), considerando para essa avaliação o terreno e as benfeitorias, o proprietário devidamente regularizado, desde que residente no imóvel, receberá a indenização correspondente e uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura, cabendo ao proprietário beneficiário, na hipótese deste artigo, o custeio das prestações da unidade residencial, até a sua inteira quitação.

**Art. 4** O proprietário devidamente regularizado que não morar no imóvel receberá apenas a indenização em dinheiro correspondente a avaliação de seu imóvel, considerando para essa avaliação o terreno e as benfeitorias.

**Art. 5** Em relação ao que seja exclusivamente posseiro na forma da legislação civil, e que conte com, pelo menos, 12 (doze) meses de posse contínua e moradia no imóvel, devidamente comprovadas, anteriores à data da publicação desta Lei, e sendo o imóvel residencial ou misto avaliado em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), inclusive, considerando para essa avaliação unicamente as benfeitorias, receberá o posseiro a indenização correspondente e uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura.

**Parágrafo único.** As prestações da unidade residencial referida neste artigo serão custeadas pelo Estado do Ceará, que fica autorizado a assumir essa obrigação no instrumento contratual entre a instituição financiadora e o beneficiário, ou por outro meio jurídico necessário ou adequado à obrigação.

Da análise dos dispositivos legais transcritos, algumas conclusões podem ser delineadas no que toca ao direito à moradia urbana. Inicialmente, verifica-se a preocupação do legislador em proteger a população menos favorecida, garantindo aqueles moradores de imóveis avaliados em até R\$ 40.000,00 não somente a indenização em virtude da desapropriação, mas também um novo imóvel para moradia, a ser entregue através do programa Minha Casa Minha Vida, com prestações custeadas pelo Governo do Estado do Ceará. Já os imóveis com avaliação superior também têm como contrapartida a indenização bem como um novo imóvel, mas com prestações custeadas pelo proprietário. Desta forma, em uma análise inicial, se concluiria que o direito à moradia restaria concretizado nesta situação fática.

Entretanto, algumas questões que não se visualizam em uma análise superficial podem ser vistas quanto de uma verificação mais aprofundada do caso concreto em questão. A primeira delas é quanto ao critério utilizado para conceder aos moradores uma diferenciação de tratamento, visto que aqueles moradores de imóveis avaliados acima de R\$ 40.000,00 não são beneficiados com o pagamento de indenização, mas apenas com a disponibilização de um novo imóvel. Seria este critério, tomando por base o valor do imóvel, o mais adequado? Acredita-se que não. Isto porque em tal critério não se considera sequer a quantidade de pessoas residentes no bem o que, em comunidades que têm como predominância pessoas de baixa renda, tem grande influência na constatação da situação de miserabilidade que justificaria uma atuação ativa do Estado.

Por exemplo, um imóvel em uma comunidade de baixa renda, cujo proprietário reside sozinho no imóvel e cujo valor do bem seja de R\$ 40.000,00 terá mais benefícios do que aquela família composta por dez integrantes que reside em imóvel avaliado em R\$ 50.000,00, por exemplo. Com este critério não se verifica a real situação vivida pelo ocupante do bem, que justificaria uma intervenção diferenciada do Estado no intuito de garantir o direito à moradia. Talvez um critério que considerasse a renda mensal per capita dos ocupantes do imóvel fosse o mais apropriado para garantir benefícios financeiros e sociais aos mesmos.

Outra questão que deve se atentar é aquela que analisa a localização da moradia disponibilizada. Aqui, deve ser realizado um comentário mais detalhado. Como discutido no capítulo anterior, a garantia e efetivação do direito à moradia está relacionada não somente

com a disponibilização de um teto para morar, mas também envolve questões relativas ao direito à cidade, como, por exemplo, a disponibilização de estruturas urbanas suficientes e semelhantes às aquelas que o cidadão tinha à sua disposição antes do ato expropriatório, trazendo a análise para o caso de remoções decorrentes de desapropriações. Neste sentido, ao estudar a situação posta, não se pode concluir que, em virtude do Estado ofertar um imóvel aos cidadãos se estaria de pronto garantido o direito à moradia. Algumas perguntas devem ser realizadas: Essa moradia permite uma habitação digna? Existem estruturas de serviços urbanos disponíveis e semelhantes ao local onde o desapropriado residia? A transferência de moradia irá propiciar situações semelhantes às vividas anteriormente?

Especificamente em relação às desapropriações para as obras do VLT, após o início dos preparativos para realização da obra, com a consequente necessidade de desapropriar uma grande quantidade de famílias, com predominância para imóveis de famílias de baixa renda, os entes estatais, conforme lei acima disposta, ofereceram aos moradores proposta de que o novo imóvel a ser entregue seria construído no bairro da periferia de Fortaleza denominado Conjunto José Walter. Posteriormente também foi ofertada como alternativa imóvel localizado no bairro Messejana.

Sem adentrar ainda na questão relativa à escolha do traçado da linha ferroviária, que predominantemente albergou a necessidade de desapropriação das comunidades mais carentes em detrimento de bens imóveis pertencentes a cidadãos com maior poder aquisitivo, o certo é que, conforme projeto inicial, a quantidade de famílias a serem desapropriadas era de aproximadamente 3.500<sup>185</sup>, incluindo comunidades já bastante desenvolvidas e conhecidas na cidade de Fortaleza, como, por exemplo, as comunidades Aldaci Barbosa, Lauro Vieira Chaves e Lagamar. E tais comunidades, em sua maioria, se localizam a uma distância considerável dos bairros ofertados para as novas moradias, chegando algumas a distar cerca de 14(quatorze) quilômetros.

Esta distância traz implicações sérias em relação à concretização do direito à moradia. A primeira delas refere-se às estruturas urbanas disponíveis. Isto porque a maioria dos imóveis alvo de ações de desapropriações se localizam próximos a bairros mais desenvolvidos, em que pese a situação muitas vezes precárias dos moradores. E tal desenvolvimento trouxe aos moradores uma maior acessibilidade a alguns serviços públicos, como, por exemplo, o de transporte urbano, bem como uma maior proximidade com as

---

<sup>185</sup> Não houve uma publicação oficial que trouxesse o número exato de famílias a que seriam atingidas pela obra. Entretanto, estima-se esta quantidade, sendo que o Governo do Estado, através de alguns documentos oficiais, estimou a quantidade de 2.500 famílias, levando-se em consideração o projeto inicial.

principais estruturas urbanas disponíveis na cidade de Fortaleza. Matéria de jornal elaborado por pesquisadores da Universidade Federal do Ceará bem ressaltou tal fato:

Quem mora na comunidade Aldaci Barbosa pode levar uma vida tranquila andando a pé. Do lado da comunidade, muro com muro, os moradores têm acesso ao posto de saúde Roberto Bruno e a creche do CSU, o Centro de Cidadania Presidente Médici. Também perto da Aldaci, um perto de ir andando, fica a escola estadual Geni Gomes e a escola municipal Papa João XXIII. Mais próximo de quem mora no Lauro Vieira Chaves ficam as escolas de ensino fundamental e médio Cel. Professor José Aurélio Câmara e Manoel Cordeiro Neto.

E terminal de ônibus? Perto não tem. Mas pensa que isso é desvantagem? Para a comerciante e moradora da comunidade Aldaci Barbosa há 25 anos, Maria Themis, isso mostra o quanto o lugar onde mora é central. “Aqui ninguém precisa de terminal para ir a lugar nenhum. Com um ônibus você chega aos lugares principais”.<sup>186</sup>

E continua a abordagem afirmando que:

Ter sua comunidade localizada na Secretaria Executiva Regional (SER) II é sinal de morar em uma das áreas nobres de Fortaleza e ter que conviver com o enorme desnível social daquela região. A comunidade Trilha do Senhor fica na Aldeota, entre a Avenida Santos e a Avenida Padre Antônio Tomás. É nessa região que está localizado o terminal de ônibus do Papicu, a três quadras da comunidade, menos de dez minutos caminhando. A partir do Papicu a locomoção para o resto da cidade é bem mais fácil, tem ônibus para diversos pontos da cidade. Além do terminal pertinho, o Hospital Geral de Fortaleza (HGF) fica a menos de 20 minutos, no cruzamento da Avenida Desembargador Moreira com Avenida Padre Antônio Tomás. Por ali também encontramos a Procuradoria Regional do Trabalho da 7ª Região e o Parque Municipal da Cidade.<sup>187</sup>

Como se nota, a questão da localização da moradia, nesta situação, beneficia os moradores que, apesar de residirem, em muitas situações, com uma estrutura urbana interna deficitária na comunidade (Por exemplo, quando se verifica o problema de água potável em algumas das comunidades), em relação às estruturas externas, os mesmos dispõem de uma maior gama de opções, tendo em vista a localização mais central que permite deslocamentos com menores distâncias.

O mesmo não ocorre com o bairro ofertado para a moradia. Isto porque o bairro do Conjunto José Walter, principal opção ofertada, localiza-se a uma distância considerável, por exemplo, do centro da cidade e dos principais bairros de Fortaleza. Desta forma, torna-se evidente a maior dificuldade das pessoas removidas para acessarem a rede estrutural urbana. Inclusive, o próprio VLT sequer tem seu traçado através dos bairros ofertados. O Governo do

<sup>186</sup> Que tudo perto é esse? **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos.** Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15, p. 15.

<sup>187</sup> Que tudo perto é esse? **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos.** Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15, p. 15.

Estado tenciona remover famílias, com a justificativa de melhoras no transporte urbano, porém tal melhora não será sequer disponibilizada de forma direta para as famílias removidas.

E a distância dos bairros disponibilizados como opção de moradia ainda traz uma outra problemática que, em algumas comunidades se tornou evidente: a distância para o local de trabalho. Na sua grande maioria, os trabalhadores que residem nestas comunidades têm um trajeto curto para se descolarem ao seu trabalho, muitas vezes sem a necessidade de gastos com transporte coletivo. E muitos conservam o mesmo trabalho há anos, motivo pelo qual a mudança para um bairro distante trará grandes infortúnios no deslocamento para o emprego. Com a mudança, este trajeto irá aumentar significativamente.

Em algumas comunidades, inclusive, a mudança de bairro também impossibilitará ou ao menos dificultará o exercício da profissão. Pode ser citado o caso dos pescadores de comunidades próximas ao mar que, com a mudança para o bairro José Walter conviverão com uma grande dificuldade de deslocamento, além dos problemas de transporte dos materiais de trabalho e mesmo do produto da pesca. Isto se comprova em depoimento de um dos moradores:

Uma das maiores reclamações dos moradores das comunidades que poderão ser afetadas pela remoção com relação “às terras prometidas” é a distância desses empreendimentos. “Eu moro no Montese e trabalho no Centro. Levo de 15 a 20 minutos para chegar de bicicleta. Se aqui eu não preciso pegar transporte, lá vou ter que pegar duas conduções. Aí vou chegar e casa tarde, estressado. É complicado”, aponta Queiroz.<sup>188</sup>

De fato, a mudança para uma residência distante daquela em que vivem as comunidades afeta de várias maneiras o direito à moradia. E uma dessas formas envolve a distância para o trabalho dos moradores desapropriados.

Foi exatamente tentando diminuir todos estes problemas que, quando da elaboração do plano diretor de Fortaleza, foi criada legislação no intuito de proteger as famílias objeto de remoções decorrentes de desapropriações. Conforme já exposto, há normas legais que garantem aos cidadãos que, em caso de remoções, as mesmas devem ser realizadas para bairros próximos de suas habitações. Como então e por qual motivo os órgãos públicos trazem à população proposta de remoção para bairros distantes? Por qual motivo não realizam esforços para garantir o respeito à legislação?

A principal justificativa do Governo do Estado na questão que envolve a desapropriação de famílias de baixa renda é orçamentária. Isto porque disponibilizar um

---

<sup>188</sup> Que tudo perto é esse? **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos.** Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15, p.10.

imóvel em bairros mais valorizados acarretaria um maior custo. Ainda, seria menos oneroso para o Estado desapropriar imóveis com menor custo do que realizar desapropriações em locais, por exemplo, que não margeiam as ferrovias já construídas. Ademais, até mesmo por não possuírem a propriedade dos bens, seria mais cômodo ao Estado desapropriar tais imóveis, visto que os ocupantes do bem possuiriam menos poder de reagir a tais atos, por serem considerados pelo Estado como moradores ilegais o que teoricamente fragilizaria eventual argumentação de permanência nos bens.

Entretanto, não se pode deixar à margem a obrigação do Estado de realizar a organização urbana da cidade, com a regularização fundiária das comunidades carentes. Para isto foram criadas áreas de ZEIS<sup>189</sup>, inclusive algumas situadas em locais objeto das obras, bem como outros institutos que visam o desenvolvimento urbano. Deve o Estado, através dos instrumentos disponíveis, propiciar moradia adequada aos envolvidos e não retirar dos mesmos tal moradia digna. E a garantia desta moradia passa pelo respeito a todas as vertentes do conceito de moradia. Entretanto, conforme exposto acima, a proposta do Estado não condiz com o respeito a tal direito.

Como se nota, as opções disponibilizadas pelo Estado, principalmente aquelas que ofertam moradias distantes daquelas em que atualmente residem os moradores dos imóveis a serem desapropriados vão em contramão da concretização do direito à moradia adequada. Muito pelo contrário: acarretam nítido retrocesso social, não permitido pela atual carta Magna, que pugna na verdade pelo desenvolvimento do país através de uma série de ações a serem realizadas pelo Estado e particulares. Neste sentido, o retrocesso social seria uma violação à Constituição, além de claro retrocesso quanto à efetivação do direito fundamental à habitação, surgido de forma expressa na via constitucional no ano de 2000, demonstrando portanto a preocupação do Estado em efetivar tal direito.

Neste sentido, a obra seria uma excelente oportunidade para o Estado concretizar o direito à moradia dos cidadãos afetados, ainda precário, mas que, conforme já relatado no capítulo anterior, é direito fundamental dos moradores. Não seria o momento ideal para, ao invés de promover retrocesso social, alavancar as ações do Estado em prol da efetivação do direito à moradia, com melhoria de todas as estruturas disponíveis aos cidadãos de baixa renda?

Inclusive, reconhecendo o equívoco cometido, conforme será disposto em tópico mais adiante, o Estado, ao negociar com as comunidades acerca do novo local de moradia, realizou

---

<sup>189</sup> Zonas Especiais de Interesse Social.



promessa de alocação de muitas das famílias afetadas em bairros contíguos aos que vivem os cidadãos, tentando, ao menos minimizar os efeitos negativos da desapropriação. Tal negociação não veio à tona por uma atitude espontânea do Estado, mas como consequência das grandes resistências das comunidades afetadas que, sabedoras do direito que possuem, travaram uma luta contra tais remoções forçadas, sempre com apoio de instituição de defesa de seus direitos.

Desta forma, o Estado se viu obrigado a realizar mudanças nos atos inicialmente praticados o que, de certa forma, acabou por acarretar em diminuição do ritmo acelerado da obra que, a despeito de projetada para o grande evento Copa do Mundo, não ficou pronta a tempo, o que pode ser visto como uma consequência da supremacia dos direitos individuais fundamentais sobre o suposto interesse público invocado pelo Estado para realização das desapropriações.

Será então realizado adiante um detalhamento de outras questões pontuais que, no contexto da obra do VLT, acabaram por influenciar na concretização do direito à habitação dos moradores afetados.

#### *4.2.1.1 A necessidade de comprovação do direito à propriedade para recebimento das indenizações*

Um ponto a ser verificado no que tange à concretização do direito à habitação é em relação à necessidade de comprovação do direito de propriedade pelos moradores dos imóveis eleitos para remoção como requisito necessário ao pagamento das indenizações relativas à desapropriação. Como já disposto, em um momento inicial, a legislação que tratou de tal tema, no caso das obras do VLT, apenas previu de forma inicial o pagamento de indenização relativa às benfeitorias, quando o ocupante do imóvel detivesse apenas sua posse, não podendo comprovar a propriedade (Art. 5º da Lei Estadual 15.056/2011). A justificativa de exigência da comprovação do direito de propriedade tem como fundamento legal o art. 34<sup>190</sup> do decreto-lei 3365/41. Tal exigência teria como condão evitar o recebimento dos valores por pessoas estranhas ao bem, garantindo que o efetivo proprietário, detentor natural do direito econômico sobre a coisa, possa receber os valores. Entretanto, conforme já ressaltado no

---

<sup>190</sup> Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

capítulo anterior, no caso específico das comunidades de baixa renda, a questão da exigência do direito deve ser analisada com temperamentos. Isto porque este posicionamento é totalmente contrário a todas as normas aqui expostas. Sejam aquelas que garantem o direito à moradia em uma visão mais ampla que o direito ao teto, sejam aquelas que protegem os posseiros de imóveis, em especial os de baixa renda, com estímulo à regularização fundiária por parte do Estado.

Desta forma, indenizar apenas as benfeitorias das ocupações é ir de encontro à concretização do direito à moradia. É ainda mais: retira-se um direito que estava, de certa forma, efetivado para aquelas pessoas, ainda que de forma precária.

A resistência do Governo do Estado muito se justifica em razão da localização de grande parte dos imóveis. Em muitas situações, o valor do metro quadrado da terra é bastante alto, em virtude da localização privilegiada dos imóveis o que, argumentando restrições orçamentárias, fez com que se optasse inicialmente em não indenizar terrenos de possuidores sem título de propriedade. Assim, os valores das indenizações tornaram-se irrisórios, visto que a parte com mais valor do bem é exatamente a terra nua, em especial daquelas localidades que estão situadas em áreas melhor localizadas, cujos valores do metro quadrado são elevados.

De fato, este era o sentimento dos ocupantes dos bens, pois visualizavam o valor oferecido inicialmente pelo Estado a título de indenização expropriatória, comparava com os valores de mercado e chegavam a uma indignação em função da grande diferença encontrada.

Nota-se tal irresignação no seguinte trecho de matéria jornalística:

Na comunidade Lauro Vieira Chaves, o artesão Ivanildo Teixeira Lopes diz que teve que brigar muito para que a indenização atingisse um valor aceitável. Inicialmente, a propriedade foi avaliada em R\$ 8.955,05, apenas pela edificação, já que ele não tinha título de propriedade do terreno. “Eles tiraram fotos de partes deterioradas da casa, como o banheiro que ainda estava sem porta, e avaliaram em cima disso para poder desvalorizar bastante. Com a nossa luta, eles começaram a considerar o valor do terreno. Aí subiu para R\$ 16.640,42 mas pedi um novo laudo e agora está em R\$ 20.283,00”. Ainda assim, aquém do que Ivanildo considera justo. “Eu achava que a minha casa valia na faixa de R\$ 40 a R\$ 45 mil reais porque fica na beira da avenida, tem uma arezinha na frente, além de sala, quarto, cozinha e banheiro.”<sup>191</sup>

Entretanto, em caminho oposto, visando reprimir tal conduta do Estado, houve pressão de todos os setores (Comunidades, ONGS, Defensoria Pública, Ministério Público, políticos,

---

<sup>191</sup> BARROS, Ciro; AFIUNE, Giulia. **Obra ameaça 5 mil famílias em fortaleza**. Disponível em <<http://www.apublica.org/2013/10/obra-ameaca-5-mil-familias-em-fortaleza/>>. Acesso em 30 jun 2014.

etc...) para que fossem pagos também aos posseiros as indenizações, evitando um embate judicial para que tais cidadãos conseguissem receber a indenização respectiva.

E tal pressão acabou por gerar uma alteração legislativa na lei 15.056/2011 no intuito de incluir também como item indenizatório o valor da terra nua, mesmo sem a existência de título de propriedade. Veja o disposto na lei 15194/2012, que alterou a lei 15.056/2011:

**Art. 3º** O art. 5º da Lei nº 15.056, de 6 de dezembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 5º** Em relação ao que seja exclusivamente posseiro na forma da legislação civil, e que conte com, pelo menos, 12 (doze) meses de posse contínua e moradia no imóvel, devidamente comprovadas, anteriores à data da publicação desta Lei, e sendo o imóvel residencial ou misto avaliado em até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), inclusive, considerando para essa avaliação unicamente as benfeitorias, receberá o posseiro a indenização correspondente e uma unidade residencial, a ser viabilizada pelo Poder Executivo através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, da Caixa Econômica Federal, ou de outro financiamento, em local definido pela Secretaria da Infraestrutura.

§1º As prestações da unidade residencial referida neste artigo serão custeadas pelo Estado do Ceará, que fica autorizado a assumir essa obrigação no instrumento contratual entre a instituição financiadora e o beneficiário, ou por outro meio jurídico necessário ou adequado à obrigação.

§2º O posseiro que optar pelo não recebimento da unidade residencial receberá, além da indenização prevista no caput, indenização social no valor equivalente ao valor da terra nua, apontado no Laudo de Avaliação, e auxílio social no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Como se nota no que tange à indenização dos possuidores pela terra nua, houve uma consonância com o aqui exposto em relação à concretização do direito à moradia. Apesar de tal efetivação haver ocorrido somente após a resistência das comunidades e a ação de entidades governamentais ou não, teoricamente, a oferta do Estado, de indenizar terra nua e benfeitorias e em alguns casos ofertar outro imóvel garante e concretiza de forma efetiva o direito à habitação. Entretanto, a questão não é tão simples, pois outros aspectos devem ser considerados.

#### *4.2.1.2 A necessidade de pagamento do IPTU para recebimento das indenizações e do imóvel*

Surge também necessária a discussão, no âmbito do direito à moradia, da necessidade de pagamento do IPTU dos imóveis desapropriados para que o Estado possa realizar o pagamento das indenizações. Tal exigência está sendo realizada, com os moradores sendo informados que apenas após o pagamento do IPTU poderão receber os valores a título de indenização. A justificativa legal para tal cobrança se baseia no decreto 3.365/41, que prevê em seu artigo 34:

Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

Em uma simples interpretação de tal norma poderia ser concluído que, para recebimento do valor da desapropriação, o proprietário deveria comprovar a quitação de todos os tributos, inclusive os incidentes sobre o imóvel em questão. A finalidade é não permitir que aquele que deve ao Estado possa receber valores do mesmo sem que quite tal dívida. Entretanto, o problema não é aparentemente tão simples. Isto porque o Estado, através de normas legais já citadas no capítulo anterior comprometeu-se a providenciar a regularização fundiária dos ocupantes de baixa renda, regularização esta que se realizaria sem custos para os mesmos.

Neste sentido, estaria condizente com o direito à moradia exigir dos ocupantes dos bens, moradores de baixa renda em sua maioria, o pagamento do Imposto Territorial e Predial Urbano como requisito para recebimento das indenizações? Acredita-se que não, visto que inclusa na regularização fundiária se encontra o não repasse de custos aos cidadãos. De fato, tal exigência vai de encontro ao que preconiza a maioria das normas aqui delineadas, visto que traz mais um ônus para os cidadãos removidos, que já suportam de forma excessiva a carga do desenvolvimento urbano.

O Estado, utilizando-se como suporte o direito à moradia bem como a questão da Justiça Ambiental, deveria trazer mecanismos que amenizassem os custos dos removidos com a desapropriação e não efetivar exigência que diverge da obrigação do Estado de promover a regularização fundiária. O que ocorre então é que Estado, muito pela sua omissão de realizar a regularização daquelas famílias, não realiza a regularização fundiária, garantindo o direito de propriedade de muitos cidadãos. Entretanto, mesmo para os não proprietários, vem exigindo a quitação do IPTU para recebimento de desapropriação, em atitude contraditória, não efetivando portanto os direitos aqui discutidos. Pelo contrário, indo totalmente contra tais direitos fundamentais.

#### *4.2.1.3 Os Impactos psicológicos sobre os ocupantes e a concretização do direito à moradia*

Além de todas as questões aqui expostas, uma outra também se tornou evidente nas manifestações das populações afetadas pelas obra do VLT: o impacto psicológico das

remoções sobre as comunidades, em especial sobre aquelas pessoas que possuíam um vínculo afetivo com o local onde habitavam, com relações sociais fortes.

Em que pese a mensuração de tal impacto não ser objeto deste trabalho, é essencial que haja um enfrentamento da questão sob a ótica jurídica, em especial de sua relação com o direito à moradia e com o princípio da dignidade da pessoa humana. Como dito nos capítulos anteriores deste trabalho, o direito à moradia compreende também o aspecto relativo às relações sociais do habitante com o meio e com os outros moradores. Fica claro que, em comunidades antigas, com forte vínculo social entre os membros, a mudança do local de vivência traz impactos sobre as famílias que, na medida do possível devem ser minimizados pelo Estado. E tal mudança, em face de eventuais dificuldades existentes em uma nova adaptação, seja em relação ao convívio social, ou mesmo ao laboral e de lazer também podem refletir de forma contrária ao respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

É certo que muitas das remoções projetadas envolvem comunidades ribeirinhas à malha ferroviária de fortaleza pois, conforme já ressaltado, o VLT pretende reutilizar a malha ferroviária existente no intuito de minimizar os custos. E tais comunidades, formadas em períodos bem distantes da atualidade, formam núcleos sociais coesos, com um certo grau de interdependência entre seus moradores para consecução de uma melhor qualidade de vida. Informações de estudo sociológico efetuado pela Defensoria Pública da União destaca que:

Nos diálogos, a primeira inferência alcançada foi a de que as ocupações para fins de moradia ao longo das estrada de ferro Parangaba/Mucuripe, nos trechos pesquisados, têm em média 56 anos. Considerando-se que a instalação do ramal se deu em 1941, é possível estimar, então, que o adensamento populacional nas áreas tenha começado em 1957, apesar de alguns moradores terem chegado em 1946 e 1948, segundo relatos.<sup>192</sup>

Nota-se que a origem das comunidades se deu há vários anos, tendo se formado nas regiões afetadas conglomerados de pessoas unidas, muitas vezes, pelo mesmo status social e pela necessidade de se ajudarem para superar as dificuldades apresentadas à vida em sociedade das camadas menos favorecidas.

E a perspectiva de saída de suas moradias, sem um projeto claro e satisfatório de substituição dos imóveis removidos se torna fator de impacto psicológicos nas pessoas envolvidas, em especial idosos e pessoas com problemas de saúde. Vejamos mais um trecho do relatório sociológico citado:

---

<sup>192</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Estudo Sociológico, Vínculos sociais de comunidades passíveis de remoção pelo Projeto do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Fortaleza**, 2013, p.14.

Não raro, o clima de tensão coletiva erado pela aludida atitude governamental tem causado problemas físicos e mentais nas comunidades estudadas. Cabe assinalar que, tanto na fase exploratória da pesquisa quanto na elaboração da mesma, foi comum ouvir narrativas sobre pessoas que, dada a grande incerteza sobre o destino de habitação, desenvolveram ou tiveram piora em quadros de hipertensão, doenças cardíacas e depressão; isto quando não foram idosos que vieram a óbito. A fala a seguir é representativa desta situação: ... nossas leis não nos respeita. Porque nós, cidadão brasileiro, de terceira idade, não temos lei. Qual a lei que nos ampara? Da Padre Antonio Tomás à Antonio Sales os moradores todos são terceira idade. Os que moram perto é filho, é neto. E pra onde a sociedade quer nos jogar? Por causa disso tem deixado muita gente depressiva. Eu não tinha problema de pressão alta, hoje eu tomo três medicamentos controlados. Meu marido da mesma forma. Quer dizer que tá nos deixando assim... que país é esse, meu Deus, que não olha pelo idoso? Acho que nós temos direito de reivindicar nossos direitos. Nós não somos contra a Copa, não somos contra o VLT, não somos contra nada... até por sinal, a Copa é uma festa que nos anima, anima os nossos filhos... somos contra a maneira como querem nos tirar daqui. (M.C.M.B, 67 anos, residente há 65).<sup>193</sup>

Corroborando tal ideia, manifestou-se psicóloga Verônica Morais Ximenes, professora da Universidade Federal do Ceará, acerca da situação dos moradores e dos impactos psicológicos que a ameaça de remoção acarreta sobre os mesmos:

Esse processo pode acarretar diversos traumas. Principalmente da forma impositiva, sem diálogo, que está sendo feito. Pessoas que moram há bastante tempo na comunidade constroem uma rede de relacionamentos que dá suporte à vida delas: a vizinha que ajuda a cuidar do filho, o vizinho que leva ao médico. Uma rede de colaboração que faz com que a pessoa construa a própria história, cruzando com a história do local onde mora. A partir do momento em que você tira a pessoa desse local, você tem de fazê-la construir outra história, e muitas vezes é difícil. Essa ruptura acarreta um processo de falta de referenciais e desmobiliza a pessoa a participar no outro local onde for morar. Isso pode acarretar problemas psicológicos, como depressão, e até físicos, como problemas de pressão. Outro momento forte é a marcação feita nas casas. Porque não é só marcar a casa, mas marcar a pessoa também, que já está identificada que sairá dali. E isso, dependendo da estrutura psicológica de cada um, pode ter várias consequências. É importante analisar o aspecto individual. Qual o suporte que as políticas públicas estão dando a essas pessoas, psicologicamente e financeiramente? É preciso suporte para que essas pessoas não adoçam.<sup>194</sup>

É óbvio que não se está aqui afirmando que as doenças ou até mesmo a morte de pessoas foram diretamente causadas pela ação do Estado. Mas que, de alguma forma a possibilidade de remoção de sua moradia, sem certeza sobre o destino, causa um efeito psicológico que pode inclusive afetar a saúde das pessoas, isto não pode ser negado. Que afeta seus direitos, isto é indiscutível. E estando com direitos violados, não há como negar os efeitos psicológicos de tais violações.

Desta forma, as ações do Estado, quando das remoções dos cidadãos afetados devem ser realizadas com cautela, para que não haja um abalo psicológico sobre os cidadãos,

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>194</sup> DE que forma a ameaça de remoção pode afetar os moradores? **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15, p. 2.

umentando ainda mais os efeitos negativos das desapropriações. Ocorre que, várias foram as situações que contrariam eventual minimização de tais efeitos e que impactaram negativamente a vida dos cidadãos, contrariando a efetivação do direito à moradia, como, por exemplo, a quase nenhuma discussão existente sobre as alternativas de projeto e eventual análise da necessidade das remoções e das opções de realocação.

#### *4.2.1.4 As mudanças de ambiente social decorrentes das desapropriações*

Uma outra questão que a primeira vista não seria tão importante mas que também afeta a qualidade de vida dos afetados é a mudança de um imóvel residencial para um imóvel verticalizado, mudança esta proposta no caso da obra do VLT. Em que pese haver alguns benefícios em tais mudanças, moradores afetados são reticentes e conservadores quanto a isto, sofrendo impactos dos mais diversos, inclusive também psicológicos, com a informação de que mudarão de uma casa para um apartamento. Uma das justificativas para a não aceitação reside na impossibilidade de crescimento do imóvel, visto que, por serem famílias pobres, acostumaram-se a, com o aumento da família, construir novos compartimentos em partes acima do imóvel de residência. Um morador bem esclarece tal insatisfação ao declarar que:

Outro problema que não seria solucionado com a mudança para o novo condomínio é o tamanho das famílias. De acordo com Elizabeth, as famílias da Aldaci Barbosa foram crescendo, mas permanecendo na mesma casa. A solução encontrada pelos moradores nessa situação foi criar um terceiro andar nas casas para comportar, algumas vezes, três gerações de uma mesma família. Elizabeth acredita que os apartamentos que serão construídos no José Walter não terão a capacidade para abrigar com conforto o número de pessoas de cada família.<sup>195</sup>

Estes nuances, apesar de não aparentarem ser uma questão das mais importantes, quando somados com as outras questões aqui discutidas, acabam por demonstrar que a falta de diálogo anterior e também a não preocupação com os problemas da comunidade desapropriada é uma realidade, estando os entes governamentais, em muitas situações, com visão apenas na obra, com a intenção de concretizá-la. Esquece a outra obrigação estatal, a de respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos e de concretização de tais direitos, numa posição não apenas omissiva, mas também com a necessidade de agir.

As mudanças citadas, dentro do contexto de direito à moradia aqui delineado, amplo, acaba por poder ser consideradas violações a tal direito. Isto porque afeta o direito de morar

---

<sup>195</sup> DESTINO: Terras Prometidas. **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15, p. 11.

dignamente dos cidadãos. Nelson Saule Júnior é um dos que refletem sobre tal questão afirmando que:

A adoção dos usos e costumes como normas de cunho urbanístico e jurídico nos processos de regularização fundiária, legalização dos assentamentos informais, é uma medida plenamente adequada e justificável, considerando as influências de diversas raças e etnias na produção social do habitat em nossas cidades, e a existência de uma sociedade multirracial e multicultural, como é a sociedade brasileira.

Esta medida evitaria a existência de padrões de habitações sem nenhuma relação com a memória e identidade cultural das comunidades. A existência de conjuntos habitacionais promovidos pelas empresas estatais de habitação com edificações verticalizadas destinadas a populações indígenas em várias cidades do norte do país é um caso gritante de violação e desrespeito à cidadania e à dignidade destas comunidades, portanto, ao direito à moradia.<sup>196</sup>

Como se verifica do excerto trazido, em que pese exemplificar um caso envolvendo situação apenas semelhante, a da comunidade indígena, expõe de forma clara que a mudança no tipo tradicional de residência é uma mudança que viola o direito à moradia, afetando o ambiente artificial que os moradores estão acostumados a viver, trazendo a não efetivação de tal direito em sua plenitude, conforme já ressaltado. É bom que se ressalte que não se está aqui advogando a impossibilidade de desapropriação de famílias de baixa renda, retirando-as de seus imóveis, visto que, em algumas situações, as remoções são eventos necessários.

O certo é que, ao realizar as remoções de comunidades para outra localidade, deve o Poder Público estar atenta a tais impactos, perceptíveis sempre que há uma diálogo franco e aberto entre os entes governamentais e a sociedade, procurando minimizar tais efeitos negativos, seja através da redução das ações impactantes, seja por meio de medidas compensatórias que possam de alguma forma minimizar tais violações.

#### *4.2.1.5 O valor da bolsa aluguel e o atraso na entrega de outro imóvel*

Outra questão que pode ser considerada como uma barreira à concretização ao direito à moradia se refere ao valor da bolsa aluguel ofertado pelo Estado e as dificuldades de pessoas de baixa renda em conseguirem algum imóvel para morar em face das exigências em geral impostas pelos locadores. Vejamos o que inicialmente dispunha a lei 15.056/2011:

**Art. 9º** Em relação ao imóvel residencial ou misto com avaliação inferior a R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), inclusive, considerando para essa avaliação o que possa ser juridicamente indenizado, o Poder Executivo, através da Secretaria da Infraestrutura, custeará aluguel social no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) por

<sup>196</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 149.



mês, para o beneficiário de unidade residencial do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, ou outro financiamento, até o recebimento do imóvel.

Nota-se que o objetivo inicial do ente expropriador era desapropriar o quanto antes os imóveis, no intuito de finalizar a obra a tempo do evento esportivo Copa do Mundo, conforme cronograma previsto. Para isto criou o instituto do aluguel social para compensar a saída da residência sem ainda haver o recebimento do novo teto. Entretanto, ofertar um aluguel social no valor de R\$ 200,00 para que as famílias possam ocupar um outro bem é não conhecer a realidade da cidade, visto que seria quase impossível se conseguir um aluguel, por menor que seja o imóvel, com o valor citado. Tal ato demonstrou, na verdade, a falta de preocupação do Estado em garantir a moradia efetiva dos removidos.

Em face das inúmeras reclamações quanto ao valor do aluguel social, a norma em questão também foi alterada no ano de 2012 pela lei 15.194, passando a dispor:

**Art. 9º** Em relação ao imóvel residencial ou misto com avaliação em até R\$40.000,00 (quarenta mil reais), inclusive, considerando para essa avaliação o que possa ser juridicamente indenizado, bem como em relação ao inquilino ou simples ocupante, o Poder Executivo, através da Secretaria da Infraestrutura, custeará aluguel social no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por mês, para o beneficiário de unidade residencial do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, ou outro financiamento, até o recebimento do imóvel.

Nota-se uma tentativa de minimizar o erro cometido inicialmente. Entretanto, mesmo assim, o valor de R\$ 400,00, em algumas situações também é insuficiente para garantir uma morada digna. Ademais, as exigências para locação de bens, como, por exemplo, a obrigatoriedade de fiador em muito dificultam que as famílias pudessem realmente conseguir um imóvel para habitar temporariamente.

Vê-se então mais uma vertente que confirma a não concretização do direito à moradia por parte do Estado.

### **4.3 O VLT e a participação popular**

Exigir a concreta participação popular na elaboração dos orçamentos e projetos de infraestrutura para os megaeventos, a despeito da legislação citada é, na prática, ainda difícil. Durante a elaboração dos projetos, em especial, verifica-se, quase nenhuma efetiva participação. A população diretamente atingida somente toma conhecimento do projeto da obra, ou mesmo da obra, quando, por exemplo, o imóvel em que reside entra na lista de imóveis a serem removidos, através de desapropriação, ou mesmo através da imprensa. Isto foi o ocorrido no caso do VLT.

No caso dos megaeventos que ocorrerão no Brasil, já foi noticiada na imprensa a falta de participação da população nos processos de desapropriação que visavam às obras de infraestrutura, motivo pelo qual levou até mesmo a Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre o Direito à Moradia Adequada a enviar carta ao governo brasileiro com as denúncias recebidas<sup>197</sup>.

Entre as denúncias, no que toca à obra aqui relatada, está a existência de outros locais possíveis para a desapropriação, tendo a Administração Pública escolhido para a passagem do VLT, utilizando-se de sua discricionariedade, comunidades onde residiam pessoas sem poder de reação ao procedimento, principalmente em virtude do baixo nível de escolaridade da comunidade. E essa escolha do Governo do Estado ocorreu sem qualquer diálogo com a comunidade afetada. Talvez, através de diálogos com as comunidades se poderia minimizar os efeitos das obras bem como, inclusive, garantir uma certa legitimidade ao ato do Poder Público, pois com a participação da comunidade a obra ganharia uma maior adesão, acreditasse.

De fato, não houve qualquer tipo de reunião com a comunidade em fase anterior ao da definição dos imóveis afetados pela obra. Os cidadãos somente tomaram conhecimento de uma possível necessidade de saída de suas residências quando empregados de empresa terceirizada compareceram às suas casas efetuando marcações que, em momento inicial, sequer sabiam os cidadãos do que se tratava. Inclusive, relatam os mesmos que os empregados que compareceram aos imóveis se negaram a prestar esclarecimentos.

Em matéria do Jornal Laboratório da UFC, Impressões Trilhos, duas moradoras relatam com detalhes a forma como se deu a comunicação de que seu imóvel iria ser desapropriado, relatando que:

A marcação, a que Raimunda prefere chamar de pichação, foi pintada na parede frontal da casa em dezembro de 2011 por técnicos da empresa Mosaico, licitada e contratada pela empresa Queiroz Galvão e Camargo Correa. Desde então, ninguém mais apareceu para orientar a respeito dos passos seguintes. De acordo com nota do Metrofor, porém, foram suspensas as marcações porque foi preciso adaptar o projeto para ter o menor impacto.

A casa da moradora Nilde da Silva, 59, que reside desde os dois anos na comunidade, está localizada onde uma das estações do VLT será construída. “Eles [funcionários do governo] numeraram a casa e só. Falaram que depois viria um

---

<sup>197</sup> Tal documento relata várias denúncias recebidas pela Relatoria Especial da ONU acerca de violações de direitos quando da realização de remoções decorrentes de desapropriações para obras urbanas, dentre outras situações. Para maiores detalhes do relato, bem como para baixa o arquivo completo, consultar: ROLNIK, Raquel. **Brasil fora da linha na Copa e nas Olimpíadas**. Disponível em <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/04/26/brasil-fora-da-linha-na-copa-e-nas-olimpiadas/>>. Acesso em 04 jan 2014.

assistente social para falar com a gente e esclarecer. Mas não voltou mais, recorda.<sup>198</sup>

Nota-se então que não houve qualquer contato anterior com a comunidade, ao menos através de seus representantes do que se conclui pela existência de violação ao direito fundamental à participação.

Confirmando tal informação, já no ano de 2011, noticiou-se que se iniciara o processo de desapropriação sem qualquer comunicação às comunidades, bem como que foi oferecido aos moradores opção de nova moradia a ser construída em bairro bastante distante daquele em que residem, influenciando substancialmente na vida cotidiana das pessoas<sup>199</sup>.

Ora, se os atos expropriatórios foram realizados sem qualquer participação popular, o que dizer dos projetos orçamentários que visavam a obra em questão. A população diretamente envolvida foi consultada e incentivada a opinar sobre a obra do VLT? É óbvio que não.

Verifique-se manifestação de órgão do próprio Estado acerca do conhecimento da população acerca da obra:

ESCLARECIMENTO DA POPULAÇÃO - Fase de cadastramento da população: Este impacto foi considerado pelo EIA como positivo. Após análise, ele foi considerado ADVERSO, pois, pela forma como foi conduzido junto às comunidades, resultou em aumento de insatisfação, desconhecimento do projeto e aumento negativo da expectativa da população, fato facilmente comprovado durante as visitas sociais da SEMACE, durante a audiência pública realizada na Assembleia Legislativa e nas manifestações veiculadas nas mídias.<sup>200</sup>

Nota-se do trecho acima que, em que pese a necessidade aqui defendida de participação dos afetados pela obra, os responsáveis pelo VLT não propiciaram um amplo debate acerca das prioridades, necessidades, trajetos, desapropriações, entre outras questões com as comunidades eventualmente afetadas. Não foi criado um espaço de diálogo.

Neste sentido, talvez em virtude das graves violações que estão sofrendo as comunidades envolvidas com as obras do VLT, em especial decorrentes de suas remoções

---

<sup>198</sup> INCERTEZAS: marcados para sair. **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15, p. 5.

<sup>199</sup> Nesta notícia, também podem ser encontrados relatos de violações aos direitos dos cidadãos afetados pelas obras. COMITÊS populares se articulam para denunciar irregularidades em obras da Copa e das olimpíadas. **Projeto Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios**. Disponível em: <<http://www.jogoslimpos.org.br/destaques/comites-populares-se-articulam-para-denunciar-irregularidades-em-obras-da-copa-das-olimpiadas/>>. Acesso em 18 nov 2013.

<sup>200</sup> SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Projeto do Veículos Leves sobre Trilhos. **Análise do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para fins de Licenciamento Ambiental**, Fortaleza, 2011.

compulsórias, iniciou-se uma forte resistência de tais comunidades, exigindo-se sua participação no processo. Tal resistência demonstra a necessidade urgente de mudanças que propiciem a participação popular em situações concretas como a aqui posta. Em grandes obras, que acabarão por refletir por vários anos sobre as comunidades, é essencial que haja a participação da população nos projetos. E esta participação acaba por trazer uma maior justiça social, visto que, ao contrário de privilegiar apenas as parcelas mais favorecidas da sociedade, tais obras, com a participação do povo, também ajudará as camadas menos favorecidas.

Voltemos então para o exemplo da obra do VLT. Sem qualquer participação popular no projeto, houve a definição de como a obra iria ser desenvolvida. Tal obra pretendia inicialmente remover uma quantidade significativa de pessoas de suas moradias, sob o argumento de que era necessária tal remoção para a construção dos terminais do VLT. Contudo, devido à grande resistência das comunidades, a quantidade de famílias a serem removidas diminuiu significativamente<sup>201</sup>. Isto demonstra os transtornos causados à população envolvida com as grandes obras em virtude da falta de participação popular na definição dos orçamentos e de como as obras irão ser realizadas.

Os tempos são outros. A sociedade resiste com mais ênfase. Apesar de muitas vezes não se preocupar muito com a questão da participação popular, quando há resultados que os contrariem, a sociedade civil organizada reivindica seus direitos. E os gestores públicos, para evitar tais reivindicações podem muito bem utilizar a participação popular como meio de legitimação de suas decisões. Mas uma participação efetiva e não apenas formal.

Como já disposto aqui, outros interesses envolvidos acabam por frear o processo de participação popular. Citemos por exemplo o interesse dos grandes grupos econômicos envolvidos, em especial das construtoras. Para tais grupos, a manutenção de comunidades pobres em áreas consideradas de alta especulação imobiliária acaba por inviabilizar ou mesmo dificultar a venda de eventuais imóveis localizados naquela região, em virtude da presença de nichos de pessoas pobres. Assim, a pressão que tais grupos fazem nos gestores públicos é enorme no sentido de que as obras públicas atravessem os locais de moradia de tais pessoas de baixa renda, retirando-os daquele local. Assim, permitir a participação de tais pessoas na definição do orçamento público, o que conduz a uma inevitável participação nos projetos das obras a serem realizadas, acabaria por dificultar a implementação dos interesses dos grandes empreendedores.

---

<sup>201</sup> OBRAS do VLT: Governo diminui número de casas a desapropriar. **Blog Fortaleza na Copa de 2014**. Disponível em <http://copa2014emfortaleza.blogspot.com.br/2012/04/obras-do-vlt-governo-diminui-numero-de.html>. Acesso em 15 jul 2013.

Tanto é verdade que as principais obras projetadas para a realização de infraestrutura em cidades que vão sediar o evento Copa do Mundo de 2014, não estão contando com a participação popular na elaboração dos orçamentos e dos projetos, nem mesmo daquelas pessoas que serão diretamente afetadas por tais obras. Talvez tal atitude seja motivada pelo incômodo que pode gerar ao povo tal participação que, muitas vezes não terá benefícios reais das obras a serem realizadas com orçamento público, visto que, em muito casos, as pessoas de baixa renda são na realidade desalojadas do local onde vive. Matéria publicada no jornal eletrônico A COMUNA bem expõe tal descaso:

Moradores de favelas, população de rua, prostitutas, e outros trabalhadores informais já começam a sentir os efeitos negativos das operações urbanas e do avanço da especulação imobiliária nas regiões centrais e próximas aos estádios. Milhares de famílias estão sendo forçadamente removidas das áreas onde vivem para a construção de infra-estrutura para os eventos, moradores de rua estão sendo assassinados pela polícia, e muitos trabalhadores informais perderam a possibilidade de trabalhar quer diante da intensificação da fiscalização dos municípios, quer pelo avanço do grande mercado capitalista nas zonas onde trabalhavam. Para essas pessoas a Copa do Mundo provavelmente não será a grande festa do futebol, mas o pesadelo de serem removidas dos espaços urbanos em que durante anos moraram e trabalhara.<sup>202</sup>

Assim, apesar de avanços significativos, muito ainda deve ser realizado para que consigamos implementar uma democracia participativa ideal. Isto porque, a despeito das experiências aqui citadas, muitas das obras públicas não permitem ao cidadão interessado opinar sobre a forma de realização bem como de qual maneira se efetivarão os gastos públicos. O caso dos megaeventos é um deles.

Não podemos deixar de realçar que, algumas vezes, a participação popular é formalmente permitida, no intuito de legitimar as obras que estão sendo realizadas, sem contudo poder refletir de forma efetiva no desenrolar das obras públicas. Convoca-se, por exemplo, uma audiência pública, exigida pela legislação, apenas para cumprimento da mesma, já estando os projetos e os requisitos dos mesmos traçados antes mesmo de se ouvir a população diretamente interessada. Foi por exemplo o ocorrido com a audiência pública que visava discutir o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental das obras do VLT. Apesar de realizada tal audiência, não foi dada oportunidade de manifestação efetiva das comunidades diretamente interessadas. Tal sensação provou inclusive a interposição de ação judicial no intuito de anular a aprovação de tais estudos, ainda em trâmite, conforme será discutido em tópico mais adiante. Em artigo que trata da questão, relatou-se que:

---

<sup>202</sup> COPA do mundo para quem?. **A Comuna**. Disponível em < <http://www.acomuna.net/index.php/contracorrente/3791-copa-do-mundo-para-quem>>. Acesso em 04 jan 2014.

No caso do VLT, verifica-se aqui mais uma irregularidade, pois, quando o EIA-RIMA foi entregue à SEMACE, as comunidades, o Ministério Público Federal – MPF-, a Defensoria Pública da União – DPU- e a Defensoria Pública do Estado – DPE – não tiveram acesso ao documento de imediato. Assim, somente sete dias antes da audiência pública (realizada em 20 de julho de 2011), o estudo e o relatório, de mais de seiscentas páginas (com diversas ilegalidades e informações técnicas), foram enviados à DPU. Não houve, portanto, tempo satisfatório para as comunidades conhecerem o conteúdo de tais documentos.

Nesse sentido, ressalta-se que o prazo aferido como razoável para que um EIA-RIMA seja acessível e para que a informação e a participação da sociedade tenham condições de acontecer é de 45 dias (de acordo com o artigo 2º da Resolução nº 9/87, do CONAMA).

Desse modo, diante da complexidade do tema, das falhas do estudo e do relatório referentes ao VLT e do pouco tempo que foi concedido à compreensão e à discussão de ambos, diversas comunidades presentes na audiência pública solicitaram - por meio de um abaixo assinado, de uma recomendação do MPF e de um pedido da DPE - a realização de um outro momento de debate.<sup>203</sup>

Nota-se então a prática de atos estatais que impossibilitam de forma efetiva a participação da população diretamente interessada no andamento do projeto. Apesar de não ser uma situação que envolve a Lei de Responsabilidade Fiscal, pode muito bem ser utilizado tal exemplo para demonstrar a tentativa de legitimação de atos do Estado através apenas de formalidades cumpridas, sem haver tal ente realmente propiciado o amplo debate democrático necessário.

Como se vê, há clara violação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, em muitos casos, apenas é cumprida formalmente, sendo materialmente violada. Aliás, esta é uma realidade de vários dispositivos legais brasileiros que, apesar de formalmente aprovados, são desrespeitados sem qualquer escrúpulo, principalmente quando tais violações partem dos gestores públicos. E isto se dá em benefício de atores externos, como, por exemplo, especuladores imobiliários.

#### **4.4 Justiça ambiental e o VLT**

Como discutido no capítulo anterior, a questão aqui tratada no que se refere à Justiça Ambiental envolve a verificação empírica acerca da distribuição do ônus do desenvolvimento urbano no caso da obra do Veículo Leves sobre Trilhos, Ramal Parangaba-Mucuripe.

---

<sup>203</sup> SOUZA, Lia Bezerra Araújo; MAIA, Renata Catarina Costa. O direito à moradia adequada na obra do veículo leve sobre trilhos: os descaminhos de um licenciamento ambiental. XX Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. *Anais...* Vitória: Fundação Boiteux, 2011, p. 1656.

É importante inicialmente ressaltar que toda obra pública, e com o VLT não seria diferente, de alguma forma, tende a beneficiar em maior intensidade uma camada da população. Isto ocorre porque, sempre existe um interesse de uma camada social ou mesmo de um segmento dominante, que se sobressai sobre os outros setores da sociedade. Essa é a realidade vivida no país, independentemente de ser o cenário ideal. Em um regime democrático como o assentado pela Constituição Federal vigente, a briga de forças e interesses é constante, sempre com uma camada da população intencionando sobrepor os seus interesses sobre outra. Tal luta de interesses pode inclusive ser visualizada como normal, inerente ao regime democrático. Entretanto, O Estado, ao agir dentro deste contexto de conflito de interesses, deve procurar minimizar tal situação, abstraindo-se de eventuais pressões e aproximando-se o máximo possível da igualdade de distribuição dos ônus, pois desta forma, se estará de fato concretizando um regime democrático de Direito. Essa é a linha de atuação que a Constituição Federal de 1988 consagra, com a necessidade de haver justa distribuição dos ônus e benefícios em qualquer atuação do Estado, em particular quando da realização de uma obra pública.

Acontece que, conforme será exposto, mais especificamente nesta obra discutida, o que tem ocorrido na construção de grandes empreendimentos de infraestrutura urbana, de suporte ou não aos megaeventos, é que o benefício costuma ser direcionado, em maior escala, para as camadas mais abastadas da sociedade e os ônus são suportados, em sua maioria, pela população mais pobre, não havendo uma preocupação com a população mais necessitada que, em muitos casos, sofre, ao invés de benefícios, inúmeros prejuízos com tais obras.

A obra discutida pretendia inicialmente remover uma quantidade significativa de pessoas de suas moradias, sob o argumento de que era necessária tal remoção para a construção dos terminais do VLT, bem como a retirada de pessoas da faixa de domínio do trilho, além de outras intervenções, quando em algumas situações a passagem da obra por comunidades de baixa renda mais se parece com um mecanismo de faxina social<sup>204</sup>. Um caso que, conforme se verificará, pode ser enquadrado como de injustiça ambiental, em especial caso se demonstre que tal camada da população suportaria os ônus decorrentes do evento esportivo ao passo que as grandes empresas, em especial as multinacionais patrocinadoras dos eventos, investidores em geral, com destaque para aqueles do ramo imobiliário e moradores das áreas mais nobres da cidade suportarão vantagens substanciais com a realização da obra.

---

<sup>204</sup> Utiliza-se aqui o termo faxina social para designar a retirada de comunidades pobres de centros urbanos com habitação prevalente dos setores mais bastados da sociedade, com sua transferência para bairros distantes.

No que tange especificamente ao VLT, em relação aos prejudicados por tal obra, veja-se notícia veiculada acerca da necessidade de remoção de algumas comunidades pobres localizadas em áreas nobres para a operacionalização da linha parangaba-mucuripe do Veículo Leve sobre Trilhos:

São 22 comunidades carentes que estão sendo ameaçadas de remoção para a implantação do VLT e, além de não terem recebido informações adequadas sobre o projeto, também não lhes foi feita proposta de reassentamento em local próximo, como exige a legislação municipal. Ao contrário, a intenção é removê-las e reassentá-las a uma distância de cerca de 14 km do local onde vivem, contra a sua vontade e ignorando-se que a posse com fins de moradia há décadas constitui usucapião constitucional urbano. Outra hipótese oferecida é indenizá-las pela benfeitorias, por valores que não permitem a aquisição de outra moradia em condições semelhantes.

Na ACP, a **Defensoria Pública manifesta sua estranheza quanto ao trajeto previsto para o VLT no EIA/RIMA, pois em vários trechos a linha que o governo pretende construir desvia de grandes empresas privadas e/ou de terrenos vazios, mas atinge comunidades inteiras. São citadas como exemplos a Comunidade Lauro Vieira Chaves, localizada no Bairro Montese, com 203 famílias (mais de 800 pessoas), e a Comunidade Aldacir Barbosa.**

No caso da Comunidade Lauro Vieira Chaves, o trajeto do VLT desvia do traçado da linha férrea REFFSA, que vem sendo seu parâmetro, e faz uma curva acentuada para atingir toda a comunidade. Como se a curva desnecessária não bastasse, é notória a existência de um extenso terreno descampado, por onde a obra deveria passar se seguisse seu traçado normal da obra. E isso preservaria os moradores, como determina a Constituição do Município.<sup>205</sup> (negrito nosso)

Nota-se a grande quantidade de comunidades afetadas e de famílias que já foram ou serão removidas. De fato, adentrando na questão do trajeto da obra, questão diretamente afeta à distribuição dos ônus, o fato é que o mesmo, após ter sido conhecido pela comunidade, sofreu algumas críticas, como por exemplo a localização dos terminais de passageiros, entre outras questões. Seria necessário a criação dos terminais em locais de moradias? O trajeto deveria afetar tão substancialmente as famílias?

A resposta é ao menos parcialmente negativa. Soluções alternativas que minimizassem os impactos poderiam ser concretizadas e previstas no projeto inicial, caso houvesse diálogo com a comunidade e estivesse presente nas ações públicas a ideia de minimização dos impactos sobre as comunidades.

De fato, analisando alguns documentos do próprio ente estatal, verifica-se que havia a previsão de ações que diminuíssem os impactos negativos, como por exemplo, visitas sociais, repasse de informações, dentre outros atos. Em parecer da SEMACE, tal órgão dispõe que:

<sup>205</sup> CEARÁ – Defensores Públicos defendem 5.000 famílias do VLT e da especulação imobiliária. Disponível em <<http://terradereitos.org.br/biblioteca/ceara-defensores-publicos-defendem-5-000-familias-do-vlt-e-da-especulacao-imobiliaria/>>. Acesso em 09 set 2012.



Sugere-se que a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) apresente um Programa detalhado de COMUNICAÇÃO SOCIAL, enfatizando, principalmente, as estratégias que serão adotadas para minimizar as dúvidas e anseios da população diretamente afetada acerca da obra, visto que dela resultarão modificações antrópicas decorrentes da inserção de valores sociais, econômicos e culturais. Colocações feitas pelos moradores da área, por ocasião das visitas de Inspeção Social, refletiram apreensões e expectativas com relação aos possíveis impactos diretos e indiretos no cotidiano desses indivíduos, com a implantação do empreendimento e, principalmente, quanto ao início e término da obra, por ser tratar de um projeto que contemplará remoções de comunidades (reassentamentos e indenizações).

· Sugere-se que cada pessoa, família ou instituição cadastrada seja individualmente informada e receba cópia de todas as informações constantes a seu respeito, até 15 dias após a conclusão do cadastramento.<sup>206</sup>

Vê-se que o Estado, através de seus órgãos técnicos tem plena consciência de uam é necessário, para efetivação da Justiça ambiental, que haja uma comunicação com os afetados no intuito de minimizar os ônus decorrentes da obra. Tal ideia é mais uma vez corroborada pela SEMACE no citado relatório, ao dispor que:

Sugere-se que a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) apresente um Programa detalhado de COMUNICAÇÃO SOCIAL, enfatizando, principalmente, as estratégias que serão adotadas para minimizar as dúvidas e anseios da população diretamente afetada acerca da obra, visto que dela resultarão modificações antrópicas decorrentes da inserção de valores sociais, econômicos e culturais. Colocações feitas pelos moradores da área, por ocasião das visitas de Inspeção Social, refletiram apreensões e expectativas com relação aos possíveis impactos diretos e indiretos no cotidiano desses indivíduos, com a implantação do empreendimento e, principalmente, quanto ao início e término da obra, por ser tratar de um projeto que contemplará remoções de comunidades (reassentamentos e indenizações).

· Sugere-se que cada pessoa, família ou instituição cadastrada seja individualmente informada e receba cópia de todas as informações constantes a seu respeito, até 15 dias após a conclusão do cadastramento.<sup>207</sup>

Ainda, ressaltando ainda mais que as ações do Estado contrariaram orientações do próprio ente, em parecer da Procuradoria Jurídica quando de consulta acerca do Projeto do VLT, mais uma vez a SEMACE ressalta a necessidade de distribuição dos ônus da obra também para o Estado, dispondo que:

O Estado deve garantir alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação ambiental

<sup>206</sup> SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Projeto do Veículos Leves sobre Trilhos. **Análise do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para fins de Licenciamento Ambiental**. Fortaleza, 2011.

<sup>207</sup> SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Projeto do Veículos Leves sobre Trilhos. **Análise do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para fins de Licenciamento Ambiental**. Fortaleza, 2011.

e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento. Deverá o Estado promover a justa e devida regularização fundiária dos imóveis a serem desapropriados para instalação do empreendimento, ou dispender indenizações considerando o valor do terreno sobre o qual está edificada a respectiva habitação, a fim de que se atenda ao direito de vizinhança, bem como ao direito à cidade e se possibilite aquisição de outra residência nas proximidades da área assentada e, desse modo, mitigue os impactos sociais, em obediência ao preconizado no art. 5º, §16 da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (Lei nº 7.987/1996), posto se enquadrar o direito de morar e o direito ao desenvolvimento urbano como um interesse metaindividual, seja difuso, coletivo, ou individual homogêneo.<sup>208</sup>

Entretanto, indo de encontro a todas estas afirmações, ao definir o traçado da obra bem como em grande parte de seu desenvolvimento, não se respeitou as disposições ambientais urbanas, mais especificamente aquela já aqui citada que determina a distribuição equitativa dos ônus decorrentes do processo de urbanização, contida no Estatuto da Cidade, bem como as disposições constitucionais que priorizam a Justiça Social e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Não houve diálogo com as comunidades eleitas para expropriação, não se disponibilizou de forma inicial imóveis em áreas contíguas, não se pretendia inicialmente indenizar a terra nua, dentre outras questões.

Tal arbitrariedade ficou ainda mais clara quando a Administração Pública reconheceu a desnecessidade de remover várias famílias, talvez devido à grande resistência das comunidades. Assim a quantidade de famílias a serem removidas diminuiu significativamente, passando de 3.500 famílias previstas no projeto inicial para 2.500 e, posteriormente com o Governo do Estado do Ceará relatando nova diminuição para 1.700<sup>209</sup>, diminuição considerável, conforme reconhecimento do próprio Estado. Ressalte-se que ainda não se possui a quantidade exata de famílias atingidas, em face de a obra ainda estar em andamento.

Nesta situação, o que parece estranha é a atitude dos próprios responsáveis pela obra que justificam tal diminuição em virtude da pressão das comunidades e do diálogo realizado após a apresentação do Projeto. Note-se a declaração de um das pessoas encarregadas de dar andamento ao projeto em entrevista ao Jornal Impressões Trilhos:

Jannoti diz que a pressão das comunidades interferiu nas alterações do projeto, que só podiam ser feitas com autorização do Governo. “A gente só consegue enxergar isso [possibilidade de mudar] justamente quando a comunidade rebate, não aceita,

<sup>208</sup> SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Projeto do Veículos Leves sobre Trilhos. **Parecer nº 263 da Procuradoria Jurídica**. Fortaleza, 2011.

<sup>209</sup> OBRAS do VLT: Governo diminui número de casas a desapropriar. **O Povo**. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/04/13/noticiasjornalfortaleza,2819942/governo-diminui-numero-de-casas-a-desapropriar.shtml>> Acesso em 15 jul 2012.

não deixa. Daí, pensamos que, se não é nesse caminho que a gente consegue, vamos por onde?”. Ele exemplifica com o caso da comunidade Lauro Vieira Chaves, onde fizeram os primeiros laudos de indenizações. “A gente tinha os valores, sabia da resistência das comunidades, mas não sabia efetivamente quem aceita e quem não aceita [os laudos]”. Constatando-se que 70 a 80 por cento dos moradores recusaram o laudo, o projeto foi replanejado. O engenheiro conta também que a recusa aos valores de indenização motivou o acordo em que as famílias cuja residência for avaliada em menos de 40 mil reais receberão uma casa do programa Minha Casa Minha Vida.<sup>210</sup>

Pelas declarações acima, nota-se a inércia do Estado em provocar as comunidades em relação ao debate acerca do projeto e de seus impactos. Aguarda a reação para poder tomar alguma atitude. Não deveria tal diálogo ser realizado em momento anterior, desde o projeto inicial, conforme disposições normativas elencadas no capítulo anterior? É óbvio que sim. Entretanto, os entes estatais responsáveis pela obra tentam inclusive utilizar essas alterações posteriores de uma forma benéfica para os mesmos, argumentando que estão cedendo em algumas questões relativas à obra, e que, em contrapartida, devem os cidadãos também realizar alguma cessão. Esta é uma das formas de pressionar os moradores para que aceitem os acordos propostos.

A justificativa do Governo do Estado em relação a escolha de remover principalmente comunidades carentes se baseou principalmente no custo da obra e na facilidade de implantação do VLT. Isto porque a remoção de comunidades adjacentes às ferrovias de transporte de carga se daria com pagamento de indenizações menores e com o aproveitamento da malha existente. O Estado,

Considerando que uma das alternativas pleiteia o aproveitamento de uma faixa já existente enquanto que uma aproveira parte deste trecho (Opção 2) e uma outra será implantada em áreas completamente novas, desconsiderando o trecho do ramal ferroviário comum as três alternativas, pode-se concluir que em termos de custos e facilidade de implantação a alternativa Opção 3 – selecionada é a mais favorável, ficando em segundo lugar a opção 2.<sup>211</sup>

Mesmo que a tal ideia fosse o melhor caminho a ser seguido pelo Estado do Ceará, ao praticar as desapropriações, deveria haver uma maior preocupação com a situação das famílias afetadas, diminuindo os impactos negativos da expropriação. Essa é uma exigência constitucional e de outras normas dispostas neste trabalho que não dá margem à aos entes federais responsáveis por alguma obra urbana para agir de outra forma.

---

<sup>210</sup> MUDANÇA de planos. **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 16, p. 6.

<sup>211</sup> SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Projeto do Veículos Leves sobre Trilhos. **Parecer Técnico nº 3104/2011 – COPAM/NUCAM**. Fortaleza, 2011, p.7.

Isto porque, conforme já informado no capítulo anterior, apenas para citar uma norma a título de ilustração, o Estatuto da cidade reconhece expressamente que a distribuição dos ônus do processo de urbanização deve ser entre todos os envolvidos. Desta forma, deve o Estado suportar um eventual prejuízo financeiro em detrimento da melhor solução para as comunidades a serem desapropriadas. Deveria haver um equilíbrio nesta balança. Entretanto, principalmente no projeto inicial, não se notou de forma efetiva qualquer preocupação neste sentido, estando as comunidades carentes suportando todos os prejuízos decorrentes das obras.

E conforme já ressaltado, os prejuízos não são pequenos. Vão desde a saída do imóvel que habitam, com o recebimento, algumas vezes de indenizações questionáveis, até a deficiência de estruturas públicas que irão conviver no outro imóvel disponibilizado. Assim, como se nota, há uma clara violação das normas ambientais e urbanísticas quando da realização e concretização do projeto que sob a justificativa de melhorar a infraestrutura das cidades, acaba por violar direitos fundamentais dos cidadãos, beneficiando apenas uma outra camada da população, visto que, eventual benefício à camada atingida pelas remoções não se compara ao efetivo prejuízo.

De fato, essa situação que se assemelha a uma faxina social<sup>212</sup> não é um caso que ocorre apenas no Brasil. Outras experiências já foram vivenciadas ao redor do mundo. Os denominados despejos forçados<sup>213</sup>, decorrentes de desapropriações, podem ser visualizados ao longo da história em países diversos, conforme relatou Raquel Rolnik em um de seus informes para a ONU, afirmando que

Al no existir datos estadísticos generales a nivel mundial sobre los desalojos forzosos, las estimaciones de las organizaciones sobre la base de las denuncias y comunicaciones recibidas por la titular del mandato del Relator Especial confirman que los desalojos forzosos se producen por doquier en el mundo y afectan a millones de personas cada año. Por ejemplo, el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos ha estimado que, entre 1998 y 2008, los desalojos forzosos afectaron a más de 18 millones de personas. Los efectos negativos de los desalojos forzosos son una pobreza masiva y creciente y la destrucción de las comunidades, lo que coloca a millones de ciudadanos en una situación de extrema vulnerabilidad.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> Como já afirmado a faxina social deve ser entendida como a retirada, em especial da população de baixa renda, de regiões nobres de uma cidade, através de desapropriações, no intuito de que apenas residam nestas localidades pessoas com maior poder aquisitivo.

<sup>213</sup> Utiliza-se tal termo para designar as desapropriações decorrentes de grandes obras urbanas, na maioria das vezes com sentido negativo quanto ao respeito aos direitos dos cidadãos envolvidos.

<sup>214</sup> ROLNIK, Raquel. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**, 2012, p.3.

Ademais, pode a situação posta ser visualizada como um caso de gentrificação, que, conforme demonstrado no capítulo anterior, reflete-se em uma situação de injustiça ambiental urbana. No Brasil alguns trabalhos científicos já associam algumas situações vivenciadas em obras urbanas de grandes cidades como de gentrificação e, por consequência de injustiça ambiental. Até mesmo em tempos mais remotos, podem algumas situações ser associadas ao processo de gentrificação. Em recente dissertação, o caso de Brasília é lembrado:

A capital originalmente projetada como um único núcleo, foi acrescida de novos assentamentos distantes na maioria a 30 km da área do centro, mesmo antes da inauguração da Brasília, como no caso de Taguatinga em 1958. A população mais pobre foi removida para fora dos limites da bacia do lago Paranoá. Era um discurso que se justificava pela preocupação ambiental, a proteção dos mananciais, para manter a qualidade de vida. Qualidade de vida de quem? Remoções, inclusive forçadas e violentas, é um dos componentes do processo de gentrificação.<sup>215</sup>

A questão da gentrificação em remoções forçadas também foi analisada em alguns trabalhos. O caso do Rio de Janeiro em recente pesquisa, foi assim discutido:

A gentrificação é apenas um dos elementos de uma transformação mais ampla que acontece no Rio de Janeiro. No Rio a situação é mais desafiadora do que admitimos. Existem milhares de histórias de remoções forçadas, intimidações, ameaças, discórdias sociais, deslocamentos e “realocações” para serem contadas, deixando claro que o ciclo dos megaeventos está reestruturando o espaço e as relações sociais, criando paraísos de acumulação. Essa é a jogada final do neoliberalismo e a que está sendo feita de forma acelerada no Rio de Janeiro.

Assim como a natureza de soma zero do esporte moderno, os megaeventos criam divisões severas entre vencedores e perdedores. A aceleração e a ampliação de diversos vetores que já atuavam nos mercados residencial e comercial não somente reforça o status quo, mas cria traumas profundos. No Rio de Janeiro, esses traumas são distribuídos de maneira desigual. Nos próximos anos, por exemplo, é provável que proprietários de imóveis de classe média baixa em favelas ocupadas pelas UPPs estarão em melhores condições econômicas do que locadores no mercado formal na Zona Sul. No entanto, aqueles que estão tentando acessar o mercado formal encontrarão inúmeras barreiras à sua entrada nesse mercado. Claramente, aqueles nas faixas de renda mais baixas sempre sofrerão os piores efeitos da gentrificação: táticas de intimidação, insegurança residencial e remoções forçadas. Se formos entender a habitação como um direito humano fundamental, questões de gentrificação e deslocamento precisam estar na dianteira das agendas política e social.<sup>216</sup>

<sup>215</sup> LAURIANO, Willian. **GENTRIFICAÇÃO**: Estratégias de enobrecimento do solo urbano. Dos tijolos de barro no subúrbio paulistano aos blocos. 2013. 142 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília (Unb), Brasília, 2013, p. 102.

<sup>216</sup> GAFFNEY, Christopher. Forjando os anéis: a paisagem imobiliária pré-olímpica no Rio de Janeiro. **Revista eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 8-24, out./dez. 2013. Disponível em: < [http://www.emetropolis.net/index.php?option=com\\_edicoes&task=artigos&id=80&lang=pt](http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=80&lang=pt) >. Acesso em: 11 jul. 2014, p. 18.

É certo que, conforme já especificado no capítulo anterior, para enquadrar uma situação como de gentrificação, não necessariamente deve haver atos do Poder estatal. Entretanto, em algumas situações, como a das desapropriações para grandes obras urbanas, é o Estado quem pratica de forma direta os atos, muitas vezes com pressões externas advindas de setores dominantes da sociedade.

No caso da Obra do VLT, a retirada das comunidades de seu ambiente social, sem a disponibilização de estruturas urbanas semelhantes, bem como sem a realocação em locais próximos, em especial para aquelas comunidades localizadas em regiões consideradas nobres da cidade de Fortaleza caracteriza-se como claro caso de gentrificação, pois, não através de atores particulares, mas do próprio Estado, se realizam intervenções que tencionam realocar as famílias em um bairro bastante distante daqueles que residiam, em região de periferia..

Analisando as vantagens e desvantagens da obra em questão, na visão dos moradores desapropriados, os benefícios da mesma serão ínfimos se comparado aos ônus. O grande problema que se enfrenta no caso aqui estudado e que se relaciona de forma direta com a gentrificação é a questão da utilização, pelo Estado, do instituto da desapropriação como forma de mascarar a real intenção presente. Utiliza-se o fundamento da supremacia do interesse público para, na realidade, concretizar objetivos outros que, apesar de não demonstráveis através de documentos ou provas reais, podem ser percebidos e deduzidos da forma como o procedimento expropriatório está sendo conduzido.

Isto porque, apesar de apresentar em documentos do próprio Estado a necessidade de tomada de medidas compensatórias relativas às remoções, poucas ações são praticadas no intuito de repassar o ônus da obra em uma maior proporção ao Estado.

Deve-se combater tal forma de agir dos Estados, em consonância com todo o arcabouço normativo já exposto neste trabalho. Seja por meio do poder executivo, agindo para garantir os direitos dos cidadãos, seja através do poder Judiciário, garantindo que atos contrários aos direitos fundamentais sejam anulados. Em relação à atuação do poder Judiciário, Raquel Rolnik em um de seus informes a ONU, relata casos em que os tribunais de alguns países garantiram os direitos dos afetados por desapropriações. Discorreu a pesquisadora que:

La jurisprudencia nacional y regional ofrece una orientación similar. Por ejemplo, el Tribunal Supremo de la India ha pedido al Estado que proporcione seguridad de la tenencia a los grupos marginados, como las personas que viven en la calle, y el Tribunal Constitucional de Sudáfrica y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han abordado la seguridad de la tenencia y la protección contra el

desalojo de los residentes pobres de las ciudades y las personas que viven en asentamientos irregulares<sup>217</sup>

De fato, necessário se torna, caso não haja atuação do Poder executivo, que se faça presente o Poder Judiciário, Poder este que pode corrigir eventuais distorções na aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais pelo Poder Executivo, como ocorre no caso da obra do Veículo Leves sobre Trilhos em Fortaleza.

#### **4.5 O processo Judicial e as remoções involuntárias oriundas das desapropriações pelo Estado**

Em face das problemáticas discutidas nesta dissertação, coube aos cidadãos envolvidos buscar meios de garantir a minimização dos prejuízos oriundos das remoções necessárias às obras do VLT. O caminho natural foi tentar realizar uma mínima organização comunitária bem como procurar as instituições, públicas ou privadas, que pudessem prestar o auxílio necessário. Neste sentido houve reações naturais da comunidade, contrárias às remoções compulsórias, com ocorrência em especial nas comunidades que já possuam alguma estrutura de manifestação política através de lideranças.

Como um dos frutos deste processo de resistência, líderes de comunidades afetadas pelo projeto do VLT procuraram os órgãos de defesa dos cidadãos, como, por exemplo, a Defensoria Pública Estadual, a Defensoria Pública da União e os Ministérios Públicos Federal e Estadual. A tentativa era de que fossem respeitados e efetivados os direitos dos envolvidos, principalmente no que toca aos direitos objetos de estudo do presente trabalho. Também houve a criação de comitês, com ênfase nas ações que envolviam as obras para a copa do mundo de 2014, como, por exemplo, o Comitê Popular da Copa. Instituições privadas, como por exemplo o Movimento Local de Defesa da Moradia (MLDM), também foi consultado pelos populares.

É certo que, na defesa dos cidadãos, algumas ações no âmbito administrativo foram realizadas pelos citados órgãos. Por exemplo, a Defensoria Pública da União encaminhou ofícios aos órgãos públicos envolvidos no processo de remoção, no intuito de obter documentação sobre a situação das comunidades, bem como requerer providências que maximizassem as garantias dos cidadãos envolvidos. Outras ações no âmbito administrativo

---

<sup>217</sup> ROLNIK, Raquel. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**, 2012, p.12.

também foram efetivadas por outros órgãos bem como por entidades não governamentais.

Entretanto, o que se verificou, de forma concreta, no transcorrer de todo o procedimento, ainda em andamento, foi, em variadas situações, o desrespeito aos direitos, manifestados de diversas formas. Não somente através dos fatos já narrados em momentos anteriores deste trabalho, que caracterizaram violações a direitos fundamentais consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, mas também com outros tipos de violações. Apenas para citar uma destas outras situações, o direito à informação, com proteção jurídica expressa na lei de acesso a informação (lei federal nº 12.527/2011), mas também já previsto no texto constitucional até mesmo antes da publicação da citada lei, em face do princípio da publicidade, em variadas situações não foi respeitado pois as comunidades afetadas não conseguiam ser informadas de forma concreta acerca, por exemplo, da quantidade de famílias a serem removidas., .

Como resultado da não concretização dos direitos dos cidadãos bem como decorrência de todas as situações enfrentadas pelos mesmos no decorrer de toda a obra do VLT e visando proteger os direitos dos cidadãos envolvidos, foi proposta pela Defensoria Pública do Estado do Ceará ação civil pública (Processo Judicial nº 0178393-19.2011.8.06.0001, 9ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Ceará) que tem como pedido principal a suspensão do licenciamento e das obras do VLT, discutindo, na maior parte da ação, a questão do licenciamento ambiental, mas também envolvendo outras questões. Em virtude do momento da propositura da ação, no ano de 2011, a questão das remoções ainda não estava evidente, motivo pelo qual se discutia principalmente questões ambientais e de participação da população na audiência pública de aprovação do EIA/RIMA. A questão da efetivação do direito à moradia, apesar de citada na ação, ainda não era o principal foco de atuação dos órgãos. O foco principal envolvia a preservação de normas ambientais, em especial àquela que obriga a realização e audiência pública.

Nesta ação que tramita na Justiça Estadual, há pedido de antecipação de tutela no intuito de paralisar a obra, com alegações de violações aos direitos dos cidadãos, pedido este negado no 1º grau de jurisdição, com novo pedido através de agravo de instrumento pendente de apreciação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Neste agravo, que já foi confeccionado em momento posterior, já se adentra com mais profundidade na questão das remoções dos atingidos pelas obras, com pedido de que, caso realizadas, sejam respeitadas as normas aqui discutidas. Até o presente momento, não há qualquer decisão no âmbito desta ação impedindo o prosseguimento da obra, inclusive com um avanço na porcentagem de realização do VLT, comparando-se o ano de 2011 aos dias atuais.



Não somente na Justiça Estadual as questões do VLT foram levadas à discussão no Poder Judiciário. Órgãos federais também buscaram o Judiciário para enfrentar as questões citadas. O Ministério Público federal, por exemplo, na tentativa de defesa dos interesses dos futuros removidos ajuizou ação na Justiça Federal, processo 0011192-44.2013.4.05.8100, 5ª Vara Federal, com pedido liminar de suspensão das obras do VLT, em que o magistrado federal decidiu não ser competente para julgamento do pedido de concretização do direito à moradia, tendo em vista já ser discutida tal problemática na ação que tramita na Justiça Estadual. A ação segue tramitando quanto ao pedido de aplicação de uma portaria do Ministério das Cidades ao caso do VLT (Portaria 317/2013<sup>218</sup>). Outras ações judiciais também foram interpostas na Justiça Federal do Ceará<sup>219</sup>, com pedidos semelhantes, todas arquivadas.

Nota-se nestas ações interpostas pelo Ministério Público Federal, em que pese eventuais críticas em relação ao momento de propositura, em virtude de existência de uma ação que tramita na Justiça Estadual, a preocupação do órgão ministerial em defender e tentar paralisar as obras, garantindo o respeito ao direito dos cidadãos afetados, coadunando-se com aquilo que se defende neste trabalho. Não havendo a atuação política conforme as normas constitucionais e legais, deve o Poder Judiciário agir e fazer concretizar tais normas. E a concretização das mesmas, em relação ao VLT, somente é possível caso os direitos aqui discutidos estejam garantidos, o que não aconteceu até o presente momento. Desta forma, necessária a interrupção de qualquer ato que afete tais direitos.

Interessante ressaltar que, a despeito de atuação da Defensoria Pública da União na esfera administrativa, não entendeu tal órgão em ajuizar ação judicial para proteção dos interesses dos moradores das comunidades, tendo em vista que foi interposta ação pela Defensoria Pública do Estado, bem como que a competência da Justiça Federal para apreciação do pleito não é evidente, inclusive como ficou demonstrado quando do reconhecimento de incompetência da Justiça Federal na ação proposta pelo Ministério Público Federal, acima citada. Tal órgão, conforme já citado, apenas atuou na esfera extrajudicial, seja através do encaminhamento de ofícios aos setores competentes, seja através de reuniões com comunidades e representantes governamentais. Entretanto, a atuação em questão também não trouxe efeitos diretos para a concretização dos direitos, apesar de contribuir para demonstrar o quão resistentes seriam as comunidades.

---

<sup>218</sup> A portaria tem por objetivo dispor sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocadas pela execução de programa e ações sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

<sup>219</sup> Por exemplo, os processos judiciais nº 0009439-23.2011.4.05.8100 e 0000292-36.2012.4.05.8100.

Em face da negativa de paralisação das obras, os órgãos estatais continuaram com todos os procedimentos necessários para a remoção dos imóveis através de procedimento de desapropriação. Inclusive a obra está em pleno andamento, estando pendente uma parte das desapropriações, principalmente aquelas em que existe forte resistência da comunidade. A ideia dos setores governamentais envolvidos seria procurar resolver na via administrativa o problema, através de acordo com os moradores, no intuito de que os mesmos aceitassem os valores propostos a título de indenização. As tratativas ainda prosseguem, com algumas comunidades resistindo ao procedimento de remoção. Outras, menos organizadas politicamente estão aceitando os acordos de indenização, mesmo com as violações a direitos fundamentais aqui dispostas.

Importante ser citado que, nos autos da ação citada que tramita na Justiça Estadual, a magistrada condutora do feito decidiu realizar audiências de conciliação no intuito de trazer os envolvidos para discussão acerca da melhor solução para a obra. De fato, a participação dos envolvidos, conforme já expresso neste trabalho, deveria ter ocorrido em momento bastante anterior. Apesar disso, interessante que aja a discussão, mesmo que em momento inadequado, acerca das desapropriações com a tentativa de se resolver de forma conciliatória a questão.

Entretanto, verifica-se nas tratativas, como por exemplo nas audiências de negociação realizadas, posturas algumas vezes unilaterais do Estado, tentando convencer os moradores a aceitarem as propostas de acordo, sob pena de iniciarem pedidos judiciais de imissão na posse através de processos de desapropriação, alegando em suma que facilmente conseguiriam tal medida pois já existe decreto de utilidade pública e a interpretação do ordenamento jurídico favorece o Estado que, a qualquer momento, a partir da decretação de utilidade pública, pode usar da prerrogativa de retirar de suas moradias quem quer que estejam lá habitando.

Tal pressão utiliza também o argumento de que, no processo em trâmite, não há qualquer decisão que possa impedir o prosseguimento das obras, inclusive os atos de desapropriação dos bens. De fato, em que pese ser louvável a iniciativa de se tentar conciliação a questão, visualiza-se os atos de audiência de conciliação mais como uma forma de tentativa de convencimento do que mesmo uma cessão de vantagens de ambas as partes, cessões estas típicas de um ato conciliatório.

É certo que algumas situações foram propostas pelo Estado, como, por exemplo, em audiência, a promessa de que imóveis próximos às comunidades iriam ser buscados para a construção de moradias para os mesmos, respeitando, portanto, o requisito proximidade da nova moradia. Entretanto, ainda não se tem uma garantia de que realmente tal situação

ocorrerá. Alguns atos sinalizam para tal fato, como por exemplo, a não entrega da obra no prazo do evento esportivo, bem como a publicação do decreto 31.279/2013<sup>220</sup> pelo Estado do Ceará, desapropriando área que seria utilizada para reassentamento de famílias em locais próximos à comunidade do Lagamar, uma das atingidas pelas obras do VTL. A notícia a seguir bem esclarece o avanço na concretização dos direitos com tal ato praticado pelo Estado:

Um terreno de 4.239 m<sup>2</sup> localizado entre a Rua do Canal e a Via Férrea, no bairro São João do Tauape, pode ser o responsável por inaugurar um novo capítulo na história das famílias dos cerca de 2.185 imóveis que serão desapropriados pelas obras do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), executadas pelo Governo do Estado.

De acordo com um decreto publicado no Diário Oficial do Estado, na última sexta-feira, 29, o local entrou em processo de desapropriação e foi “destinado ao reassentamento das famílias afetadas pela implantação do Projeto VLT”.

Na prática, com a determinação, a área torna-se a primeira a receber o aval oficial do Governo para o reassentamento das famílias em áreas próximas às comunidades. Até então, eram oferecidas como opções de nova moradia apenas unidades habitacionais no condomínio Cidade Jardim, empreendimento do programa “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal, no bairro José Walter. O terreno, segundo a Secretaria da Infraestrutura do Estado (Seinfra), atenderá a famílias da região do Grande Lagamar.

Para a líder comunitária e titular do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social (Zeis) do Lagamar, Jaqueline da Silva, a delimitação do terreno representa um avanço nas negociações travadas entre as comunidades atingidas pela obra de mobilidade e o Estado. “Nós estávamos esse tempo todo lutando para sermos reassentados dentro da própria comunidade. Nesse terreno, continuaremos morando no Lagamar”, diz. Jaqueline conta, no entanto, que, apesar do decreto oficial, pouco se sabe a respeito do processo de desapropriação entre os moradores do Lagamar. “Não sabemos nem quantas famílias vão sair daqui.” De acordo com ela, o Governo ainda não se reuniu com a comunidade para o início de um processo de negociação.<sup>221</sup>

Nota-se realmente um avanço nas negociações de efetivação dos direitos aqui discutidos. Entretanto, não se sabe até que ponto realmente haverá tal concretização, até mesmo, porque este terreno desapropriado apenas atenderia uma parte da população atingida. E o que se verifica é que essa comunidade teoricamente atendida é uma das que mais resiste aos atos expropriatórios, o que demonstra que apenas com a reação das comunidades o ente federado tende a concretizar seus direitos.

Conforme amplamente exposto aqui neste trabalho, a questão não é tão simples. Existem vários direitos envolvidos e em choque com o direito de desapropriar do Estado. Na

---

<sup>220</sup> TERRRENO é desapropriado para reassentar famílias do Lagamar. **O Povo**. Disponível em <http://www.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2013/09/05/noticiasjornalcotidiano,3123754/terreno-e-desapropriado-para-reassentar-familias-do-lagama.shtml>. Acesso em 15 jul 2014.

<sup>221</sup> TERRRENO é desapropriado para reassentar famílias do Lagamar. **O Povo**. Disponível em <http://www.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2013/09/05/noticiasjornalcotidiano,3123754/terreno-e-desapropriado-para-reassentar-familias-do-lagama.shtml>. Acesso em 15 jul 2014.

verdade, entende-se que, no caso das obras do VLT, em face do desrespeito às normas jurídicas aqui já expostas, não seria possível proceder a remoção das famílias atingidas sem que se concretizasse os direitos aqui discutidos. Isto porque, por exemplo, na ponderação entre o direito de desapropriar e o direito de moradia, deve prevalecer este último, ao menos que o Estado garanta uma outra moradia em condições semelhantes à do morador removido. E isto, no caso do VLT, não está sendo realizado ou, pelo menos, ainda não o foi, visto que o processo judicial ainda tramita em juízo.

Cumprе ressaltar que, conforme já citado, na última audiência de conciliação foi sinalizada pelo Estado a possibilidade de realocação de parte das famílias em bairros vizinhos de onde residem, respeitando, portanto, a norma urbanística que prevê tal obrigação ao Estado. Na verdade, tal ato não deveria ter sido ofertado apenas neste momento, mas sim ter sido parte do projeto da obra desde o seu início. O próprio Estado do Ceará reconheceu a existência de terrenos que possibilitam a construção de moradias em locais próximos às comunidades removidas evitando o longínquo deslocamento para o bairro José Walter. Ações como estas podem facilitar as negociações e diminuir um pouco a grande resistência hoje formada, tendo em vista, principalmente, o descaso inicial dos responsáveis pela obra com os principais afetados, o que gerou nas pessoas um sentimento de repudia à obra.

Entretanto, desde a data da audiência já se passaram vários meses sem que tenha se concretizado a notícia de realocação dos moradores em bairros contíguos, havendo apenas notícia de algumas ações isoladas do Estado para fazer valer tal promessa.

De todo modo, mesmo que concretizada tal ação, não há como deixar de caracterizar a obra do VLT como um marco brasileiro de não concretização dos direitos dos moradores urbanos, havendo também significativa resistência das comunidades afetadas que podem servir de caminho para outras ações dos cidadãos afetados por grandes obras no país.

#### **4.6 A não conclusão das obras a tempo do grande evento sportivo**

Todas as situações postas em relação à obra do VLT de Fortaleza levam à conclusão de que não houve, nos atos estatais praticados até então, respeito aos direitos fundamentais discutidos. Entretanto, algumas situações postas, como por exemplo, a efetivação do direito à habitação, ainda podem ser ajustadas, visto que nem todas as desapropriações de fato foram efetivadas. A iniciativa do Estado do Ceará de desapropriar terrenos próximos às comunidade já sinaliza a possibilidade de, ao menos, concretizar de forma parcial o direito à moradia adequada.

Passado o evento esportivo, a obra em questão não foi finalizada a tempo da Copa do Mundo de futebol de 2014, apesar de o cronograma inicial prever a conclusão para momento anterior ao início dos jogos. O atraso pode ser atribuído a diversos fatores. Pode ser apontado como um dos principais a resistência das comunidades em relação às desapropriações, muito porque a obra foi conduzida com o desrespeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, conforme já exposto neste trabalho. A não efetivação dos direitos tornou-se o principal empecilho ao normal andamento das obras, em que pese o Estado do Ceará não reconhecer tal situação como motivo do atraso. Atribui a não conclusão a outros fatores. Por exemplo, vemos notícia publicada acerca do assunto:

O Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) não ficará pronto antes da Copa do Mundo, que tem início próximo dia 12 de junho. De acordo com nota emitida pela Secretaria da Infraestrutura do Estado (Seinfra), "constantes paralisações dos operários comprometeram o cronograma das obras." 'Neste momento o Governo estuda as decisões a serem tomadas, no sentido de preservar o que já foi feito', diz a nota. No entanto, o projeto que deveria ser finalizado em junho não tem nova data para ser entregue. O VLT fará a ligação entre Parangaba e Mucuripe, passando por 22 bairros. Estão sendo investidos cerca de R\$279 milhões no projeto, que já está com 50% das obras concluídas<sup>222</sup>

Em outros momentos reconhece que a efetivação das desapropriações é o principal entrave. Vejamos outra notícia em relação ao assunto:

Outra obra, também prevista da Matriz da Copa 2014, do governo do Estado, o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Mucuripe/Parangaba também corre o risco de não ser 100% concluído. A obra está com apenas 43% prontos e ainda enfrenta problemas com as desapropriações. [...]  
Para ele, as desapropriações são os principais entraves para o andamento dos trabalhos. Por isso, ele adianta que o MPE se colocará à disposição para intermediar os acordos para as desapropriações. "É preciso ter consenso e preço justo", frisa. O titular da Seinfra, Samuel Dias, reconhece o tempo perdido e afirma que, de fato, as obras começaram em janeiro do ano passado. "Todas estão com recursos garantidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e não correm nenhum risco de não serem finalizadas". No entanto, aponta, para a Copa, somente as quatro já citadas<sup>223</sup>

De fato, se acredita que o principal fator que travou o normal andamento da obra foi a não efetivação dos direitos fundamentais aqui discutidos, o que gerou reação das comunidades

<sup>222</sup> VLT não ficará pronto para a Copa do Mundo. **O Povo**, Fortaleza, 18 maio 2014. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2014/05/21/noticiafortaleza,3254220/vlt-nao-ficara-pronto-para-a-copa.shtml>>. Acesso em 15 jun 2014.

<sup>223</sup> SOMENTE 45 % das obras serão entregues até a Copa do Mundo. **Diário do Nordeste**. Disponível em <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/opinia/so-45-5-das-obras-serao-entregues-ate-a-copa-1.797222>>. Acesso em 15 jul 2014.

e uma conscientização, ao menos parcial, por parte do estado do Ceará, de que algo deveria ser feito para minimizar os efeitos das expropriações bem como dos atos de violações até aqui praticados.

Em que pese ser possível elencar motivos diversos para o atraso na conclusão da obra, a paralisação da obra surge como um benefício aos cidadãos das comunidades afetadas, pois ganharão tempo para tentar discutir com o Estado do Ceará alternativas locacionais para as remoções.

De fato, a interrupção obra do VLT Parangaba/Mucuripe soa como necessária para que se resolvam as pendências existentes, especialmente àquelas relativas às desapropriações. Após o fim do evento, espera-se que a questão seja tratada de forma correta, com respeito aos direitos discutidos neste trabalho, devendo, caso não haja concretização dos direitos pelo Poder executivo, que haja intervenção do Poder Judiciário para correção das distorções existentes.

## CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto ao longo deste trabalho, chega-se a algumas considerações que se entende pertinentes para finalizar o presente trabalho, as quais são a seguir delineadas.

Não há como se discutir que no Brasil o arcabouço normativo protege os direitos fundamentais dos cidadãos urbanos à moradia, participação na gestão urbana e meio ambiente urbano. Foram exemplificadas, de forma clara, várias normas que tratam do tema, demonstrando-se inicialmente serem tais direitos normas fundamentais bem como se verificando que a ordem jurídica posta exige o respeito a tais direitos e vai mais além, forçando uma atuação positiva do Estado no intuito de efetivar os direitos discutidos.

Neste sentido, iniciou-se argumentando a existência de proteção constitucional dos direitos em questão, asseverando que a Constituição de 1988 é clara ao elencar tais direitos a categoria de fundamentais. Em seguida, elencam-se normas infraconstitucionais que corroboram o que a Carta de 1988 dispõe.

Desta forma, demonstrada a existência de normas que consagram tais direitos, bem como a necessidade de sua efetivação, constatou-se, em especial quando da análise de um caso concreto, mas também em face das experiências relatadas em casos já ocorridos em outras cidades do mundo, que os direitos discutidos não foram e não estão sendo devidamente efetivados, principalmente em momentos como o de grandes eventos que necessitam de obras de infraestrutura urbana. Quando da realização de tais obras, ao contrário de aproveitamento do momento para efetivar os direitos à moradia, participação e meio ambiente, ocorre exatamente o contrário: não há a efetivação e ainda há uma quantidade significativa de violações a direitos fundamentais dos cidadãos urbanos.

Dentro da abordagem aos direitos fundamentais, discutiu-se questões interessantes e atuais, como, por exemplo, a indenização pela expropriação da posse de imóveis, bem como o conceito de direito à cidade e suas implicações em relação à questão das desapropriações, defendendo-se que a moradia urbana, em conexão com o direito à cidade, não pode ser visualizada apenas como um teto para morar, mas também devem ser consideradas outras variáveis, como, por exemplo, as raízes culturais e a estrutura urbana já instalada.

Também foi discutido no trabalho o problema da Justiça ambiental urbana e da gentrificação, pois, conforme ressaltado, tais assuntos estão entrelaçados com o direito ao meio ambiente, em especial na vertente que analisa a distribuição dos ônus ambientais urbanos. Neste sentido, postulou-se que, no Brasil, vários são os casos de ocorrência de

Injustiça ambiental urbana bem como de gentrificação, quando da realização de grandes obras urbanas de suporte aos megaeventos esportivos.

Adentrando ainda mais no objeto específico do trabalho, foi possível ser constatado que o conflito existente entre o direito de desapropriar do Estado, necessário para a execução de grandes obras urbanas, e os direitos fundamentais dos cidadãos é resolvido com preponderância do direito de expropriação, muitas vezes concretizado através de violações aos direitos fundamentais, como, por exemplo, no caso de remoções forçadas sem as devidas contrapartidas aos removidos. Neste sentido, procurou-se argumentar e entende-se demonstrado que a solução dada não é a correta, pois não distribui o ônus das obras de forma proporcional aos envolvidos, estando os cidadãos, em especial os de baixa renda, sujeito ao maior dos ônus. Neste sentido, defende-se que se o Estado pretende alterar a estrutura urbana de uma determinada cidade, deve o fazer com respeito aos direitos fundamentais e deve suportar tais ônus, em especial o financeiro.

Ainda, pode-se trabalhar com conceitos que surgem no Brasil e que devem ter sua importância realçada, com aprofundamentos de estudos pela doutrina nacional. Estes são os casos dos termos injustiça ambiental e gentrificação. Neste caminho, se pode realizar uma abordagem sobre tais conceitos enquadrando-os dentro do problema urbano vivido no país, e enfocando-se no contexto dos megaeventos esportivos e as obras urbanas de infra-estrutura.

Neste sentido, se verificou a ocorrência no Brasil de casos de injustiça ambiental urbana bem como de gentrificação, com prejuízo, quase que na sua maioria, da população de baixa renda.

A análise do caso concreto procurou unir a questão teórica à realidade fática pois, impossível realizar uma abordagem que busca constatar a inefetividade de normas, pugnando pela sua aplicação prática, sem realizar um enfoque de alguma obra em andamento ou já realizada no País. Neste sentido, todas as afirmações teóricas, como, por exemplo, a necessidade de indenização do direito possessório, foram de certa forma confirmadas e provadas quando da análise do caso concreto posto, o da obra do VLT de Fortaleza.

Foi da análise desta obra específica que se conseguiu refletir com maior exatidão o papel do Poder Judiciário como um Poder de correção das omissões ou violações do Poder executivo. É neste sentido que se defendeu a necessidade de se buscar o Judiciário caso não sejam devidamente efetivados pelo Poder Executivo os direitos discutidos neste trabalho, como de fato ocorreu no caso do VLT, ainda com solução pendente por tal Poder.

Notou-se assim, que em determinadas situações o Poder Judiciário ainda não corrige de forma adequada as omissões ou atos estatais violadores de direitos, muitas vezes através de



um não agir deste Poder, com processos judiciais longos e demorados que não resolvem a problemática posta. Nestas situações, outras formas de pressão democrática devem ser pensadas, como por exemplo através da busca de apoio de entidades internacionais, como ocorreu no caso das remoções forçadas, em que o Conselho de Direitos Humanos da ONU tem regularmente emitido informes alertando para as violações a direitos.

No caso específico da obra do VLT, em uma análise perfunctorial, poderia se pensar que o processo judicial que tramita na Justiça estadual buscou o melhor caminho a ser traçado, através de audiências em que haveria a discussão de alternativas ao projeto da obra. Porém, o que se viu, de forma efetiva, foi pouca cessão por parte do Poder Público, sempre justificando e pressionando a população envolvida com o argumento de que a expropriação poderia ser realizada em qualquer momento, com a retirada compulsória das famílias, em face da discricionariedade da Administração para praticar tais atos.

Isto não implica que a realização de audiências tenha sido um avanço deste processo judicial. De fato, tal debate, que deveria ser realizado em momento bastante anterior das obras, ao menos tomou forma, em que pese os problemas citados.

Dentro do exposto se pode verificar do cotejo de todo o trabalho, que os direitos discutidos, dentro do contexto posto, apesar de plenamente definidos em normas constitucionais e reafirmados por normas infraconstitucionais, não são devidamente efetivados pelos entes estatais, com justificativas de não efetivação baseadas muitas vezes na discricionariedade administrativas, como no caso das desapropriações. Além da não efetivação, verifica-se em certas situações uma ação positiva violadora de direitos, estando, em sua maioria, a população de baixa renda sofrendo os efeitos de tais atos.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados** [online], São Paulo, v.24, n. 68, 2010, p. 111-112. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 mai 2014.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AMARAL, Roberto. **A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa**. In: Direito Constitucional Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. Malheiros: São Paulo, 2001.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro de Habitação: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. 3. Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

BARROS, Ciro; AFIUNE, Giulia. **Obra ameaça 5 mil famílias em fortaleza**. Disponível em <<http://www.apublica.org/2013/10/obra-ameaca-5-mil-familias-em-fortaleza/>>. Acesso em 30 jun 2014.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. Ed. atual. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; MATIAS, João Luis Nogueira. O princípio da solidariedade como marco jurídico-constitucional do Estado de direito ambiental. In: HAUSCHILD, Mauro Luciano; GUEDES, Jefferson Carús; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz. (Org.). **Meio ambiente, propriedade e agronegócio**. 1.ed. Brasília: IP Editora, 2011, v. 1, p. 125-156.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria da norma jurídica**. 3. ed. Bauru/SP: EDIPRO, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Carta mundial do direito à cidade**. Disponível em:

<[http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta\\_mundial\\_direito\\_cidade.pdf](http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial nº 769731-PR (200501240450). Primeira Turma Relator: Luiz Fux. DJ data: 31/05/2007.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial nº 184762-PR. Segunda Turma Relator: Humberto Gomes de Barros. DJ data: 08/02/2000.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Conflito de Competência nº 113433/AL. Primeira Seção. Relator: Arnaldo Esteves Lima. DJ data: 19/12/2011.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Agravo de instrumento nº 200501000668415- TO. Relator: Desembargador Federal Mário César Ribeiro. DJ data: 25/5/2007.

BRT BRASIL. **O que é BRT?**. Disponível em <<http://www.brtrbrasil.org.br/index.php/brt/oquebrt#.Uyw1wr1OXIU>>. Acesso em 30.01.2014.

BURNETT, Frederico Lago. **Da Tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. São Paulo: ANABLUME, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CEARÁ – Defensores Públicos defendem 5.000 famílias do VLT e da especulação imobiliária. **Blog terra de direitos**. Disponível em <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/cara-defensores-publicos-defendem-5-000-familias-do-vlt-e-da-especulacao-imobiliaria/>>. Acesso em 09 set 2012. 2012.

COMITÊS populares se articulam para denunciar irregularidades em obras da Copa e das olimpíadas. **Projeto Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios**. Disponível em: <<http://www.jogoslimpos.org.br/destaques/comites-populares-se-articulam-para-denunciar-irregularidades-em-obras-da-copa-das-olimpiadas/>>. Acesso em 18 nov 2013.

COPA do mundo para quem?. **A Comuna**. Disponível em <<http://www.acomuna.net/index.php/contra-corrente/3791-copa-do-mundo-para-quem>>. Acesso em 04 jan 2014.

COSTA, Luiz Carlos. **Pneumáticos na OMC – Um enfoque de Justiça Ambiental**. 2008. 129p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2008.

DE que forma a ameaça de remoção pode afetar os moradores? **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15.

DESAPROPRIAÇÕES são entrave. **Diário do Nordeste**, 14 Nov 2011. Disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1069960>. Acesso em 14/11/2012. 2012.

DESTINO: Terras Prometidas. **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15.

DOSSIÊ denuncia remoções da Copa. Fórum de Articulação das Lutas nos Territórios Afetados pela Copa 2014. Disponível em <http://faltacopa2014.wordpress.com/2011/05/13/dossie-denuncia-remocoes-da-copa/>. Acesso em 17 nov 2011.

DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?** (principles for anew political debate). Princeton University press: Princenton, 2006.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre: Sérgio Fabris editor, 1988.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIFA aproveita encontro não agendado em Londres e cobra do governo brasileiro. **BRASILTURIS Jornal**. Disponível em <http://www.brasilturis.com.br/noticias.php?id=3322&noticia=fifa-aproveita-encontro-nao-agendado-em-londres-e->. Acesso em 27.07.2012.

FLORES, Enrique Ortiz. Vivienda e desarrollo urbano justo y sustentable. *In*: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Direito a Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fase, 1993.

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. **Proteção Ambiental e Direito à Cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: Até que ponto existe um conflito?** 2009. 142 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília (Unb), Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. A produção desequilibrada do meio ambiente urbano de Fortaleza e o o papel do movimento ambientalista.. *In*: II Encontro Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade. **Anais...** Indaiatuba, 2004.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**, Editora Malheiros, 2007.

GAFFNEY, Christopher. Forjando os anéis: a paisagem imobiliária pré-olímpica no Rio de Janeiro. **Revista eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 8-24, out./dez. 2013. Disponível em: [http://www.emetropolis.net/index.php?option=com\\_edicoes&task=artigos&id=80&lang=pt](http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=80&lang=pt) . Acesso em: 11 jul 2014.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. rev., atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GONÇALVES, Reinaldo. **Déficit de governança e crise de legitimidade de Estado no Brasil**. Disponível em <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto\\_deficit\\_de\\_governanca\\_e\\_crise\\_de\\_legitimidad\\_e\\_r\\_goncalves\\_13\\_07\\_13.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_deficit_de_governanca_e_crise_de_legitimidad_e_r_goncalves_13_07_13.pdf)>. Acesso em 01 Fev 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Portal da Transparência**. Disponível em <http://transparencia.ce.gov.br/content/prioridades-de-governo/copa-2014/vlt-parangaba-mucuripe>.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é uma democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Cláudia Berlinger. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma longa história de com vitórias e derrotas. *In*: OSORIO, Leticia Marques (Coord.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 15-37.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de Teoria Constitucional**. Fortaleza: Imprensa Universitária (UFC), 1989.

IACOVINI, Victor. **Plano sem projeto (PDP-FOR) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe)**: descaminhos da política urbana em fortaleza, ce. 2013, 208f. Monografia (Graduação em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal de Fortaleza, Fortaleza, 2006.

INCERTEZAS: marcados para sair. **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012.

LAURIANO, Willian. **GENTRIFICAÇÃO**: Estratégias de enobrecimento do solo urbano. Dos tijolos de barro no subúrbio paulistano aos blocos. 2013. 142 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília (Unb), Brasília, 2013.

LAWAND JUNIOR, Antonio Elian. Breves sintaxes entre urbe e democracia. **NOMOS**: Revista do curso de mestrado em direito da UFC. Fortaleza, v. 30.1, p. 13-46, jan-jun 2010.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LIMA, Martônio MontÁlverne Barreto. **Justiça constitucional e democracia: perspectivas para o papel do poder Judiciário**. Revista da procuradoria Geral da República, São Paulo, v. 8, p. 81-101, 1996.

LOPES, Ana Maria D´avila; NÓBREGA, Luciana Nogueira. **As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres**. *Nomos*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, Volume 30.1, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Uma introdução ao estudo do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Lemes. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_, Hugo de Brito. **Notas sobre democracia, liberdade e igualdade**. *Diálogo Jurídico*, v. 7, p. 9-28, 2008.

MADRUGA, Djan. O legado do Pan-Rio 2007. *In: RUBIO, Katia(Org.). Megaeventos esportivos, legado e responsabilidade social*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007, p. 119-122.

MAIA, Christianny Diógenes; FROTA, Henrique Botelho. Novos Sujeitos Coletivos de Direito e Direito à Cidade: a atuação dos movimentos sociais na elaboração do plano diretor de Fortaleza. *In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. (Org.) Direito de Propriedade e Meio Ambiente: Novos desafios para o século XXI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 403-422 .

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em 10 mar 2014.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, Ives Gandra; Nascimento, Carlos Valder. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal** / adendo especial Damásio E. de Jesus. 5, ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MATRIZ de responsabilidades. **Portal da copa**. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em: 15 jun 2014.

MASCARENHAS, Gilmar. O ideário urbanístico em torno do olimpismo: Barcelona (1992) e Rio de Janeiro (2007). *In: MASCARENHAS, Gilmar; BIENENSTEIN, Glauco; SÁNCHEZ, Fernanda (Org.). O jogo continua: Megaeventos esportivos e cidades*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011, p. 41-56..

MATIAS, Joao Luis Nogueira; ROCHA, Afonso. Repensando o Direito de Propriedade. XV Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Anais...** Manaus: Fundação Boiteux, 2006.

\_\_\_\_\_. O fundamento econômico e as novas formas de propriedade. *In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. (Org.) Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

\_\_\_\_\_ ; Historicidade do direito de propriedade : a marcha rumo à humanização. In: **Dimensões jurídicas da personalidade na ordem constitucional brasileira**. Joyceane Bezerra de Menezes (Org.) Florianópolis : Conceito Editorial , 2010.

MEGAEVENTOS e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro. **Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.agb.org.br/documentos/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>. Acesso em 07 jul 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MENDES, Ana Stela Vieira e FROTA, Henrique Botelho. **Desenvolvimento urbano e o desafio da preservação do meio ambiente natural em Fortaleza** In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira. (Org.) **Direito de Propriedade e Meio Ambiente: Novos desafios para o século XXI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 377-402.

MENDES, Gilmar Ferreira, COLEHO, Inocência Martins, BRANCO, Paulo Gustavo Gonnet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Luis. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. **Cadernos Metropole**. São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 473-495, jul/dez 2011.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **O Ministério**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html>. Acesso em 03 fev 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-habitacao-pnh.html>>. Acesso em 03 fev 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 01 fev 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Planejamento estratégico do grupo de trabalho “impactos sociais dos megaeventos e moradia adequada” 2011**. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/grupos-de-trabalho/encerrados/impactos-sociais-megaeventos-moradia-adequada/atuacao/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2011>>. Acesso em 12 jan 2013.

MIRANDA, Isabella; MERLADET, Fábio. **Copa do Mundo Para quem?**. Disponível em: <https://atingidoscopa2014.wordpress.com/page/3/>. Acesso em: 15 fev 2014.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Campinas: Bookseller, 1999.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei federal 10.257/2001**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27-43.

MUDANÇA de planos. **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 16.

NINO, Santiago. **Introducción al análisis del Derecho**. 2. Ed. Buenos Aires: Depalma, 2003.

NUNES, Antonio José Avelã. Propriedade, Direito e Estado. In: **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará. v. 29.1, jan/jun. 2009.

OBRAS do VLT: Governo diminui número de casas a desapropriar. **O Povo**. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/04/13/noticiasjornalfortaleza,2819942/governo-diminui-numero-de-casas-a-desapropriar.shtml>> Acesso em 15 jul 2012.

RHODES, Eduardo Lao. **Environmental Justice in America** – a new paradigm. Bloomington: Indiana University Press, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Brasil fora da linha na Copa e nas Olimpíadas**. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/04/26/brasil-fora-da-linha-na-copa-e-nas-olimpiadas/>. Acesso em 04 jan 2014.

ROLNIK, Raquel. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**. 2012. Disponível em [http://www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Resolutions/A-HRC-13-20/A-HRC-13-20\\_SP.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Resolutions/A-HRC-13-20/A-HRC-13-20_SP.pdf). Acesso em 20 jun 2014.

QUE tudo perto é esse? **Jornal laboratório da Universidade Federal do Ceará Impressões Trilhos**. Fortaleza, 2012, Ano 3, Número 15.

ROMAGNOLI, Alexandre José. **O Programa "Minha Casa, Minha Vida" na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos**. 2012. 102 p. Dissertação (Mestrado em Ciencia Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à luz da doutrina e da Jurisprudência**. 6ª Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e Participação: O caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Edições Afrontamento, Porto, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.



\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. *In*: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 77-120.

\_\_\_\_\_. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Projeto do veículo leve Sobre trilhos – VLT, enlace Ferroviário de Fortaleza – Metrofor, localizado no Ramal Parangaba – Mucuripe. **Estudo de Impacto Ambiental - EIA**. Volume I, Tomo C, 2011.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. O orçamento participativo na Europa: potencialidades e desafios. *In*: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2008

SOUZA, Lia Bezerra Araújo; MAIA, Renata Catarina Costa. O direito à moradia adequada na obra do veículo leve sobre trilhos: os descaminhos de um licenciamento ambiental. XX Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Anais...** Vitória: Fundação Boiteux, 2011, p. 1640-1666.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Veículo Leve Sobre Trilhos Ramal Mucuripe/ Parangaba**: Parecer Jurídico nº 263. Ceará: SEMACE, 2011, 17 p.

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Veículo Leve Sobre Trilhos Ramal Mucuripe/ Parangaba**: **Parecer técnico nº 3104/2011**. Ceará: SEMACE, 2011.

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Análise do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para fins de Licenciamento Ambiental**. Ceará: SEMACE, 2011, 19 p.

TEIXEIRA, Silmara Machado. Participação Popular na Gestão de Políticas Públicas Ambientais – o caso do COMAM– Conselho Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte. II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. **Anais...** Florianópolis, 2007.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade Cultural e accountability: Desafios para a governança ambiental. **Revista brasileira de ciências sociais**. vol. 23, n. 68, outubro/2008.