

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

MARIA EUGÊNIA WANDERLEY LIMA

**O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DO MEGAEVENTO COPA DO
MUNDO 2014, NO BRASIL: O CASO DO LOTEAMENTO SÃO
FRANCISCO(CAMARAGIBE-PE)**





UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE COMUNICAÇÃO E ARTES
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

MARIA EUGÊNIA WANDERLEY LIMA

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco

ORIENTADOR:
PROFº DR. FLÁVIO ANTÔNIO MIRANDA DE SOUZA

RECIFE | 2015

Catálogo na fonte

Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

L732d Lima, Maria Eugênia Wanderley

O direito à moradia no contexto do megaevento Copa do Mundo 2014 no Brasil: o caso do loteamento São Francisco (Camaragibe-PE) / Maria Eugênia Wanderley Lima. – Recife, 2015.
118 f.: il., fig.

Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza.

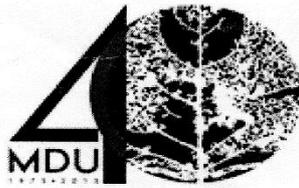
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

Inclui referências e anexo.

1. Direito à moradia. 2. Desapropriação. 3. Megaevento. 4. Copa do Mundo 2014. I. Souza, Flávio Antônio Miranda de (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2017-41)



.....
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

MARIA EUGÊNIA WANDERLEY LIMA

**O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DO MEGAEVENTO COPA
DO MUNDO 2014 NO BRASIL: O CASO DO LOTEAMENTO SÃO
FRANCISCO (CAMARAGIBE-PE)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 27/08/2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Flavio Antônio Miranda de Souza (orientador)

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof.^a Dr.^a Liana Cristina da Costa Cirne Lins (Coorientadora)

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof.^a Dr.^a Edvânia Torres Aguiar Gomes

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Prof. Dr. Claudio Jorge Moura de Castilho

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela vida e por todas as bênçãos e oportunidades proporcionadas ao longo da minha existência.

À minha filha Maria Antônia por dar significado à vida e pela maturidade, sensibilidade e compreensão fora do comum, que aos seus cinco anos, conseguiu entender as ausências com muita alegria e conforto nos momentos difíceis.

Aos meus pais, Márcio e Uiara, pela força e pelo companheirismo, e apoio incondicional em todos os momentos, principalmente no processo de construção deste trabalho. Além de todos os ensinamentos que com certeza contribuíram para dar norte a esta análise.

À toda minha família, meu irmão Marcelo, minha cunhada Carol e minhas pérolas Maria Luísa e Maria Alice, meus irmãos de coração Michelle Lima, Luciano Xavier e Daniele por terem estado presentes nessa trajetória. À memória das minhas Avós Cila, Cléia e Guida, que sempre me apoiaram em todos os passos da minha vida e às funcionárias, Roberta e Rosana, pelo cuidado e carinho demonstrados nesse período.

Aos mestres que passaram por minha jornada acadêmica norteando os caminhos sinuosos do saber, especialmente aos professores do mestrado, Sueli Leal, Norma Lacerda, Lúcia Leitão, Ana Rita, e Luís De La Mora, por todo conhecimento compartilhado nesse processo de infinita construção.

Ao professor Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza, por suas orientações profícuas, conduzindo-me à autonomia científica.

Ao professor Cláudio Jorge Moura de Castilho, pelo exemplo de profissional e ser humano, pela disponibilidade e paciência nas discussões travadas, por ter acreditado na minha necessidade de imersão e no potencial da pesquisa, pelos conselhos e pela parceria e por considerar que o conhecimento deve estar atrelado à prática

À professora Edvânia Torres Aguiar Gomes pelas experiências gratificantes proporcionadas durante o Mestrado, pelo conhecimento compartilhado, pelo apoio e pela torcida, e principalmente pelo acolhimento e carinho de todos os encontros que tivemos.

À professora Liana Cirne, não só pela coorientação, mas pela amizade e parceria em vários momentos compartilhados na luta pela concretização do direito à cidade, pela disponibilidade e entrega na defesa dos direitos humanos, e pelo conhecimento compartilhado fundamental para a conclusão deste estudo.

À professora Mauricéa Santana, o anjo que me apareceu quando eu já não acreditava mais em mim, agradeço não só pela ajuda profissional, mas pela ajuda pessoal na etapa mais difícil do processo de elaboração da pesquisa, por ser um exemplo a ser seguido, por todo conhecimento compartilhado essencial ao meu amadurecimento científico e pela tranquilidade que me guiou tornando o processo mais leve, fazendo-me acreditar cada vez mais em mim.

A professora e amiga Solange Carvalho, pelas orientações linguísticas nos últimos momentos de fechamento deste estudo.

Às amigas, Claudinha, Adália, Cybelle, Hilda, Mariana, Karina, Clara, Zuca, Danielle Santana, Roberta, por terem compreendido as ausências e me valorizarem tanto como pessoa, dividindo as angústias e alegrias desse processo. A Rogério Cavalcanti, pela amizade, companheirismo, e pelo suporte fundamental me fazendo acreditar que posso mais do que imagino. A todos os amigos que participaram direta e indiretamente deste trabalho, especialmente à Igor Jordão, Leila Chaves, Gustavo Dantas e Catharina Rosendo pelas conversas, ajudas, angústias divididas, generosidade, apoio e parceria. Aos amigos do mestrado, Jennifer, Cynthia, Hanna, Nilson, Rita, Raquel, Vinícius, Werther, Ana, Ednéia, Rafael, Raul, Alexandre e Diana pelos momentos de risos e de choros divididos, pelo aprendizado proporcionado nos encontros vivenciados, pelo carinho e confiança.

Aos amigos do Comitê Popular da Copa-PE, Evanildo, Mércia, Rodrigo, Alice e Roberto, e aos integrantes do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP- PE), pelo comprometimento e atuação no processo vivido no Loteamento São Francisco, além da ajuda e colaboração para elaboração da pesquisa. Aos integrantes do grupo de pesquisa Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU) de que participo, especialmente à Dóris (pela revisão dos conteúdos) e Manuela (pela auxílio na confecção dos mapas), pelo enriquecimento teórico, pela amizade e pelo auxílio no processo de finalização deste trabalho.

À equipe do MDU, em especial à Renata e Élide, pela presteza e colaboração em todas as solicitações feitas ao longo dos dois anos de mestrado. Minha eterna gratidão!

Agradeço, CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), pelo apoio financeiro, sob a forma de bolsa de mestrado.

Por fim, e não menos importantes, aos moradores do Loteamento São Francisco, pela rica experiência, acolhimento e confiança. Proporcionando-me mais que informações para dar suporte a construção da dissertação, uma lição de vida.

Peço desculpa aos que porventura esqueci de listar, reforçando que a importância da colaboração de todos e todas independe da forma que ela seja expressada, pois acredito que ninguém venci sozinho, obrigada!!!

Nós vos pedimos com insistência: nunca digam "isso é natural" diante dos acontecimentos de cada dia. Numa época em que reina a confusão, em que corre o sangue, em que se ordena a desordem, em que o arbítrio tem força de lei, em que a humanidade desumaniza (...) não digam nunca: isso é natural. A fim de que nada passe por imutável. Sob o familiar, descubram o insólito. Sob o cotidiano, desvelem o inexplicável. Que tudo que seja dito ser habitual, cause inquietação. Na regra é preciso descobrir uso, e sempre que o abuso for encontrado, é preciso encontrar o remédio.

Bertolt Brecht

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar os contornos jurídicos- administrativos que pautaram a ação do Governo de Pernambuco no processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco em Camaragibe-PE, frente às obras do megaevento Copa do Mundo 2014 para apontar as contradições existentes neste processo e identificar as possíveis violações ao direito à moradia. A partir da análise articulada em torno do contexto de realização de megaeventos, (re)produção do espaço urbano e concretização do direito à moradia, buscou-se apresentar as relações existentes entre a lógica de mercado hegemônica e os modelos de legalidade e de atuação do Estado, produzidos no sistema capitalista contemporâneo. Para tanto, com base em Agrosino (2009), realizamos uma pesquisa do tipo descritivo-exploratória, de abordagem qualitativa, utilizando o método da observação participante, que engloba a imersão junto ao objeto de pesquisa, pesquisa documental e sistematização dos resultados. Diante da análise o estudo revelou uma série de inconsistências políticas e jurídicas na utilização indiscriminada, pelo Governo do Estado de Pernambuco, da Lei de Desapropriação por Utilidade Pública (Decreto-lei nº 3.365/1941), durante o período do megaevento, desconsiderando o ampliado arcabouço jurídico de proteção ao direito à moradia garantido às famílias desapropriadas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à moradia. Desapropriação. Megaevento. Copa do Mundo 2014

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze the legal and administrative processes that based the action of the State of Pernambuco Government on the expropriation of the allotment São Francisco, in the city of Camaragibe-PE, because of the constructions for the Fifa World Cup 2014. It is intended to show the contradictions during this process and identify possible violations to the rights of the citizens. Through the analysis of the context of the realization of this type of event, the (re)production of the urban space and the right to adequate housing, it was presented the relations between the logic of the hegemonic market and the State's models of legality, produced in the contemporary capitalist system. Based in Agrosino (2009), we made a great descriptive and exploratory research, in a qualitative way, using the method pf participating observation, that involves the immersion in the search object, documental research and analysis of the results. This analysis revealed a series of political and legal inconsistencies on the indiscriminate use of the Law of Expropriation for Public Utility (Decreto-lei no. 3.365/1941), during the mega event, disregarding the laws that protects the right to housing for the expropriated families.

KEY-WORDS: Right to housing. Expropriation. Mega event. World Cup 2014.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA I – CAMPANHA DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA – ANCOP E CAPA DO JORNAL BRITÂNICO “THE ECONOMIST”	53
FIGURA II – IMAGEM COMPARATIVA DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO, CAMARAGIBE/PE, ANTES E DEPOIS DA DEMOLIÇÃO DAS CASAS	69
FIGURA III – VISITA DA RELATORA DA ONU PELO DIREITO À MORADIA, RAQUEL ROLNIK, AO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO, CAMARAGIBE/PE EM 2013	79
FIGURA IV – OFICINAS REALIZADAS PELOS MORADORES DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO E O COMITÊ POPULAR DA COPA/PERNAMBUCO	90
FIGURA V - AUDIÊNCIA DAS FAMÍLIAS DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO, CAMARAGIBE/PE, COMITÊ POPULAR DA COPA E NÚCLEO DE FAMÍLIA, GÊNERO E SEXUALIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (FAGES/UFPE) COM PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO	97
FIGURA VI – FAMÍLIAS DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO AGUARDAM ATENDIMENTO NO FÓRUM MUNICIPAL DE CAMARAGIBE/PE	98
FIGURA VII – PROTESTO DOS MORADORES DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO, CAMARAGIBE/PE, EM FRENTE À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, EM MARÇO DE 2014	99

LISTA DE MAPAS

MAPA 01 – LOCALIZAÇÃO DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO NO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE, REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE, PERNAMBUCO	64
MAPA 02 – LOCALIZAÇÃO GERAL DO LÓCUS ESPACIAL DA PESQUISA - LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO E ELEMENTOS DO ENTORNO	65
MAPA 03 – LOCALIZAÇÃO DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO EM RELAÇÃO AO PROJETO DA CIDADE DA COPA NO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DA MATA/PE	66
MAPA 04 – SITUAÇÃO DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO, CAMARAGIBE/PE, EM 2014	67
MAPA 05 – LOCALIZAÇÃO DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO EM RELAÇÃO AO PROJETO DA CIDADE DA COPA NO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DA MATA/PE	76

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – NÚMERO DE PESSOAS ATINGIDAS (AMEAÇADAS OU REMOVIDAS) DECORRENTE DAS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014 NAS CIDADES-SEDE	55
QUADRO 2 – EMPREENDIMENTOS DESCRITOS NA MATRIZ DE RESPONSABILIDADE DA COPA 2014	60
QUADRO 3– LEVANTAMENTO PROCESSUAL DAS AÇÕES DAS FAMÍLIAS DESAPROPRIADAS DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS
ALEPE – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
ANCOP – ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E OLIMPÍADAS
CDESC – COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS
CENDHEC – CENTRO DOM HÉLDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL
CF/88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988
CIDEU – CENTRO IBEROAMERICANO DE DESAROLLO ESTRATÉGICO URBANO
CPC/PE – COMITÊ POPULAR DA COPA/PERNAMBUCO
DL – DECRETO-LEI
DHESCA – DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS
FAGES – NÚCLEO DE FAMÍLIA, GÊNERO E SEXUALIDADE
FIFA – FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE FUTEBOL
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IPTU – IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA
ITCMD – IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS
MPPE – MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
MPSD – MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA SECRETARIA DE DESAPROPRIAÇÕES
ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PAC – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PAI – PEDIDO DE INFORMAÇÃO
PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO
PGE – PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROMOB – PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA
SECOPA/PE – SECRETARIA EXECUTIVA DA COPA DE PERNAMBUCO
SEDES – SECRETARIA EXECUTIVA DE DESAPROPRIAÇÕES
STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TIP – TERMINAL INTEGRADO DE PASSAGEIROS
UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
ZEIS – ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL
ZUP – ZONA DE URBANIZAÇÃO PREFERENCIAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1. MEGAEVENTOS E (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A CIDADE-MERCADORIA	21
1.1 A SIMBIOSE ENTRE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO.....	27
1.2 MEGAEVENTOS: A JUSTIFICATIVA PERFEITA PARA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	29
CAPÍTULO 2. A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA NO CONTEXTO DO MEGAEVENTO COPA DO MUNDO 2014 NO BRASIL	34
2.1 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS HUMANOS	35
2.2 DIREITO HUMANO À MORADIA E MEGAEVENTOS: A DESAPROPRIAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO	39
2.2.1 O Direito à Moradia no Brasil	42
2.2.2 Os reflexos do megaevento Copa do Mundo 2014 na concretização do direito à moradia.	45
CAPÍTULO 3. A COPA DO MUNDO 2014 E O LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO: ENTRE A DESAPROPRIAÇÃO E A PROMESSA DE UM LEGADO?	51
3.1 A COPA DO MUNDO NO CONTEXTO BRASILEIRO	51
3.2 A COPA DO MUNDO 2014 EM PERNAMBUCO: O ESTADO-SEDE OU SEDE-SE O ESTADO?	56
3.3 A ANÁLISE DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO	63
3.3.1 Caracterização do Loteamento São Francisco	63
3.3.2. A Desapropriação do Loteamento São Francisco	68
3.3.2.1 Fase Declaratória do processo de desapropriação do Loteamento São Francisco	73
3.3.2.2 Fase Executória do processo de desapropriação no Loteamento São Francisco	80
3.3.2.2.1 Etapa Administrativa: Entre a ilusão e a Coerção	81
3.3.2.2.2 Etapa Judicial: Entre a Lei 3365/41 e o Direito à Moradia	90
3.3.2.2.2.1 Levantamento Processual: O reconhecimento dos entraves	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	112
ANEXO	119

1. INTRODUÇÃO

Diante do esgotamento das possibilidades de investimentos e das crises do sistema capitalista, a produção e reprodução do espaço urbano passam a ser vistas como uma das soluções para manter o crescimento econômico a fim de garantir a permanente acumulação de capital, visto que a necessidade de encontrar novos mercados, inerente à lógica do capital, é saciada pela dinâmica econômica produzida no processo de urbanização planetária atrelado à recriação das cidades (HARVEY, 2013).

O regime de acumulação de capital relacionado à dinâmica urbana tem favorecido a especulação imobiliária e fundiária, os projetos de reestruturação urbana, as relações de produção e consumo, todos os elementos que, em escala mundial, conferem um novo sentido ao espaço urbano, transformando o espaço de valor de uso em objeto de troca como um dos principais meios de absorver o excesso de capital.

As cidades passam a cumprir uma agenda estratégica de transformações para inserir-se no mapa da economia mundial através de processos uniformes de produção e reprodução do espaço urbano. Com isso, elas acabam por ofertar um conjunto de condições privilegiadas objetivando atrair o capital internacional e se manter no mercado competitivo entre as cidades, a fim de assegurar os investimentos necessários para o “desenvolvimento”.

Nessa “disputa frenética”, em vista do modelo de “urbanismo dos promotores de venda” (LEFEBVRE, 1998, p.32), as cidades são moldadas por suas gestões enquanto catalisadoras de investimentos dentro de uma lógica competitiva estratégica inerente à globalização neoliberal. Todavia, o centro dessa lógica está na utilização de recursos públicos para garantir a segurança quanto aos lucros a serem obtidos pelo mercado (imobiliário, construção civil, entre outros), esses lucros são materializados mediante a realização e projeção de grandes obras atreladas ao discurso da renovação e modernização urbana, justificadas pela necessidade de inserção das cidades na nova competitividade global, em detrimento da redução de investimentos em políticas sociais. Dessa forma, as cidades passam a exercer um papel fundamental na dinâmica da acumulação do capital e os megaeventos potencializam consideravelmente esse processo (MARICATO, 2001).

Os megaeventos relacionam-se intrinsecamente com o contexto das transformações mundiais em que a mercantilização do espaço urbano se intensifica, atingindo um novo patamar. Eles são funcionais ao sistema capitalista globalizado, surgindo como fórmulas milagrosas, visto que, além de potencializar os efeitos da acumulação do capital (por demandar a montagem de uma infraestrutura atrelada a construção de equipamentos e obras de requalificação urbana), legitimam a utilização dos recursos públicos em nome da renovação urbana justificada na promessa do legado de benefícios permanentes aos cidadãos, relacionados à concretização e ampliação de direitos e políticas públicas que garantam o desenvolvimento local em todas as suas perspectivas.

A estratégia de mercantilização vivenciada nas cidades contemporâneas, acentuada nos períodos de megaeventos, remonta a processos de revitalização urbana que interferem na dinâmica da cidade não só no aspecto da infraestrutura, como também nas transformações sociais, demográficas e econômicas que, a longo prazo, acarretam efeitos nem sempre positivos para a população local. Dentre os efeitos negativos desse processo, certamente o direito à moradia encontra-se entre os direitos mais afetados.

A moradia é uma das necessidades humanas mais básicas e palpáveis e está diretamente relacionada ao instinto humano de proteção, de resguardo da intimidade, do cultivo da identidade e de hábitos privados, decorrente de construções sociopolíticas de largo horizonte histórico, coletivas por excelência. Apesar da relevância da moradia aos seres humanos, apenas a partir do século XX foi elevada a direito fundamental. A partir daí, o direito à moradia passa a gozar de relevante status jurídico e sua garantia reflete no e pelo exercício dos demais direitos.

O não reconhecimento do direito à moradia adequada pelas gestões públicas tem sido recorrente na execução de intervenções urbanas de grandes proporções, a exemplo do megaevento Copa do Mundo 2014, no Brasil. Diversas análises a respeito de megaeventos apontam à ocorrência de ações de desapropriações, remoções e despejos forçados dissociados ao conjunto de normas, leis, tratados e recomendações que respaldam os direitos humanos, principalmente no que se refere ao direito à moradia adequada (HARVEY, 2013; ROLNIK, 2008; VAINER, 2013).

Mesmo com inúmeros avanços no âmbito nacional e internacional representados desde a Declaração de Direitos Humanos da ONU (Organização das Nações Unidas),

Constituição Federal de 1988, Estatuto das Cidades, até a vigência de leis, tratados e acordos internacionais que incorporam instrumentos jurídicos de resguardo ao direito à moradia, percebe-se que possivelmente essas garantias não minimizaram as possibilidades de violações ao direito em questão no contexto de megaeventos.

Baseado restritivamente na lei de desapropriação por utilidade pública (Decreto-lei nº3.365/1941) que possivelmente, muitos estados brasileiros, legitimaram suas ações, desconsiderando o Estado Democrático de Direitos, em que a Constituição exerce supremacia entre todas as normas, e o princípio da legalidade ganha um maior alcance para além da norma, guardando obediência a todos os princípios expressos e implícitos no ordenamento jurídico (MORAES; PINTO, 2013).

Neste sentido, este estudo toma como ponto de partida o olhar para o processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco, Camaragibe-PE, realizados sob a alcunha do poder público a fim de identificar os contornos jurídicos-administrativos que pautaram a ação do Governo de Pernambuco para apontar as contradições existentes neste processo e identificar as possíveis violações ao direito à moradia.

O primeiro contato com a temática da pesquisa (desapropriações e violação de direitos) ocorreu na Audiência Pública, realizada em 18 de novembro de 2013, na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE), por ocasião da presença no Estado da Relatoria do Direito Humano à Cidade, da Plataforma de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DHESCA). Essa iniciativa no estado de Pernambuco visava avaliar os impactos das obras da Copa. Ao vivenciar a escuta dos vários depoimentos proferidos na audiência a respeito do modo como as desapropriações estavam sendo realizadas pelo governo de Pernambuco, em especial o caso do Loteamento São Francisco em Camaragibe, a questão, em si, despertou interesse de investigação.

Após a audiência acima referida, o Comitê Popular da Copa em Pernambuco e outros coletivos locais promoveram a visita da Relatoria Especial da ONU para Moradia Adequada ao Loteamento São Francisco. Isso ocorreu em final de novembro de 2013 e foi um momento que proporcionou o primeiro contato com a área objeto de pesquisa. A realidade do Loteamento São Francisco mostrava-se de acordo com os depoimentos

feitos em audiência pública na ALEPE. A comunicação com as famílias do Loteamento¹ consubstanciou a necessidade do mergulho científico naquele território a fim de compreender as distorções dessa realidade.

Nessa perspectiva, toma-se como ponto de partida para essa imersão analítica o processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco localizado na cidade de Camaragibe-PE, visto que esse território sofreu grandes impactos diante do contexto das transformações urbanas levadas a cabo pela execução de obras relacionadas ao megaevento Copa do Mundo 2014, contidas no Programa de Mobilidade Urbana (PROMOB), sob a coordenação do Governo do Estado de Pernambuco.

Assim, este estudo tem por objetivo geral analisar os contornos jurídicos-administrativos que pautaram a ação do Governo de Pernambuco no processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco (Camaragibe-PE), frente às obras do megaevento Copa do Mundo 2014 para apontar as contradições existentes neste processo e identificar as possíveis violações ao direito à moradia.

Para tanto, buscou-se investigar a existência de relação entre megaevento e concretização do direito à moradia, e se essa relação poderia caracterizar os contornos jurídico-administrativos que cercam a atuação do Governo do Estado de Pernambuco; além de averiguar se houve inconsistências políticas e jurídicas referentes a utilização do instituto da desapropriação na execução do processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco-Camaragibe-PE, frente ao arcabouço jurídico de proteção ao direito à moradia.

Entende-se que este estudo traz uma relevância acadêmica e social, pois aprofunda a análise crítica a desapropriação ocorrida no Loteamento São Francisco desnudando as assimetrias jurídicas e administrativas existentes neste processo na perspectiva de instrumentalizar tanto as gestões públicas, quanto as organizações sociais a fim de evitar ou minimizar as ocorrências de violações ao direito à moradia, bem como fomentar a discussão a respeito dos instrumentos legais utilizados na realização de

¹ No período da visita ao Loteamento (novembro de 2013), nem as casas haviam sido demolidas. Metade da área total continuava intacta, contudo as marcas da destruição estavam muito presentes, haja vista que caminhávamos em meio aos escombros que restavam, e entre rostos assustados dos moradores à espera da próxima casa a ser demolida.

procedimentos de desapropriação como é o caso do uso indiscriminado do Decreto-lei nº 3.365/1941.

Diante desse breve contexto situacional do estudo, procuramos perseguir um processo de construção do conhecimento através do estudo de caso, com base na pesquisa qualitativa, utilizando-se como método de coleta de dados a observação participante.

O estudo foi realizado no Loteamento São Francisco, bairro Timbi, Camaragibe(PE), este, localizado em área circunvizinha à estação do Metrô e ao Terminal Integrado de Passageiros, na região metropolitana do Recife, em Pernambuco. O trabalho de campo foi realizado no período de 2013 a 2014, e faz referência ao processo de desapropriação ocorrido no Loteamento entre os anos de 2012 a 2014.

Para estudar os contornos jurídicos e administrativos do processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco em Camaragibe-PE, que pautaram a ação do Governo de Pernambuco frente as obras da Copa do Mundo FIFA 2014, e apontar as contradições existentes neste processo e identificar as possíveis violações ao direito à moradia, optou-se por estruturar a pesquisa com base nos eixos de investigações abaixo:

1. Compreensão do contexto relacional entre a acumulação do capital, produção do espaço urbano, megaeventos e violação ao direito à moradia;
2. Caracterização da atuação do Governo de Pernambuco na execução do processo de desapropriação no Loteamento São Francisco;
3. Análise da execução do processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco, com ênfase na identificação de eventuais inconsistências políticas e jurídicas referentes ao instituto da desapropriação frente ao arcabouço de proteção ao direito à moradia.

O primeiro ponto engloba a realização de levantamento bibliográfico amplo, sobre temas relacionados as questões urbanas, constituindo o referencial teórico-conceitual. A análise concentra-se em textos e considerações sobre; a (re)produção do espaço urbano (CARLOS, 2001; CORRÊA, 1995; GOTTDIENER, 2010; HARVEY, 2011; LEFEBVRE, 1998); a concepção da cidade enquanto mercadoria (SÁNCHEZ,

2010; VAINER, 2000); o conceito de desenvolvimento urbano (RIBEIRO, 2002; SOUZA, 1998); os contextos que se inserem os megaeventos (BROUDEHOUX, 2010; HARVEY, 2013; MARICATO, 2014; ROLNIK, 2014; VAINER, 2013); o surgimento dos direitos humanos (BOBIO, 2004; COMPARATO, 2006; TRINDADE, 2011), o direito à moradia (SARLET, 2011; SILVA, 2012; SAULE JÚNIOR, 2004), o instituto da desapropriação (DI PIETRO, 2008; MELLO, 2009) e o interesse público (MELLO, 2009).

O segundo e o terceiro pontos de investigação foram realizados concomitantemente no Capítulo III. Ao mesmo tempo em que era realizada a descrição do método utilizado pelo Governo do Estado de Pernambuco - na execução das etapas do processo de desapropriação do Loteamento São Francisco - consubstanciava-se a discussão com a análise do processo em questão sob o prisma do direito à moradia e do instituto de desapropriação, identificando as inconsistências políticas e jurídicas existentes com base no referencial teórico (DI PIETRO, 2008; HARADA, 2002; MELLO, 2009; SUNDFELD, 1990).

Para subsidiar a descrição e a análise da desapropriação do Loteamento São Francisco, foi realizada a pesquisa de campo, utilizando o método da observação participante, bastante utilizado em estudos de caso e pesquisas etnográficas, de acordo com alguns metodólogos, a exemplo de Agrosino (2008), que engloba a imersão junto ao objeto de pesquisa, a pesquisa documental e a sistematização dos resultados.

Como referência para a análise documental, utilizou-se o Manual de Procedimentos da Secretaria de Desapropriação do Estado de Pernambuco (elaborado para nortear as ações de desapropriação promovidas pelo Governo do Estado de Pernambuco) e a Lei de Desapropriação por Utilidade Pública (Decreto-lei nº 3.365/1941), além da análise de outros documentos como: leis, portarias, regimentos, regulamentos, recomendações, orientações, manuais, guias; e matérias jornalísticas veiculadas em jornais de grande circulação em meio digital.

Conforme recomendado por Agrosino (2008), em *Etnografia e Observação Participante*, para o qual, a observação participante é um método de pesquisa utilizado para obter dados a partir do convívio amigável com a comunidade onde está imerso o pesquisador, utilizamos no procedimento da coleta de dados, a estratégia da observação direta em que, como observadora participante a partir da experiência como integrante do

Comitê Popular da Copa/Pernambuco (CPC-PE)² e da Associação Nacional de Comitês Populares da Copa (ANCOP)³, estabeleceu-se a oportunidade do envolvimento sistemático com a problemática e com os sujeitos da pesquisa. Dessa forma, a imersão junto aos moradores atingidos pela desapropriação do Loteamento São Francisco foi fundamental para o embasamento da análise dos dados. Nesse sentido, foram realizados na pesquisa de campo os seguintes passos: (a) o acompanhamento das reuniões de moradores; (b) acompanhamento dos moradores nas idas ao Fórum de Camaragibe; (c) levantamento dos processos judiciais; (d) participação das reuniões sistemáticas do CPC-PE; (e) acompanhamento das negociações dos moradores com o Governo do Estado; entre outras ações.

Quanto a estrutura da dissertação, o primeiro capítulo intitulado “Megaeventos e (re)produção do espaço: a cidade-mercadoria”, subdividido em três tópicos, aponta para as considerações teóricas a partir da relação existente entre espaço urbano, cidade e megaevento como a fórmula perfeita para acumulação de capital justificada pelo ideário de desenvolvimento urbano reproduzidos pelo discurso hegemônico que norteia as políticas urbanas no sistema capitalista global.

No segundo capítulo, “A concretização do direito humano à moradia no contexto do megaevento Copa do Mundo 2014 no Brasil”, o breve histórico dos direitos humanos, inicia a discussão a respeito da concretização do direito à moradia, trazendo os conceitos que abrangem essa temática e nexos temporais do reconhecimento desse direito no ordenamento jurídico brasileiro. Procurou-se, ainda, demonstrar as relações e reflexos dos megaeventos, como a Copa do Mundo 2014, na concretização do direito à moradia.

O terceiro capítulo, “A Copa do Mundo 2014 e o Loteamento São Francisco: entre a desapropriação e a promessa de um legado?”, parte da contextualização da Copa do mundo 2014 no Brasil e no estado de Pernambuco debruçando-se no processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco em função das obras da Copa do

² Articulação composta por movimentos sociais, organizações não governamentais, pesquisadores, ativistas e cidadãos, que promove discussões, analisam, questionam e protestam contra as violações de direitos, em especial ao direito à moradia, na cidade do Recife/PE referente às questões ligadas à Copa do Mundo FIFA 2014 e a intervenções urbanísticas consideradas segregadoras.

³ Articulação nacional que envolve 12 comitês populares da copa das cidades-sedes, que reflete a organização dos atingidos e da sociedade local em sua luta contra as Violações de Direitos decorrentes da realização dos jogos da Copa 2014, e no Rio de Janeiro, também das Olimpíadas 2016.

Mundo 2014 executadas pela gestão estadual. A análise procurou investigar a ocorrência de violações ao direito à moradia processo de desapropriação ocorrido no loteamento São Francisco, ressaltando os contornos jurídicos e administrativo que determinaram as escolhas realizadas pela gestão estadual na execução das obras relacionadas ao evento copa do mundo 2014.

E ao final, tratou-se das considerações a respeito das análises realizadas indicando as contradições existentes no processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco em Camaragibe/PE e as possibilidades de mitigação de impactos frente ao instituto jurídico da desapropriação regulamentado pelo Decreto-lei nº3.365/1941.

CAPÍTULO I – MEGAEVENTOS E A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: A CIDADE-MERCADORIA

Nas últimas décadas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, tem se constituído como base do processo de universalização de direitos. Juntamente à globalização, o tema dos direitos humanos tem se consolidado de maneira global, visto que sua trajetória tem sido marcada pela constituição de inúmeros tratados, convenções e declarações internacionais na intenção de estabelecer, no âmbito global, organismos e mecanismos de proteção a esses direitos (SAULE JR, 1997).

De acordo com Harvey (2013),

Vivemos numa época em que os ideais de direitos humanos tomaram o centro do palco. Gasta-se muita energia para promover sua importância para a construção de um mundo melhor. Mas, de modo geral, os conceitos em circulação não desafiam de maneira fundamental a lógica de mercado hegemônica nem os modelos dominantes de legalidade e de ação do Estado. Vivemos, afinal, num mundo em que os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito (HARVEY, 2013, p. 1).

É no discurso dessa lógica hegemônica do mercado que um novo contexto internacional é definido, principalmente no que diz respeito à concretização de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA). Desde o início do século XXI os ajustes nas políticas sociais e rearranjos no tabuleiro da política internacional têm acarretado a crescente vulnerabilidade dos DHESCA (FERNANDES & AFONSIN, 2014).

Nessa conjuntura adversa de concretização de direitos, podemos considerar que o direito à moradia adequada seja um dos direitos humanos mais afetados, tendo em vista a complexidade de sua aplicação relacionada intrinsecamente ao processo de urbanização ocorrido na esfera global.

Segundo Harvey (2013), esse processo de urbanização global apresenta uma conexão íntima com o capitalismo, visto que, desde a sua gênese, as cidades se originaram em lugares onde existia produção excedente⁴. Assim, a urbanização das cidades tem desempenhado um papel fundamental na absorção dos excedentes de capital, contribuindo para que esse modelo de produção capitalista se consolide em uma

⁴ O termo produção excedente refere-se à produção que vai além das necessidades de subsistência da população.

escala geográfica cada vez maior, entretanto acarretando um processo de destruição criativa⁵ que tem destituído as populações menos favorecidas de todo direito à cidade.

A grande cidade capitalista é o lugar privilegiado de ocorrência de uma série de processos sociais, entre os quais a acumulação de capital e a reprodução social apresentam uma grande relevância (CORRÊA, 1995). Assim, além da acumulação do capital, as relações sociais representam um dos fatores determinantes da produção do espaço urbano (LEFEBVRE, 1998; CARLOS, 2001; GOTTDIERNER, 2010).

Para Lefebvre (1998), é a vida cotidiana na sociedade moderna o parâmetro que norteia sua fundamentação teórica na análise da produção do espaço urbano, que contém e está contido nas relações sociais, logo, o real é historicamente construído tendo como representação mental, o urbano, e a cidade como expressão material desta representação. Corroborando com Lefebvre (1998), Gottdierner (2010) ressalta a natureza multifacetada da produção do espaço urbano, considerando-o para além da localização física ou das relações sociais de posse e propriedade.

O espaço possui múltiplas propriedades num plano estrutural. É ao mesmo tempo um meio de produção como terra e parte das forças sociais de produção como espaço. Como propriedade, as relações sociais podem ser consideradas parte das relações sociais de produção, isto é, a base econômica. Além disso, o espaço é objeto de consumo, um instrumento político, e um elemento na luta de classes (GOTTDIERNER, 2010, p. 127).

Nesse sentido, as cidades emergem como produto das relações socialmente produzidas, nas quais se dá a influência de um conjunto de agentes que tecem processos determinantes para a constituição do espaço urbano. É na articulação desses agentes que incorporam os complexos sentidos da dinâmica urbana, que a disputa pela cidade acontece, visto que os agentes produtores do espaço urbano não se apresentam como blocos monolíticos, muito pelo contrário, estão a todo momento produzindo novos arranjos de forças sociais no sentido de fortalecer seus papéis enquanto grupos de decisão (CARLOS, 2001).

⁵ O termo “destruição criativa” foi usado por David Harvey, em seu livro, *A condição pós-moderna* (1994), para explicar o processo de destruição e reconstrução acelerada dos meios de produção excedente e das relações interligadas a ele, que, devido às crises cíclicas de sobreacumulação do capital, busca lugares para se acomodar, criando um ambiente geográfico à sua imagem para depois destruí-lo, gerando consequências sociais e ambientais. Assim a destruição criativa emerge como característica primordial do desenvolvimento capitalista, pois esta, não somente leva aos extremos a inovação técnica e social, mas garante o próprio funcionamento do processo de produção capitalista.

Dessa forma, entendemos a cidade como produto das contradições de classe que envolve interesses e necessidades diversas (CARLOS, 2001). Assim, os espaços urbanos se constituem da disputa entre as diferentes forças que atuam na cidade. Contudo, observa-se, hoje, que, nessa disputa de caráter estratégico, a força do capital tem imperado sobre as outras forças sociais existentes, principalmente em relação à atuação do Estado. O conceito de Estado, elaborado por Poulantzas (1980), traduz essa dimensão relacional, quando afirma que,

O Estado não constitui no entanto um simples conjunto de peças descartáveis: ele apresenta uma unidade de aparelho, isso que se designa comumente pelo termo de centralização ou centralismo, ligada dessa vez à unidade, através de suas fissuras, do poder de Estado. Isso se traduz por uma política global em maciça em favor da classe ou fração hegemônica, (...). Mas essa unidade de poder não se estabelece por uma penhora física dos donos do capital sobre o Estado e por sua vontade coerente. Essa unidade-centralização está inscrita na ossatura hierárquica burocratizada do Estado capitalista, efeito da reprodução no seio do Estado da divisão social do trabalho (inclusive sob a forma de trabalho manual – trabalho intelectual) e de sua separação específica das relações de produção. (POULANTZAS, 1980, p.157)

Neste sentido o Estado passa a ser o centro da regulação, e esse papel desenvolvido é influenciado pelas disputas de poder, conflitos e lutas sociais que condicionam diretamente as formas institucionais, normas externas e internas assumidas pelo Estado em dado momento histórico, estando este submetido também, no interior da dinâmica capitalista, a um regime de acumulação específico, compreendido como:

O modo de distribuição sistemático e realocação social, o qual, durante longos períodos de tempo, gera determinadas relações de correspondência entre as mudanças nas condições de produção (o volume de capital disponível, a distribuição entre ramos e níveis de produção), de um lado, e, de outro, as mudanças nas condições de consumo final (as normas de consumo dos assalariados e de outras classes, as despesas coletivas sociais (LIPIETZ apud HIRSCH, 1998, p. 13).

As relações de produção e consumo conferem ao espaço urbano um novo sentido, ele passa a ser internacionalizado, legitimando processos hegemônicos globais de acumulação do capital. As necessidades de acumulação passam a moldar a produção do espaço, que vão muito além da produção da mais-valia, concretizam a “sociedade do

consumo dirigido”⁶, em que o espaço de valor de uso⁷ é transformado em mercadoria (espaço de valor de troca) (LEFEBVRE,1998).

Para Harvey (2011), pode-se considerar que:

A produção do espaço em geral e da urbanização em particular tornou-se um grande negócio no capitalismo. É um dos principais meios de absorver o excesso de capital. Uma proporção significativa da força de trabalho total global é empregada na construção e manutenção do ambiente edificado. Grandes quantidades de capitais associados, geralmente mobilizados sob a forma de empréstimos a longo prazo, são postos em movimento no processo de desenvolvimento urbano (HARVEY, 2011, p. 137).

Nesta perspectiva, “a cidade é crucial para que esse novo modelo de produção capitalista se consolide” (FERNANDES; AFONSIN, 2014, p.15), e no contexto da globalização, as cidades contemporâneas passam a desempenhar, cada vez mais, um papel para além do local da produção, constituindo-se como o próprio objeto da produção capitalista global. Assim, a cidade global passa a ser:

[...] Interpretada como espaço a ser submetido a uma lógica da competição e da gestão, o que muitas vezes leva a uma despolitização do espaço social. A cidade-empresa do modelo empreendedor é apresentada como mercadoria que tem que ser vendida [...] teremos, cada vez mais, cidades em disputa, ostentando qualidades e oferecendo condições mais favoráveis que as concorrentes, para a implantação do capital (SÁNCHEZ 1999, p. 118).

Lefebvre (1998) traz a discussão de que a produção do espaço em si não é algo novo, considerando que grupos dominantes sempre produziram espaços particulares, o que o autor chama atenção é para a recente criação do “mercado do espaço” como um fenômeno contemporâneo estratégico para o capital. O capitalismo encontrou no espaço a nova inspiração para o seu esgotamento, através da especulação imobiliária, das

⁶ A sociedade de consumo dirigida para Lefebvre (1991) é determinada pelas formas de satisfazer os seus desejos e suas necessidades por intermédio do consumo dos bens materiais e culturais. Pela perspectiva do urbano, SÁNCHEZ (2010, p. 44) caracteriza a sociedade de consumo pela “apresentação das cidades renovadas como centros de consumo privilegiado; imposição da ideologia da felicidade graças ao consumo e a um urbanismo adaptado à sua nova missão; edificação de centros de decisão, concentradores dos meios de poder: informação, formação, organização, operação e persuasão (ideologia e publicidade)”.

⁷ As noções de valor de uso e valor de troca estão relacionadas quando aplicadas à análise dos processos socioespaciais, podem ser entendidas como relações distintas que os indivíduos e os grupos sociais estabelecem com o Território. Assim, aqueles que concebem o território, exclusivamente, enquanto um local da reprodução da vida social, ou seja, das funções básicas significa conferir o *valor de uso*, já os que procuram extrair do território algum tipo de riqueza produzida socialmente estão conferindo essencialmente um *valor de troca* (LEFEBVRE, 1998).

grandes obras, da compra e venda, tudo isso em escala mundial opera-se em completa reorganização na produção subordinada aos grandes centros de informação e decisão (Lefebvre,1998). Dessa forma, o espaço abstrato (valor de troca) se impõem sobre o espaço concreto da vida cotidiana (valor de uso) e, “assim os modos de apropriação passam a ser determinados cada vez mais pelo mercado” (SÀNCHEZ, 2010, p.46), que segundo Lefebvre (1998) é essa vitória do valor de troca que caracteriza a produção do espaço no mundo moderno transformando-o em mercadoria estratégica e política pois o espaço passa a ser “locus e meio de Poder” (LEFEBVRE, 1998, p.94).

Segundo Sánchez (2010) o movimento de transformação do espaço, culminou, como tendência na recente virada do século, na transformação das próprias cidades em mercadorias. Vainer (2000), aponta que, vistas enquanto mercadoria, as cidades passaram a objetivar prioritariamente a atração do capital internacional para a manutenção do mercado competitivo. Assim, elas passam a cumprir uma agenda estratégica de transformações exigidas para inserção econômica nos fluxos globais. Além disso, as novas formas de ação no espaço vêm criando nas cidades os chamados “espaços de renovação”, cada vez mais uniformes, moldados em escala mundial a partir de valores culturais e hábitos de consumo tornados dominantes (SÀNCHEZ, 2010).

A cidade passa a ofertar um conjunto de ações governamentais que visam atender o capital externo, enquanto consumidor, fornecendo todas as condições privilegiadas para atrair esses capitais, como exemplo na utilização da política pública de incentivos (fiscais, industriais, imobiliários, etc.). Dessa forma, novos modelos de “planejamento estratégico”⁸ vem sendo pensados e executados. Modelos que principiam a cidade enquanto catalisador de investimentos, como espaço de competitividade, na qual se pode imperar a lógica da desregulação e do poder da livre iniciativa privada.

⁸ De acordo com Sánchez (2010, p. 350), ao citar o conceito de planejamento estratégico segundo o Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), “o planejamento estratégico urbano é uma nova forma de governar as aglomerações urbanas, em clima de consenso; uma metodologia de mudança na cultura urbana que permite superar os velhos métodos com novas formas de antecipação do desejado e do possível; um pacto entre os agentes, como sistema para a tomada de decisões, um objetivo que consiste em conceber um futuro desejável e definir os meios para alcançá-lo, um processo orientado para a ação”. A propósito, Vainer (2000, p.75 – grifos do autor) acrescenta que esta prática “vem sendo difundido no Brasil na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o *sucesso* de Barcelona”.

Com isso, as cidades passam a ser “vitrinizadas” como produtos num mercado extremamente competitivo, e diante de atributos tão semelhantes entre elas, necessitam cada vez mais de uma propaganda elaborada (city marketing⁹) para atrair investimentos internacionais. Nesse contexto, surgem os novos modelos de planejamento urbano que objetivam inserir as cidades no mapa da economia mundial através de processos uniformes de produção e reprodução do espaço.

Diante disso, a produção de imagens passa a desempenhar um papel essencial na formulação de novas estratégias urbanas e econômicas de promoção à internacionalização das cidades (SÀNCHEZ, 2010). Os discursos e imagens produzidos corroboram à construção do pensamento hegemônico da ação sobre as cidades. O novo modo de pensar a cidade, “urbanismo dos promotores de vendas”, (LEFEVBRE, 2008, p.32) concebe e realiza o espaço para o mercado, como lugar privilegiado do consumo, produzindo signos que parecem realizar desejos e fantasias moldados por valores da mundialidade (SÀNCHEZ, 2010).

Esse modelo de cidade contemporânea pautada na combinação entre a sobreacumulação de capital, emergência do mercado global, e, sobretudo da lógica competitiva entre as cidades, tem gerado impactos significativos no tecido social. Para Prêteceille (1997),

As grandes cidades chamadas globais caracterizam-se por contrastes sociais espetaculares. As cidades mais ligadas ao processo de globalização são aquelas em que se concentra e é visível o máximo de poder e de riqueza; no entanto, longe de serem lugares de fartura e de prosperidade generalizada, nelas aparecem de modo gritante novas formas de pobreza, fenômenos brutais de exclusão social e de marginalização. É a esse respeito que aparecem as ideias de "cidade com dupla velocidade" ou de “dualização urbana” (PRÉTECEILLE, 1997, p. 78-79 – grifos do autor).

Neste contexto, as experiências urbanas passam a ser reduzidas a modelos de desenvolvimento inspirado na história dos países centrais, refletindo a redução do conceito de desenvolvimento ao caráter econômico. As cidades transformam-se, como relata ROLNIK (2003), em uma espécie de produto a venda num stand, desconectadas dos limites dos Estados Nacionais que as continham. Dessa forma, aumentam ainda mais as desigualdades sociais, que, agravadas pelos novos projetos estruturantes,

⁹ O city marketing constitui-se como um dos instrumentos do “novo planejamento urbano”, no qual corresponde à promoção da cidade com a finalidade de atrair investimentos.

desconsideram os históricos vínculos com o território nacional, acabando por suprimir toda a experiência social do urbano em direção a um suposto ideário de (des)envolvimento autônomo, culturalmente enriquecido e múltiplo (RIBEIRO, 2000).

Essa cidade que se cria, traz consigo marcas perversas de violações de direitos, que são maquiadas pelo suposto desenvolvimento trazido pelo modelo capitalista de acumulação. Neste sentido o Loteamento São Francisco passa a ser mais um exemplo prático da lógica do processo de globalização pautado na concentração máxima de poder e riqueza, perpetuando e ampliando a função da cidade-mercadoria.

1.1 A SIMBIOSE ENTRE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

É no contexto da cidade contemporânea que o ideário de desenvolvimento se apresenta enquanto instrumento legitimador do processo de acumulação do capital. Souza (1998) destaca que, desde os anos 80, vive-se a “crise da ideia de desenvolvimento”, tendo em vista que o conceito de desenvolvimento urbano sempre esteve ligado à modernização da cidade, ou seja, à transformação do espaço urbano a fim de adaptá-lo à modernidade capitalista, promovendo, a partir do discurso do “bem comum”, obras estruturadoras como construção de viários, embelezamento, melhoria dos transportes entre outras.

Souza (1998) afirma existir uma carência na literatura a respeito da definição teórica do que seja desenvolvimento urbano, fazendo uma crítica à construção teórico-conceitual em torno do tema. Tradicionalmente pensado por urbanistas, o conceito de desenvolvimento urbano parte de visões normativas baseadas na mescla de conhecimentos técnicos e opções estéticas, dissociados de uma explicação racional empiricamente fundamentada de modo sistemático, dentro de um lastro teórico-científico.

O conceito de desenvolvimento urbano sempre esteve ligado à transformação do espaço num ideário de “modernidade” capitalista, reduzida hegemonicamente ao desenvolvimento econômico e, habitualmente empregado pelos urbanistas, para embrulhar intervenções caras aos interesses do Estado, capital imobiliário e outras frações do capital (SOUZA, 1998).

Nada mais comum que ouvir alusões ao "desenvolvimento urbano" a propósito do *crescimento* de uma cidade ou da *modernização* do espaço urbano. Fenômenos como verticalização, expansão horizontal do tecido urbano, realização de obras viárias etc. são, muito frequentemente, tomados no âmbito do senso comum, como sintomas de "desenvolvimento urbano". Concomitantemente, contudo, avolumam-se as queixas e cresce a consciência de que muitos desses fenômenos não raro associam-se a coisas indesejáveis como grandes impactos negativos sobre o meio ambiente, destruição do patrimônio histórico-arquitetônico e perda de qualidade de *vida* para alguns ou mesmo muitos, com os benefícios diluindo-se excessivamente ou mesmo inexistindo para uma parte da população urbana (embora uma outra parcela, amiúde francamente minoritária, possa beneficiar-se diretamente). Que esquizofrenia é essa, portanto, que conduz a que a idéia de "desenvolvimento urbano" seja, na prática e de modo irrefletido, pelo menos parcialmente vinculada a fenômenos que não se traduzem em maior justiça social e qualidade de vida para o maior número possível de pessoas a longo prazo – logo, tendo pouco e as vezes nada a ver com um desenvolvimento social autêntico (SOUZA, 1998, p. 8-9).

Diante desse equivocado conceito, beneficia-se os projetos de renovação urbana, que segmentam o tecido social e que mercantilizam a vida espontânea, favorecendo o embelezamento apenas da paisagem e ampliando os obstáculos a apropriação social da cidade (RIBEIRO, 2000). Esse ideário de modernidade que perpassa o conceito de desenvolvimento tem sido dissociado da experiência urbana local em conformidade com os aspectos culturais e identitários que não compreendem a urbanização em sua abrangência social.

Por conseguinte, surgem sobre esse pano de fundo da modernização, reformas urbanas de corte autoritário e conteúdo antipopular, pautadas em cirurgias urbanas, programas de renovação e eliminação de espaços obsoletos, ações estas frequentemente antiéticas, promotoras da segregação e exclusão social (SOUZA, 1998).

[..] a busca da modernização do espaço urbano, como um fim em si mas, também, como um fenômeno implicitamente portador do "bem comum", foi (e é) algo bastante difundido. Com isso, o "desenvolvimento urbano" nada mais é, no final das contas, que a tradução, em escala local-urbana e devidamente especializada, da idéia dominante de desenvolvimento econômico, pautada na combinação de crescimento do produto e modernização tecnológica. Uma vez que o espaço, como salientou Henri Lefebvre (vide, por exemplo, LEFEBVRE, 1981), tornou-se, ele próprio, ao longo da evolução do capitalismo, crescentemente uma força produtiva das mais estratégicas, é perfeitamente compreensível que a noção de "desenvolvimento urbano" se apresente, enfim, como uma apoteose da modernização da sociedade em sentido capitalista (SOUZA 1998, p. 12).

Diante da contextualização trazida por Souza (1998), o conceito de desenvolvimento urbano é utilizado como mecanismo retórico para encobrir os processos de reestruturação urbana fundamentais para promoção da acumulação do capital. O caso do Loteamento São Francisco (Camaragibe) foi infrutífero para o próprio capitalismo, pois a criação do Ramal da Copa (obra supostamente fundamental para o acesso à Arena da Copa – argumento do Governo do Estado) sequer foi iniciada. O que evidencia o liame da destruição sem a criação, utilizando-se do discurso do desenvolvimento urbano gerando e potencializando a destruição e exclusão social.

1.2 MEGAEVENTOS: A FÓRMULA PERFEITA DE APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Quando pensamos em megaeventos (esportivos, políticos, econômicos e culturais), imaginamos a união entre as nações, a solidariedade entre os povos, a rica e intensa troca cultural, ou seja, valores, muitas vezes, empregados pelos discursos do processo de globalização. Essa imagem projetada no inconsciente¹⁰ é fruto do discurso produzido pela mídia, organizadores de eventos, empresas e Estados, para que os megaeventos sejam vistos como uma espécie de “janela de oportunidades” promotora de benefícios permanentes para o aceleração e fortalecimento do desenvolvimento local e nacional.

A respeito da “janela de oportunidades”, Fernandes (2014) aponta que:

A realização dos Jogos [...] se constitui em oportunidade para, simultaneamente, organizar os eventos de maior repercussão do planeta e acelerar a montagem da infraestrutura necessária para o desenvolvimento do país, além de propiciar o fortalecimento e a expansão de políticas públicas garantidoras de direitos de cidadania e alavancar cadeias produtivas e inovadoras, em âmbito nacional e regional (FERNANDES, 2014, p. 57-58).

Para o autor, o legado dos megaeventos, quando alcançado, além de repercutir mundialmente, promove o desenvolvimento para além da cidade-sede, alcançando o país inteiro (FERNANDES, 2014). Vistos como a “grande oportunidade” de acelerar o

¹⁰ As imagens produzidas no inconsciente estão relacionadas ao que Sánchez (2010) aborda, a partir da teoria introduzida por Barthes (1972, 1989), em que “as práticas comunicacionais alimentam a construção dos chamados ‘mitos modernos’, produtos de uma linguagem que reelabora e dá novo significado ao senso comum. Porém essa reelaboração seleciona parcelas da realidade urbana e recodifica a experiência coletiva mediante estereótipos e simplificações pragmáticas da vida social no espaço. Embora se trate de uma colagem seletiva, de uma redução do real, a sociedade realiza a leitura da imagem como se esta fosse a própria realidade” (SÁNCHEZ, 2010, p. 101).

desenvolvimento nas perspectivas sociais, econômicas e urbanas, recepcionar eventos de repercussão mundial demanda ao país-sede a montagem de uma infraestrutura que amplie as garantias ofertadas aos cidadãos na concretização de direitos (educação, saúde, moradia, mobilidade, segurança, etc.), bem como promova a criação de novos mercados produtivos.

Contudo, percebe-se que, parte do legado dos megaeventos apresentado por Fernandes (2014), tem grandes dificuldades de se materializar na prática, principalmente no que se refere à ampliação da concretização de direitos e de políticas públicas que garantam para os cidadãos o desenvolvimento local em todas as suas perspectivas (social, econômica, cultural, ambiental, ...). Já em relação a promoção de cadeias produtivas e inovadoras, o legado torna-se máximo. A “montagem da estrutura necessária” para aquecer o mercado imobiliário e da construção civil é materializada com o comprometimento quase que exclusivo de boa parte dos recursos públicos, acarretando a redução dos investimentos nas políticas sociais.

Para Maricato (2014, p.18), esse “processo de assalto às economias nacionais, com propostas de renovações urbanas” não decorre simplesmente da realização de grandes eventos, relacionam-se ao novo papel desempenhado pelas cidades no processo de acumulação do capital, constituindo-se como “estratégias regulares da globalização neoliberal” (MARICATO, 2014, p.18). Além disso, esse processo de inversão de prioridade, em que reduz o Estado de bem-estar social, é característico da política neoliberal, introduzida, em meados dos anos de 1980, no contexto global enquanto modelo hegemônico. Assim os investimentos públicos passam a ser cada vez mais pontuais e exclusivistas, gerando a aceitação dos seguimentos de alta renda em detrimento dos programas sociais estruturantes (FERREIRA, 2014).

De fato, o fim do estado provedor e a emergência da globalização neoliberal entre os anos 1970 e 1980 tiveram um impacto profundo nas cidades, em especial nas do capitalismo periférico, que nunca viveram a “plenitude” dos direitos sociais. Ao lado do recuo das políticas sociais e do aumento do desemprego, da pobreza e da violência, um novo ideário de planejamento urbano substituiu o ideal de urbanismo modernista. Desregulamentação, flexibilização e privatização são práticas que acompanharam a reestruturação das cidades no intuito de abrir espaço para os capitais imobiliários e de infraestrutura e serviços (MARICATO, 2014, p. 19).

Nesse sentido, a realização de megaeventos alavanca grandes obras de infraestrutura que proporcionam lucros milionários para o setor privado, que não param

de auferir renda da máquina urbana, privilegiando-se do “novo ideário de planejamento urbano” e da “emergência da globalização neoliberal”¹¹, em que as cidades passam a reduzir os investimentos sociais, priorizando a oferta de incentivos ao mercado (desregulamentação, flexibilização, privatização) a fim de garantir sua inserção nos fluxos global do capital.

Nesse processo atual de “empresariamento urbano”, as cidades buscam o status global, competindo entre si, a partir da venda de seus espaços (localização) num mercado competitivo com a finalidade de assegurar os investimentos necessários para o “desenvolvimento”. Vencida essa competição entre as cidades, elas ganham uma espécie de “selo de aprovação que marcará as cidades para sempre como pertencentes a um patamar superior na escala global” (BROUDEHOUX, 2010, p. 30).

A busca pelo selo de aprovação global mobiliza as cidades num tipo de esquizofrenia, em que tudo é válido para obter atração desse capital internacional. Na maioria das vezes, os governos passam a ofertar uma série de incentivos, em prol de um suposto desenvolvimento, que intensificam a produção do espaço mediante a venda das cidades.

Concebidas enquanto empresas em concorrência umas com as outras pela atração de capitais (e eventos, é óbvio!), as cidades e os territórios se oferecem no mercado global entregando a capitais cada vez mais móveis (*foot loose*) recursos públicos (subsídios, terras, isenções). (VAINER, 2013, p. 37).

Diante disso, observa-se que os megaeventos são momentos propícios para acumulação do capital. Em vista disso, estabelece-se a articulação entre os capitais internacionais e locais, atuantes em diferentes escalas, na promoção e atração desses eventos, que de certa forma legitimam a “apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000, p.89).

Revitalização, reabilitação, revalorização, requalificação, reforma, não importa o nome dado ao processo que reúne capitais internacionais “especializados” no urbanismo do espetáculo e que utiliza como álibi megaeventos esportivos, culturais ou tecnológicos: com frequência são as mesmas instituições financeiras, as mesmas megaconstrutoras e incorporadoras e os mesmos arquitetos do *star system* que promovem

¹¹ De acordo com Maricato (2014), as definições de ajuste das políticas econômicas nacionais definidas no Consenso Washington, inspiradas na junção das propostas dos “planos estratégicos” (experiência de Barcelona) e do ideário neoliberal, condicionam as cidades a se adequarem aos novos tempos de reestruturação produtiva do mundo, ou seja, “da relação de subordinação às novas exigências do processo de acumulação capitalista ainda sob o Império norte-americano” (MARICATO, 2014, p.19).

um arrastão empresarial a fim de garantir certas características a um pedaço da cidade que se assemelha, no mais das vezes, a um parque temático (MARICATO, 2014, p. 17).

Nesse sentido, observa-se que o processo de reestruturação urbana demandado à cidade-sede de megaevento está longe de concretizar-se enquanto um legado positivo para grande parte da população.

Essa palavra “legado” é escolhida com muito cuidado, pois ela possui uma conotação positiva. Mas na realidade, o que você tem é o que é deixado para trás nesses eventos. O maior legado é morte nacional, ou morte local. Esses projetos arquitetônicos imensos são construídos com finalidades muito específicas e muito difíceis de serem transformados em benefícios para as comunidades (BROUDEHOUX, 2010, p. 32).

Embora os discursos realizados pela mídia, empresas e governos, apresentem que os legados dos megaeventos sejam postos para todos os cidadãos de forma positiva, haja vista a realização de grandes obras e investimentos na melhoria da infraestrutura local, percebe-se que essa “fábula” de melhorias, mascaram processos “perversos” que impactam profundamente na vida da população, especialmente a de baixa renda.

Harvey (2013) afirma que historicamente os grandes eventos, sobretudo os Jogos olímpicos, caracterizaram-se num contexto de desalojamento de populações, desenvolvimento excessivo do setor imobiliário e explosão de gastos públicos. Neste sentido, eles são considerados uma excelente oportunidade de acumulação do capital, principalmente dos setores imobiliários, que se aproveitam desses eventos para “limpar” determinadas áreas valorizadas da cidade¹², ocupadas principalmente pela população pobre.

Após pesquisa realizada com os países que sediaram megaeventos, Rolnik (2014) aponta que a valorização imobiliária e a gentrificação¹³ das áreas urbanas apresentam-se como efeitos padrão produzidos nestes contextos. Observa-se ainda que esses efeitos se potencializam em territórios marcados pela “ambiguidade de condições de inserção de seus cidadãos” (ROLNIK, 2014, p.68), em que uma parte da população

¹² Harvey (2013) corrobora com concepção traduzida por Engels (1872), afirmando que a população de baixa renda que vive em áreas valorizadas da cidade não permanece nesses locais por muito tempo. De alguma forma será forçada a sair, seja por meio da intervenção do Estado ou por meios ilegais.

¹³ O processo de gentrificação é caracterizado pela revitalização ou requalificação de áreas degradadas do espaço urbano por meio de investimentos públicos e privados, que enobrece essas localidades e que, conseqüentemente, “expulsa” a população com menor renda. Significa, portanto, a remoção de comunidades e pessoas em função de sua classe social.

habita a cidade de forma “oficial”, ou seja, áreas regularmente urbanizadas, enquanto, uma outra parte, geralmente maior que a primeira, habitada por populações de baixa renda, ocupam a cidade de forma não regularizada (ROLNIK,2014).

Diante disso, as áreas ocupadas de forma não oficial, passam a ser vistas como ativos territoriais e durante o período de megaeventos as “operações imobiliárias sustentadas na ideia do legado e das transformações urbanísticas proporcionadas pelos Jogos” (ROLNIK, 2014, p.67), ultrapassam os limites legais e promovem os processos de gentrificação nas cidades, em que as famílias pobres, são forçadas a sair do local que habitam, sem qualquer garantia de direitos, ainda que previstos em lei.

[...] essas são as áreas marcadas para morrer. [...] por serem “precárias”, ganham a justificativa de que sua eliminação representará um ganho não somente para a cidade mas também para os moradores, que passarão a obter condições mais permanentes e dignas de vida (ROLNIK, 2014, p.68).

Contudo, essa justificativa, situada na precariedade da moradia dessas famílias é utilizada para legitimar a ação do Estado, em prol aos interesses do mercado. Na prática, não são garantidos, aos moradores retirados dessas áreas, o mínimo que proporcione a melhoria da qualidade de vida. Pelo contrário, ao serem forçados a sair, expõem essas famílias a uma condição de vulnerabilidade ainda maior.

Isto posto, observa-se que, no contexto de megaeventos, os marcos internacionais de direitos humanos estão sendo desrespeitados em várias dimensões, especialmente no que se refere à garantia do direito à moradia em sede de remoções e despejos forçados. Nesse sentido, estabelecem-se instrumentos de exceção as leis existentes, que legitimam “as expulsões e despejos forçados para ceder espaço ao desenvolvimento da infraestrutura e a renovação urbana” (ROLNIK, p.70).

Na cidade dos megaeventos, o livre jogo do mercado sobrepõe a lei majoritária (Constituição), assim o argumento da oferta de mecanismos ágeis e flexíveis para atração do capital e inserção global das cidades ganha força e estabelece uma espécie de “democracia direta do capital” (VAINER, 2013, p. 39). Dessa forma, tanto a legalidade dos atos públicos e privados quanto os direitos dos cidadãos são ignorados, estabelecendo-se novos dispositivos legais para legitimar as exceções vividas em tempo de megaevento.

Capítulo II- A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À MORADIA NO CONTEXTO DO MEGAEVENTO COPA DO MUNDO 2014 NO BRASIL

Os megaeventos apresentam-se como justificativas convenientes para legitimar a apropriação dos ativos urbanos ocupados pela população de baixa renda. Diante disso, percebe-se que o direito à moradia e à cidade, possivelmente, são os direitos humanos mais afetados.

Neste sentido, observa-se que a articulação entre o surgimento desses direitos e o modo de produção vigente na época, é condição fundamental para que as contradições que envolvem o contexto de violações de direitos sejam compreendidas.

Para Marx (1978),

Cada forma de produção cria suas próprias relações jurídicas. A grosseria e a ignorância consiste em não relacionar, senão fortuitamente, uns aos outros, em não enlaçar, senão como mera reflexão, elementos que se acham unidos organicamente (MARX, 1978, p. 107).

Assim, não podemos dissociar o surgimento dos direitos humanos ao sistema de produção, visto que as alterações no ambiente econômico interferem substancialmente na estrutura estatal constitucionalizada, conduzindo a mudanças como novos institutos, novos direitos e nova estrutura administrativa. A compreensão do direito e dos direitos humanos não pode ser dissociada do momento histórico concreto.

Bobbio (2004), ao tratar a respeito da concretização de princípios e normas abstratas (direitos humanos), fundamenta que o processo de multiplicação por especificação dos direitos não emana tão somente das forças econômicas, mas surge como resultado das lutas sociais. Dessa forma, entende-se que tanto os sistemas econômicos quanto as lutas de classe interferem substancialmente, na criação de direitos, acarretando transformações no ordenamento jurídico.

2.1 BREVE HISTÓRICO DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos emergiram da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, contrapondo ao modelo de Estado Absolutista¹⁴. Nesse período, conhecido como época das revoluções liberais ou burguesa, a burguesia não mais suportava a contradição entre suas conquistas socioeconômicas e a limitação ao seu poder, imposta pelo monarca soberano. Os resquícios do feudalismo europeu eram obstáculos a livre acumulação e circulação de capital pela nova classe burguesa que demandava do Estado uma série de liberdades, sejam elas: empresarial, comercial, para contratar e explorar a força de trabalho, obter lucros, transformar tudo em mercadoria, inclusive a terra, cuja propriedade era monopólio legal da aristocracia e do alto clero (TRINDADE, 2011).

Em síntese, a burguesia, a quem coube a direção das revoluções de onde emergem as primeiras declarações de direitos humanos, afirmava um conjunto de direitos universais a partir do seu lugar de classe, concentrando seu esforço em assegurar a liberdade individual (sobretudo no que diz respeito às ações estatais) e a propriedade privada (que pode ser vista também como *uma liberdade*); a igualdade formal é parte do próprio caráter universal dos direitos humanos e encontra-se articulada à profunda desigualdade social e às novas relações econômicas de troca; os fundamentos do poder instituído (soberania e resistência à opressão, por exemplo) residem na própria ideia de que o povo (mais uma vez a suposta universalidade) é o soberano, e que deve ser erigido não mais um Estado Absolutista, mas um “Estado de Direito” (LIMA, 2012, p. 23)¹⁵.

Dessa forma, o núcleo das declarações de direitos humanos do século XVIII, reivindicada pela burguesia, parte de uma lógica de atendimento de seus interesses, em que os conceitos de igualdade e liberdade relacionam-se respectivamente a igualdade jurídica em relação a proteção da propriedade e liberdade econômica pondo fim aos privilégios estamentais do preceito absolutista, otimizando o acesso da classe burguesa ao poder. A concepção de direitos humanos mostra-se como um programa revolucionário, que, além de envolver os setores populares atraídos pelas promessas de liberdade e igualdade, fortalecia a burguesia na disputa política contra o Estado Absolutista (TRINDADE, 2011).

¹⁴ No Estado Absolutista não havia participação ou divisão de poderes. Segundo CORREIA (1982, p. 20), o monarca, intervinha “em todas as esferas da vida social dos cidadãos, inclusive na sua vida privada: definia religião dos súditos, exercia a sua influência na vida econômica da sociedade, segundo os ditames do mercantilismo”.

¹⁵ Grifos do autor.

As revoluções burguesas apresentam grande relevância histórica, não só pela ascensão da burguesia, e pelo reconhecimento de valores como a liberdade, igualdade e a propriedade, mas por configurar a passagem do poder absoluto e perpétuo para a limitação da lei fundamental. Assim, os atos de autoridade do Estado Absolutista passam a ser submetidos à lei, dando origem ao Estado de Direito.

Dessa forma, surgem as declarações de direitos do homem, nos Estados Unidos (1776) e na França (1789), quando as transformações do Estado Liberal¹⁶ alcançam sua máxima expressão. No entanto, estas Declarações não estavam fundadas na igualdade de direitos entre os homens. Pelo contrário, proporcionavam a manutenção da dominação, agora pelos imperativos do mercado, que através do direito, atrelado ao discurso de humanização universal, resguardavam os mecanismos indispensáveis ao funcionamento da atividade produtiva do capital, como a inclusão da propriedade privada, enquanto um direito fundamental (COMPARATO, 2006).

Assim, o modo de produção passa a determinar o direito, pois a circulação das mercadorias (inclusive na perspectiva da mercadoria – trabalho) precisa do contrato, expoente máximo do direito, para realizar-se (PASHUKANIS, 1989). Vinculados à troca de mercadorias, os direitos humanos eram universalizados e efetivados dentro da lógica que “o homem era o burguês” e “o trabalhador, outra coisa”, haja vista que a liberdade e igualdade eram entendidas a partir da troca e não do atendimento das necessidades dos trabalhadores (COMPARATO, 2006).

Diante desse modelo de estagnação no plano institucional (monarquia e burguesia), constituindo-se enquanto barreira para extensão dos direitos políticos aos trabalhadores, bem como o agravamento no plano econômico-social, com a Revolução Industrial e as péssimas condições de vida dos trabalhadores, originou-se na primeira metade do século XIX, a primeira grande crise dos direitos humanos (TRINDADE, 2011).

O discurso de direitos humanos era utilizado na perspectiva de classe, e seu acesso era negado à classe trabalhadora, o universalismo era reservado a preservação de um novo domínio, visto que a liberdade e igualdade eram direitos restritos à burguesia. Diante da negativa de reconhecimento de direitos do trabalhador atrelado a condições

¹⁶ Estado sistematizado segundo os princípios do liberalismo, em que prevalece a liberdade dos indivíduos com ênfase na igualdade dos direitos políticos e jurídicos.

brutais decorrentes da Revolução Industrial, restam aos excluídos, “mais do que objetivos particulares, protestam pelo fato de que a eles é negada a dignidade de ser humano” (LOSURDO, 2006, p 195).

A partir da ampliação das resistências¹⁷, os trabalhadores empunham uma série de lutas populares gerando uma nova força política, sob a qual a burguesia vê-se forçada a fazer concessões e reconhecer direitos, o que provocou uma transformação no próprio significado dos direitos humanos (TRINDADE, 2011). Assim, a expansão dos direitos humanos é conduzida pela classe trabalhadora objetivando a ampliando aos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como o reconhecimento enquanto ser humano e as garantias concretas para atingir a igualdade e liberdade.

Os direitos econômicos, sociais e culturais, fundamentalmente anticapitalista, só puderam prosperar por conta do momento histórico em que a burguesia foi obrigada a “compor com os trabalhadores” (COMPARATO, 2006, p. 55). A saída forjada da sociedade burguesa foi o reconhecimento dos novos direitos, pois tais avanços não significaram a efetivação dos direitos aos trabalhadores. Para a burguesia a composição com os trabalhadores visava exclusivamente à manutenção a seu alcance da circulação de mercadorias – o capital. Com isso o reconhecimento dos direitos sociais pouco interferiria haja vista que, entre a previsão formal e a efetividade, havia uma grande lacuna mantida pelo capital (COMPARATO, 2006).

A partir desse contexto de resistência, as Constituições dos Estados Nacionais passaram a expressar em seus ordenamentos jurídicos os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como vê-se nas constituições de Weimar (1919) e Mexicana (1917). Atualmente considerada o documento internacional de maior abrangência e importância em termos de direitos humanos, a Declaração dos Direitos Humanos da ONU (1948), reconhece os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo tempo em que mantém a propriedade privada enquanto direito humano.

¹⁷ O reconhecimento dos direitos sociais nasce da instabilidade social vivida nos Estados europeus nos séculos XVIII e XIX diante da concentração de renda de um lado e as profundas desigualdades, do outro, acirradas pela Revolução Industrial, além das condições sub-humanas de trabalho. O temor provocado pelas revoluções comunista e mexicana, pelo sindicalismo nascente criava riscos à derrubada dos regimes liberais, obrigando então a burguesia a fazer concessões, permitindo o então, reconhecimento de direitos sociais (COMPARATO, 2006).

Embora as Declarações do século XIX tenham significado reconhecimento tanto dos direitos, quanto dos trabalhadores enquanto sujeitos de direitos, as transformações não atingiram sua efetividade. Bobbio (2004) ao discorrer sobre a ausência de efetividade dos direitos humanos na atualidade, além de fazer uma reflexão sobre as raízes do sistema, afirma que a questão da efetividade também é um problema político¹⁸.

Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-lo, mas de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (BOBBIO, 2004, p. 43).

Nesse sentido, observa-se que as bases do sistema atual (capitalismo) coadunam com o reconhecimento dos direitos humanos, mas não com sua plena efetivação. Durante esse longo desenvolvimento histórico, percebe-se que na maioria das constituições, como no caso da brasileira, esses direitos são reconhecidos enquanto “normas programáticas”¹⁹ de eficácia limitada, exigíveis e acionáveis em parte, principalmente no que se refere a liberdade e igualdade para realizar contratos, circular mercadorias e explorar a força de trabalho, nestes casos, os direitos são universalizados e efetivados atingindo a maioria da população.

Em relação aos direitos sociais, apesar dos avanços alcançados, sua dificuldade de efetivação reside na permanência dos mesmos imperativos existentes nas declarações francesa e americana (auto expansão do capital, imposição do interesse particular de uma classe, desumanização da classe trabalhadora), que persistem na sociedade capitalista contemporânea (TRINDADE, 2011).

Dessa forma, a efetividade dos direitos humanos está subjugada “aos rumos que toma a sociedade em suas dimensões econômica, política e social” (LIMA, 2012,

¹⁸ Canotilho (1982) discorre que o problema maior da eficácia dos direitos sociais estar atrelada a não-prestação dos serviços sociais básicos pelo Poder Público, evidenciando a questão da eficácia como um problema político.

¹⁹ De acordo com o entendimento de Pontes de Miranda (1972, p. 126-127) as normas programáticas “são aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função”.

p.45), pois tanto o reconhecimento, quanto sua efetividade surgem como resultado das lutas sociais.

Muitos autores, contudo, ressaltam a importância dos direitos humanos ainda que não plenamente efetivados, visto que “exercem um importante papel, cumprindo ao lado da sua função jurídico-normativa, uma função sugestiva, apelativa, educativa e, acima de tudo *conscientizadora*” (KRELL, 2002, p.28)²⁰. Além disso, esses direitos servem de pautas de valores para a luta dos movimentos na reivindicação do cumprimento e aplicabilidade pelo poder público, constituindo-se enquanto documentos para a integração da comunidade na formação da consciência política (KRELL, 2002).

Embora o argumento da importância dos direitos humanos, enquanto norma programática, sirva de pauta para luta dos movimentos sociais, a falta de efetividade dos mesmos, tem possibilitado que casos como o do Loteamento São Francisco se repitam. É notório a existência de instrumentos legais de reconhecimento do direito à moradia, direito social em questão, infelizmente a efetividade desses direitos, são determinados por critérios determinados pelo poder público.

2.2 O DIREITO HUMANO À MORADIA E MEGAEVENTO NO BRASIL: A DESAPROPRIAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Introduzido no âmbito universal, o direito à moradia faz parte do rol de direitos sociais decorrentes das lutas dos trabalhadores pela garantia e ampliação dos direitos humanos. A intervenção histórica dos movimentos operários rompem com individualismo contido nas declarações francesa (1779) e americana (1976), inserindo aspectos econômicos, sociais e culturais na lista de direitos humanos, a serem garantidos pelo Estado, configurando a passagem do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito (LEVANDOWSKI, 1984).

A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) é apontada como documento principal na consolidação do reconhecimento formal do direito à moradia, que estabelece em seu art. XXV que “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação,

²⁰ Grifo do autor.

vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis.”. Essa Declaração caracteriza-se como um marco internacional visto que, pela primeira vez, os denominados direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito à moradia, foram expressos e reconhecidos na condição de direitos humanos fundamentais” (SARLET, 2011).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) impulsionou o reconhecimento do direito à moradia em diversos Tratados e Acordos de Direito Internacional²¹, revelando-se, na atualidade, enquanto um direito universal fundamental, exigindo assim, a atuação efetiva do Estado, a partir de medidas apropriadas (políticas públicas) que assegurem a efetividade desses direitos.

Um dos motivos da relevância do direito à moradia está atrelado ao atual processo de urbanização, em que mais da metade da população mundial passou a viver nas cidades, acentuando os problemas referentes à ausência de moradia ou a precariedade da mesma. Decorrente da busca social e histórica pela dignidade humana, a natureza do direito à moradia relaciona-se às necessidades humanas básicas e palpáveis. Neste sentido, SARLET (2011), afirma que o direito à moradia está atrelado para além da dignidade humana, repercutindo no próprio direito à vida.

Sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida [...] (SARLET, 2011, p. 696).

Silva (2012) apresenta o conceito de direito à moradia relacionando-o as possibilidades concretas de obtenção da moradia:

²¹ O Direito à moradia é previsto em inúmeros tratados, em que o Brasil é signatário como: Declaração de Direitos Humanos (1948), art. 25, I; Pacto internacional de direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), art. 11; Convenção Internacional sobre a eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial (1965) art. 5; Convenção Internacional sobre a eliminação de Todas as formas de Discriminação da Mulher (1979) art.14; Convenção sobre Direitos da Criança (1989) art.21; Declaração sobre Assentamentos de Vancouver (1976); Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), entre outros.

Em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação, que são os tais programas habitacionais de que fala o art.23, IX, da CF, pois é um direito que “não terá o mínimo de garantia se as pessoas não tiverem possibilidade de conseguir habitação própria ou de obter uma por arrendamento em condições compatíveis com os rendimentos da família (SILVA, 2012, p. 376-377).

Diante de sua abrangência, a construção do conceito de direito à moradia encontra limites na falta de um critério unívoco, pois enquanto um direito humano, não pode ser restrito a casa, deve ser ampliado, levando-se em conta os aspectos culturais, sociais e econômicos. O Comentário Geral nº 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU – CDESC, trata de forma ampliada a questão da moradia adequada, baseado em diversas informações colhidas em relatórios oficiais que tratam do tema, desde o final dos anos 1970, enumerando as linhas de atuação que os Estados podem seguir para possibilitar o acesso a esse direito aos cidadãos.

O direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restrita ou restritiva para equipará-la um mero teto oferecido como abrigo ou mercadoria. Ao contrário, a norma deve ser interpretada como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade (COMENTÁRIO GERAL nº4, 1991).

Dessa forma, utilizamos neste estudo o conceito de moradia adequada descrito no Comentário nº 4 do CDESC²², como o direito de viver com segurança, paz e dignidade, resguardando os componentes essenciais desse direito, quais sejam: a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços e infraestrutura, o custo acessível da moradia, a habitabilidade, a acessibilidade aos grupos vulneráveis, a localização adequada e adequação cultural (BRASIL, 2013).

²² O Comentário nº 4 do CDESC estabelece como componentes essenciais ao direito à moradia: **a) Segurança da posse:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; **b) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura:** a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; **c) Economicidade:** a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; **d) Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; **e) Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; **f) Localização:** a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas; **g) Adequação cultural:** a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (BRASIL, 2013, p.13).

O direito à moradia surge como um direito concreto frente às abstrações legais trazidas nas legislações como um todo. Relacionada a inúmeros direitos como o direito à dignidade da pessoa humana, à cidade, à igualdade, entre outros, a concretude e conceituação do direito à moradia apresenta aspectos semelhantes ao direito à cidade²³, principalmente no que diz respeito à complexidade de ações que envolvem a concretização desses direitos.

2.2.1 O Direito à Moradia no Brasil

No tocante à realidade brasileira, registra-se que, somente no ano de 2000, o direito à moradia foi constitucionalizado, reconhecido enquanto um direito social fundamental. Através da Emenda Constitucional nº26/2000, este direito, passou a constar do Capítulo dos Direitos Sociais localizado no Título II da CF/88, que trata dos Direitos Fundamentais²⁴. Contudo, alguns autores consideram que o direito à moradia já integrava a ordem constitucional antes mesmo de ser inserido no texto, haja vista que o país já havia aderido, desde 1992, ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, além de ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos desde a promulgação da Constituição de 1988.

Pode-se considerar, também, que a questão da moradia esteve inserida na CF/88, desde o início, no rol dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, relacionado a necessidades que deveriam ser atendidas pelo salário mínimo, referindo-se ao termo habitação²⁵. Dessa forma, estaria reduzida a necessidade do trabalhador, quando o

²³ Lefebvre (1998) define que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno as cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 1998, p.117-118). Em outra passagem Lefebvre especifica que “o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria)” (LEFEBVRE, 1998, p. 139).

²⁴ Após a Emenda Constitucional nº26/2000, com a inclusão do direito à moradia, estabelece-se a seguinte redação: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, CF/88).

²⁵ CF/88, Art. 7º IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às 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. (BRASIL, CF/88 – grifo nosso)

direito à moradia é muito mais amplo, caracterizando-se enquanto condição fundamental para que se concretize o princípio da dignidade humana.

Após o reconhecimento da moradia como um direito social fundamental, e diante de um contexto histórico de mobilização social, surgem legislações que passam a regulamentar e definir as diretrizes para a efetivação desse direito. Um exemplo é a Lei Federal 10.257/2001, conhecida por Estatuto das Cidades, uma das legislações importantes por traduzir as diretrizes e instrumentos jurídicos para assegurar formas de garantir o direito à moradia, bem como regulamentar a política urbana. Segundo Saule Junior (2004, p.209), o Estatuto da Cidade é “uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos das nossas cidades”.

O Estatuto da Cidade representa um avanço histórico, pois pela primeira vez foi criada uma regulação federal para a política urbana que propõe um conjunto de instrumentos viáveis, rompendo com a visão tecnocrata dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento integrado que tudo prometiam, mas não possuíam nenhum instrumento para induzir a implementação (ROLNIK, 2001). As inovações do Estatuto das Cidades objetivam normatizar o uso e ocupação do solo, garantir uma gestão participativa, além de ampliar as possibilidades de regularização das posses urbanas, apontando diretrizes para a construção da política pública que promova o combate a espoliação urbana, reconhecendo a necessidade das camadas mais pobres da sociedade.

Os avanços em relação ao direito à moradia (inclusão do capítulo da política urbana e do direito à moradia na CF/88; o Estatuto das Cidades/2001) “foram decorrentes da intensa mobilização popular em torno de uma cidade mais justa e politicamente democrática, que se tornou conhecida como o movimento pelo direito à cidade” (FERREIRA; MOTISUKE; 2007, p.43).

Atrelado ao Estatuto da Cidade, é criado em 2003 o Ministério das Cidades – resultado da reivindicação dos movimentos sociais em prol do espaço de interlocução com o poder público – que objetivava discutir e aprovar uma política urbana para o país de forma articulada com as políticas de habitação, saneamento ambiental, transportes e mobilidade. A criação do Ministério das Cidades foi um salto significativo para a

política de habitação no Brasil. As ações desenvolvidas como realização de Conferências Nacionais, a criação do conselho Nacional das Cidades, a elaboração de planos nacionais, entre outras, coloca a política de habitação no lugar de prioridade na agenda pública do país.

Além disso, a questão habitacional transforma-se, de certa forma, numa Política de Estado, relacionada a uma concepção avançada de desenvolvimento urbano integrado, com a previsão de instrumentos de participação e controle social que garantam a efetivação da função social da propriedade na garantia do acesso à terra urbanizada e regularizada. O conceito de habitação, descrito no Plano Nacional de Habitação é um exemplo desses avanços haja vista a incorporação de vários direitos conexos.

Habitação não se restringe à casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade (BRASIL, 2004, p. 12).

Observa-se que o direito à moradia passa a ser inserido nas políticas públicas brasileiras numa perspectiva ampla, para além do espaço físico, relacionando-se com processos complexos que envolvem determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos e tecnológicos, o que faz da execução da política pública de habitação um grande desafio para um Estado clientelista como o Brasil (ABIKO, 1995).

A legislação urbanística e as diretrizes da política urbana apresentam relevantes avanços na perspectiva da garantia do direito à moradia/cidade, entretanto, sua aplicabilidade paradoxal continua por promover de forma paternalista, populista, tecnocrata e autoritária à construção da moradia dissociada ao ato de habitar, ratificando a exclusão aos direitos à cidade e à moradia das populações menos favorecidas.

Mesmo o Governo Brasileiro demonstrando o compromisso com a pauta do direito à moradia (evidenciado com a criação do Ministério das Cidades, aprovação do Estatuto das Cidades, criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, aprovação do Plano Nacional de Habitação, entre outras medidas), observa-se que os avanços propostos esbarram-se na ausência de vinculação dos poderes públicos, seja no âmbito federativo (União, Estados, Municípios e DF), seja nas três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como na inexistência de uma cultura política

voltados à efetivação imediata dos direitos sociais, especialmente no que se refere ao direito à moradia (MORAIS; VIVAS, 2014).

O processo histórico da produção do espaço urbano brasileiro não contribuiu para um contexto de efetivação dos direitos sociais. Observa-se que as políticas urbanas, eram desenvolvidas numa perspectiva desagregadora, causando a exclusão e segregação dos mais pobres dos centros urbanos, por meio de mecanismos inadequados de remoção (RAMOS, 2011). A carência de políticas consistentes e duradouras voltadas para a necessidade da população, a lógica de dominação do mercado imobiliário e a crescente adoção pelo poder público do padrão de governança promotor da mercantilização das cidades brasileiras, caracterizam-se como fatores de manutenção e aprofundamento do quadro de violações ao direito à moradia, a exemplo do que ocorreu no Loteamento São Francisco.

O reconhecimento do direito à moradia e os avanços legislativos, por si só, não repercutiram em mudanças significativas no cenário desenvolvido pela política urbana brasileira. Enquanto um direito humano fundamental, a moradia, implica uma postura positiva do Estado no tocante a prestação de políticas públicas que garantam o acesso universal da população à moradia adequada. Atualmente, a doutrina reconhece o valor jurídico dos direitos sociais, igualando-os aos restantes dos preceitos constitucionais, de modo a conferir a esses direitos o grau de aplicação imediata (SAULE JÚNIOR, 1999).

Verifica-se, no entanto, que além de não ser conferido ao direito à moradia a aplicação imediata (utilizando dos vários instrumentos e procedimentos que a legislação apresenta), caminha-se para um retrocesso político-jurídico na contramão dos marcos internacionais e nacional de proteção aos direitos humanos.

2.2.2 Os reflexos do megaevento Copa do Mundo 2014 na concretização do direito à moradia

As operações urbanas relacionadas à realização de megaeventos como a Copa do Mundo 2014, constituem-se como oportunidades potenciais de acumulação do capital no processo de globalização neoliberal (MARICATO, 2014). Essas operações urbanas para serem realizadas implicam uma série de transformações na dinâmica urbana, ocasionando por vezes a realização de despejos e remoções forçadas, atingindo,

“coincidentalmente”, as populações de baixa renda que ocupam as áreas privilegiadas da cidade, sejam essas áreas legalizadas (loteamentos devidamente registrados) ou não (ocupações informais).

Diante do contexto de eventos internacionais, a relatora especial da ONU para moradia adequada, ressalta que o Estado brasileiro tem realizado ações de remoções e despejos forçados, na contramão do direito à moradia,

Os procedimentos adotados durante as remoções estão muito distantes de corresponder ao marco internacional de direitos humanos. O direito à informação, à transparência e à participação direta dos atingidos na definição de alternativas de intervenção sobre suas comunidades não está sendo nem de longe respeitado. O modo como são feitos remoções e reassentamentos, no geral, é completamente obscuro (ROLNIK, 2014, p. 69).

Nesse sentido, percebe-se que as ações governamentais no Brasil têm sido realizadas dissociadas dos preceitos, normas, regras, princípios e rituais que, uma vez tomados em consideração, possivelmente aproximariam o discurso de desenvolvimento atrelado aos megaeventos à sua realidade, contribuindo para dotar o espaço urbano de condições ambientais e urbanísticas tecnicamente melhor planejado e politicamente acessível a todos os envolvidos (setores governamental, empresarial e da população).

Nota-se que a conduta do poder público, além de justificar-se no “suposto legado” proporcionado pelo megaevento para todos os cidadãos, utiliza-se discricionariamente do instituto da desapropriação para promover as ações expropriatórias atingindo ativos territoriais urbanos. Essa postura é comum no contexto da Copa do Mundo 2014, onde Estados e municípios se valem da aplicação restritiva da Lei de Desapropriação (DL nº 3.365/1941) para legitimar as ações estatais promotoras de violações de direitos, principalmente no que se refere ao direito à moradia.

A CF/88, ao recepcionar o instituto da desapropriação, ao mesmo tempo em que confere ao poder público a prerrogativa de restrição ao direito de propriedade particular, limita a ação de desapropriação pela administração aos requisitos constitucionais da utilidade pública, necessidade ou interesse social, acrescentando a previsão de indenização prévia, justa e em dinheiro.

Diante disso, observa-se que o instituto da desapropriação é incluído, pelo legislador originário, no rol dos direitos e garantias fundamentais, tanto como limitação ao Estado (restrito aos critérios constitucionais), quanto como exceção ao direito de

propriedade²⁶ (limitando ao cumprimento da função social). Da mesma forma que a CF/88 relativiza o direito à propriedade (art. 5º, XXII) ao cumprimento da sua função social (art.5º XXIII), permite que ocorra a desapropriação, limitada aos requisitos constitucionais da utilidade pública, necessidade, ou interesse social, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro (art. 5º XXIV)²⁷ (KOMPATSCHER, 2009).

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (DI PIETRO, 2008, p. 164).

Moreira Neto (2006) complementa a conceituação acima, apontando o instituto da desapropriação como a maior intervenção ordinária do Estado:

O grau máximo da intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade privada, que opera a transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução delegável, imposta discricionariamente pela declaração de existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente (MOREIRA NETO, 2006, p. 379).

Perceber-se que o instituto da desapropriação está vinculado a Constituição e seus princípios, visto que o poder público para valer-se desse instrumento subordina-se a existência do interesse público. Assim, o Estado não pode desapropriar sem preencher os requisitos e pressupostos legalmente previstos, o que confere ao cidadão “um sistema de garantias que inclui designadamente os princípios da legalidade, do interesse público e da indenização” (SODRÉ, 1995, p. 9).

²⁶“Em um país de fortes traços patrimonialistas, a Constituição Federal de 1988 trata a propriedade como direito fundamental no art. 5º, XXII. Entretanto, a propriedade não tem mais o caráter absoluto que outrora tivera, pois diante de tantos problemas e desigualdades sociais, o proprietário se vê obrigado a adequar a utilização do bem a um fim social. A Carta Política, no cumprimento de tal mister, gravou a propriedade de uma necessária função social em seu art. 5º, XXIII. [...] A relativização da propriedade se dá, portanto, pela imposição ao proprietário de uma série de deveres, todas com o fim de adequar a utilização de determinado bem à sua função social, podendo a Administração Pública privar o proprietário deste bem, caso inadequado seu uso.” (KOMPATSCHER, 2009, p.03). CF/88, Artigo 5º: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

²⁷ Tanto o direito à propriedade quanto o instituto da desapropriação estão expressos sucessivamente na CF/88 enquanto direitos fundamentais, o que caracteriza a relação impressa pelo legislador originário. Constituição de 1988, Artigo 5º, incisos: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; 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.

A Constituição de 1988 constituiu inúmeras garantias individuais e coletivas, regidas pelo princípio da supremacia do interesse público, conferindo à Administração Pública uma série de prerrogativas e deveres, caracterizados pelo regime jurídico administrativo. Contudo, observa-se que, as garantias previstas na CF/88, em tese, não foram consideradas no contexto dos megaeventos, assim o instituto da desapropriação é desvirtuado, promovendo um volume substantivo de remoções e despejos sob o “suposto” argumento do interesse público “fadado a lesar os direitos humanos e a comprometer a ordem constitucional” (OLIVEIRA, et al, 2014, p.04).

A idéia de “supremacia do interesse público”, alçada à condição de verdadeiro axioma do moderno Direito Público, acabou por ser entronado no posto máximo e inapelável de justificação de toda a atividade administrativa. Como um “verdadeiro mantra de legitimação da atividade administrativa”, o argumento da supremacia do interesse público a tudo explica e tudo justifica, inclusive escamoteando toda sorte de arbitrariedades, autoritarismos e ofensas aos princípios constitucionais (mormente a impessoalidade e a moralidade administrativa). Tudo passou a ser “legitimado” a partir de uma retórica frouxa e órfã de racionalidade, o que não escapou à percuciente crítica do constitucionalista Lenio Luiz STRECK, para quem o interesse público traduz-se atualmente em uma “expressão que sofre de intensa ‘anemia significativa’, nela ‘cabendo qualquer coisa’ (CRISTOVÁM, 2013, p. 226 – grifos do autor).

A natureza indeterminada do conceito de “interesse público”, faz dele, o instrumento ideal para justificar as condutas arbitrárias, autoritárias e violadoras de direitos e princípios constitucionais. Com isso, o contexto de megaeventos se configura como momento oportuno para o Poder Público se valer do “conceito jurídico indeterminado”²⁸ de interesse público e atuar, promovendo as desapropriações desconectadas à ordem Constitucional.

A conveniência egoística da Administração Pública, os interesses da administração burocrática e do erário não podem ser confundidos com interesse público, visto que o Estado “somente está legitimado a atuar para realizar o bem comum e a satisfação geral” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 39). Além disso, este conceito não pode ser qualificado nem como interesse da maioria (marginalizando os interesses das minorias),

²⁸ Ao afirmar a indeterminação do conceito jurídico do interesse público, Mello (2009) expõem que o “interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 51).

nem ser reduzido a questões numéricas, pois estaria afrontando o princípio do Estado democrático de direitos.

O interesse público é a expressão dos valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição, sob o signo inarredável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem se apresentar conflitantes na conformação do caso concreto, o que exige necessariamente uma ponderação de valores, a fim que resolver o conflito entre princípios no problema prático (CRISTOVÁM, 2013, p.238).²⁹

Mesmo diante da natureza do interesse público enquanto um conceito jurídico indeterminado, seu conteúdo possui conexão “com a normatividade constitucional enquanto produto de um consenso fundamental” (OLIVEIRA, 2007, p.173). Neste sentido, as ações da administração devem ser efetuadas dentro da vinculação com todo ordenamento jurídico constitucional. Segundo MELLO (2009), a indeterminação de um conceito não pode favorecer o poder público da não aplicação do mesmo, visto que a abstração do texto legal não atinge a discricionariedade na execução das ações.

O interesse público, seja ele qual for, não terá sempre supremacia em detrimento do particular. Somente a primazia *in concreto* de um interesse público legal, constitucional, entendido como o interesse da sociedade capaz de albergar os direitos fundamentais (inclusive os direitos sociais), é que merece amparo. [...] Assim, no horizonte de um Estado Democrático de Direito, eventuais prerrogativas conferidas à Administração Pública devem ser tomadas no seu caráter instrumental, na medida em que constituem autênticos *deveres-poderes* conferidos ao administrador na consecução do interesse público, da finalidade legal (aqui compreendida na perspectiva alargada, enquanto vinculação ao ordenamento jurídico como um todo) (OLIVEIRA, et al, 2014, p. 14-15).

A noção problemática que envolve o conceito de interesse público, não pode justificar as práticas violadoras de direitos, subjugadas a discricionariedade do poder público que se utilizou restritivamente do instituto da desapropriação dissociado de uma visão sistêmica e integrada que o ordenamento jurídico requer.

Além disso, a função administrativa está limitada à satisfação dos interesses da coletividade. Assim, o uso das prerrogativas da Administração restringe-se “ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados

²⁹ Grifos do autor.

Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido” (MELLO, 2009, p. 62). Justen Filho (2005, p.43-44) acrescenta que as prerrogativas que regem os atos da Administração “não residem no interesse público, mas nos direitos fundamentais”, e que o ponto fundamental é a questão ética e não técnica, principalmente no que tange a demandas diretamente relacionadas à concretização de princípios e valores fundamentais como a dignidade da pessoa humana.

A atuação do poder público, no contexto do megaevento Copa do Mundo 2014, tem impactado para além da concretização do direito à moradia, “desapropriando”³⁰ tanto o conceito de interesse público, quanto o próprio instituto da desapropriação e toda uma ordem jurídica constitucional.

³⁰ O termo “desapropriando” é empregado no sentido de uso não apropriado, desadequado, impropriado.

Capítulo III - A COPA DO MUNDO 2014 E LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO: ENTRE A DESAPROPRIAÇÃO E A PROMESSA DE UM LEGADO(?)

A novidade veio dar à praia. Na qualidade rara de sereia. Metade, o busto de uma deusa maia. Metade, um grande rabo de baleia. A novidade era o máximo. Do paradoxo estendido na areia. Alguns a desejar seus beijos de deusa. Outros a desejar seu rabo pra ceia. Ó, mundo tão desigual. Tudo é tão desigual. Ó, de um lado este carnaval. Do outro a fome total. E a novidade que seria um sonho. O milagre risonho da sereia. Virava um pesadelo tão medonho. Ali naquela praia, ali na areia. A novidade era a guerra. Entre o feliz poeta e o esfomeado. Estrçalhando uma sereia bonita. Despedaçando o sonho pra cada lado. Ó, mundo tão desigual. Tudo é tão desigual. Ó, de um lado este carnaval. Do outro a fome total.

Gilberto Gil, Bi Ribeiro, Herbert Vianna e João Barone

3.1 A COPA DO MUNDO NO CONTEXTO BRASIL

Em 30 de outubro de 2007, o Brasil era anunciado oficialmente pela Fifa para sediar a Copa do Mundo de 2014. Único candidato, uma vez que a Colômbia retirou a candidatura (alegando não ter condições de cumprir as exigências da Fifa), o país após 64 anos torna-se anfitrião do megaevento.

No mesmo período, o país estabelecia-se em sua fase de crescimento econômico significativo, refletido no aumento da renda do brasileiro, o que contradizia o momento de crise econômica mundial. Com isso, sediar a Copa do Mundo 2014 revelava-se como uma janela singular e histórica de oportunidades para fortalecer e acelerar o desenvolvimento, bem como afirmar-se nacional e internacionalmente, enquanto projeto político e econômico, de êxito (FERNANDES³¹, 2014). O discurso do presidente Lula³², em 2010, na apresentação oficial da logo marca da Copa 2014,

³¹ Luís Fernandes é secretário executivo do Ministério do Esporte e coordenador de Grupos Executivos do Governo Brasileiro para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

³² No discurso o presidente ressaltava os indicadores positivos do desenvolvimento e da economia, que o país estava vivenciando; a oportunidade de acelerar investimentos em infraestrutura fundamentais para o desenvolvimento do país; a expansão das políticas públicas garantidoras de direitos e cidadania; a

reafirmava o período de crescimento econômico, descrevia as transformações vividas pelo país, além de enumerar as oportunidades que o evento traria a nação brasileira. A expectativa era de realizar o megaevento através de recursos privados, com a estimativa de gastos públicos aproximados na casa dos R\$5 bilhões. Além disso, estudos previam³³ que, com a realização da Copa 2014, seriam injetados R\$142 bilhões na economia brasileira, gerando 3,63 milhões de empregos, além de R\$63 bilhões de renda para a população. Contudo, isso não aconteceu, no início de 2014 o valor gasto aproximava-se da casa dos R\$30 bilhões, com menos de 20% dos custos provenientes da iniciativa privada (BARTELT, 2014).

Eram grandes as expectativas em torno da atração de investimentos atrelados à realização da Copa do Mundo 2014, haja vista que enquanto várias nações estavam sentindo os efeitos da eventual crise econômica, o país teve um crescimento econômico de 7,5% em 2010, o que fortalecia a atração do capital. A reportagem da revista britânica “The Economist”, intitulada “o Brasil decola”, descreve bem a fase vivenciada, referindo-se à entrada do país no circuito mundial mediante a realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos 2016).

No entanto, a imagem de nova potência, baseada no pleno desenvolvimento econômico e social que o país parecia apresentar, sofreu, em 2013, uma espécie de “apagão”, a alegria do brasileiro associada à realização dos megaeventos transforma-se na ocupação das ruas mediante grandes protestos. Passados seis anos do anúncio oficial do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014, os possíveis avanços sociais inerentes ao desenvolvimento econômico não foram sentidos pela população. Pelo contrário, vive-se momentos de retrocesso, caracterizados pelo aumento do custo de vida; péssima qualidade dos serviços público; aumento da violação de direitos, principalmente em relação ao direito à moradia (realização de remoções e despejos forçados em massa); aumento da corrupção estrutural; endividamento público do Estados e da União; flexibilização das leis trabalhistas; entre outros reflexos.

importância da sustentabilidade ambiental como fundamento; o fortalecimento das cadeias produtivas; a transparência dos gastos públicos; e ao final faz referência à receptividade do povo brasileiro e à paixão pelo futebol.

³³ Uma das previsões, por exemplo, decorre do estudo encomendado à consultoria Ernst & Young, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, publicado em 2010: “Brasil sustentável: impactos socioeconômicos da Copa do Mundo 2014”.

A repercussão dos protestos realizados no Brasil ganhou o mundo, pondo em risco o projeto milionário da Fifa, além de contradizer a estratégia utilizada pela mesma de deslocamento, do megaevento Copa do Mundo, em direção a países em desenvolvimento como o Brasil, África do Sul, Catar e Rússia. Para muitos analistas esse deslocamento foi uma das estratégias utilizadas pelos organizadores diante dos frequentes protestos contra esses eventos realizados em países desenvolvidos (FERREIRA, 2014).

Com isso, a Pátria do Futebol, ironicamente, deu uma lição ao resto do mundo na Copa das Confederações: nunca havia se visto tamanha mobilização de protestos contra um evento cuja popularidade ainda é tão dominante. Repercutia no mundo que o povo brasileiro, cuja identidade [...], se confunde com o futebol, era contra a Copa. E tanto a Fifa quanto o governo sentiram o golpe (FERREIRA, 2014, p. 14).

Diante disso, percebe-se que o discurso da mídia, governo e organizadores, atrelado aos ganhos relacionados à Copa do Mundo 2014, ainda que utilizando de mecanismos simbólicos como a paixão do brasileiro pelo futebol, não conseguiu invisibilizar os interesses ocultos atrelados ao contexto de megaeventos, bem como os impactos sociais produzidos por ele. A repercussão negativa do evento ficou visível tanto na mídia internacional quanto na mídia nacional independente (figura I).



Figura I – Campanha da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa – ANCOP e capa do jornal britânico “The Economist”

Desde os anos 1980, a combinação entre megaeventos esportivos e processos de “reabilitação” urbana é notadamente ampliada. Esse fato, deve-se a “participação crescente das corporações privadas na promoção dos Jogos e as mudanças ocorridas na política urbana, sob o marco da ascensão do neoliberalismo como doutrina prática econômico política” (ROLNIK, 2014, p.66). Diante disso, o Brasil revela-se como um território atrativo, haja vista o período de crescimento econômico que tem como padrão o aquecimento de setores empresariais diretamente ligados a (re)produção do espaço urbano como mecanismo de promoção à acumulação do capital.

As nossas cidades estão incluídas nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão da acumulação, diante da permanente crise do capitalismo financeirizado. E o Brasil aparece como atrativas fronteiras urbanas exatamente em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessamos, combinadas com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionais (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2011).

Nessa perspectiva, os megaeventos são minas de ouro por alavancar grandes obras alimentando os mercados imobiliário, fundiário e de construção civil, “esse ‘tsunami’ de capitais envolvidos aprofunda a dinâmica estrutural de desigualdade urbana e segregação socioeconômica” (FERREIRA, 2014, p.10 – grifo do autor).

A realização de megaeventos esportivos no Brasil tem se concretizado à revelia da legislação nacional, especialmente no que condiz a direitos humanos. Essa conjuntura de violação de direitos, se agrava quando as operações urbanas acarretam uma profunda reestruturação nos territórios, resultando em processos de remoção e despejos forçados, expulsão de trabalhadores informais, interdições de mobilidade ou intensa militarização, sem que exista diálogo prévio com a população afetada (ANCOP, 2014).

Segundo Dossiê realizado pela ANCOP (2012)

Não são poucos os atingidos, principalmente quando consideramos os efeitos perversos sobre as cidades como o aumento da valorização imobiliária, concentração fundiária, investimentos públicos dirigidos a interesses privados, e conseqüente expulsão dos pobres de áreas bem servidas de infraestrutura urbana. [...] Nesse contexto, vemos as populações atingidas fora das instâncias decisórias e mesmo sem ter acesso as informações básicas para a defesa de seus direitos. Ademais, a sonegação generalizada de informações à população – e em especial a grupos e comunidades diretamente impactados pelas intervenções

urbanas – revela a instauração de um paradigma extremamente autoritário, de triste memória em país como o Brasil (ANCOP, 2012, p. 45).

Diante disso, percebe-se que justificado no discurso do suposto desenvolvimento urbano, as forças atuantes na cidade têm utilizado uma série de mecanismos de gestão que demonstram a ativação de uma espécie de “democracia direta do capital” (VAINER, 2013, p.39), com ausência de participação social, mas ingerência constante do mercado, estabelecendo-se novos dispositivos legais para legitimar as exceções vividas em tempo de megaevento, minando os direitos dos cidadãos.

Cerca de duzentos e cinquenta mil pessoas foram removidas/despejadas de forma forçada em prol dos grandes projetos urbanos realizados nas 12 cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 (tabela 1). Cidades como Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Paraná e muitas outras foram afetadas como é o caso da Região Metropolitana do Recife (PE), onde se estima que aproximadamente 12.000 pessoas foram atingidas por esses projetos (ANCOP, 2014).

CIDADE-SEDE DA COPA DO MUNDO	NÚMERO DE PESSOAS ENTRE AMEAÇADAS E REMOVIDAS
Fortaleza	20.000
Natal	4.000
Rio de Janeiro	44.000
São Paulo	89.200
Porto Alegre	28.000
Curitiba	6.000
Belo Horizonte	14.000
Cuiabá	3.200
Manaus	3.600
Salvador	12.000
Recife	12.000
Brasília	2.000
Total	250.000

Quadro 1 – Número de pessoas atingidas (ameaçadas ou removidas) decorrente das obras da Copa do Mundo FIFA 2014 nas cidades-sede.

Fonte: ANCOP, 2014

Além da estimativa perversa de violação ao direito à moradia nas doze cidades-sede, percebe-se que as perdas, ao mesmo tempo que se restringiam a populações de baixa renda (na maioria das vezes), ampliavam-se na perspectiva dos direitos violados. Para a ANCOP (2014), a Copa do Mundo 2014 foi promotora do aumento da desigualdade nas cidades, pois os investimentos milionários relacionados ao evento serviram para beneficiar os interesses privados em detrimento do público, foram introduzidas novas leis, órgãos públicos e benefícios fiscais, acentuando ainda mais as distâncias sociais vividas no país.

Investimentos na (re)construção de estádios com custos bilionários, enquanto faltam escolas e equipamentos básicos de saúde; obras públicas em áreas da cidade escolhidas para remover o maior número de pobres e garantir os maiores ganhos imobiliários privados; crimes ambientais cometidos sob o discurso da urgência; gastos imensos em obras de mobilidade urbana, direcionadas para áreas já privilegiadas das cidades; foram alguns dos maiores “legados” do megaevento para as cidades brasileiras. [...] Os espaços de participação foram atropelados pelas autoridades constituídas, assim como por entidades privadas (Fifa, Comitê Olímpico Internacional, comitês locais e empresas criadas para a gestão dos eventos) e grandes corporações, a quem os governos vem delegando responsabilidades públicas. (ANCOP, 2014, p. 7-8).

Esse contexto nacional pode ser observado em todas as cidades-sedes, em umas com mais intensidade como é o caso do Rio de Janeiro, onde o número de intervenções urbanas foi maior, intensificando o quadro de remoções/despejos forçados, e outras com menos, como no caso do Rio Grande do Norte, onde as intervenções urbanas foram executadas mediante estudos e projetos alternativos, o que diminuiu consideravelmente o número de remoções.

3.2 COPA DO MUNDO 2014 EM PERNAMBUCO: O ESTADO-SEDE OU CEDE-SE O ESTADO?

As intervenções ocorridas no Estado de Pernambuco, entre elas as obras que ocasionaram as desapropriações no Loteamento São Francisco, estão relacionadas tanto ao contexto da Copa do Mundo 2014 quanto ao momento político econômico vivenciado pelo Governo do Estado de Pernambuco. Após o anúncio da FIFA, em 2007, do país anfitrião da Copa 2014, inicia-se a disputa entre as cidades brasileiras para sediar os jogos do mundial, visto que o discurso atrelado ao megaevento o coloca como excelente oportunidade de atrair investimentos e se inserir no circuito internacional.

Antes mesmo de o foco ser a disputa por sediar os jogos da Copa 2014, o Estado de Pernambuco, após anos de desaceleração econômica, caminhava dentro da lógica do “novo desenvolvimentismo”³⁴, centrada na produção e consumo do espaço, apoiado pelos investimentos realizados pelo governo federal, erguia-se no estado um período de transformação política econômica invejável (NASCIMENTO, 2014).

Uma maior abertura das economias periféricas, bem como uma transformação no papel do Estado como indutor de atividades econômicas, forjou a entrada de diversos investimentos no estado de Pernambuco (crédito via bancos de desenvolvimento em muitos casos) e estimulou o engajamento de diversas políticas, resultados também da ação de uma ordem distante (LEFEBVRE, 1991) de alguns fenômenos que vêm influenciando de forma marcante as atividades econômicas, como a globalização econômica associada a mudanças de paradigma tecnológico ou a configuração em alguns espaços selecionados do que Santos (2002) denominou de “meio técnico-científico-informacional”. Nesse meio podemos situar o atual período pelo qual passa a metrópole do Recife, que após candidatura e escolha como cidade-sede da Copa de 2014 projeta-se ainda mais para o mundo (NASCIMENTO, 2014, p. 3)

Nesse período de entrada de grandes investimentos no estado, registra-se taxas de crescimento significativas e um reaquecimento do setor imobiliário, especialmente nas áreas centrais da cidade, apresentando um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) invejável quando comparado ao restante do país. Esse ideário de desenvolvimento é reforçado pelo conteúdo ideológico implícito pela mídia à imagem protagonista do Governador Eduardo Campos – 2007/2014.

Eis aqui o que parece ser uma das chaves mitológicas das representações da cidade-espetáculo: o êxito das experiências de reestruturação urbana como produto do conjunto de acertadas decisões técnicas, plenas de racionalidade, alimentadas por uma rara preocupação com o bem-estar público, decisões cuja origem sublinha, sobretudo, a forte liderança de apenas um indivíduo. A superexposição da maior liderança, em termos de imagem política das transformações, acaba camuflando as articulações de poder dos grupos econômicos que disputam parcelas do poder e da riqueza da cidade. (SANCHEZ, 2010, p. 467)

³⁴ O “novo desenvolvimento” pode ser definido com a inclusão das cidades na política de crescimento econômico destacando-se através do cumprimento das seguintes funções: regulação da economia; estímulo ao mercado forte e ao sistema financeiro a serviço do desenvolvimento; implementação de políticas macroeconômicas; adoção de políticas que estimulem a competitividade industrial e inserção no comércio internacional. (BRESSER-Pereira, 2010).

A Revista Mercado (2012)³⁵ indica que os apontamentos descritos por Sánchez (2010) relacionam-se a realidade vivenciada em Pernambuco na Gestão do governador Eduardo Campos (2007-2014). A matéria intitulada “o maestro do desenvolvimento de Pernambuco” descreve que “o governador tem o mérito de ter recuperado a autoestima dos pernambucanos” (p.17). Nesse contexto, vê-se a construção da imagem da “cidade empreendedora” atrelada ao protótipo do administrador ideal, constituído por meio de imagens, como figura pública, técnica, empreendedora, situada acima da política, sendo este um dos instrumentos utilizados para legitimação da reestruturação espacial realizada pela gestão estadual, com vista à produção do espaço adequado à dinâmica econômica capitalista atual, com vista a venda das cidades no mercado mundial (SÀNCHEZ, 2010).

Diante disso, a Copa do Mundo surge como alavanca para dar continuidade ao projeto ideológico de desenvolvimento e crescimento econômico atravessado pelo Estado de Pernambuco. Contudo para sediar o evento, era necessário possuir uma série de requisitos definidos pela FIFA, entre eles estava a construção de uma Arena multiuso onde seriam realizados os jogos da Copa.

Em vista disso, foi lançada, inicialmente no estado, a proposta de construção do empreendimento na cidade de Olinda, porém o projeto foi inviabilizado em decorrência de alguns determinantes, como a existência de uma série de leis (relacionadas ao Patrimônio Histórico da Humanidade) que restringiam a construção do empreendimento nos moldes da FIFA. Somando-se a isto, estavam a elevação dos custos com construção (por conta da localização em área de mangue) e a demanda elevada de desapropriações.

Logo, a estratégia estatal passou a ser a construção do novo empreendimento em São Lourenço da Mata. A nova área definida para construção da Arena multiuso era de propriedade do Estado de Pernambuco, alinhada com todas as indicações de crescimento e, dotada dos requisitos exigidos pela FIFA como espaço livre, acessibilidade e potencial paisagístico. Além disso, a mudança para São Lourenço possibilitou o desenvolvimento de um grande projeto imobiliário nos 240 hectares do

³⁵ Revista Mercado (2012), disponível em <www.advbpe.org.br/publicacoes/download/4> Acesso em: 19 mar. de 2014.

terreno, projeto intitulado “cidade da copa”³⁶. A implementação do projeto em São Lourenço foi mais uma oportunidade vista pela gestão estadual para descentralizar o crescimento, levando-o para a área oeste da Região Metropolitana do estado, conforme projetado na década de 1970, pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM).

Do ponto de vista de Ricardo Leitão³⁷:

Nós fizemos isso para usar a arena como um vetor de atração para o crescimento metropolitano para o oeste. Nós temos aqui uma concentração de população e atividade econômica muito grande no litoral da região metropolitana e um relativo vazio espacial, econômico e demográfico no oeste.

Dessa forma se estabelece mais um polo de desenvolvimento³⁸, fortalecendo o movimento de descentralização na tentativa de consolidar a política de crescimento e atração do capital, estabelecida na gestão do governador Eduardo Campos. As ações, projetos e obras executadas na gestão em questão consolidaram, em tese, a atração de investimentos com a geração de (novos) polos ou zonas de desenvolvimento econômico, a exemplo do Complexo Industrial Portuário de Suape (ao Sul do Estado), Polo Automotivo (ao Norte do Estado) e a Arena Pernambuco e a Cidade da Copa (a Oeste do Estado). Esses polos de desenvolvimento localizados na Região Metropolitana do Recife caracterizam-se pela forte investida do capital imobiliário, a exemplo da Reserva do Paiva ao Sul, Goiana Beach Life ao Norte e Aphaville e Cidade da Copa a Oeste.

A realização do megaevento em Pernambuco, além de promover a criação do polo oeste de desenvolvimento, com a construção da Arena multiuso e da Cidade da

³⁶ Cidade da Copa é o projeto proposto pelo Governo do Estado para construção de um bairro planejado, proposta de reestruturação urbana para a região através de um conjunto de intervenções físicas construídas segundo o conceito de Operações Urbanas Consorciadas. São estimados a construção de 100 mil novas moradias, e vários equipamentos, tudo sob a viabilidade econômica proposta pela iniciativa privada haja vista que o projeto da Cidade da Copa ficou sob a responsabilidade do grupo privado Consórcio Arena Pernambuco, constituído pela Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.(RAMALHO, 2015)

³⁷ Disponível em <http://www.brasil247.com/pt/247/247_na_copa/105062/Mobilidade-urbana-%C3%A9-maior-desafio-do-Recife-na-Copa.htm> Acesso em: 15 jun. de 2014.

³⁸ Com base no material de divulgação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, os polos de desenvolvimento, especialmente os destacados, são contemplados por incentivos fiscais com a finalidade ampliar os investimentos locais. Disponível em <<http://www.sdewp-content/uploads/2013/10/FOLDER-BEM-VINDO-A-PERNAMBUCO.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2014.

Copa, foi um elemento essencial para justificar a realização de várias obras de mobilidade e equipamentos turísticos no estado. As intervenções urbanas foram descritas na Matriz de Responsabilidade da Copa 2014³⁹, envolvendo sete municípios da Região Metropolitana do Recife (Recife, Camaragibe, São Lourenço, Olinda, Jaboatão, Paulista e Igarassu), com um gasto de recursos públicos ultrapassando a casa dos R\$ 2 bilhões, conforme quadro abaixo.

EMPREENDIMENTO	INVESTIMENTO GLOBAL (R\$ MILHÕES)	INVESTIMENTO FEDERAL (R\$ MILHÕES)	INVESTIMENTO GOVERNO LOCAL (R\$ MILHÕES)
Corredor Caxangá (Leste/Oeste)	146.1	71.0	75.1
BRT: Norte / Sul - Trecho Igarassu / Tacaruna / Centro do Recife	197.7	162.0	35.7
BRT: Leste / Oeste - Ramal Cidade da Copa	196.0	99.0	97.0
BRT: Leste / Oeste - Ramal Cidade da Copa	196.0	99.0	97.0
Corredor da Via Mangue	430.4	331.0	99.4
Metrô: Terminal Cosme e Damião	15.8	15.0	0.8
Entorno da Arena Pernambuco: Estação de metrô Cosme e Damião	7.37	7.37	0,0
Entorno da Arena Pernambuco: Viaduto da BR-408	25.0	0.0	25.0
Ações de Infraestrutura do Turismo	15.70	14.97	0.73
Terminal Marítimo	28.10	21.80	6.30

³⁹ Matriz de Responsabilidade da Copa é documento que determina as responsabilidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a execução das medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização da Copa do Mundo 2014, no Brasil.

Construção da Arena Pernambuco	532.60	400.00	132.60
-----------------------------------	--------	--------	--------

Quadro 2 – Empreendimentos descritos na Matriz de Responsabilidade da Copa 2014

Fonte: Ministério dos Esportes

<http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz_consolidada_dez_2014.pdf> acesso em 28 dez. 2014.

Além das obras descritas no quadro acima, a Secretaria Executiva da Copa de Pernambuco (SECOPA-PE) listou no Portal da transparência⁴⁰ outras obras relacionadas à mobilidade para a copa, que já foram concluídas, como: os conectores do Aeroporto, o Terminal Integrado de Passageiros do Aeroporto, Viaduto da Panordestina, Estrada da Batalha, Duplicação da BR-408, Viaduto dos Bultrins, Terminal Integrado de Passageiros do TIP.

Segundo Ramalho (2015), essas intervenções em prol da mobilidade tinham duas finalidades: interligar a Cidade da Copa aos demais municípios da região metropolitana e promover o acesso dos torcedores a Arena da Copa, haja vista que nenhuma intervenção foi realizada no sentido de melhorar a mobilidade para os moradores das cidades do entorno, como São Lourenço da Mata e Camaragibe. Pelo Contrário, para que esse conjunto de obras fosse executado, implicaria tanto na flexibilização das legislações⁴¹ existentes, quanto na alteração da dinâmica dos municípios. Tudo isso, objetivando garantir a viabilidade do projeto Cidade da Copa em detrimento das demandas locais. As áreas próximas a esses empreendimentos eram profundamente impactadas pelas desapropriações executadas pelo governo de Pernambuco, transformando o legado da Copa num verdadeiro “pesadelo” para a população local (RAMALHO, 2015).

⁴⁰ Lista disponibilizada pelo portal de transparência da copa 2014 em Pernambuco <<http://www.secopa.pe.gov.br/attachments/Legado%20Obras%20de%20Mobilidade%20para%20a%20Copa%20das%20Confederacoes.png>> Acesso em: 15 de jan. 2015.

⁴¹ “Uma vez definida a opção por São Lourenço da Mata para a construção da arena e Cidade da Copa, a primeira iniciativa foi a alteração do Plano Diretor do município. A gleba ocupada parcialmente, e classificada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, do tipo 2, conforme Lei 2.159/2006, com diretrizes urbanísticas que previam a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social nas áreas vazias e a regularização fundiária das ocupações existentes, foi transformada em Zona de Urbanização Preferencial – ZUP 3, através da Lei 2.266/2009, viabilizando a construção de novos padrões arquitetônicos cujo objetivo é atender a um novo perfil social de moradores e frequentadores, ao mesmo tempo em que exclui a ocupação espontânea, que anteriormente caracterizava o lugar” (RAMALHO, 2015, p. 34-35).

Nesse sentido, a realização do evento Copa do Mundo 2014, serviu de pretexto para executar uma série de intervenções, desarticuladas com a dinâmica urbana, sem qualquer previsão de participação dos envolvidos, acarretando uma série de impactos, principalmente no que se refere às comunidades pobres da Região Metropolitana do Recife, localizadas “coincidentalmente” nos locais planejados para ocorrer essas intervenções.

Os dados referentes ao número exato de desapropriações realizadas não foram disponibilizados com clareza nem pelo governo do Estado, nem nos documentos como a Matriz de Responsabilidade da Copa do Governo Federal, e o portal da transparência do governo do estado (SECOPA-PE). De acordo com dados obtidos pelo Comitê Popular da Copa e Observatório das Metrôpoles⁴² estima-se que mais de duas mil famílias foram desapropriadas e removidas em função das obras da Copa 2014 (333 para implantação da Arena e Cidade da Copa, 59 para implantação do Terminal Integrado de Cosme e Damião, 952 para a implantação da Via Mangue (removidas para Conjunto Habitacional), 420 para implantação da Radial Leste/Oeste, 38 para implantação da Radial Norte/Sul; além de outras desapropriações para as obras da BR 408, Terminal Integrado de Camaragibe) (RAMALHO, 2015).

Na análise feita por Ramalho (2015) as desapropriações,

De acordo com o relato dos moradores de várias comunidades atingidas, o processo se deu sempre da mesma forma: truculenta e desconstruindo direitos. Os moradores não tiveram a oportunidade de discutir os projetos e o traçado das obras, tiveram pouco espaço de tempo para sair de seus imóveis; a maioria deles viram suas casas serem demolidas sem que tivessem recebido as indenizações e sem receber auxílio moradia. Além de que a avaliação feita dos imóveis para o pagamento das indenizações se deu muito abaixo do valor de mercado, o que fez com que muitos dos moradores não encontrassem uma alternativa habitacional adequada. (RAMALHO, 2015, p. 41)

Assim, percebe-se que as etapas públicas necessárias para garantir o processo de desapropriação dentro do marco internacional do direito à moradia adequada, não foram levadas em consideração em suas dimensões acarretando, dessa forma, grandes impactos na vida dos atingidos. Nesse contexto, temos o exemplo do Loteamento São Francisco, em Camaragibe, que teve seu território expropriado em função das obras

⁴² Os números foram obtidos com base em algumas apresentações do governo estadual, com o depoimento de pessoas atingidas e com informações da Matriz de Responsabilidade do Governo Federal. (RAMALHO, 2015, p.39).

decorrentes da copa 2014 (Ampliação do Terminal integrado de Passageiros de Camaragibe e Ramal da Copa), impactando na vida de aproximadamente 200 famílias.

Essa conduta descrita, parece ser a regra utilizada pelo governo do Estado de Pernambuco, nos procedimentos de desapropriação executados pelo mesmo, principalmente nos que se referem ao contexto Copa do Mundo 2014.

3.3 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DO LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO

3.3.1 Caracterização do Loteamento São Francisco

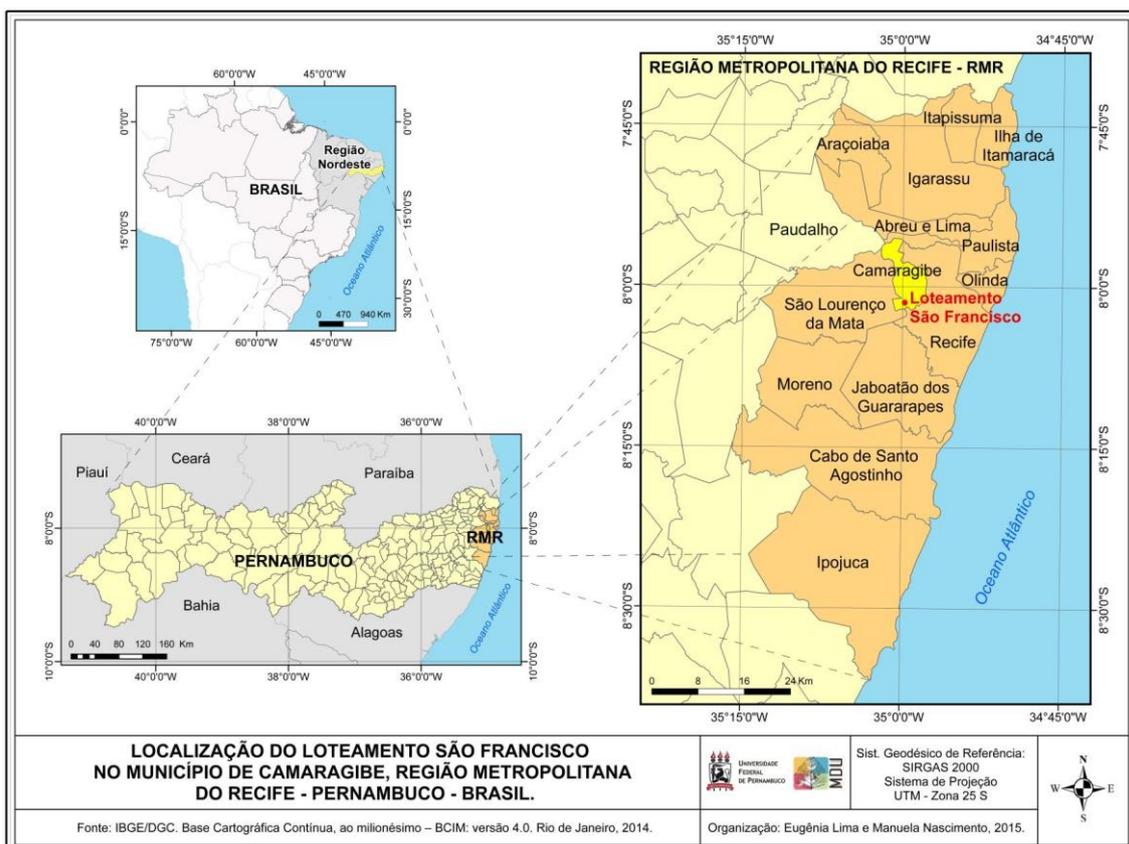
O Loteamento São Francisco tem cerca de setenta anos, localizado no município de Camaragibe, Região Metropolitana do Recife, sua origem relacionada a produção e cultivo da cana de açúcar. No século XVI, inicia-se o povoamento da área onde hoje se localiza o município que recebe o nome de um engenho⁴³, e por muito tempo foi considerado bairro da cidade de São Lourenço da Mata (CAVALCANTI, 2014).

Em meados de 1895, Camaragibe (ainda bairro) recebe a primeira fábrica de tecidos, dando origem à primeira vila operária da localidade. O surgimento da fábrica ocasionou uma mudança significativa, tanto em aspectos econômicos – devido a transformação da base da agroindústria da cana de açúcar em base industrial têxtil – quanto no ritmo de crescimento e povoamento da região.

Dessa forma, em março de 1908, o bairro de Camaragibe passa a ser denominado como distrito, subordinado ao município de São Lourenço da Mata pela Lei Municipal nº 21/1908. A Lei Estadual nº 4.988 de 1963 elevou Camaragibe à categoria de município, contudo, em 1964, por decisão do Tribunal de Justiça de Pernambuco em Mandado de Segurança nº59.906, voltou a integrar o município de São Lourenço da Mata, só em 1982 foi novamente elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 8.951.

⁴³ O município de Camaragibe leva nome do Engenho Camaragibe fundado em 1549. Segundo consta na carta de Duarte Coelho Pereira (primeiro donatário da Capitania de Pernambuco) dirigida ao rei de Portugal, D. João III, em 1550, o Engenho Camaragibe era um dos mais prósperos da região; o que perdurou até a invasão holandesa (1630).

A cidade de Camaragibe situa-se na Região Metropolitana do Recife e está localizada a dezesseis quilômetros da capital pernambucana. Possui uma população de 144.466 habitantes e uma área territorial de 51,257 km², que corresponde a uma densidade demográfica de 2.818,46 hab./km² (IBGE-2010). Posiciona-se no corredor de ligação do centro para o interior do Estado, circunscribe duas rodovias importantes dessa ligação: a PE-05 (Avenida Belmiro Corrêa/ Av. Caxangá e a PE-27 (Avenida General Newton Cavalcante).

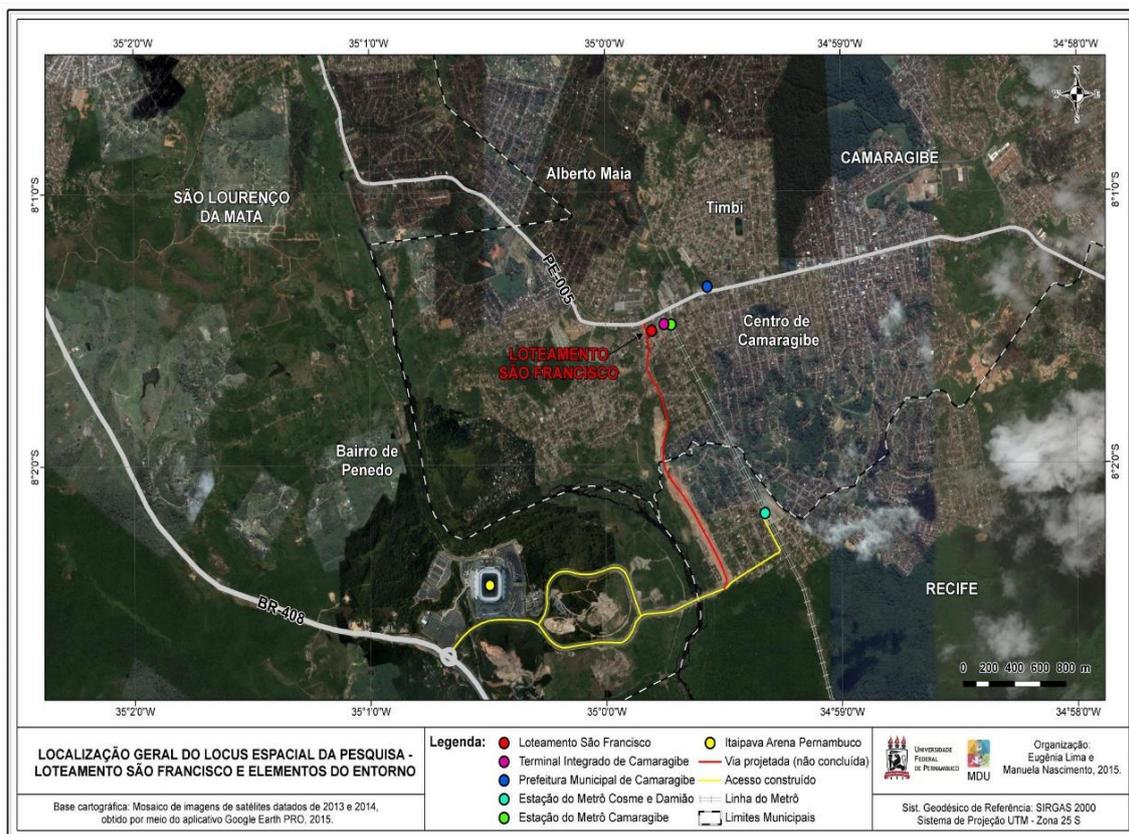


Mapa 01 – Localização do Loteamento São Francisco no município de Camaragibe, Região Metropolitana do Recife, Pernambuco

Organização: Eugênia Lima e Manuela Nascimento, 2015

O Loteamento São Francisco, localiza-se no bairro do Timbi, em Camaragibe. Posicionado as margens da avenida principal de Camaragibe (Av. Belmiro Correia), precisamente ao lado do Metrô, e do Terminal Integrado de Passageiros de Camaragibe. Por localizar-se próximo a Cidade da Copa e da Arena da Copa (mapa 02), o município de Camaragibe teve seu território diretamente impactado, por diversas formas, dentre as quais estão os processos de desapropriação do Loteamento São Francisco decorrentes das obras do Ramal da Copa e da Ampliação do Terminal Integrado de Passageiros de

Camaragibe, que teve como principal objetivo facilitar a mobilidade para os empreendimentos descritos. Ambas as intervenções estão relacionadas ao megaevento esportivo, Copa do Mundo 2014, e fazem parte do Programa Estadual de Mobilidade Urbana (PROMOB).

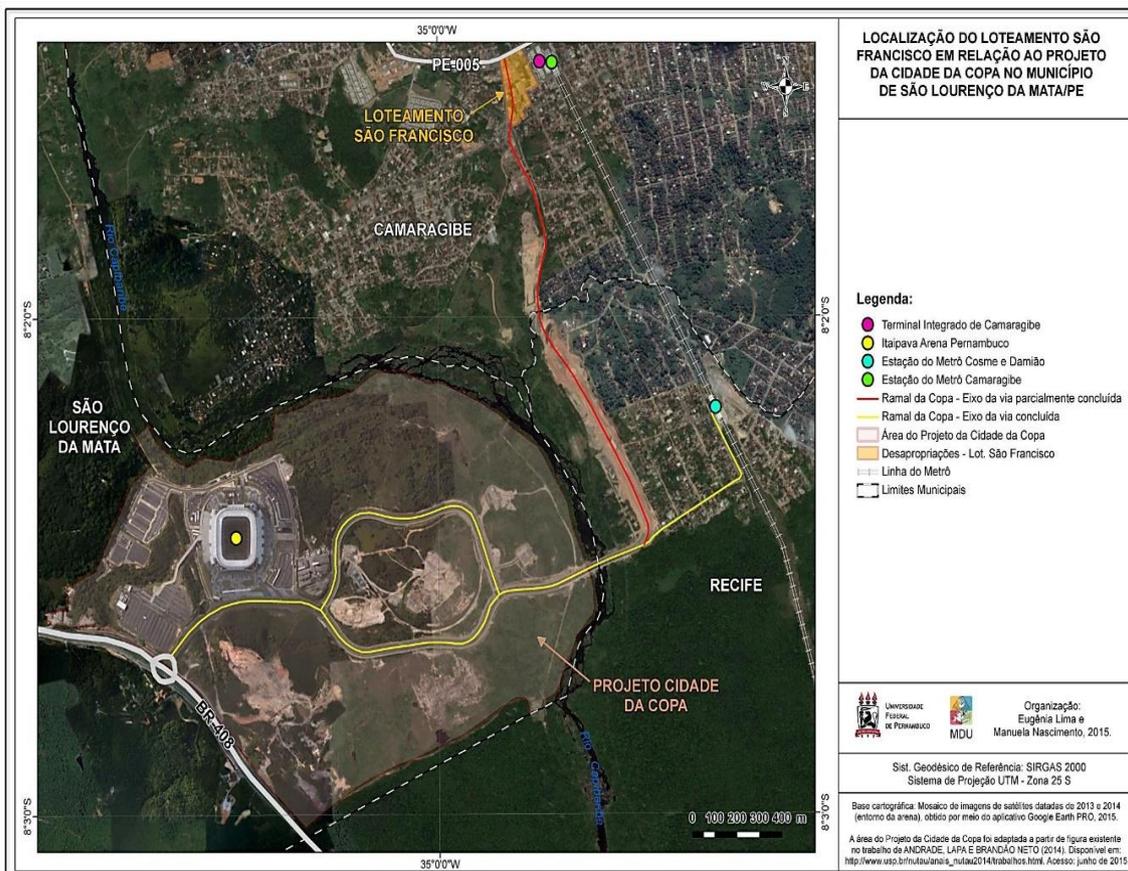


Mapa 02 – Localização Geral do Locus Espacial da Pesquisa - Loteamento São Francisco e Elementos do Entorno

Organização: Eugênia Lima e Manuela Nascimento, 2015

A obra do Ramal da Copa possui 6,3 km de extensão, começa na Avenida Belmiro Correia, área do Loteamento São Francisco e vai até à Cidade da Copa (Mapa 03). Inicia-se especificamente das proximidades do Metrô e Terminal Integrado de Camaragibe, no Bairro do Timbi, passa pelo Terminal Integrado de Passageiros em Cosme e Damião, continua em direção à Arena Pernambuco, entrando na cidade da Copa, finalizando-se na BR-408. O Ramal da Copa prevê um corredor exclusivo de Transporte Rápido de ônibus, ciclovia, um viaduto sobre o metrô, além de duas pistas

de carro (nos dois sentidos). Com o custo total⁴⁴ (setor interno e externo) previsto em R\$ 131 milhões.



Mapa 03 – Localização do Loteamento São Francisco em relação ao projeto da Cidade da Copa no município de São Lourenço da Mata/PE

Organização: Eugênia Lima e Manuela Nascimento, 2015

O Ramal da Copa faz parte do conjunto de obras que envolvem o megaevento Copa Fifa 2014, previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa, no qual o recurso para sua execução é decorrente de um empréstimo de 20 anos feito pelo Governo do Estado de Pernambuco à Empresa Pública Caixa Econômica Federal. O prazo previsto para conclusão das obras do Ramal da Copa, disponibilizado no portal eletrônico da SECOPA, seria para maio de 2014. Contudo, mais de um ano após o evento Copa do Mundo 2014, as obras em questão continuam inacabadas, sem previsão de conclusão, conforme matéria abaixo⁴⁵.

⁴⁴ Informações extraídas no site da SECOPA- PE <<http://www.secopa.pe.gov.br/pt/transparencia>> Acesso em: 12 jan. 2014.

⁴⁵ Matéria disponibilizada pelo portal NE10-UOL. O título da matéria: Foi mais que 7X1, retrata a realidade das intervenções relacionadas à Copa do Mundo 2014 em Pernambuco, após passados um ano da realização do evento. Temas como desapropriações, obras de mobilidade, construção da arena da copa,

Outra obra que não ficou pronta para o Mundial foi o trecho externo do Ramal da Copa. Orçado em R\$ 46 milhões, nem chegou perto de ser finalizado. A construção deveria ser a ligação de Camaragibe com a Arena Pernambuco. Atualmente só existe uma via, das seis previstas, e apenas muito mato ao redor. Muito pouco para uma intervenção que demandou inúmeras desapropriações no local. A previsão de entrega também não existe para esse trecho do Ramal, que ainda conta com o setor interno mal sinalizado devido, segundo a Secid, à ação de vândalos (NE10, 2015).

Em relação às obras da Ampliação do Terminal Integrado de Camaragibe, estas, não estão previstas no portal da transparência, nem na Matriz de Responsabilidade da Copa. As informações foram obtidas a partir do Decreto estadual expropriatório que indica que a área será desapropriada para execução da Ampliação do Terminal Integrado. Essas obras também não foram concluídas, ou melhor, ainda não foram iniciadas, como se pode observar nas imagens de satélite disponibilizadas pelo aplicativo Google Earth PRO (Mapa 4).



Mapa 04 – Situação do Loteamento São Francisco, Camaragibe/PE, em 2014

Organização: Eugênia Lima e Manuela Nascimento, 2015

e a relação do evento com os torcedores foram as temática desenvolvidas na matéria. Disponibilizada em < <http://especiais.ne10.uol.com.br/foi-mais-que-7x1/index.php> > Acesso em: 01 julho de 2015.

Diante disso, percebe-se que tanto as obras do Ramal da Copa, quanto a da Ampliação do Terminal Integrado de Passageiros, não foram concluídas antes da Copa 2014, como previsto. Contudo muitas famílias foram removidas com seus direitos cerceados, a exemplo das que moravam no Loteamento São Francisco.

3.3.2 A Desapropriação do Loteamento São Francisco

O Loteamento São Francisco é mais uma entre outras comunidades atingidas diretamente por obras relacionadas a megaeventos. O processo de desapropriação desta localidade teve início em 2012, justificado pela execução das obras do Ramal da Copa e da Ampliação do Terminal Integrado de Passageiros de Camaragibe, ambas caracterizadas como obras de utilidade pública, e inseridas no Programa Estadual de Mobilidade Urbana (PROMOB), relacionadas, também, ao evento Copa do Mundo 2014.

Essas intervenções fazem parte do contexto de transformações urbanas realizadas no Estado de Pernambuco durante o período da gestão “desenvolvimentista” do Governador Eduardo Campos. A justificativa das ações era a garantia da maior fluidez, conforto e segurança no deslocamento de pessoas e cargas no Estado de Pernambuco, sendo potencializado pelo período da Copa do Mundo 2014. Foram mais de R\$ 2 bilhões em investimentos dos governos estadual e federal, distribuídos em diversas ações que vão desde construções de viadutos e Terminais Integrados até o próprio Ramal da Copa, uma das obras que fundamenta as ações do Governo do Estado de Pernambuco no Loteamento São Francisco.⁴⁶

O Loteamento localizava-se próximo ao Terminal Integrado de Passageiros de Camaragibe que ganharia um acesso rápido a Arena da Copa – Ramal da Copa, garantindo assim a locomoção das pessoas ao megavento Copa do Mundo 2014 em Pernambuco. Esse processo acarretou a desterritorialização de aproximadamente 200 famílias, e até o final de 2014, sem nenhum planejamento adequado.

⁴⁶ Informação disponibilizada no site do governo do Estado de Pernambuco <http://www.pe.gov.br/governo/focos-estrategicos/mobilidade/>

A falta de planejamento é percebida quando as obras que justificariam a ação de desapropriação da comunidade não tinham sequer sido iniciadas após a realização do evento Copa do Mundo de 2014 (figura II).



Figura II– Imagem comparativa do Loteamento São Francisco, Camaragibe/PE, antes e depois da demolição das casas

Fonte: Google

Nota – A primeira refere-se ao Loteamento São Francisco antes do processo de expropriação, em 2012. Enquanto a segunda imagem representa a localidade sem as casas.

O processo de desapropriação do Loteamento São Francisco foi executado pela Secretaria Executiva de Desapropriações (SEDES), criada em maio de 2012, em detrimento da política urbana desenvolvida em Pernambuco. A SEDES, subordinada a Procuradoria Geral do Estado (PGE), constitui-se enquanto um corpo burocrático institucionalizado, direcionado à coordenação e monitoramento dos processos de desapropriações, agilizando-os, de modo que os projetos estruturadores e prioritários para o governo fossem executados.

Por conseguinte, a SEDES visando dar celeridade às desapropriações e nortear as ações expropriatórias em que o Governo do Estado é o executor, elaborou o Manual de Procedimentos da Secretaria de Desapropriações (MPSD). Esse documento guia

instituiu procedimentos padronizados para executar as desapropriações prioritárias do governo estadual, além de definir a legalidade que fundamenta as práticas da gestão nos processos de desapropriação.

Diante disso, o MPSD torna-se um documento fundamental para referenciar esta análise, visto que seu conteúdo revela os instrumentos, conceitos e métodos que fundamentam a atuação do Governo do Estado de Pernambuco nos processos de desapropriação, especialmente quando se refere ao Loteamento São Francisco.

O MPSD conceitua desapropriação como:

Instituto de direito público através do qual as Entidades Políticas (União, Estados, Municípios e DF), as autarquias e as entidades delegadas autorizadas por lei, retiram determinado bem de pessoa física ou jurídica, em casos de necessidade ou utilidade pública, de interesse social ou, ainda, por descumprimento da função social, mediante justa indenização, que, em regra, será prévia e em dinheiro (PERNAMBUCO, 2012, p. 12)

Esse conceito se assemelha ao proposto pela CF/88, em que se fazem presentes os elementos essenciais da desapropriação: necessidade, utilidade pública ou interesse social e a compensação ao particular (justa, prévia e em dinheiro). Embora estejam presentes os elementos contidos na CF/88, esta não se constitui enquanto instrumento basilar que norteia as ações descritas no MPSD, haja vista que além de estarem ausentes a previsão dos princípios constitucionais e direitos sociais que recaem sobre o instituto da desapropriação, o documento define como seu estatuto básico e restrito o Decreto-lei nº 3.365/1941, reduzindo a amplitude legal que envolve o processo expropriatório.

Considerando que o processo expropriatório relaciona-se com uma série de direitos (direito à propriedade, à moradia, direito ao devido processo legal, direito ao contraditório, entre outros), a análise do MPSD, aponta a existência de um fosso referencial e conceitual diante da legislação nacional e internacional que tratam das consequências da desapropriação e dos procedimentos que devem ser realizados nestes casos, desconsiderando, por sua vez, elementos importantes que certamente minimizariam os efeitos nocivos de tal processo.

Vale ressaltar que, o MPSD, ao restringir os procedimentos da desapropriação a lei 3.365/41, limita-se exclusivamente à transferência do bem privado para o Estado. Assim, as questões relevantes contidas no processo expropriatório não foram

contempladas no documento, como o acompanhamento dos expropriados, antes, durante e depois da desapropriação.

Outra observação importante confronta-se na particularidade de uma das obras relacionadas à desapropriação do Loteamento São Francisco (Ramal da Copa), prevista na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo 2014. Essa previsão condiciona os governos a observar uma série de requisitos e procedimento expressos em orientações internacionais e nacionais – como é o caso da Resolução Recomendada pelo Ministério das Cidades nº 127 (16/09/2011) – de modo que garantam o direito à moradia aos atingidos por obras inerentes de empreendimentos relacionados aos eventos Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016.

A restrição legal encontrada no MPSD, no sentido de limitar a ação à aplicação do Decreto-lei nº 3.365/41, permite evidenciar que a execução dos processos de desapropriação realizados pelo governo do estado de Pernambuco, padece do não reconhecimento do ordenamento jurídico de proteção de direitos, como o direito à moradia, ferindo conseqüentemente princípios constitucionais basilares do instituto da desapropriação, como é o princípio da legalidade.

No Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade é uma das bases que norteiam a Administração Pública, principalmente quando trata-se da discricionariedade do gestor público.

Então, no lugar da legalidade formal ou estrita, passa-se a compreender uma dimensão mais alargada do princípio da legalidade, para que alcance um “status” de juridicidade, mais compatível com a concepção de legitimidade da atuação estatal. Desse modo, será legítima a atuação discricionária, não se apenas estiver respaldada em uma norma, mas, se também foi guardada obediência aos princípios republicanos democráticos implícitos e expressos no ordenamento jurídico, desde o nascedouro do processo decisório até o resultado concreto. Essa é a nova concepção da legalidade da atividade administrativa no Estado Democrático de direito (MORAES; PINTO, 2013, p. 9).

Nesse entendimento, considerar restritivamente a lei da desapropriação por utilidade pública (Lei 3.365/41), desconsiderando a previsão constitucional que reconhece o direito à moradia (Art.6º da CF/88), na execução dos processos expropriatórios, estaria dando causa à violação de princípios constitucionais, além dos princípios que norteiam o instituto da desapropriação.

Segundo Mello (2009), a violação a um princípio é mais grave que a violação de uma regra, é uma forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque representa insurgência contra todo o sistema jurídico. O autor define princípio como:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo (MELLO, 2009, p. 114).

O instituto da desapropriação não fica salvo da incidência de vários princípios jurídicos, os quais devem ser resguardados pela sua função de dar sentido à norma. Destacam-se sete princípios incidentes no instituto da desapropriação, quais sejam: supremacia do interesse público sobre o privado; legalidade; finalidade; moralidade; proporcionalidade; judicialidade; publicidade.

Na expropriação⁴⁷, o Estado impõe a mais grave limitação à propriedade privada, e ao atribuir à Administração a competência para desapropriar o particular e intervir no direito de propriedade, a ordem jurídica exige uma postura administrativa consoante ao interesse geral, defeso a utilização indiscriminada e ilimitada desse privilégio (NOBRE JÚNIOR, 1997).

O procedimento de desapropriação é dividido pela doutrina em fases, o que torna interessante para a análise deste estudo, possibilitando acompanhar as ações da gestão estadual em toda desapropriação ocorrida no Loteamento, identificando melhor as possíveis inconsistências na execução. Dessa forma, podemos considerar que o processo de desapropriação se apresenta em duas fases, a saber: Fase Declaratória e Fase Executória.

A descrição dessas etapas terá fundamental importância na caracterização dos contornos jurídico-administrativos que cercam a atuação do Governo do estado de Pernambuco, visto que os procedimentos utilizados pela gestão estadual na desapropriação do Loteamento São Francisco estão descritos na Lei de Desapropriação

⁴⁷ Expropriação é conceito genérico, que se identifica com as formas ablativas de restrição da propriedade, e significa "tomada da propriedade". A expropriação abrange duas categorias: a desapropriação (é a expropriação com indenização, com base em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social) e o confisco (já o confisco é a expropriação sem indenização, como sanção por um ato ilícito, inclusive nos casos do art. 243) (CAVALCANTE FILHO, 2009).

por Utilidade Pública (Lei 3.365/41), instrumento basilar do Manual de Procedimentos da Secretaria de Desapropriações – MPSD.

3.3.2.1 Fase Declaratória do processo de desapropriação do Loteamento São Francisco

A Fase Declaratória tem por objetivo a declaração expropriatória oficial do Poder Público justificando a intervenção no bem particular, motivada pela utilidade pública, necessidade ou interesse social, momento em que o Poder Público manifesta sua vontade na futura desapropriação (MELLO, 2009).

De acordo com o art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, esta fase, inicia-se com a formalização da declaração expropriatória pelo Chefe do Executivo, através de lei ou decreto. O MPSD caracteriza a fase Declaratória pela indicação da utilidade pública por meio de Decreto Estadual, constando a delimitação da área a ser atingida pelo projeto, além de conferir às autoridades competentes o direito de entrar na propriedade para realização de atos de verificação e avaliação.

A fase declaratória caracteriza-se pela indicação da necessidade pública, utilidade pública ou interesse social do bem a ser desapropriado. Esta fase se consolida por meio da publicação do Decreto de Utilidade Pública pelo Governo do Estado de Pernambuco. Declarada a utilidade pública, ficam definidos os imóveis atingidos pelo projeto e conferido às autoridades competentes o direito de entrar na propriedade para atos de verificação e avaliação. A PGE/SEDES envia ofício aos expropriados informando do Decreto, convidando os expropriados para Audiência Pública, apresentando as empresas contratadas que irão elaborar os Laudos e solicitando documentação necessária no processo de desapropriação. (PERNAMBUCO, 2012, p. 13).

Embora a conceituação da Fase Declaratória encontrada no MPSD faça referência à publicação do decreto de utilidade pública pelo Governo Estado de Pernambuco, esta não descreve o conteúdo padrão descrito no mesmo. Entendendo a desapropriação como um ato administrativo discricionário, o decreto expropriatório corresponde ao ato que materializa desapropriação conferindo publicidade à ação administrativa, ou seja, a exposição dos motivos que condicionam o ato expropriatório (DI PIETRO, 2008).

Di Pietro (2008) ressalta que um dos princípios dos atos administrativos é a motivação que deverá estar presente em todos os atos da Administração,

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (DI PIETRO, 2008, p.77).

Neste sentido, a doutrina descreve que o conteúdo da declaração expropriatória, ainda que não especificado na lei, deverá conter a descrição dos bens expropriados, o fundamento legal, a motivação que justifica a desapropriação, a destinação do bem, além dos recursos disponíveis para a execução da desapropriação (DI PIETRO, 2008; MELLO, 2009).

No que diz respeito ao processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco foram publicados pelo Executivo Estadual, três decretos expropriatórios, todos justificados pela desapropriação por utilidade pública – em função das duas obras, Ramal da Copa (Decretos: nº 38.751, de 22/10/2012) e Ampliação do Terminal integrado (Decretos: nº 38.535, de 16/08/2012; nº 40.084 de 22/11/2013) – contudo os decretos encontrados mencionam o dispositivo legal que justifica a ação (Decreto Lei nº3.365/41), a delimitação da área, e citam o nome da obra. Porém, estão ausentes as informações referentes aos recursos utilizados e à motivação qualificada quanto aos motivos fáticos que qualificam o interesse público no procedimento expropriatório.

Verificou-se, ainda, algumas incorreções, em relação à delimitação da área, visto que o Decreto de Desapropriação por Utilidade Pública especifica o Memorial Descritivo da área que sofrerá intervenção, o que será estabelecido de acordo com projeto prévio que justifique a dimensão precisa a ser utilizada para execução da obra.

Todavia, no que se refere à obra de Ampliação do Terminal Integrado de Passageiros – uma das intervenções que justificam a desapropriação do Loteamento São Francisco – os decretos, as negociações, a remoção das famílias foi realizada antes mesmo da elaboração e conclusão do projeto da obra, conforme informação obtida em resposta ao Pedido de Informação (PAI – Lei de acesso à informação nº 12.527/2011)⁴⁸ feito por um dos integrantes do Comitê Popular da Copa em Pernambuco (anexo I).

⁴⁸ Em resposta ao Pedido de Informação (PAI) solicitado pelo Comitê Popular da Copa em Pernambuco, em julho de 2014, após realização do megaevento COPA FIFA, o governo do estado de Pernambuco, relatou que o projeto de Ampliação do Terminal estaria em fase de elaboração.

Essa resposta da administração põe em xeque o próprio decreto expropriatório, pois este não poderia ter sido produzido diante da ausência do projeto inicial, indicando uma distorção do procedimento utilizado na ação do Loteamento São Francisco com as etapas procedimentais descritas no MPSD.

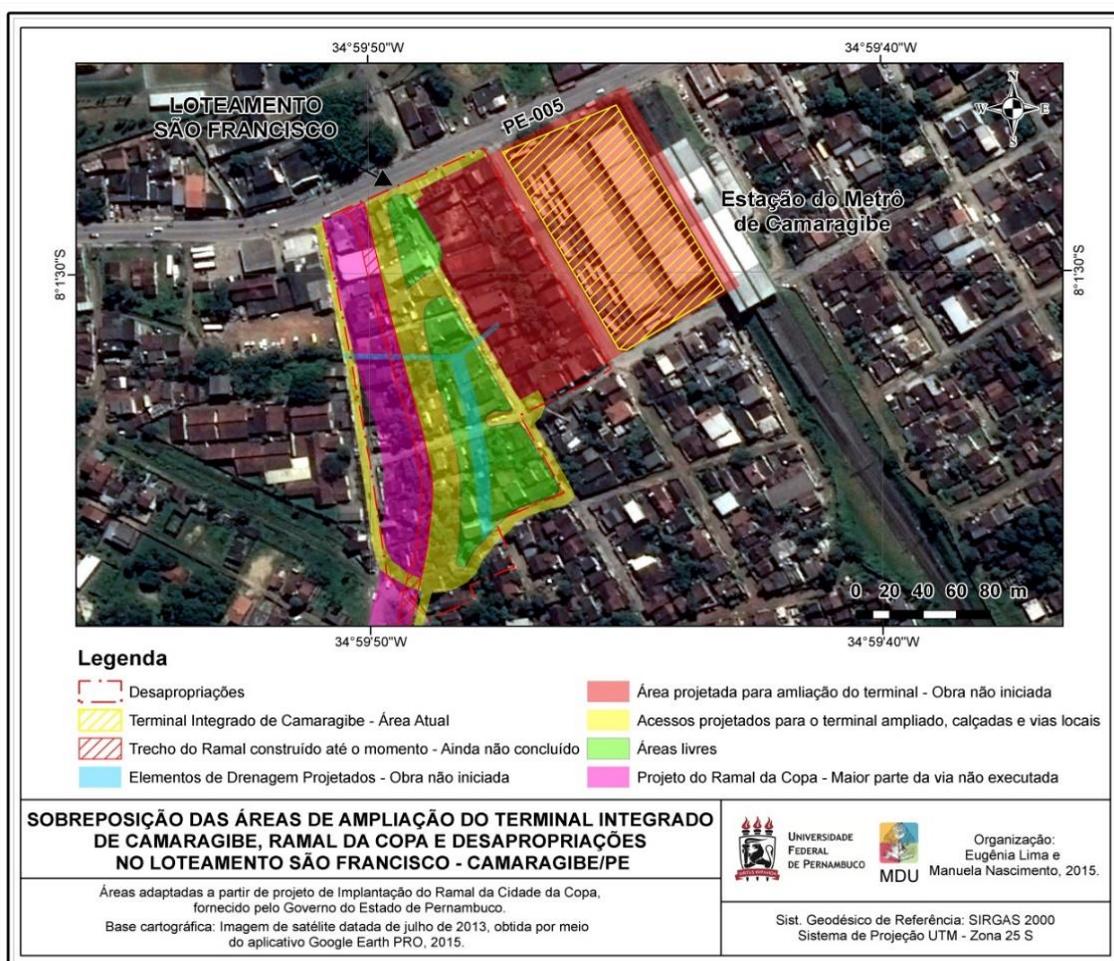
A Secretaria Executiva de Desapropriações atua prioritariamente em Projetos Estratégicos do Governo do Estado de Pernambuco, dando apoio às Secretarias e Órgãos nos procedimentos referentes a desapropriação. Os Projetos de Desapropriação deverão ser encaminhados ao Procurador Geral do Estado pelas Secretarias e Órgãos, que analisará a prioridade do projeto e o encaminhará a Secretaria Executiva de Desapropriações para realização das desapropriações e monitoramento das mesmas. (PERNAMBUCO, 2012, p. 9)

De acordo com o MPSD, a função da SEDES está atrelada à existência de projeto prévio, atuando no apoio à realização das desapropriações estratégicas, após análise de prioridade feita pelo Procurador Geral do Estado. Dessa forma, a elaboração do projeto prévio é condição fundamental para a execução da desapropriação, a ausência dele, supostamente inviabilizaria a desapropriação em todas as suas etapas.

No que diz respeito a obra do Ramal da Copa – que também incide na área do Loteamento – embora haja projeto elaborado, verifica-se algumas inconsistências que precisam ser apontadas para compreensão dessa etapa.

Com isso, ao sobrepor a planta do projeto original do Ramal da Copa⁴⁹ com área do Loteamento São Francisco que foi desapropriada (Mapa 05), percebe-se que foram desapropriados mais imóveis do que o necessário. A observação preliminar, feita a partir da planta do Projeto Ramal da Copa, indica que provavelmente não houve um estudo de impacto detalhado, bem como a elaboração de projeto alternativo que reduzisse o número de famílias atingidas pela obra.

⁴⁹ O Projeto do Ramal da Copa foi disponibilizado pelo Governo, após o pedido formal de informação feito pelo Comitê Popular da Copa em Pernambuco, em julho de 2014.



Mapa 05 – Sobreposição das Áreas de Ampliação do Terminal Integrado de Camaragibe, Ramal da Copa e Desapropriações no Loteamento São Francisco – Camaragibe.

Organização: Eugênia Lima e Manuela Nascimento, 2015

Denota-se então, que desde a fase inicial – fase declaratória da desapropriação no Loteamento São Francisco – seja pela ausência de projeto ou de planejamento, a atuação da gestão estadual sinaliza que as escolhas realizadas caminharam para além da discricionariedade permitida, visto que a desapropriação é a exceção e não regra. Assim, por ser a desapropriação um instrumento no qual o estado, em nome do interesse público, intervém na propriedade particular, atuar na busca de alternativas que minimizem os impactos, é a recomendação feita aos Estados em qualquer processo de expropriação por ele executado (ONU, 2010⁵⁰).

⁵⁰ O Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou, em 2010, a resolução, com uma série de recomendações à ação dos Estados, da garantia do direito à moradia no contexto de megaeventos, entre elas: Explorar alternativas à remoções e despejos e levar a cabo operações deste tipo, quando necessário, de acordo com a legislação doméstica e em plena observância aos dispositivos aplicáveis do direito

Outro fator relevante, percebido em todo o processo de desapropriação, diz respeito à participação dos moradores nos procedimentos impostos pela natureza da ação expropriatória. Em relação à fase declaratória, a carência de discussão sobre os projetos ou na elaboração de propostas alternativas que minimizem os impactos de tais obras, é identificada principalmente quando se observa as questões referentes à delimitação da área e à confecção dos projetos.

De acordo com os padrões internacionais de direitos humanos, a análise quanto à adequação de um projeto de infraestrutura e urbanização deverá ser feita de forma transparente e participativa, com espaço para apresentação de alternativas (ONU, 2010)⁵¹. Além disso, a Resolução Recomendada nº127/2011⁵², do Ministério das Cidades, estabelece que nas intervenções previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo 2014, recomenda-se que sejam criadas alternativas prioritárias a projetos que garantam a permanência das famílias, evitando ao máximo a exposição dessa população a riscos.

Art. 1º - Recomenda que as obras e empreendimentos que envolvam recursos oriundos de programas federais voltados ao desenvolvimento urbano que ensejem reassentamentos, especialmente o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; o Programa Minha, Casa Minha Vida; e as intervenções previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016 garantam o direito à moradia e à cidade no seu processo de implantação, considerando os aspectos principais: c. Que seja garantida a participação de todos os atingidos na elaboração de planos de reassentamento, especialmente na definição das soluções habitacionais e nas medidas voltadas à

internacional dos direitos humanos, inclusive aqueles que tratam de remediações e soluções adequadas e efetivas. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2010/03/28/traducao-nao-oficial-do-texto-utilizado-na-aprovacao-da-resolucao-sobre-megaeventos-pelo-conselho-de-direitos-humanos/>> acesso em 16 out 2014.

⁵¹ A Relatoria da ONU para Moradia Adequada produziu, em 2010, um Guia que sintetiza diretrizes das normas internacionais de proteção à moradia, à respeito das remoções involuntárias decorrentes de projetos públicos e privados que envolvem obras de infraestrutura e urbanização de cidades. De acordo com o Guia, a orientação é que em projetos, como o da Ampliação do Terminal Integrado de Passageiros de Camaragibe e Ramal da Copa, antes mesmo de serem executados precisam ser planejados de forma que evite ao máximo remoções desnecessárias. Além disso, faz-se necessário estudos de impacto que considere todos os envolvidos. Ressalta, também, que os impactos negativos são reduzidos quando é garantida a participação (discussão, elaboração, execução dos projetos) dos atingidos e a transparência no planejamento e execução da obra (ONU, 2010).

⁵² A Resolução Recomendada nº 127, do Ministério das cidades objetivando garantir o direito à moradia e à cidade, além de resguardar as legislações existentes e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, recomenda alguns aspectos principais que precisam ser considerados nas intervenções previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo 2014.

garantia de direitos em todo o processo de implantação das obras e empreendimentos. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Essa participação, também, é prevista no próprio texto constitucional e em legislações complementares como o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001).

Art. 37º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou orientação social” (CF, 88).

Art.2º, 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; (Estatuto das Cidades, 2001).

Considerando que a desapropriação afeta não só a vida cotidiana das famílias, como também as relações sociais existentes na área de intervenção, é imprescindível que seja feito um planejamento adequado que preveja soluções aplicáveis que resguarde o direito à moradia, mitigando os impactos negativos decorrentes da execução das obras.

As remoções e os despejos forçados são considerados ilegais quando realizados com uso de força física ou violência. Mas também as remoções “pacíficas”, quando injustificadas ou realizadas sem as precauções adequadas, podem ser consideradas ilegítimas. (ONU, 2010, p. 09)

De acordo com entendimento da ONU (2010), o não atendimento das precauções deslegitima o poder público, mesmo que a violência não tenha sido usada. A etapa de elaboração do projeto requer, para além da técnica, um diálogo qualificado com a população atingida, pois a confecção do mesmo delimita a área de intervenção da desapropriação, constituindo-se como elemento relevante na definição da abrangência do impacto, e elaboração do decreto expropriatório.

Os indícios descritos apontam que a apreciação quanto a necessidade e adequação do processo de desapropriação no Loteamento São Francisco, não foi realizada de forma prévia e transparente, com a previsão e garantia da participação dos moradores afetados, descumprindo, de certa forma, os padrões, internacionais e nacionais, de proteção aos direitos humanos, conforme demonstra o depoimento abaixo.

Rolnik (2013)⁵³, a respeito da visita feita ao Loteamento (figura III), afirma que:

⁵³ Trecho retirado da matéria, a respeito das desapropriações ocorridas no Loteamento São Francisco, com as impressões da Relatora da ONU pelo direito à moradia adequada, Raquel Rolnik. Disponibilizado

Parece-me que o marco internacional que define como se dão as remoções forçadas, respeitando o direito à moradia adequada, não está sendo observado em várias dimensões, como a falta de projetos alternativos para minimizar remoções (G1, 2013).



Figura III – Visita da Relatora da ONU pelo direito à moradia, Raquel Rolnik, ao Loteamento São Francisco, Camaragibe/PE em 2013

Fonte: Comitê Popular da Copa/Pernambuco

Visto que a participação dos envolvidos tem sido considerada pelas recomendações nacionais e internacionais a via essencial para minimizar os efeitos da desapropriação, a ausência da participação dos moradores, evidenciada no Loteamento São Francisco, seja na elaboração do projeto oficial ou da proposta alternativa, indica um forte traço de distanciamento dos procedimentos utilizados pela gestão estadual em relação às recomendações que resguardam o direito à moradia.

em <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/12/obras-da-copa-produzem-sem-teto-diz-relatora-da-onu-em-visita-pe.html>> acesso em: 10 de jan. de 2014.

3.3.2.2 Fase Executória do processo de desapropriação no Loteamento São Francisco

A fase executória é caracterizada pela expedição dos atos propriamente ditos para efetivar a desapropriação. Após a publicação do decreto de desapropriação, o patrimônio particular será transferido ao poder público, quando garantidos os requisitos descritos no Decreto-lei 3.365/41, quais sejam: indenização prévia, justa e em dinheiro (MELLO, 2009).

A fase executória poderá ser dividida em duas etapas:

- Etapa administrativa ou extrajudicial, quando há acordo entre expropriante e expropriado em relação aos valores da indenização, para isso todas as formalidades⁵⁴ referentes a propriedade deverão estar presentes, encerrando-se o processo após o recebimento da indenização e o respectivo registro no Cartório de Imóveis.
- Etapa Judicial, quando não há acordo entre as partes em relação ao valor da indenização ou quando as formalidades inerentes as propriedades não estão presentes. Nessa etapa o Poder público deverá recorrer ao Judiciário, que observando os dispositivos da Lei 3365/41, artigo 11º ao 30º, limita-se a decidir as questões relativas ao não cumprimento das formalidades previstas na etapa administrativa e a concordância do valor indenizatório.

O MPSD descreve a fase Executória relacionando os serviços necessários para a realização da desapropriação, definindo as ações que serão desenvolvidas pela gestão do estado de Pernambuco (SEDES). Em relação a etapa administrativa, serão desenvolvidas as seguintes ações: Audiências públicas; Levantamento cadastral (socioeconômico); Recolhimento das documentações; Avaliações dos bens – por meio de laudos técnicos; Avaliações dos Fundos de Comércio ou Lucro Cessante das Empresas impactadas pelas desapropriações; e Negociações; Já na Etapa Judicial as atividades serão: o Ajuizamento das Ações e as Imissões na Posse (PERNAMBUCO, 2012).

⁵⁴ As formalidades exigidas referem-se à prova de titularidade da propriedade (mediante Registro em Cartório de Imóveis) e a quitação de todos os débitos fiscais inerentes ao imóvel.

3.3.2.2.1 Etapa Administrativa: Entre a ilusão e a Coerção

A Etapa Administrativa ou extrajudicial se inicia após o decreto, e é efetivada, quando o Poder Público passa a adotar as providências para efetivar o processo de desapropriação, finalizando-se mediante acordo entre as partes, expropriado (proprietário) e o expropriante (Poder Público), com a transferência do bem para o Estado, ou com a negativa do acordo, quando a etapa Judicial é iniciada. Para a desapropriação ser efetivada além de existir a concordância entre Expropriante e Expropriado quanto aos valores da indenização, é necessário o exame metucioso do título do expropriado (a fim de verificar o cumprimento de todas as formalidades inerentes a propriedade), concluindo a fase, com o registro no Cartório de Imóveis, quando definitivamente ocorre a transferência do bem ao Poder Público (HARADA, 2002).

Contudo, a Lei 3365/41 que regulamenta a desapropriação pouco esclarece a respeito dessa etapa, faz referência ao acordo, mas não indica os procedimentos cabíveis para esse fim. Dessa forma, utilizar-se-á a descrição dos serviços exposto no MPD, a fim de compreender a atuação do Governo do Estado no Loteamento São Francisco.

Para auxiliar na execução da etapa administrativa, da desapropriação do Loteamento São Francisco, a gestão estadual realizou, em 2012, todo o processo licitatório⁵⁵ de contratação das empresas prestadoras dos serviços.

- Audiência Pública

Neste sentido, observa-se que o MPSD descreve a Audiência Pública como instrumento que inicia a etapa administrativa. Sobre a função das Audiências Públicas, o mesmo afirma:

Nas audiências públicas realizadas pela Secretaria Executiva de Desapropriação com os proprietários dos imóveis atingidos por algum projeto de desapropriação, caberá a Gerência Geral Jurídica de Desapropriação esclarecer os trâmites administrativos e judiciais dos processos de desapropriação, expondo, principalmente, a legislação básica de regência do processo desapropriatório, além de informar

⁵⁵ De acordo com a informação obtida em resposta ao Pedido de Informação, a respeito dos contratos realizados para a execução da desapropriação no Loteamento São Francisco, verifica-se que os serviços referentes às Audiências Públicas; Levantamento cadastral (socioeconômico); Recolhimento das documentações; e as Negociações foram executados com o auxílio da empresa X, já os serviços referentes à avaliações dos bens – por meio de laudos técnicos e a avaliações dos Fundos de Comércio ou Lucro Cessante das Empresas impactadas pela desapropriação foram executados pela empresa Y.

qual documentação deverá ser entregue pelos expropriados para a regular instrução dos procedimentos administrativos. (PERNAMBUCO, 2012, p.15)

Nessa perspectiva, as Audiências se apresentam como instrumentos meramente informativos, contudo quando o MPSD trata da descrição dos procedimentos básicos da Gerência Jurídica, uma das células da SEDES, acrescenta ao modelo do formato da audiência o “debate com bloco de perguntas”, ampliando com isso a concepção de audiência pública elaborada pela gestão estadual.

As audiências públicas surgem como instrumentos, originados do Estado Democrático de Direito, caracterizado pela participação direta, decorrente do princípio democrático “que gera, além dos direitos de elaboração legislativa, os direitos participativos”⁵⁶ (SOARES, 2002, p. 11). Esse instrumento de participação direta é previsto na Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo referente aos atos realizados pela União, Estados, Municípios e DF.

Essa Lei prevê a participação popular na formulação dos atos administrativos de grande relevância, como nos casos de interesse público, caracterizando-se como elemento significativo no processo de tomada da decisão administrativa. O art.32º da aludida lei, refere-se a audiência pública enquanto um instrumento cuja finalidade é o amplo debate a respeito das questões que afetam o interesse geral da coletividade objetivando a legitimidade e transparência no processo de tomada de decisão, através da escuta de todos que possam ser atingidos direta e indiretamente pela decisão (SOARES,2002).

Moreira Neto (1992) elucida que, no direito brasileiro, a audiência pública representa,

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

⁵⁶ A Constituição Federal de 1988 prevê nos arts. 10, 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, §1º, a participação popular, e ainda instrumentos de controle, nos art. 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII, e no art. 74, §2º. Essa participação do cidadão se implementa de várias formas, tais a presença de ouvidores nos órgãos públicos, criação de "disque-denúncia", audiências públicas e consultas públicas (SOARES, 2002, p. 2).

Di Pietro (1993) acrescenta que a Audiência Pública pode ser considerada como garantia relacionada ao direito de defesa, ao princípio do devido processo legal e ao contraditório. Segundo a autora, quando a Administração Pública resolve limitar o exercício de direitos individuais e coletivos deve assegurar ao atingido o direito de ser previamente ouvido, prezando-se pela oralidade que caracteriza o mecanismo de participação popular e controle. (DI PIETRO, 1993).

Isto posto, em novembro de 2012, a SEDES realizou a primeira reunião⁵⁷ (Audiência Pública), no Loteamento São Francisco, pautada na apresentação: dos projetos relacionados às intervenções decorrentes da Copa do Mundo FIFA 2014 em Pernambuco; das empresas auxiliares ao processo de desapropriação no Loteamento São Francisco; e do resumo das etapas do processo, listando os documentos necessários para realizar o acordo administrativo. Além das informações disponibilizadas, a equipe responsável pela audiência afirmou que a desapropriação não acarretaria prejuízos aos moradores, pois seria disponibilizada uma equipe de advogados, psicólogos e assistentes sociais para acompanhar todo o processo.

Em entrevista ao portal de notícias G1, em 2013, a gestora responsável pela SEDES⁵⁸, na época, afirmou:

Uma equipe multidisciplinar, formada por engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e advogados, vem conduzindo o processo de desapropriação e disponibilizando, constantemente, um canal de diálogo com a comunidade. Nas audiências públicas, os moradores e comerciantes tiveram a oportunidade de assistir as apresentações dos projetos da Copa e obter informações completas do processo de desapropriação, além de esclarecer dúvidas. A presença da comunidade de Camaragibe, Recife e Olinda ocorreu em, pelo menos, seis audiências públicas que aconteceram em escolas estaduais (G1, 2013).

Já para a integrante do CPC-PE afirmou:

Na comunidade chamada de São Francisco, o problema é com 151 imóveis que envolvem 800 famílias na mesma situação de medo e de pressão. Em 28 de outubro de 2012 essas famílias foram informadas que deveriam desocupar suas casas até o final do ano. Lá passaria o

⁵⁷ Essa informação foi obtida através dos relatos feitos nas reuniões de moradores durante o período dos despejos, registrada no trabalho de campo. Segundo relatos, só houve uma Audiência e vários encontros individualizados a fim da obtenção do acordo administrativo. Essa informação é constatada ao analisar o contrato de prestação de serviço executado pela empresa X, em que relaciona a previsão de única Audiência Pública na execução da desapropriação do Loteamento São Francisco.

⁵⁸ Disponível em <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/12/obras-da-copa-produzem-sem-teto-diz-relatora-da-onu-em-visita-pe.html>> acesso em: 16 de jul. de 2014.

corredor Leste-Oeste. A Empresa Y prometeu que eles teriam advogados, psicólogos por ter idosos no local, e que eles seriam indenizados de forma justa e a preço de mercado (CPC, 2013, p. 12).⁵⁹

Em contraposição, a líder comunitária do Loteamento São Francisco declara:

Você não tem ideia do transtorno que estamos passando. Assim que começou essa história, falaram que ao menos a gente seria bem remunerada, que teria apoio psicológico, que não sofreria. Fizemos tudo errado. As assistentes sociais falam palavras de desprezo, os oficiais de Justiça dizem que as casas não nos pertencem. Não tenho para onde ir. A Copa perdeu a graça (NE10, 2013).⁶⁰

Diante dos depoimentos expostos, percebemos as distorções inerentes ao processo de desapropriação ocorrido no Loteamento São Francisco. Dessa forma, enquanto os expropriantes (governo) alegavam prestar informações e assistências aos moradores em relação ao processo de desapropriação, por outro, os moradores afirmavam o contrário, ou seja, que nenhuma assistência ou nenhuma informação foi disponibilizada.

Considerando que o instrumento de Audiência Pública seja o mecanismo utilizado para promover a participação qualificada dos envolvidos e interessados, bem como tornar público os procedimentos utilizados pelo Poder Público. Ainda que as audiências sejam meramente informativas, o depoimento da gestora em relação a quantidade de audiências realizadas, indica uma insuficiência na atuação estatal em relação a comunicação com os atingidos, que é percebida ao comparar o total de ações citadas (Audiências públicas) ao universo de intervenções, decorrentes da Copa do Mundo 2014, realizadas no Estado de Pernambuco⁶¹.

- Laudos de Avaliação

Outro aspecto relevante da fase administrativa diz respeito à atribuição do valor às indenizações. De acordo com o decreto-lei nº 3.364/41 a transferência do bem ao

⁵⁹ Disponível em <<http://diagonia.org.br/novosite/arquivos/dossie-autoria-participativa-comite-polular-da-copa-2014-pernambuco.pdf>> acesso em 20 de dez. de 2013.

⁶⁰ Disponível em <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2013/12/17/novo-protesto-contravaliordesapropriacoes-109778.php>> Acesso em: 07 de jan. de 2014.

⁶¹ Em relação à mobilidade, a Matriz de Responsabilidade da Copa 2014, descreve sete eixos de intervenção realizados no Estado de Pernambuco: BRT: Leste/Oeste - Ramal Cidade da Copa; BRT: Norte / Sul - Trecho Igarassu / Tacaruna / Centro do Recife; Corredor Caxangá (Leste-Oeste); Corredor da Via Mangue; Entorno Arena Pernambuco: Estação de metrô Cosme e Damião; Entorno Arena Pernambuco: Viaduto da BR-408; Metrô: Terminal Cosme e Damião. Informação disponibilizada em <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/gecopa_resolucao_07_anexo_02.pdf> acesso em 14 de out. de 2014.

Estado estará condicionada ao pagamento da indenização prévia e justa, como explicitado anteriormente.

Para Di Pietro (2008), desapropriação é definida como:

O procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (DI PIETRO, 2008, p. 153, grifo nosso)

Conforme a autora, a justa indenização caracteriza-se como pressuposto de efetivação do instituto da desapropriação. Dessa forma, entendemos a indenização justa como aquela que apura um valor considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio do expropriado, de modo que não sofra nenhuma redução, englobando o valor do bem expropriado, com todas as benfeitorias, os lucros cessantes, os danos emergentes, os lucros compensatórios e moratórios, os honorários advocatícios e a correção monetária (DI PIETRO, 2008). Assim, os laudos de avaliação dos imóveis no processo de desapropriação passam a desempenhar um papel significativo na determinação do valor justo que compense o particular pelas perdas e danos sofridos em virtude do processo expropriatório.

À vista disso, a avaliação contida no laudo não pode ser parcial/incompleta. Nela deverão estar contidos todos os elementos essenciais para alcançar o valor aproximado de uma justa indenização. Além disso, os laudos devem abranger os custos adequados ao imediato e impostergável restabelecimento das funções antes desenvolvidas no imóvel expropriado (HUMBERT, 2008).

De acordo com a ONU (2010), a indenização justa, chamada também de compensação justa, deverá prever as perdas pessoais e materiais impostas pelo processo de remoção forçada, recomendando inclusive a participação de peritos independentes para arbitrar um valor justo.

A compensação deve cobrir danos e custos materiais e não materiais, inclusive: Perdas de salário, renda, oportunidade, inclusive emprego; Restrições no acesso à educação, saúde e tratamento médico, benefícios sociais; Perda de equipamento, rebanho, árvores, colheitas, negócios; Aumentos nos custos de transporte; Remédios e serviços médicos, psicólogos e sociais; (ONU, 2010, p. 28)

Contudo os condicionantes listados acima, bem como os expressos pelos doutrinadores não foram detectados na análise do MPSD, o qual apresenta o formato de

avaliação previsto em normas como a ABNT, NBR 14653-1, produzidos pelo método comparativo direto de dados do mercado. Na análise de alguns processos judiciais identificamos que os laudos realizados não mensuram os impactos sofridos, além disso a interpretação dos mesmos é dificultada pelas variações gritantes encontradas quando da observação dos valores referentes ao metro quadrado (m²), havendo casos que essa diferença chega a ser equivalente a 70%. Os laudos consideravam apenas os cálculos proveniente das benfeitorias e do m², desconsiderando os perfis dos imóveis, como é o caso da uniformização dos imóveis que apresentam o histórico misto (residencial/comercial) em que as indenizações referentes ao fundo de comércio não ultrapassaram o valor de R\$ 4.068,00 (quatro mil e sessenta e oito reais)⁶².

Os cálculos definidores do valor indenizatório não previam o contexto de valorização imobiliária e não avaliavam com base no valor de mercado. Segundo membro do Comitê Popular da Copa em Pernambuco, o governo tem utilizado um cálculo para a confecção dos laudos atribuindo ao m² um valor inferior ao valor de mercado, causando um desconforto para os moradores envolvidos no processo de desapropriação.

A maior parte dos depoimentos diz respeito ao rebaixamento do valor. O governo vem com uma lógica de que o valor é do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), mas eles [moradores] querem o valor de mercado, que é bem superior. Eles reclamam também da forma como é feito o diálogo, com imposição de valores, de prazos (EBC, 2013)⁶³.

O que se observa é a confecção de laudos incompletos que não cumprem a definição de indenização justa prevista na Lei 3365/41. O instituto da desapropriação não foi estabelecido para impor perdas econômicas e rebaixar a qualidade de vida dos proprietários, pelo contrário, ele é um instrumento importante para o alcance dos ideais de justiça social e do interesse público (MELLO, 2009). Nesse contexto, a desapropriação é um instrumento de exceção, que impõe ao particular a perda de um bem em nome do interesse público.

⁶² Essas observações foram feitas no período de pesquisa de campo, na confecção do Levantamento Processual a fim de detectar os motivos determinantes que configuravam o não recebimento das indenizações pelos moradores.

⁶³ Matéria disponibilizada em <<http://www.ebc.com.br/esportes/2013/06/mobilidade-urbana-e-o-grande-desafio-do-recife-para-a-copa-das-confederacoes>> Acesso em: 27 mar. 2014.

Em relação ao ocorrido no Loteamento São Francisco, tudo indica que as consequências referentes ao método utilizado pelo Governo do Estado, para auferir valor às indenizações, em desconexão com as normas e orientações de proteção ao direito à moradia, supostamente deram causa a perdas econômicas e conseqüentemente o rebaixamento da qualidade de vida, como apontam os depoimentos abaixo.

Segundo o membro do CPC-PE,

[..] Os moradores estão vendo que os preços ofertados não correspondem, pois, os preços de moradia triplicaram e eles estão apavorados. Os valores ofertados são muito abaixo do que eles esperavam. Uma mulher soube do preço de sua indenização no Fórum Municipal de Camaragibe e, ao receber a informação verbal, essa mulher morreu[...] Eles avaliam as casas por fotografia. Eles ameaçam que se as famílias não aceitarem irão receber apenas uma pequena parte do valor. Por outro lado temos o problema da baixa oferta de moradia em Camaragibe num contexto de supervalorização imobiliária e dos preços dos alugueis. Aí fica difícil pra família e o estado não oferece informações a essas famílias de como fazer ou aonde ir. Eles simplesmente demolem a casa em 15 dias. (COPAC-PE, 2013, p. 12)

Na visão de um morador do Loteamento São Francisco, a justiça é morosa:

Depois que tiraram a terra de nós, colocaram um valor baixo por ela. O nosso caso está na Justiça e queremos agilidade, porque não recebi nada. Acho que é descaso, porque já apresentei toda a documentação. Preciso do dinheiro para construir uma casa nova. Estou morando de favor na casa da minha sogra e meus pais estão morando de improviso num cômodo com banheiro, sem água, no que restou do terreno. Não tem o que torcer nessa Copa, ela só trouxe desgraça e tristeza para nós. (JUS BRASIL, 2014)⁶⁴

Já para uma moradora do Loteamento São Francisco, a preocupação é com a quantia indenizada que não cobre uma nova moradia:

Minha mãe era uma senhora e já estava doente, mas ela ficou muito deprimida quando soube de tudo. Ela ficou muito preocupada com a gente, porque a indenização não ia cobrir a compra de outro lugar, e a situação só foi piorando. Agora, só falta a minha casa e a do vizinho serem desapropriadas. O terreno é grande, com quatro casas, onde moram meus irmãos, e com a indenização partilhada só sobra R\$ 3 mil para mim, que não dá para nada. Eu não sei o que vou fazer (G1, 2013)⁶⁵

⁶⁴ Disponível em <http://ricardoslash.jusbrasil.com.br/noticias/125355402/com-obras-inacabadas-e-familias-despejadas-copa-chega-ao-fim-em-pe?ref=topic_feed> Acesso em 20 de dez. de 2014.

⁶⁵ Disponível em <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/12/obras-da-copa-produzem-sem-teto-diz-relatora-da-onu-em-visita-pe.html>> Acesso em 12 de jan. de 2014.

Os depoimentos indicam que os valores indenizatórios ofertados não garantiram o reestabelecimento das condições de moradia anterior às intervenções. De acordo com depoimento da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE), a respeito das desapropriações provocadas pela Copa do Mundo 2014, os processos de desapropriação são “traumáticos para as populações atingidas” e muitas vezes, esses valores são insuficientes para a compra de um novo imóvel, ainda que no mesmo bairro. Além disso, na mesma matéria jornalística, a PGE-PE justifica as falhas do processo, reconhecendo a ausência de um planejamento ideal, de longo prazo, contudo repassando a responsabilidade da ação para o governo federal.

Eu poderia dizer que o governo federal, antes de fazer uma Copa do Mundo, deveria pensar no direito à moradia para toda a população. Agora, é feito um programa pactuado com todos os níveis de governo, para resolver um problema específico (as desapropriações). A gente resolve o problema (PGE-PE, 2014).⁶⁶

Observa-se na fala do Procurador que a prioridade na desapropriação não foi resguardar o direito à moradia e um rol de direitos decorrentes desse processo. Pelo contrário, segundo ele a função da gestão estadual era a resolução do problema específico – a desapropriação. Talvez esse entendimento possa justificar o período de negociações a fim de obter os acordos administrativos quanto aos valores indenizatórios.

Diante dos baixos valores contidos nos laudos de avaliação, muitos moradores optaram pela contestação do valor disposto, encerrando-se, assim, a etapa administrativa. Contudo, essa finalização da etapa administrativa não foi construída em consenso, houve casos em que a negociação não teve êxito devido à ausência de documentação, já em outros, moradores relataram que foram coagidos a aceitar os valores das indenizações, nas negociações realizada pela SEDES em parceria com a empresa contratada.

Os relatos de moradores, a seguir, já questionavam anteriormente o valor da negociação:

⁶⁶Matéria realizada pela Revista Exame.com, disponibilizada em <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/obras-para-a-copa-provocam-desapropriacoes-em-pernambuco>> Acesso em: 12 de dez. de 2014.

Eles nem negociaram direito. Disseram que a gente não devia recorrer, porque ia perder mesmo, meio que coagindo a gente a não procurar nossos direitos (G1, 2013)⁶⁷.

Eu achei injusto o valor proposto por eles e rejeitei. Estou me sentindo muito prejudicado porque se o governo vai fazer qualquer coisa, nós temos que ser beneficiado também. A única coisa que é certa é que temos que aceitar o que eles querem porque temos que sair daqui. (FOLHA, 2013)⁶⁸

Ao analisar o contrato entre o governo do Estado e a empresa responsável em auxiliar nas negociações da etapa administrativa, observa-se a existência de uma cláusula que bonifica a empresa a cada negociação obtida com êxito, o que possivelmente pode ter dado causa às afirmações de coação feitas pelos moradores.

De acordo com as informações fornecidas pela SEDES, no caso do Loteamento São Francisco, foram realizados 48 acordos administrativos no total de 129 desapropriações. Entretanto, o número de lotes desapropriados não é igual ao número de famílias despejadas, haja vista que havia lotes constituídos por mais de um imóvel⁶⁹. Outrossim, as informações disponibilizadas pelo governo do Estado, sempre que confrontadas com outras fontes como ONG'S, oficinas realizadas por moradores (figura IV), reportagens, apresentam uma diferença numérica substantiva o que dificulta a apresentação do número exato de envolvidos no processo.

⁶⁷ Disponível em <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/12/obras-da-copa-produzem-sem-teto-diz-relatora-da-onu-em-visita-pe.html>> Acesso em: 07 de jan. de 2014.

⁶⁸ Disponível em <<http://www.folhape.com.br/cms/opencms/fohape/pt/cotidiano/noticias/arqs/2013/04/0150.html>> Acesso em: 07 de jan. de 2014.

⁶⁹ Essa realidade de mais de um imóvel por lote era comum no loteamento, pois derivava processo natural de ocupação, quando a família cresce e os filhos começam a construir suas casas nas sobras do terreno dos pais.



Figura IV – Oficinas realizadas pelos moradores do Loteamento São Francisco e o Comitê Popular da Copa/Pernambuco

Fonte: Comitê Popular da Copa/Pernambuco

3.3.2.2.2 Etapa Judicial: Entre a Lei 3365/41 e o Direito à Moradia

Quando a negociação da Etapa Administrativa não logra de êxito, em virtude da ausência da documentação exigida, ou da não aceitação do valor ofertado, o Estado dará início à ação judicial de desapropriação. Nessa etapa o Poder Público deverá recorrer ao Judiciário, a fim de dar prosseguimento à desapropriação e sanear as formalidades exigidas pela etapa administrativa que porventura não estariam presentes anteriormente.

No caso do Loteamento São Francisco, o ato de desapropriação foi fundado na utilidade pública, que segundo Meirelles (2002, p. 568), “ocorre quando há para Administração Pública a conveniência da transferência do bem de terceiro para o seu patrimônio”. O Decreto-Lei nº 3.365/41 estabelece em seu artigo 5º, uma lista de casos considerados utilidade pública. Sendo assim, embora a desapropriação seja um ato administrativo, discricionário do Poder Público, este não pode ser emitido ilimitadamente, pois há restrições legais condicionantes a intervenção da administração na propriedade privada.

Na Etapa Judicial, o Executivo ingressa com ação de desapropriação no Judiciário, que obedece ao rito especial previsto no Decreto-Lei 3.365/41. Todavia, ao

Judiciário é vedado verificar a existência da utilidade pública. Os artigos 9º e 20º do decreto provocam questionamento de alguns doutrinadores, por compreenderem que a limitação descrita acima vai de encontro aos princípios constitucionais. Dessa forma, a análise judicial só poderá ser realizada em hipóteses que sejam provadas a ilegalidade do ato de desapropriação, e ainda assim em ação direta.

Art. 9. Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública. (BRASIL, 1941).

Art.20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação ao preço; qualquer outra questão deve ser decidida por ação direta. (BRASIL, 1941).⁷⁰

Entretanto, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) e Carlos Ary Sundfeld (1990) defendem que a apreciação quanto à utilidade pública deveria ser feita na própria ação de expropriação, haja vista que o art. 5º XXXV da Constituição garante o exame judicial de qualquer lesão ou ameaça de direito. Além disso, o inciso LIV, do mesmo artigo, exige o devido processo legal para decretação da perda da propriedade. Dessa maneira, observa-se que o texto constitucional não deixa brechas para que a lei limite ao expropriado o questionamento quanto à existência da utilidade pública ou interesse social no processo de supressão da propriedade.

Carlos Ary Sundfeld (1990), afirma que:

A jurisprudência já afirmara, à luz do ordenamento constitucional anterior, a possibilidade de exame dessas questões, desde que fora da ação expropriatória. A Constituição de 1988, porém, exige a alteração deste entendimento, para admitir-se, na própria ação de desapropriação, o exame da validade da declaração de utilidade pública ou interesse social e de qualquer outro tema que possa influir na improcedência da ação. Os referidos arts. 9º e 20, se já não estavam em desconformidade com a Constituição anterior, sem qualquer dúvida não foram recepcionados pela Carta de 1988. Destarte a contestação pode abranger qualquer matéria útil à defesa do expropriando, inclusive a validade da declaração de utilidade pública ou interesse social” (SUNDFELD, 1990, p. 30).

O próprio artigo 20 do Decreto-lei (3.365/41) deixa margens quando utiliza a expressão “vício do processo judicial”, possibilitando por meio de uma interpretação extensiva que o exame da legalidade do ato expropriatório (declaração de utilidade pública) seja feito na própria ação de desapropriação. Para ele, várias decisões judiciais

⁷⁰ Grifo nosso.

estão sendo proferidas neste sentido. Com isso, percebe-se que a discussão acerca do mérito sobre as matérias que serão tratadas na ação de desapropriação, suscita interpretações distintas, e por vezes contraditórias ao ordenamento maior que é a Constituição Federal. Considerando que o Decreto-lei nº 3.365/41 que norteia todo o processo de desapropriação e suas etapas, foi elaborado em 1941, e que houve muitas mudanças significativas na legislação ao longo do tempo, chega-se ao entendimento que a utilização do decreto de forma isolada poderá entrar em confronto com dispositivos constitucionais, como é o caso da limitação ao Judiciário. (HARADA, 2002)

Outra consideração importante refere-se ao pagamento da indenização. O art.5º, XXIV, da Constituição Federal, subordina a desapropriação, a indenização prévia, justa e em dinheiro, com isso, identifica-se que o pagamento da indenização é condição *sine qua non* para consumação da desapropriação. Nesse entendimento o particular só perderá seu bem após compensação indenizatória. Sendo assim, é o pagamento da indenização que motiva a imissão definitiva da posse pelo expropriante, ou seja, a aquisição da propriedade pelo Poder Público terá como condicionante o pagamento da indenização.

A regra é que a posse do bem só será transferida após o pagamento devido da indenização justa e prévia. A ação de despejo, ou seja, a imissão na posse só ocorre após houver sido ultimado todo o processo de desapropriação. Entretanto, o Decreto-lei 3.365/41, prevê a “exceção” que é o instrumento jurídico da imissão provisória na posse. Esse instrumento é responsável pela legalização dos despejos ainda que os expropriados não tenham recebido a indenização prevista.

A imissão provisória na posse, pelo expropriante (o Estado), significa que o Judiciário poderá retirar do expropriado a posse do bem antes mesmo da conclusão do processo de desapropriação e sem realizar o pagamento prévio e em dinheiro. Essa imissão se dá mediante a declaração de urgência do Poder Público, e realização em juízo do depósito referente ao valor ofertado da indenização conforme os critérios dispostos nos artigos da lei.

Art. 15. Se o Expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito. (BRASIL, 1988)

Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização. (BRASIL, 1988)

Logo, antes mesmo da finalização da ação de desapropriação, poderá o expropriante ter a posse provisória do bem, contudo é necessário que seja comprovada a urgência e realizado o depósito provisório. Essa prerrogativa do Poder Público em realizar a imissão provisória na posse através do depósito judicial, é um dos maiores obstáculos encontrados pelos moradores, por dar causa a lesão ao direito à moradia, sem possibilitar condições de completa recomposição do patrimônio. Em relação a contradição dessa lei no aspecto do pagamento da indenização fica a dúvida se essa contradição existe para que a discricionariedade do gestor esteja embasada na lei.

Para Sundfeld (1990), a imissão provisória na posse significa uma desapropriação antecipada, haja vista que o bem a ser retirado não será devolvido. Dessa forma todo significado útil da propriedade esvai-se, sem a concretização do devido processo legal, determinado pelo artigo 5º, inciso LIV da CF/88, não podendo implicar em negação da indenização.

De acordo com entendimento jurisprudencial⁷¹, a previsão da imissão provisória na posse por meio do pagamento apenas da metade do valor arbitrado (art. 15º do Decreto-lei nº 3.365/41) estaria contrariando a CF/88, que define que a transferência de domínio será realizada no final da ação de desapropriação como garantia do pagamento da justa e prévia indenização.

Essa exceção – imissão provisória na posse – estabelecida na lei 3365/41 foi o instrumento que o Governo de Pernambuco se utilizou para promover os despejos dos moradores do Loteamento São Francisco. A ação foi desenvolvida em consonância com o Poder Judiciário estadual que emitiu, os mandados de imissão na posse, desconsiderando o ordenamento jurídico que resguarda o direito à moradia e outros direitos como a dignidade da pessoa humana.

A exceção prevista na lei aponta, no caso do Loteamento em epígrafe, ser este um dos mecanismos legais utilizado para a violação de direitos, haja vista que a ausência do recebimento da indenização prévia, justa e em dinheiro e os despejos

⁷¹ Jurisprudências: STF, RE 194.726-8, Rel. Min. Sydney Sanches; STF, RE 184.069/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, STF, RE 191.078, Rel. Min. Menezes Direito, STF, RE 195.586, Rel. Min. Octavio Gallotti.

forçados foram determinantes para o agravamento das condições de vulnerabilidade dos moradores do Loteamento São Francisco.

As ações judiciais tiveram início em 2012, contudo só em 2013 que os mandados de imissão provisória foram deliberados pelo Judiciário. Os mandados não foram determinados de forma conjunta, para todo o Loteamento. Pelo contrário, a estratégia utilizada foi a mesma em todo o processo de desapropriação, qual seja, a individualização das ações. Percebe-se que cada despejo realizado, fragilizava a capacidade de organização comunitária, dificultando assim as ações políticas e jurídicas em coletivo. Segundo depoimento de integrante do CPC-PE,

A estratégia é a do contato individualizado e diálogo em tom de ameaça, sem negociação em termos de valores, quando na verdade deveria haver audiência pública. As famílias são de baixa renda, sem acesso à Justiça, tornando-as ainda mais frágeis (G1, 2013)⁷²

O depoimento acima sinaliza que a resistência era minada diante da pressão política e psicológica sofrida pelas famílias. Primeiro foram removidos todos os imóveis que prestavam serviço público a população, o posto de saúde, a escola, e posteriormente foram retiradas as casas, realizadas aos poucos, fragilizando ainda mais a comunidade.

Após o recebimento dos mandados de imissão os moradores do Loteamento tinham o prazo de 15 dias para desocupar seus imóveis, sob ameaça de utilização da força policial em caso de oposição (conforme prevê a o Art. 7º lei 3365/41). Os resultados sinalizam para um questionamento a respeito da forma como os despejos foram realizados e os meios utilizados, pela possibilidade de ferir, direta ou indiretamente, o direito humano à moradia. No caso do Loteamento São Francisco não há indícios de garantias aos expropriados diante da imissão provisória na posse.

De acordo com o Guia de Atuação em Despejos e Remoções⁷³, não deve ser utilizada a violência ou a intimidação em nenhuma circunstância do processo de desapropriação. No entanto, conforme a pesquisa de campo, essa ação parece ter sido recorrente nas abordagens junto às famílias do Loteamento. Outro fator percebido na análise está na ausência de assistência às famílias no momento de saída dos imóveis,

⁷² Disponível em <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/12/obras-da-copa-produzem-sem-teto-diz-relatora-da-onu-em-visita-pe.html>> Acesso em: 7 jan. de 2014>

⁷³ Guia (2010) produzido, pela Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada que sintetiza o que as normas internacionais determinam sobre remoções involuntárias decorrentes de projetos públicos e privados de infraestrutura e urbanização.

tanto na perspectiva física (retirada dos pertences), quanto na perspectiva social (apoio psicológico, auxílio aluguel, assistência jurídica). A equipe responsável pela execução dos despejos, técnicos do governo juntamente com o judiciário, chegavam para o cumprimento da ordem judicial, com caminhões caçamba, os mesmos que se utilizam para fazer a coleta do lixo.

No acompanhamento de um dos despejos, durante a pesquisa de campo, moradores se revoltaram com a chegada de três viaturas da polícia, do oficial de justiça, advogados da SEDES e dois caminhões caçamba para realização da ação de despejo. Diante da brutalidade e da humilhação, a população e integrantes do Comitê Popular da Copa/PE interviram na ação até que outro caminhão apropriado para mudança fosse providenciado. Nesse contexto abrupto de negação de direitos, muitos moradores foram obrigados a contar com a solidariedade de outros familiares, pois não houve nenhuma previsão de auxílio aluguel ou mesmo de acompanhamento psicossocial para as famílias.

A via judicial é estabelecida quando o acordo entre expropriante e expropriado não é realizado, seja pela não aceitação do valor da indenização, seja pela falta de documentação necessária. Dos 102 (cento e dois) lotes desapropriados no Loteamento São Francisco, 48 (quarenta e oito) obtiveram êxito administrativamente, enquanto 54 (cinquenta e quatro) lotes foram conduzidos mediante ação judicial de desapropriação. O que repercute num número ainda maior de famílias, haja vista a existência, em muitos casos, de mais de um imóvel por lote.

Alguns moradores utilizaram da prerrogativa no art. 33, §2º e 34º da Lei 3.365/41 que possibilita, nos casos de imissão provisória na posse, ser requisitado ao juiz o levantamento parcial da indenização, correspondente a 80% do valor depositado pelo expropriante (Estado). No entanto, para que haja este levantamento, é necessário que a certidão de propriedade seja apresentada, além da comprovação de quitação dos débitos fiscais que recaem sobre o imóvel, a partir do preenchimento dos requisitos será feita a publicação em edital, com prazo de dez dias, para o conhecimento de terceiros.

Art.33. § 2º O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34 (BRASIL, 1941).

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 (BRASIL, 1941).

A restrição descrita no art. 34 impossibilitou alguns moradores do levantamento de 80% do valor, visto que por se tratar de um loteamento antigo (mais de 70 anos), alguns imóveis ainda se encontravam na condição original (em nome do proprietário original e sem o desmembramento legalizado). Além disso, em muitos casos havia a incidência de débitos fiscais associados aos impostos de Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto Predial Urbano (IPTU), e entraves como inventário e partilha.

No processo de negociação com o governo do Estado, muitas vezes decorrente de atos de resistência, os moradores pleiteavam para além do pagamento da indenização, a isenção total dos impostos, haja vista que estes oneravam demais aqueles que já estavam em condição de fragilidade. Embora o pleito tenha sido feito, não houve deferimento pela gestão.

Além disso, percebe-se que, embora os atingidos tenham acionado o Ministério Público Estadual (MPPE)⁷⁴ – figura V –, este, não participou do processo enquanto defensor dos direitos difusos e coletivos que perpassam a desapropriação realizado no Loteamento. Várias tentativas foram feitas e só após a Copa, em outubro de 2014⁷⁵, que o MPPE realizou reunião de escuta dos moradores em relação ao caso. Na reunião o Procurador-Geral, na época, promete que:

Vamos aprofundar esse diálogo com vocês para traçarmos estratégias de ação em busca de soluções práticas e urgentes (MPPE, 2014)⁷⁶

⁷⁴ Nos documentos do Comitê Popular da Copa- PE, foram encontrados alguns ofícios encaminhados ao Ministério Público, relatando os moldes da intervenção realizada no Loteamento São Francisco, bem como solicitando a intervenção, haja vista a função da instituição de defensora dos interesses difusos e coletivo, fiscalizadora e combativa da violação de direitos, como é o caso do direito à moradia, entre outros direitos.

⁷⁵ A reunião aconteceu em virtude de um novo ofício encaminhado pelo Comitê Popular da Copa-Pe, após o evento Copa do Mundo FIFA 2014.

⁷⁶ Matéria realizada pelo Ministério Público de Pernambuco, disponível em: <<http://www.mp.pe.gov.br/mppe/index.php/comunicacao/noticias/ultimas-noticias-noticias/3193-encontro-no-mppe-debate-situacao-dos-desapropriados-do-loteamento-sao-francisco>> Acesso em: 20 dez. de 2014.



Figura V – Audiência das famílias do Loteamento São Francisco, Camaragibe/PE, Comitê Popular da Copa e Núcleo de Família, Gênero e Sexualidade da Universidade Federal de Pernambuco (FAGES/UFPE) com Procurador-Geral do Ministério Público de Pernambuco

Fonte: Comitê Popular da Copa/ Pernambuco

Contudo, mais de oito meses após a reunião, e os processos continuam no mesmo estágio. O que conduz a percepção de que os órgãos de garantia ao acesso à justiça e a gestão do governo se movimentam em nome de uma perversa aplicabilidade de regras em nome da “utilidade pública” e da sua própria negação. Infelizmente, a discricionariedade nas ações do Estado recaem diretamente na vida dos moradores do Loteamento, deixando-os cerceados dos seus direitos fundamentais.

A fase administrativa do processo de desapropriação do Loteamento São Francisco foi permeada pela ausência de informações, pelo tratamento precário aos desapropriados, pelo não reconhecimento de direitos, entre outros agravantes. Contudo, parece que este contexto se agrava quando o trâmite passa a ser judicial. A falta de informações em relação ao trâmite dos processos é a maior reclamação dos moradores, bem como o atendimento no Fórum Municipal de Camaragibe⁷⁷ (figura VI).

⁷⁷ Muitos moradores relataram a dificuldade em relação ao acesso às informações referentes aos processos



Figura VI – Famílias do Loteamento São Francisco aguardam atendimento no Fórum Municipal de Camaragibe/PE

Fonte: Mídia Capoeira, 2014

Ainda que o MPSD preveja o monitoramento total da desapropriação, descrevendo em anexo os modelos de planilhas para orientar monitoramento (dos laudos, das negociações, das ações administrativas e judiciais), durante o trabalho de campo presenciava-se a negativa da gestão estadual quanto ao acesso às informações referentes aos processos de forma coletiva, vale salientar que a negativa não se deu exclusivamente aos moradores, mas a outras organizações sociais sensíveis à causa.

Diante da ausência de informações e em virtude da demora no levantamento das indenizações nos processos judiciais, os moradores do Loteamento São Francisco organizaram um ato público a fim pressionar a SEDES em busca de soluções e esclarecimentos quanto às dificuldades encontradas (figura VII). Em consequência desse ato, foi realizado o levantamento⁷⁸ processual relativo às ações expropriatórias,

de desapropriação. Eram dias de vigília no fórum sem nenhuma perspectiva de atendimento, o que aumentava a indignação dos mesmos.

⁷⁸ Após realização de ato público, ficou pactuado que a SEDES, continuaria a realizar o atendimento individualizado das famílias, além de elaborar em conjunto com os moradores e o Comitê Popular da Copa – PE os levantamentos atualizados dos processos de desapropriação do Loteamento São Francisco, a fim de identificar os principais obstáculos ao andamento dos processos.

objetivando identificar os entraves judiciais com vistas a solução – pagamento das indenizações.



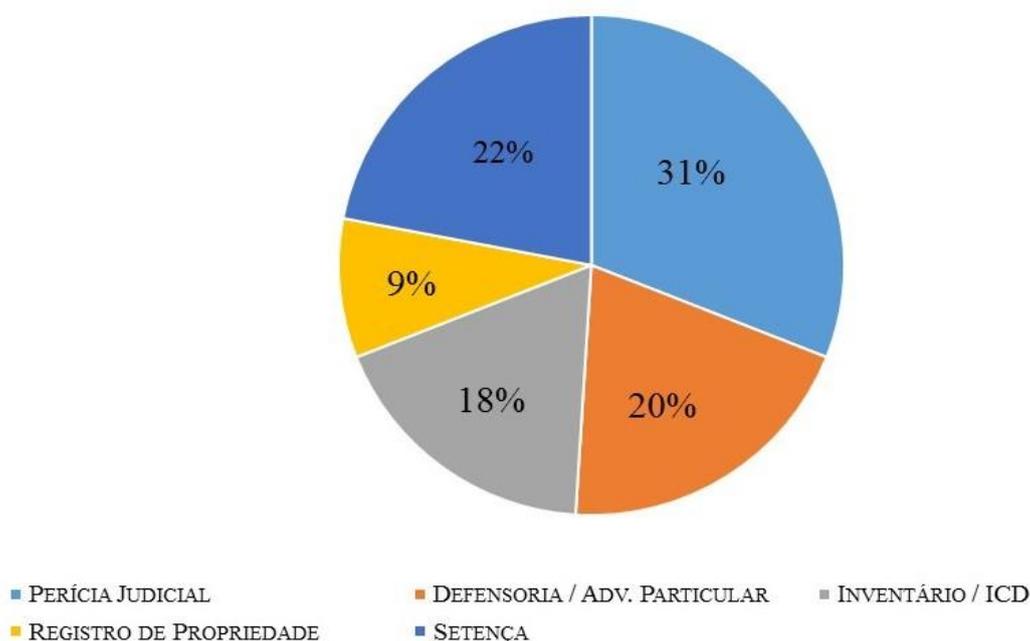
Figura VII– Protesto dos moradores do Loteamento São Francisco, Camaragibe/PE, em frente à Procuradoria Geral do Estado, em março de 2014

Fonte: João Veloso

3.3.2.2.2.1 Levantamento Processual: O reconhecimento dos entraves

Nos 54 (cinquenta e quatro) processos oriundos do tramite judicial, verifica-se que os principais entraves encontrados dizem respeito a: titularidade da propriedade; quitação de débitos fiscais; falta de perícia judicial definitiva; demora na sentença; atuação da defesa (defensoria e advogados particulares), conforme descrito no gráfico abaixo.

LEVANTAMENTO PROCESSUAL (LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO)



Quadro 3– Levantamento Processual das ações das famílias desapropriadas do Loteamento São Francisco

Fonte: Comitê Popular da Copa – PE, 2015

O levantamento realizado sinaliza as dificuldades encontradas pelos moradores durante a fase judicial da Etapa Executória. Dessa forma, analisar os motivos que deram causa a morosidade no recebimento das indenizações ajudará a compreensão dos aspectos jurídicos que norteiam as decisões do Judiciário no caso do Loteamento São Francisco.

Em relação à *Perícia* no processo judicial, esta surge da atribuição do juiz no arbitramento do valor da indenização devido à impossibilidade de acordo entre as partes. Diante disso, ao juiz é facultado a nomeação de perito para confecção do laudo de avaliação, que o auxiliará no arbitramento do valor indenizatório final. O artigo 14 da Lei 3.365/41 prevê também que possam ser indicados peritos assistentes para confecção dos laudos. Neste sentido o laudo pericial é um elemento relevante no processo de desapropriação visto que ele servirá como elemento temporal considerado para incidência da correção monetária ao valor arbitrado na indenização pelo juiz (HARADA, 2002).

Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens. Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito (BRASIL, 1941).

Em relação aos processos referentes à desapropriação do Loteamento São Francisco, pode-se identificar que os problemas em relação à perícia referem-se à demora dos peritos na entrega dos laudos e nos esclarecimentos solicitados pelas partes ou pelo juiz. Nesses casos, o juiz tem a prerrogativa de intimar o perito sob pena de substituição. Todavia, essa prerrogativa foi pouco utilizada no caso, e muitos processos passaram meses bloqueados à espera da perícia judicial.

Outra problemática está no conteúdo dos laudos de avaliação, que se restringiram à avaliação do terreno e às benfeitorias sem levar em consideração as perdas materiais impostas pela remoção, como foi visto anteriormente. Segundo a ONU (2010), a indenização deve cobrir os custos materiais e não materiais provenientes da desapropriação, inclusive perdas de renda, de benefícios sociais, acesso aos serviços públicos, entre outros fatores que oneram o expropriado.

Outro obstáculo observado no contexto da desapropriação do Loteamento refere-se à ***Titularidade da Propriedade***, definida enquanto requisito legal, sua ausência foi um dos entraves presentes nos processos judiciais, conforme tabela acima. Alguns expropriados não possuíam o registro da propriedade oficiado em Cartório de Registro de imóveis, muito embora, detinham a posse do contrato de compra e venda, além de provas necessária comprobatórias de mais de 30 anos de moradia no local.

Contudo, a interpretação utilizada pelo Judiciário da comarca de Camaragibe, foi baseada na literalidade da lei de desapropriação (Lei 3365/41). Conforme apresenta o art. 34 da Lei de desapropriação:

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 (BRASIL, 1941, grifo nosso).

Nesse contexto, juízes do Fórum Municipal de Camaragibe limitaram-se a interpretações restritivas à lei supracitada para tratar das questões referentes à titularidade. A comprovação do registro da propriedade no Cartório de Imóveis passa a ser o único elemento de comprovação de titularidade, restringindo o pagamento das indenizações à apresentação do mesmo. No entanto, o entendimento dos Tribunais

Superiores aduz para o direito à indenização ao expropriado que detêm apenas a posse, sem o registro em cartório, assim segue abaixo alguns julgados da corte superior que reconhecem esse direito.

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMINISTRATIVO - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE - DESAPROPRIAÇÃO - POSSE - INDENIZAÇÃO AO DETENTOR DA POSSE - POSSIBILIDADE - SÚMULA 83/STJ. *O expropriado que detém apenas a posse do imóvel tem direito a receber a correspondente indenização.* Precedentes REsp 1118854/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, DJe 28/10/2009; REsp 953.910/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 10/09/2009; REsp 769.731/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, DJ 31/05/2007 p. 343; REsp 184.762/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, DJ 28/02/2000 2. Agravo regimental desprovido. REsp 1118854/SP (1261328 BA 2009/0242583-0, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/04/2010, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/04/2010)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO. POSSE. INDENIZAÇÃO AO DETENTOR DA POSSE. POSSIBILIDADE. ART. 463 DO CPC. NÃO VIOLAÇÃO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. SÚMULA 83/STJ. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente em assegurar ao possuidor o direito à indenização pela perda do direito possessório, sendo que a exigência do art. 34 do Decreto-lei n. 3.365/41 impõe-se quando há dúvida sobre o domínio decorrente de disputa quanto à titularidade do bem. A oposição de que trata o art. 34 do Decreto-lei n. 3.365/41 somente pode advir de terceiros possuidores de outro título suficiente para demonstrar a incerteza quanto ao domínio do bem, não podendo ser ajuizada a ação pelo expropriante (REsp 514.803/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.6.2003, DJ 30.6.2003, p. 233). 3. In casu, decidiu o Tribunal a quo, com soberania na análise das circunstâncias fáticas, que os agravados são **titulares de direitos possessórios firmados sobre a área reclamada na expropriação. De tal sorte, comprovada a condição de possuidor do imóvel desapropriado, e não havendo oposição fundada** (art. 34 do Decreto-lei n. 3.365/41), **séria e justa, por terceiros, não há óbice para o levantamento autorizado pela decisão impugnada.** Não havendo razões para intervenção desta Corte. 4. Nos termos do enunciado da Súmula 83/STJ: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." Agravo regimental improvido.343.365343.365 (1226040 SP 2010/0211428-9, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 07/04/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/04/2011)

Diante da ausência do registro, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), exposta acima, reconhece o direito do possuidor do imóvel à indenização,

quando, após as diversas diligências realizadas, não houver oposição fundada quanto à propriedade, além de comprovadas as condições de possuidor do imóvel desapropriado, o que autoriza o julgamento por equidade e dispensa a legalidade estrita.

Ainda de acordo com o STJ, a prova documental passa a legitimar os possuidores da área desapropriada, haja vista que não há oposição de terceiros, e que os pressupostos fáticos para a declaração de usucapião⁷⁹ encontram-se consolidados. Dessa maneira, não há motivos para o impedimento do levantamento da indenização.

O STJ também reconhece o direito à indenização aos detentores da posse ao afirmar que, “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. Antônio Nader). Diante do exposto, observa-se que a exigência do Judiciário de Pernambuco quanto à titularidade da propriedade, caracteriza mais um entrave à concretização dos direitos inerentes aos moradores, além de representar a total desconexão com a jurisprudência dos Tribunais Superiores.

No contexto da defesa dos expropriados, muitas dificuldades foram encontradas. A começar pelo descumprimento do compromisso firmado pela gestão estadual em promover, aos moradores, o acompanhamento jurídico até a conclusão do processo, conforme apresentado anteriormente na análise da fase administrativa.

Em relação à **Defensoria**, foi disponibilizada uma defensora pública para acompanhar todos os casos de desapropriação, contudo a mesma acumulava outras funções na instituição, o que indica ter sido o fator limitador da prestação da assistência jurídica. O atendimento da defensora designada, era realizado uma vez por semana, em um turno, o que não supria a demanda real do Loteamento, ocasionando um desgaste com os moradores haja vista que muitos passavam o dia no Fórum à espera de informações relacionadas ao processo. Além disso, essa prerrogativa de assessoramento

⁷⁹ As provas comprobatórias de mais de trinta anos de moradia no Loteamento São Francisco são indícios que apontam a existência dos pressupostos fáticos que ensejariam a concessão de usucapião. De acordo com o Art. 9º do Estatuto das Cidades: “*Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural*”. Assim, a existência dos pressupostos – posse para fins de moradia, em até 250 m², por cinco anos ininterruptos, sem oposição – consubstanciaria o direito dos moradores ao recebimento da indenização, não sendo necessário o ingresso da ação de usucapião, visto que esta retardava a resolução do pleito (levantamento da indenização pelo morador atingido).

gratuito não foi garantida a todos moradores, e diante dessa ausência, muitos se viram obrigados a contratar advogados particulares para acompanhar o processo.

Segundo a ONU (2010), “deve-se garantir e facilitar o acesso e aconselhamento jurídico, técnico ou outro tipo à população atingida, para que ela possa compreender e defender seus direitos”, sendo as Defensorias, o Ministério Público, Comissões de Direitos Humanos, Conselho Tutelar, movimentos sociais de luta pela moradia, órgãos de comunicação social/ imprensa, assistência jurídica em universidades, entre outras instituições listadas, que cumprem o papel de garantir o acesso à Justiça.

Além disso, na análise dos processos, observa-se que, poucos moradores acompanhados pela Defensoria Estadual contestavam o valor indenizatório, o que corrobora com depoimentos feitos em reunião, em que alguns moradores afirmavam que foram orientados a aceitar o valor proposto pelo governo de Pernambuco sob o argumento de que a recusa acarretaria demora processual, e conseqüentemente a demora no recebimento da indenização.

No que se refere a **Quitação de Débitos Fiscais inerentes à Propriedade**, de acordo com o art.34 do DL 3.365/1941, o levantamento do valor indenizatório é condicionado também a quitação das dívidas fiscais que recaem sobre o bem expropriado. Essas dívidas fiscais incidente no bem, relacionam aos impostos: IPTU (Imposto Predial Urbano) e ITCMD/ ICD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação). O primeiro de competência municipal e o segundo de competência estadual.

Como o Loteamento São Francisco, que existe há mais de 70 anos, é natural que débitos referentes a imposto de transmissão existam, até pela natureza familiar do local, os lotes eram transmitidos sem a devida observância a burocracia exigida e o pagamento dos impostos que incidiam na transferência do bem.

A cobrança desses débitos foi um dos agravantes levantados pelos moradores, haja vista que muitos não tinham condições financeiras para efetuar a quitação dos mesmos. Como as indenizações foram estabelecidas abaixo do valor de mercado, a quantia devida quando deduzida do valor indenizatório, contribuía, de certa maneira, para impossibilitar que o expropriado adquirisse outro bem equivalente e retornasse as condições anteriores à desapropriação.

No que diz respeito aos **Despachos e Sentenças**, observou-se que a atuação do Judiciário em Pernambuco, é considerada, pelas estatísticas e pelos moradores, um dos maiores entraves encontrados. Diante da falta de êxito da etapa administrativa, caberá aos juízes concluir o processo de desapropriação, atendendo ao preenchimento de todos os requisitos legais, visto que todo o procedimento de desapropriação finda com a sentença do juiz, a qual se constituirá como título hábil para a transferência da propriedade do bem e registro imobiliário.

Na análise dos processos foram identificado como maiores entraves as questões referentes à demora do Judiciário nos despachos e sentenças, bem como a criação de óbices aos processos, inerentes à interpretação estreita do caso concreto – Loteamento São Francisco – cumprindo à legalidade estrita contida na lei de desapropriação Lei 3.365/41 em prejuízo ao cumprimento da própria Constituição de 1988 que prevê a proteção ao direito à moradia.

Os juízes do Fórum Municipal de Camaragibe, no cumprimento da legalidade estrita contida na lei de desapropriação, criaram obstáculos aos processos. Além de proferir os mandados de imissão de posse, sem a garantia ao direito à moradia, conforme relatos anteriores, os direitos inerentes aos expropriados foram ignorados. Além disso, das três Varas existentes no Fórum Municipal de Camaragibe⁸⁰ apenas uma era dirigida pela juíza titular (3ª Vara) e nas outras Varas, juízes substitutos assumiam temporariamente a demanda, essa troca dificulta ainda mais o andamento dos processos, por não existir uma Vara especializada em desapropriação e pelo tempo que o novo juiz levava para ter conhecimento ao processo.

Segundo Santos (2011), em seu livro “Para uma revolução democrática da justiça”:

Os tribunais contribuiriam, do ponto de vista da democracia material, se estabelecessem uma ligação entre as disputas individuais que avaliam e os conflitos estruturais que dividem a sociedade. Contudo, a resposta habitual da justiça a esse tipo de conflito é trivializa-los e despolitiza-los através de procedimentos rotineiros que individualizam a disputa ou evitam-na, retardando a decisão. (SANTOS, 2011, p. 102).

⁸⁰ O local da desapropriação define o fórum competente para instaurar o processo. Assim, o Fórum de Camaragibe é competente para julgar as ações de desapropriações relacionadas ao Loteamento São Francisco.

Muitos processos estão pendentes, à espera de despacho ou sentença do juiz, o que vem acarretando prejuízos irreparáveis aos expropriados. Ao analisar com cuidado o caso do Loteamento percebe-se que a redução da atuação jurisdicional à Lei 3365/41 parece ser intencional, visto que a gestão do Governo do Estado atuante na desapropriação já utilizava o argumento da mesma lei para justificar a retirada das famílias ainda na etapa administrativa, impossibilitando a implementação de um direito equânime.

Os entraves processuais descritos acima maculam o princípio da jurisdição,⁸¹ o que conseqüentemente impossibilita chegar à decisão mais justa, que reconheça os diversos direitos que envolve a questão. Ao longo dessa análise percebe-se que a jurisprudência, os acordos internacionais, as portarias e legislações nacionais que resguardam os direitos dos expropriados foram desconhecidos em detrimento da estrita legalidade prevista na Lei Geral das desapropriações (DL nº 3.365/41).

A mesma realidade pode corresponder a uma diversidade de direitos, desprezar o fenômeno da pluralidade jurídica seria supervalorizar o valor segurança em detrimento de outro valor tão mais importante para o sistema jurídico, que é a justiça das decisões (CAMBI; NALINI, 2003, p.93).

A prestação judicial não pode causar prejuízos aos expropriados como foi no Loteamento São Francisco, os mandados de imissão na posse proferidos pelos juízes não tutelavam o direito à moradia em conflito com o procedimento expropriatório. O desprezo dos juízes para a pluralidade de direitos que envolvem o instituto expropriatório, e a demora processual é causa concorrente para implementação da injustiça, ocasionando danos irreparáveis à comunidade expropriada.

Atualmente, o campo da interpretação do direito sofreu mudanças consideráveis, “o direito deixa de se vincular ao ‘império da lei’ do positivismo em direção à “constitucionalização da ordem jurídica do pós-positivismo” (ACUNHA, 2013, p. 11 – grifo do autor). Isso ocorre em virtude da mudança para o Estado Democrático de Direito, o que significa que o Direito foi constitucionalizado, assim, o

⁸¹ Os princípios da juridicidade impõem à administração pública o dever de conformidade dos seus atos com todos os princípios constitucionais e com a Constituição. Este princípio, exerce o controle sobre os atos da gestão pública, visto que, amplia-se tanto a verificação da legalidade presente no ordenamento jurídico, quanto os princípios constitucionais, sejam eles implícitos ou explícitos, a fim de verificar se o ato administrativo está em conformidade com o ordenamento jurídico como um todo (MORAES, 2004).

ordenamento jurídico passa a ser visto em sua complexidade incluindo, para além da lei, os princípios gerais do direito como espécie normativa, que igualmente a lei passam a ser aplicável à vida dos indivíduos e do Estado (ACUNHA, 2013).

Isto posto, quando o Poder Judiciário e o Executivo atuarem em questões que envolvem a concretização de direitos fundamentais, estes têm o dever de agir, ainda que não disponha de uma lei que autorize a prática do ato, haja vista que os direitos fundamentais se constituem como base moral de uma comunidade de princípios constitucionais que não podem ser suprimidos da ordem jurídica. Além disso, a morosidade do Judiciário em relação aos processos de desapropriação, não pode ser acolhida como regra, por ocasionar danos irreparáveis. No Loteamento São Francisco, a prestação tardia acarretou danos irreversíveis, constituindo-se como a própria injustiça haja vista a prestação jurisdicional imperfeita.

O ilustre mestre Rui Barbosa afirma:

[...] justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra (sic) com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinqüente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente (BARBOSA, 1921).

Observa-se que o Judiciário, a quem cabia a invalidação do ato discricionário da administração, operou, na desapropriação do Loteamento São Francisco, em conjunto com o Estado, haja vista que os mandados de imissão na posse foram proferidos sem a observação dos devidos dispositivos legais de proteção ao direito à moradia, à dignidade da pessoa humana e até ao direito de propriedade. Além disso, os entraves colocados pelos magistrados distanciavam os moradores atingidos da concretude dos direitos constitucionalmente garantidos, lesando ainda mais aqueles que desde da Fase Declaratória sentem o impacto da desapropriação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do megaevento no Brasil (Copa do Mundo 2014) não se desenvolveu de maneira diferente dos padrões historicamente estabelecidos em outros países-sede, ou seja, a valorização imobiliária, o desalojamento de populações e a explosão de gastos públicos caracterizaram o processo vivenciado pelo país. Esse processo impactou diretamente na vida de aproximadamente 250.000 mil pessoas que tiveram seus direitos afetados em detrimento de obras e projetos relacionados ao evento em questão. Nota-se que a atuação do poder público brasileiro no contexto do megaevento esteve muito distante dos parâmetros legais que resguardam os direitos humanos e estabelecem procedimentos a serem adotados diante de projetos urbanos relacionados a eventos como a Copa do Mundo 2014.

A obscuridade presente nos processos de desapropriação, ocasionando remoções e despejos forçados, foi a marca impressa no modus operandi da maioria das gestões públicas no Brasil. A desconstituição de direitos como o referente à moradia, à informação, à transparência, à participação, à ampla defesa, ao acesso à justiça, entre outros, cedeu espaço para o desenvolvimento de obras de infraestrutura impactando na dinâmica de comunidades inteiras, como é percebido no caso da desapropriação do Loteamento São Francisco em Camaragibe-PE.

O Loteamento São Francisco, representa uma entre tantas outras localidades atingidas diretamente por obras relacionadas ao megaevento Copa do Mundo 2014. Embora as vítimas desses empreendimentos sejam diferentes, as práticas que orientam a execução pelo Poder Público parecem não se diferenciar de lugar para lugar. A investigação da desapropriação do Loteamento proporcionou a compreensão para além da justificativa construída no argumento das obras estruturadoras relevantes ao desenvolvimento urbano, ela revelou a face mais desumana de um modelo de cidade que em nome do capital viola direitos humanos, como o faz, ao ignorar o direito à moradia dos expropriados.

Famílias, histórias, relações sociais, culturais e comunitárias, tudo isso foi ignorado em função das obras de mobilidade decorrentes do evento Copa do Mundo 2014 em Pernambuco. E diante da impotência histórica dos menos favorecidos, o Governo de Pernambuco com sua mão decidida a empreender, atuava expropriando, o

que resultou na desterritorialização de uma comunidade, alterando a dinâmica da vida de muitos que ali se encontravam há anos e jamais imaginavam deparar-se com um problema como este, pois se tratava de um território legalizado, o que se diferencia de uma ocupação urbana irregular, em que esses processos de retirada são mais frequentes, ainda que de forma discricionária.

O argumento da urgência em “concluir as obras” em decorrência da aproximação ao evento Copa do Mundo 2014 e a decisão empresarial de uma nova produção urbana, justificava a ultrapassagem arbitrária do “topor estatal” sobre a história dos muitos que ali habitavam. Ancorada na ideologia do desenvolvimentismo, a ação do governo de Pernambuco promoveu um processo clássico de desapropriação urbana em torno do qual se observa os limites do planejamento urbano, as insuficiências e os gargalos das leis públicas que circunscrevem os sistemas de ordenamento jurídico urbanístico e, especialmente, as ameaças e os riscos deixados por essa experiência em termos do retrocesso democrático associado ao direito à moradia e ao controle social e público sobre as políticas para as cidades.

A utilização indiscriminada da noção problemática que envolve o conceito de interesse público legitimava as práticas violadoras de direitos, subjugadas à discricionariedade do poder público que se beneficiou da existência do decreto-lei (DL 3.365/41) que regula a desapropriação por utilidade pública. Todavia, a aplicabilidade desse dispositivo legal esteve dissociada da visão sistêmica e integrada que o ordenamento jurídico requer.

Observa-se que o ônus da decisão governamental dissociada da ordem jurídica nacional (CF/88) e internacional (acordos e tratados em que o Brasil é signatário), recai exclusivamente sobre os moradores do Loteamento, afinal, a gestão estadual agia em termos públicos sob o manto de uma legislação contraditória (DL nº 3.365/41) de modo que o próprio Estado estabelecia, a priori, uma hierarquização jurídica sobre o caso que viria a ocasionar uma assimetria no acesso ao direito (neste caso, o direito à moradia), promovendo com isso a produção de mais famílias sem-teto. Esse processo vivido pelos moradores do Loteamento São Francisco não representa somente a violação de direitos, envolve uma análise mais profunda que remete à observação da recorrente negação das populações de baixa renda enquanto sujeitos de direitos.

A utilização do Decreto-lei nº 3.365/41, como elemento legitimador do processo em análise, apresenta uma série de contradições e exceções que, de certa forma, deixam brechas que oportunizam a realização de práticas violadoras de direitos pelo Poder Público. Uma das contradições mais evidente refere-se à previsão da entrada compulsória no imóvel do expropriado (imissão provisória na posse) a partir da publicação do decreto de desapropriação por utilidade pública (fase declaratória do processo de desapropriação), sem o necessário cumprimento do requisito básico da desapropriação que é o pagamento prévio da indenização justa e em dinheiro (considerando como indenização o depósito judicial feito pelo expropriante- Estado).

Outra contradição, encontrada nos dispositivos do DL nº 3.365/41 (Arts. 9º e 20º), refere-se à vedação da análise dos fatores que configurariam a existência da utilidade pública nos processos de desapropriação, tanto pelo judiciário na ação, quanto pelos expropriados na contestação, indicando mais uma brecha para condutas violadoras de direitos, uma vez que a administração pública não poderá ser questionada quanto à legalidade dos seus atos. Além disso, estes dispositivos estariam contrariando a lei maior, CF/88, que expressa, na sessão dos direitos fundamentais que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Art.5º XXXV, CF/88).

Entretanto, para que haja apreciação da existência das prerrogativas que caracterizam a presença do interesse público, os decretos expropriatórios precisariam ser devidamente motivados. A fundamentação que justifica as ações do Estado precisa estar presente em sua totalidade, de forma clara, e ainda deve haver uma ponderação prévia em que fiquem demonstrada a inevitabilidade da desapropriação. Logo, os cálculos dos custos e benefícios da desapropriação devem ser avaliados para além das questões econômicas, incluindo o déficit social gerado na comunidade desalojada pela extinção dos vínculos sociais e de memória local, a desestruturação do comércio local, o desemprego, o encarecimento do custo de vida e de transporte, além da nova demanda por equipamentos e serviços públicos, para aqueles que já tinham acesso a infraestrutura consolidada, como é o caso dos moradores do Loteamento São Francisco.

Portanto, se o objetivo do instituto expropriatório é ressarcir ou mitigar os efeitos relativos à perda do direito de propriedade, este não pode desconsiderar a multidimensionalidade de direitos vinculados à propriedade como o direito à memória,

direito de territorialidade, direito à cidade, entre outros direitos como o de garantir à participação dos moradores na tomada de decisão nas políticas urbanas.

Ademais, por se tratar de desapropriação motivada por execução de obras atreladas a megaeventos, há uma série de procedimentos e recomendações previstas no ordenamento jurídico internacional, que resguardam os direitos às comunidades atingidas por obras de grande impacto. Assim, a utilização da ação de remoção/despejo, só será prevista internacionalmente, quando houverem esgotadas todas as alternativas de revisão do projeto, e demonstrada a inevitabilidade da ação mediante estudos de impactos, garantindo aos atingidos um local digno de reassentamento ou indenização justa que proporcione a concretização do direito à moradia, ou seja, as novas condições de moradia não podem ser inferiores às anteriormente vividas pelos atingidos.

Dessa forma, percebe-se que o uso indiscriminado do DL 3.365/41, encontra-se em descompasso com a ordem constitucional, portanto não se adequa ao caso do Loteamento São Francisco haja vista que a desapropriação se funda numa lógica individual e patrimonialista oposta à lógica do ordenamento de supremacia do direito à cidade e à moradia. Neste sentido, observa-se a existência de um ordenamento jurídico repleto de instrumentos que poderiam nortear as escolhas do poder público, promovendo a redução dos impactos da desapropriação, porém a não escolha, muitas vezes intencional, infelizmente tem sido a regra no contexto desse novo modelo de (re)produção dos espaços urbanos.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995.

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. **Texto-base: A Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado Democrático de Direito**. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2013. (Pós-graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=163>>. Acesso em: 14 jun. de 2014.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA (ANCOP). **Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**. *Dossiê*, 2012. http://www.apu_blica.org/wp-content/uploads/2012/01/DossieViolacoesCopa.pdf. Acesso em: 14 jun. de 2014.

_____. **Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**. *Dossiê*, 2014. <http://br.boell.org/pt-br/2014/11/14/dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-brasil-2014>. Acesso em: 14 jun. de 2014.

AGROSINO, Michael. Etnografia e observação participante. **Coleção Pesquisa Qualitativa**, coord Uwe Flick, 2008.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**. V. 48, t. 2, 1921.

BARTELT, Dawid Danilo. **Introdução**. In: PAULA, Marilene de. *Copa para quem e para quê? Um olhar sobre os legados dos mundiais de futebol no Brasil, África do Sul e Alemanha*. Marilene de Paula, Dawid Danilo Bartelt (organizadores). – Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1981. Regulamenta a desapropriação por utilidade pública. Brasília, DF, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em 03 de fev. de 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 17 out. 2013.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos Ministério das Cidades nº 4, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>> Acesso em 02 fev. de 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 127**, de 16 de setembro de 2011, Brasília, 2011. Disponível em http://www.lex.com.br/legis_23131040

[RESOLUCAO RECOMENDADA N 127 DE 16 DE SETEMBRO DE 2011.aspx](#)
Acesso em 02 fev. de 2015.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. - Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: < <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>> Acesso em 02 fev. de 2015.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos direitos**. Tradução: Regina Lira. 2ª Tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTEGA, L. R. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. In: *Periódico de Divulgação Científica da FALS*. Ano I - Nº 02- Março de 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C., **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. São Paulo: EESP-FGV, 2010. (Texto para Discussão, n.274).

BROUDEHOUX, Anne-Marie. **Mega Eventos: futuro do planejamento ou o planejamento como futuro? e-metropolis**, nº03 – ano 1 – dezembro de 2010 [entrevista], p. 29-34.

CAMBI, Eduardo; NALIN, Paulo. **O controle da boa-fé contratual por meio dos recursos de estrito direito**. In: NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outros meios de impugnação às decisões judiciais*. Série 7. São Paulo: RT, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização?** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2297, 15 out. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13680>> acessado em 19 jun. 2014.

CAVALCANTI, Lea de Barros. **O mito do desenvolvimento e a (re)produção de cidades** – estudos de caso, a Cidade da Copa em Pernambuco – Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O Conceito de Interesse Público no Estado Constitucional de Direito**. Revista da ESMESC, v. 20, n. 26, 2013, p.223-248.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos** – 3. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2003.

CORREIA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3.ed. - São Paulo: Ática, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, v.1, 1993, p.26-391.

_____. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia. **Direito à moradia:** O que é, para quem serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. In: FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum 2014. p. 13-23.

FERNANDES, Luis. **Para além dos jogos:** os grandes eventos esportivos e a agenda do desenvolvimento nacional. In: JENNINGS, Andrew. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* / Andrew Jennings, Raquel Rolnik; Antonio Lassance ... [et al.]. – 1.ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, p. 57-64.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Um teatro milionário.** In: JENNINGS, Andrew. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* / Andrew Jennings, Raquel Rolnik; Antonio Lassance ... [et al.]. – 1.ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, p.7-16.

_____; MOTISUKE, Daniela. **A efetividade da implementação de zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro:** uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. p. 43.

GOMES, Wilton Luis da Silva. **Inovações no regime jurídico das desapropriações.** 2009, 231f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p.86.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano** / Mark Gottdiener. – 2. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação:** doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** 4.ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

_____. **O enigma do capital:** e as crises do capitalismo. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

_____. **O direito à cidade.** Revista Piauí. Edição 82. Julho de 2013.

HIRSCH, Joachim. **Globalização e mudança social:** o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.19, n.1, p.9-31, 1998.

HUMBERT, Georges Louis Hage. A ação de desapropriação por utilidade e os requisitos para a concessão de imissão provisória na posse. *Revista Jus Navigando*, Teresina, ano 13, n.1960, 12 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11923>> Acesso em: 1 fevereiro 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha** – os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 4ª ed. São Paulo: Centauro, 1998.

LEVANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos direitos humanos na ordem internacional**. Editora Forense, 1984.

LIMA, Thiago Arruda Queiroz. **A dialética da efetividade dos direitos humanos sob o capitalismo: a experiência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**. 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

LOSURDO, Domenico. **Contra-História do Liberalismo**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2006.

MARICATO, Ermínia. **A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana**. In: JENNINGS, A.[et al.] *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* – 1.ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, 17-24.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política (Introdução)**. In: Os pensadores. São Paulo: Abril, 1978, p. 107.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros: São Paulo, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Daniel Cardoso de; PINTO, Helena Elias. **Entre a discricionariedade legítima e a arbitrariedade camuflada: os impactos dos novos paradigmas de juridicidade democrática no exercício da função administrativa**. In: Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça; Irene Patrícia Nohara; Roberto Correia da Silva Gomes Caldas. (Org.). *Direito e administração pública* I. 22. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 7-532.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MORAIS, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. **O Direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil**. In FERNANDES, Edésio; AFONSIN, Betânia (Coord.) *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.141-160.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Legislativa – Administrativa – Judicial, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NASCIMENTO, Alexandre Sabino de. **A metrópole e as perfídias do capital: uma análise da relação entre Estado, megaeventos esportivos e grandes projetos de desenvolvimento urbano na (re)produção do capital e da cidade contemporânea**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, p. 35-58, 2014.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1975.

OLIVEIRA, Larissa Pinha de; et al. **Interesse público e desapropriação: o caso dos megaeventos no Rio de Janeiro**. *Em Tempo*. Marília, V.13, 2014. <<http://revista.univem.edu.br/index.php/emtempo/article/viewFile/477/370>>. Acesso em: 14 jun. de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?**, 2010. <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf>. Acesso em 14 de jun. 2013.

PASHUKANIS, E.B. **A teoria geral do direito e o marxismo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PERNAMBUCO. Secretaria Executiva de Desapropriação. **Manual de Procedimentos da Secretaria Executiva de Desapropriação**. 2012. Disponível em <http://www.pge.pe.gov.br/Default.aspx?id=Menu_SEDES_Projetos> Acesso em 31 de jan. 2014.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967** com a Emenda n. 1 de 1969. Tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 126-127.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1980.

PRÉTECEILLE, Edmond. **Cidades globais e segmentação social**. Org. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. *Globalização e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RAMOS, Leonardo Serrat de Oliveira. **Moradia Digna: plurissignificação necessária para a compreensão do mínimo existencial**. 2011. 81f. Trabalho de Conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira. **O planejamento e a gestão metropolitana para Copa do Mundo de 2014: construções e desconstruções na Região Metropolitana do Recife**. In: Ana Ramalho. *Recife: os impactos da Copa do Mundo 2014*. – Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2015.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Faces ativas do urbano: mutações em um contexto de imobilismos**. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p.235-250.

RIBEIRO, Luiz César; SANTOS JR., Orlando dos. **Desafios da questão urbana**. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, n.45, abr. 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.phd?id=906>

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, Pólis, 2001. p. 5-9. (Cadernos Pólis, 4). Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>, acesso em 19 nov. de 2013.

_____. **Política urbana no Brasil**: esperança em meio ao caos?. Revista da ANTP, São Paulo, 2003.

_____. **10 anos do Estatuto da Cidade**: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

_____. **As vozes das ruas**: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia ... [et al.]. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p.7-12.

_____. **Megaeventos**: direito à moradia em cidades à venda. In: JENNINGS, A.[et al.] *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* – 1.ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, p. 65-70.

SÁNCHEZ, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação**: uma leitura crítica dos modelos emergentes. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. N.1/maio 1999.

_____. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. / Fernanda Sánchez. – 2.ed. – Chapecó, SC,: Argos, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SARMENTO, Daniel (Coord). *Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro**. Caderno de Pesquisa 7 - Políticas Públicas e Inclusão Social: A Visão das Organizações Não Governamentais, 1997, p.65-80.

_____. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

SODRÉ, Eurico. **A desapropriação**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Desenvolvimento Urbano: A Problemática da renovação de um “conceito”- problema**. *Revista Território*, ano 111, nº 5, jul./dez. 1998.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Desapropriação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 3.ed. São Paulo: Petrópolis, 2011.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Otilia Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato. *A Cidade do Pensamento Único: desmanchado consensos*. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **Quando a cidade vai às ruas**. In: MARICATO, Ermínia ... [et al.]. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p.35-40.

_____. **Como serão nossas cidades após a Copa e as Olimpíadas?** In: JENNINGS, A.[et al.] *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?* – 1.ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, p. 71-78.

ANEXO

ANEXO I FORMULÁRIO DE PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO – PAI

 <small>Secretaria de Contabilidade Geral do Estado</small> PERNAMBUCO <small>GOVERNO DO ESTADO</small>	SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO 201446170 // 5821																																																				
PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO – PAI FORMULÁRIO DE SOLICITAÇÃO		Nº <input style="width: 50px;" type="text"/>																																																			
<input checked="" type="checkbox"/>	Pedido de Informação	<input type="checkbox"/>	Pedido de Reclassificação da Informação	<input type="checkbox"/>	Pedido de Desclassificação da Informação																																																
DADOS DO SOLICITANTE																																																					
<input checked="" type="checkbox"/>	Pessoa Física		<input type="checkbox"/>	Pessoa Jurídica																																																	
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%;">*Nome/ Razão Social:</td> <td colspan="5">[REDACTED] Comitê Popular da Copa PE</td> </tr> <tr> <td>Endereço:</td> <td colspan="5">[REDACTED]</td> </tr> <tr> <td>Bairro:</td> <td colspan="5">Derby</td> </tr> <tr> <td>Município:</td> <td>Recife</td> <td>UF:</td> <td colspan="3">PE</td> </tr> <tr> <td>CEP:</td> <td colspan="5">52010-060</td> </tr> <tr> <td>Telefone:</td> <td colspan="2"></td> <td>Celular:</td> <td colspan="2">[REDACTED]</td> </tr> <tr> <td>*E-mail:</td> <td colspan="5">comitepopulardacopa@gmail.com</td> </tr> <tr> <td>*RG:</td> <td>[REDACTED]</td> <td>*CPF:</td> <td>[REDACTED]</td> <td>*CNPJ:</td> <td></td> </tr> </table>						*Nome/ Razão Social:	[REDACTED] Comitê Popular da Copa PE					Endereço:	[REDACTED]					Bairro:	Derby					Município:	Recife	UF:	PE			CEP:	52010-060					Telefone:			Celular:	[REDACTED]		*E-mail:	comitepopulardacopa@gmail.com					*RG:	[REDACTED]	*CPF:	[REDACTED]	*CNPJ:	
*Nome/ Razão Social:	[REDACTED] Comitê Popular da Copa PE																																																				
Endereço:	[REDACTED]																																																				
Bairro:	Derby																																																				
Município:	Recife	UF:	PE																																																		
CEP:	52010-060																																																				
Telefone:			Celular:	[REDACTED]																																																	
*E-mail:	comitepopulardacopa@gmail.com																																																				
*RG:	[REDACTED]	*CPF:	[REDACTED]	*CNPJ:																																																	
DADOS DA SOLICITAÇÃO																																																					
Órgão/Entidade Demandada:		Secretaria das Cidades																																																			
Forma de Recebimento da Resposta:		<input checked="" type="checkbox"/>	E-mail																																																		
		<input type="checkbox"/>	Pela internet (sistema)																																																		
		<input type="checkbox"/>	Impressa (com custos)																																																		
Solicitação detalhada*: Considerando o direito de acesso à informação garantido no art. 5, item 14 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela lei 12.527/11 e a participação da população e de associações da sociedade no acompanhamento de projetos de desenvolvimento urbano como diretriz geral da política urbana, prevista no item II, do art. 2º da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), solicitamos as seguintes informações: 1: Cópia dos Projetos atuais de ampliação do Terminal Integrado de Camaragibe e Ramal da Copa; 2: Se tais obras ainda serão realizadas. Caso não, qual será a destinação da área onde antes estava localizado o Loteamento São Francisco e que foi desapropriado para tais intervenções.																																																					
Assinatura: [REDACTED]		Data: 25/07/2014																																																			
Para uso exclusivo do Órgão/Entidade Teor da Decisão: Prezado Sr. Rodrigo Rafael, Conforme solicitado segue planta gerencial do Ramal da Copa. Quanto ao Terminal de Camaragibe, o projeto está em elaboração e poderá ser disponível quando estiver concluído. A área do Loteamento São Francisco, que foi desapropriado, receberá intervenções para as obras desse Terminal. Para esclarecer qualquer dúvida sobre os projetos, o senhor pode entrar em contato com a Secid, através																																																					

Gerência de Comunicação
 Secretaria das Cidades
 Matr. 317688-6

ANEXO I – Resposta do Governo do Estado de Pernambuco ao Pedido de informação feito pelo comitê Popular da copa a respeito do Projeto de Ampliação do Terminal Integrado de Passageiros em Camaragibe e o Ramal da Copa