



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL

ELAINE GOUVEIA OLIVEIRA

**A COPA DO MUNDO FIFA 2014 E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA:
UM ESTUDO DAS REMOÇÕES FORÇADAS NA EXECUÇÃO DO PROJETO
DO VLT PARANGABA-MUCURIBE EM FORTALEZA-CE.**

FORTALEZA

2013

ELAINE GOUVEIA OLIVEIRA

**A COPA DO MUNDO FIFA 2014 E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: UM
ESTUDO DAS REMOÇÕES FORÇADAS NA EXECUÇÃO DO PROJETO DO VLT
PARANGABA-MUCURIBE EM FORTALEZA-CE.**

Monografia submetida à Coordenação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa.

Fortaleza

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- O48c Oliveira, Elaine Gouveia.
A copa do mundo FIFA 2014 e o direito à moradia adequada: um estudo das remoções forçadas na execução do projeto do VLT Parangaba-Mucuripe em Fortaleza-CE / Elaine Gouveia Oliveira. – 2013.
91f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Direitos Humanos.
Orientação: Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa.
1. Direito à moradia - Fortaleza (CE). 2. Direitos fundamentais. 3. Copa do mundo (Futebol). 4. Remoção (habitação). I. Feitosa, Gustavo Raposo Pereira (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

CDD 342.74

ELAINE GOUVEIA OLIVEIRA

A COPA DO MUNDO FIFA 2014 E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA: UM
ESTUDO DAS REMOÇÕES FORÇADAS NA EXECUÇÃO DO PROJETO DO VLT
PARANGABA-MUCURIBE EM FORTALEZA-CE.

Monografia submetida à Coordenação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque
Universidade Federal do Ceará

Mestranda Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Universidade Federal do Ceará

A Diego Marcelo de Oliveira Alves.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Gustavo Raposo Pereira Feitosa pelo sempre disponibilizado apoio, prestado desde o primeiro momento, à concretização desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque e à mestranda Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma pela gentileza em aceitarem o convite para compor a banca examinadora deste trabalho.

Aos meus pais e a meu irmão, Eládio.

Às minhas tias e tios, primos e primas, avós e avôs tão fundamentais em conselhos, carinho e oração para que esse estudo fosse concretizado.

Ao meu amor, meu lugar, Ubirajara Jr., por tudo o compartilhado, pelo intangível.

A Diego Marcelo de Oliveira Alves e seus familiares, pela oportunidade de ter vivenciado parte da iluminada existência do meu amigo, irmão, de forma tão intensa, tão bonita; de tê-lo sempre nas melhores lembranças, nos gestos de amor, nas risadas típicas, na indignação pelos ideais de justiça e amor, e em toda a sinestesia do carinho, da fidelidade, poesia e aventura tão peculiares.

Aos amigos anjos da guarda, por toda a orientação, ajuda, dedicação, solidariedade e carinhos desprendidos, tão essenciais em um contexto de exceção, sem os quais a apresentação do presente trabalho seria impossível: Ubirajara Jr., Odécio, Luana, Lia, Renata, Sofia e Talita.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), pela nutrição teórica e prática dos ideais de amor e justiça; pela formação, estudo e espaço de disputa do Direito, de modelo de sociedade; pela esperança nas profundas e paradigmáticas mudanças. A todas as gerações cajuanas, em especial: Sinara, Brunna, Paulo, Rafael, Sofia, Julian, Seledon, Marcos, Cecilia, Talita, Miguel, Diego, Dillyane, Acássio, Eginaldo, Jéssica, Julianne, Germana, Raiane, Ladislau.

Ao Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária – NAJUC e ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária – SAJU, e ao Escritório Frei Tito de Alencar – EFTA, pelos amigos e pela parceria na militância.

Aos meus grandes amigos que cultivei na faculdade, na militância, no se reconhecer no outro, muito amados: Raiane, Germana, Luana, Odécio, Julianne, Sofia, Marina, Lia, Renata, Sinara, Brunna, Marília, Kauhana.

À Promotoria de Combate à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, em especial aos muito queridos Dr. Anaílton, Dra. Roberta, Thiago, Lívia, Lídia, Stella, Marcelo, Renata, Diogo, Marcus e Anna Judith, pelo suporte emocional, intelectual e todo o carinho compartilhados em um contexto de permanente necessidade de reafirmação de fé na humanidade.

Aos queridos do grupo de estudos Copa e Direitos Humanos, que pude articular enquanto monitora bolsista da COFAC-UFC, por toda a confiança depositada, por toda a troca de experiências, e indignação, e vontade de fazer do Direito um instrumento para as lutas e mudanças sociais.

“Só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem portanto a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal que está terminando sua existência: o humanismo do homem urbano para o qual e pelo qual a cidade e sua própria vida cotidiana na cidade se tornam obra, *apropriação*, valor de uso (e não valor de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, do domínio sobre a natureza material.”. Henri Lefebvre.

RESUMO

No presente trabalho se faz a análise da promoção e respeito do direito à moradia adequada e a necessidade de sua supremacia, no contexto dos preparativos para recepção do megaevento Copa do Mundo FIFA 2014, em Fortaleza-CE

Nesse contexto, prevê-se a execução do VLT no eixo Parangaba-Mucuripe. As irregularidades formais e materiais no conteúdo de seu projeto e na condução do licenciamento da obra, somadas às arbitrariedades na realização das políticas públicas, caracterizam a violação do direito à moradia adequada e o instituto das remoções forçadas.

Por fim, estabelece-se a análise da proporcionalidade no estabelecimento de limites ao direito à mobilidade urbana e ao direito à moradia adequada, chegando-se à conclusão da necessidade imperiosa do reconhecimento da supremacia do direito à moradia adequada no caso concreto.

PALAVRAS-CHAVES: Copa do Mundo. Remoções Forçadas. Direito à Moradia Adequada. Direito à Cidade.

ABSTRACT

The present paper analyses the promotion and respect to the right to adequate housing and the need of its supremacy in the context of preparations to the mega event 2014 FIFA World Cup's reception in Fortaleza-CE.

In this context, is expected the execution of VLT in the Parangaba-Mucuripe way. The formal and material irregularities in its project and work's licensing conduction, added to the arbitrariness in the implementation of public policies, characterizes the violation of the right to adequate housing and the institute of forced evictions.

At last, takes place the proportionality analysis in establishing limits to the right to urban mobility and the right to adequate housing. Finally, arrives the conclusion of the imperative need of recognizing the supremacy of the right to adequate housing in this case.

KEYWORDS: Word Cup. Forced Evictions. Right to adequated housing. Right to the city.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
METROFOR	Metrô de Fortaleza
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará
SEMACE	Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1	Introdução.....	10
2	O Direito humano fundamental à moradia adequada e o contexto da cidade mercadoria.....	12
2.1	O direito humano fundamental à moradia adequada.....	12
2.1.1	O direito à moradia adequada.....	12
2.1.1.1	Conceito de moradia adequada.....	12
2.1.1.2	Dispositivos legais sobre o direito à moradia adequada.....	16
2.1.1.2.1	As normas de direito internacional e seu <i>status</i> hierárquico no Direito Brasileiro	17
2.1.1.2.2	As normas de direito interno.....	22
2.2	O Direito à moradia adequada como direito humano fundamental e a dignidade da pessoa humana.....	26
2.3	Eficácia do direito humano fundamental à moradia adequada: a vinculação do Estado (e particulares) no seu respeito, na sua promoção e efetividade.....	30
2.4	O direito à moradia adequada no contexto da cidade-mercadoria.....	32
3.	A violação do direito à moradia adequada em face da execução do projeto do VLT Parangaba- Mucuripe em Fortaleza-CE.	37
3.1	Preparativos para a Copa: A obra do VLT sob a perspectiva estatal.....	37
3.2	A ocupação do solo urbano em Fortaleza e o histórico das comunidades.....	41
3.3	VLT <i>versus</i> moradia adequada.....	44
3.3.1-	as irregularidades e inadequações do conteúdo do EIA-RIMA.....	45
3.3.2	As irregularidades no procedimento de licenciamento e a concessão da licença prévia e de instalação.....	52
3.3.3.	A escolha estatal de política pública.....	58
4.	A necessidade imperiosa da supremacia do direito à moradia adequada no caso concreto.	64
4.1	O instituto das remoções forçadas no caso concreto.....	64
4.2	O direito à mobilidade urbana.....	68
4.3	O princípio da proporcionalidade e a supremacia do direito à moradia adequada no caso concreto.....	72
5	Considerações Finais.....	77
	Referências.....	80

1 INTRODUÇÃO.

Fortaleza será uma das cidades sedes dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014. Para recepcionar o megaevento, está prevista a execução de uma série de obras de infraestrutura nos setores estratégicos (hotelaria, porto, aeroporto, mobilidade urbana e estádios), em parceria da União com os estados e municípios sedes do evento.

Neste contexto, foi o empreendimento VLT Parangaba-Mucuripe contemplado na Matriz de Responsabilidades dos entes federativos, sendo sua finalidade a conexão do setor hoteleiro de Fortaleza ao estádio de futebol Castelão. Para a execução da obra, prevê-se pelo vigente projeto estatal a remoção de milhares de famílias nas 22(vinte e duas) comunidades perpassadas pelo trajeto da obra férrea.

Todo o processo de decisão sobre o projeto, seu conteúdo, licenciamento e inclusão no rol de políticas públicas prioritárias é eivado de crassos vícios materiais e formais, manifestados em irregularidades, inadequações, arbitrariedades e violação de premissas da gestão pública e princípios constitucionais.

Analisando o direito à moradia adequada em um contexto de realização da referida obra de mobilidade urbana, almeja-se aferir a relação de eficácia e efetividade do referido direito fundamental, através da política pública vigente, em especial nos moldes em que vem se dando a execução da obra no caso concreto, e as escolhas estatais a esta relacionadas.

Desta feita, no primeiro capítulo recorre-se à delimitação do conteúdo da moradia adequada enquanto direito humano, fundamental, intimamente associado à garantia da dignidade da pessoa humana, vetor axiológico do Estado Brasileiro.

Já no segundo capítulo, busca-se a análise quanto à caracterização das limitações ao direito à moradia adequada em face da execução do projeto do VLT Parangaba- Mucuripe, nos moldes em que se deu o licenciamento da obra sob o conteúdo do projeto apresentado e a política pública respectiva.

Por sua vez, o capítulo final se propõe a delimitar o conteúdo do direito à mobilidade urbana, relacionando-o ao direito à cidade e aos elementos integrantes deste, tais como o direito à moradia adequada. Isto, visto que uma das justificativas para a execução da obra do VLT é a possibilidade de legado na esfera de Mobilidade Urbana

na capital. Ademais, expõe-se o conteúdo do instituto das remoções forçadas, e traça-se um paralelo com as peculiaridades fáticas e jurídicas do caso em estudo para verificar o estabelecimento de correspondência ao caso concreto, em face das violações do direito à moradia adequada.

Finalmente, estabelece-se a análise da ponderação e proporcionalidade quanto às limitações aos direitos fundamentais à moradia adequada e à mobilidade urbana, destacando-se a necessidade imperiosa de reconhecimento da supremacia do direito à moradia adequada no caso concreto.

2 O Direito humano fundamental à moradia adequada e o contexto da cidade mercadoria.

2.1 O direito humano fundamental à moradia adequada

2.1.1 O direito à moradia adequada

2.1.1.1 Conceito de moradia adequada

Conforme bem leciona Saule, no Brasil

o conjunto das normas do sistema de proteção do direito à moradia adequada decorre da combinação das normas internacionais dos tratados de direitos humanos com as normas da Constituição Brasileira e da legislação infraconstitucional como, por exemplo, o Estatuto da Cidade. (2004, p.87)

Entretanto, antes de adentrarmos propriamente na análise mais detalhada dos institutos normativos referentes ao direito à moradia, importante se faz a reflexão inicial sobre a delimitação conceitual do objeto do direito em estudo, qual seja: a moradia adequada.

Por sua vez, ressalta Rosângela Gomes (2006) que a casa representa não apenas a segurança, mas o aconchego, o lar, a identidade (que também é um direito da personalidade), valores internos da pessoa, que, sem dúvida alguma, fazem parte do contorno do direito à vida com dignidade.

Destaca-se que jamais se poderia conceber como eficaz o direito à moradia adequada tendo-se como referencial a residência de pessoas em uma habitação precária, com meras paredes e um teto, sem infraestrutura que garantisse a coexistência de elementos como segurança, paz e dignidade, como tão comum em nossa cidade, e em tantas regiões do mundo onde a existência do ser humano é colocada em xeque.

Isto, visto que existem padrões mínimos para se caracterizar como própria à habitação a moradia, associados ao respeito e promoção da dignidade da pessoa humana e da própria finalidade do Estado Democrático de Direito, assim como à eficácia e efetividade de seus institutos positivados.

Nesse sentido, dentre os institutos legais que preveem o direito humano à moradia, destacamos a precursora Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art.XXV, assim como o art.11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais (PIDESC) das Nações Unidas, de 1966, que assim dispõem, respectivamente:

1. [art...] Toda pessoa tem direito a um **padrão de vida** capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.[Referência e grifo nosso]

1. [art...] Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a **nível de vida adequado** para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, ONLINE)

Entretanto, é no Comentário Geral n.º 4, sobre o Direito à Moradia Adequada, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1991) e na Agenda Habitat (1996) que encontramos o marco internacional no delineamento do conceito de moradia adequada, não obstante nos instrumentos normativos anteriormente citados, dentre outros, o direito a esta já fosse associado diretamente a um padrão de vida adequado e previsto antes mesmo de sua detalhada delimitação conceitual. Esta, contudo, é essencial para que se inicie o estudo quanto à abrangência do direito a esse instituto jurídico relacionado, como já expusemos.

Assim, no Comentário Geral n.º 4, seção 8, definiu-se como moradia adequada, segundo as finalidades do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aquela na qual se verifica a série de fatores relativos ao direito à moradia abaixo delineados:

- a. Segurança jurídica de posse.
Refere-se ao grau de segurança, independentemente de qual seja o tipo de posse em exercício pelo morador de que não haverá ameaças, perturbação, ingerências arbitrárias ou despejos forçados, visto que lhe deve ser garantido proteção legal.
- b. Disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura.
Refere-se ao acesso permanente a recursos e serviços essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição de seus habitantes. Destacam-se o acesso à

água potável, a serviços de energia, instalações sanitárias e meios de eliminação de resíduos, serviços de emergência, dentre outros.

c. Gastos suportáveis.

Refere-se aos custos financeiros pessoais ou habitacionais associados com a moradia, os quais devem estar em tal nível que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas.

d. Habitabilidade.

Dispõe que a moradia deve oferecer um espaço adequado, de proteção das intempéries e de ameaças à saúde, assim como proporcione a segurança física de seus habitantes.

e. Acessibilidade.

Refere-se ao acesso que todo ser humano deve ter a uma moradia adequada. Devendo, inclusive, haver maior atenção aos grupos vulneráveis, em relação ao alcance de tal quesito, o que gera objetivos políticos importantes na atividade a ser exercida pelo Estado parte, o qual deve assegurar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso à terra com um direito.

f. Localização.

Refere-se ao acesso a partir da moradia aos serviços públicos essenciais, a opções de emprego, transporte. Igualmente, que a sua localização não seja em um ambiente que ameace a incolumidade da saúde de seus habitantes.

g. Adequação cultural.

Refere-se à garantia de expressão da identidade e da diversidade cultural das moradias, através da maneira e do material usado em suas construções, e das políticas nas quais se apoiam. Portanto que, em face de atividades vinculadas ao desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia, além de se assegurar os serviços tecnológicos modernos, não se sacrifique as dimensões culturais ali expressadas.

O Comentário Geral nº7, por sua vez, versa sobre a vedação às remoções forçadas, dispondo sobre o conteúdo do referido instituto, pelo que, em face de sua grande pertinência aos fins que se pretende no presente estudo, será apuradamente analisado posteriormente.

A seu turno, a Agenda Habitat também contribuiu de forma destacável para o delinear conceitual de habitação adequada, além de, assim como o Comentário nº4 acima exposto, e nos outros Comentários Gerais, para estabelecer princípios, metas, compromissos e um plano global de ação visando a orientar a melhoria dos assentamentos humanos, a promoção, o respeito e a garantia da dignidade da pessoa humana. A Agenda foi adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996, em Istambul, e assim dispôs em seu parágrafo 2º do Preâmbulo, conforme aduz SAULE(2004, p.124):

A adequada habitação deve ser sadia, segura, protegida, acessível, disponível e incluir serviços, instalações e comodidades básicas, e o gozo de liberdade frente a discriminações de moradia e segurança jurídica da posse.

Já no parágrafo 43, definiu-se adequada habitação como:

1. mais do que um telhado sobre a cabeça. Adequada Habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação;
2. adequada infraestrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos;
3. que esses componentes tenham um custo acessível.

Destarte, constata-se que a Agenda Habitat ratificou conceitualmente a definição de “adequação” da moradia já esboçado anos antes pelo exposto Comentário Geral nº4.

Ocorre que, além disso, a Agenda em seus parágrafos 40 e 44 também estabelece compromissos para todos terem uma habitação adequada, os quais são de grande importância para o objeto de estudo da presente obra, dentre os quais destacamos os seguintes:

- Promover o acesso de todas as pessoas à água potável, saneamento, especialmente as pessoas que vivem na pobreza, as mulheres, grupos vulneráveis e desfavorecidos;
- Erradicar a discriminação no acesso à moradia e aos serviços básicos, por qualquer motivo, raça, cor, sexo, língua, opinião política, origem nacional ou social, nacionalidade, deficiências e garantir a proteção jurídica contra tal discriminação.
- Prover legal garantia de posse e acesso igual à terra para todos, incluindo as mulheres e aqueles que vivem na pobreza, e prover a efetiva proteção das pessoas contra despejos forçados;

Saule (2004, p.124), pertinentemente, sintetiza o significado de habitação adequada como sendo

uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infraestrutura básica, como suprimento de água, energia e saneamento e com disponibilidade de uso de serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo.

Conclui-se que o direito à moradia não é garantido com a mera habitação de pessoas em qualquer abrigo, independentemente da existência de infraestrutura, respeito

a expressões culturais e condições de existência humana digna e perspectivas de melhoria de vida.

Em verdade, o direito à moradia adequada deve ser considerado como um direito a viver com segurança, paz e dignidade, somente sendo plenamente satisfeito com a vigência destes três elementos. (SAULE, 2004.)

Destarte, aduz-se que o referencial de dignidade da pessoa humana tem uma essencial e direta correlação com a promoção e garantia de um padrão adequado de vida, o qual está intimamente ligado com a eficácia do direito à moradia adequada, e seu desfrutar pelos seres humanos, visto que fundamental a sua existência. E, por consequência, é igualmente cristalina a interdependência do direito à moradia adequada com os demais direitos humanos.

Sob essa perspectiva, conclui sabiamente Saule afirmando que

Respeitar o direito à moradia significa todos terem uma habitação adequada. A pessoa humana somente tem uma vida digna quando a sua moradia oferece condições adequadas para si e sua família nos aspectos físico, psicológico, econômico e social. (2004, p.124)

Destarte,

Quanto à abrangência do direito à moradia, esta deve ser compreendida com base nos preceitos do direito internacional dos direitos humanos, considerando-o indivisível, interdependente e inter-relacionado com os demais direitos humanos, como direito à vida, direito à igualdade, direito de não sofrer nenhuma forma de discriminação, de liberdade de expressão e associação, direito à inviolabilidade de domicílio, direito à saúde, à segurança e ao meio ambiente saudável (idem, p.133)

Diante do exposto, tempestivo se faz o estudo sobre os institutos de direito que garantem e vinculam em nossa cidade, nosso país e estado o respeito, a promoção e eficácia social e jurídica do direito à moradia adequada.

2.1.1.2 Dispositivos legais sobre o direito à moradia adequada.

2.1.1.2.1 *As normas de direito internacional e seu status hierárquico no Direito Brasileiro.*

A moradia passou a ser reconhecida como elemento integrante e indissociável das necessidades básicas da pessoa humana a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual, conforme aduz Piovesan (2012) foi assinada pelo Brasil quando da sua adoção e proclamação pela Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10.12.1948.

Esta declaração, apesar de não ter valor jurídico, contém um núcleo de direitos da pessoa humana, que foram incorporados nos tratados internacionais de direitos humanos, sendo, reitera-se, a fonte originária do direito à moradia adequada (SAULE, 2004).

Desta forma, destaca-se que apesar de *per si* não constituir um valor jurídico por não ser um tratado, visto que fora adotado sob a forma de resolução, a qual, a seu turno, não apresenta força de lei, a Declaração Universal traz a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos”, constante da Carta das Nações Unidas, apresentando, por esse motivo, força jurídica vinculante. (PIOVESAN, 2012, p.211)

A Carta das Nações Unidas, por sua vez, à guisa de informação, foi ratificada e aprovada pelo Brasil em setembro de 1945 e promulgada no mês seguinte. (PIOVESAN, 2012)

Assim, demarcou-se a concepção contemporânea dos direitos humanos, os quais passaram a ter o reconhecimento formal em âmbito internacional de sua composição incluindo não só os direitos civis e políticos como também sociais, econômicos e culturais como decorrentes da dignidade da pessoa humana, portanto, não derivados das peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, posto que, em síntese, são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, conceito este também reiterado em âmbito de Declaração de Viena de 1993, em seu §5º. (PIOVESAN, 2012)

A partir da Declaração Universal, conforme aduz Saule(2004), a compreensão do direito à moradia e as formas de sua proteção internacional são decorrentes de um conjunto de normas previstas nos instrumentos internacionais de

direitos humanos, pelo que destacamos os seguintes instrumentos: Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família (1977), Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulher (1979).

Além destes, ressalta-se serem igualmente relevantes as Declarações de Direitos Humanos, que, conforme explica Saule (2004, p.119) se complementam com os tratados e convenções como instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, sendo, as destacáveis ao direito à moradia, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), Declaração sobre o Desenvolvimento (1986), Agenda 21(1992) e a Agenda Habitat (1996), sobre as quais passaremos a tecer algumas considerações, posto que oportunas ao presente estudo.

Na Declaração sobre Assentamentos de Vancouver, adotada pela primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, traz elementos consideráveis ao nosso objetivo de estudo. Isto, posto que na seção III(8)¹ e Capítulo II (A.3), o documento estabelece a obrigação dos Estados na garantia de adequada habitação e serviços às pessoas, visto que constitui direito humano básico, devendo, ainda, haver empenho e política estatal para remoção dos obstáculos a realização deste, dentre eles, a segregação social e combinação de grupos sociais. Além disso, definiu-se elementos objetivos e essenciais aos despejos, quais sejam:

- a.) que o empreendimento das principais operações de despejo deve ser tomado **somente quando a conservação e reabilitação não são possíveis e medidas de realocação forem feitas.**
- b.) a ideologia dos Estados é refletida por sua políticas de assentamentos humanos. Estas, por serem instrumentos poderosos para mudanças, **não**

¹ “Adequated shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals. Of special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alia, through the creation of better balanced communities, which blend different social groups, occupation, housing and amenities. (ONU, ONLINE.).

podem ser utilizadas para retirar das pessoas as posses de suas casas ou terra ou para manter privilégios e exploração. As políticas de assentamentos humanos devem estar em conformidade com a declaração de princípios e a Declaração Universal de Direitos Humanos. (negritos nossos) (Saule, 2004, p.119)

Já a declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) contribui com a importante perspectiva de ser a pessoa humana o sujeito central do desenvolvimento, devendo ser deste participante ativo e beneficiário direto. Assim, impõe-se como dever do Estado assegurar igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição de renda. (SAULE, 2004).

A Agenda 21, por sua vez, foi adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992). Em seu conteúdo, destacamos o caráter de essencialidade dispensado ao acesso à habitação sadia e segura, assim como sua consideração indispensável nas ações estatais em âmbito nacional e internacional. Além disso, tal documento estabelece proteção contra despejos forçados e destaca a relevância da promoção de legislação e programas que promovam o acesso à terra, a regularização fundiária, urbanização de assentamentos irregulares como instrumentos para a solução do déficit habitacional urbano.

Por fim, a Agenda Habitat, além de trazer a conteúdo da moradia adequada e firmar compromissos dos Estados para a garantia desta às pessoas enquanto direito humano, conforme já declinamos em tópico respectivo, reitera o disposto em âmbito de Agenda 21 quanto à centralidade do desenvolvimento sustentável se pautar no ser humano. Isto, através do atendimento de suas necessidades básicas, como os serviços para educação, nutrição, saúde e, especialmente uma habitação adequada a todos, devendo, por tanto, serem indispensáveis ações estatais no sentido de proteção dos direitos humanos.

Após a exposição dos dispositivos retromencionados, que esboçam o conteúdo material do direito à moradia adequada, resta-nos analisar a imperatividade de tais normas de direito internacional, cujo objeto é um direito humano – direito à moradia adequada – em âmbito de ordenamento jurídico nacional, para, empós,

podermos refletir sobre a eficácia e a vinculação das ações e omissões administrativas e de particulares a tais normas e direito.

Inicialmente, é válido destacar que o Brasil adota o sistema misto disciplinador de tratados, mediante o qual há no ordenamento pátrio tratamento e hierarquia diferenciados às normas contidas em tratados internacionais de direitos humanos em relação aos tratados tradicionais.

Isso se justifica tendo em vista que os direitos humanos mais essenciais são considerados parte do *jus cogens* internacional, que constitui Direito imperativo para os Estados, pelo que é razoável admitir a hierarquia especial e privilegiada dos tratados internacionais de direitos humanos em relação aos demais tratados. (PIOVESAN, 2012)

Dispõe o inovador art.5º, §2º da Constituição Federal de 1988 que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, ONLINE).

Em decorrência de tal previsão, considera-se que a Carta Magna está a incluir no catálogo de direitos constitucionalmente protegidos os direitos enunciados nos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, o que incorporaria ao texto constitucional tais direitos.(Piovesan, 2012).

Desta feita, conclui-se ainda que os direitos constantes nos tratados internacionais integram e complementam o catálogo de direitos constitucionalmente previsto, o que justifica estender a esses direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais.(PIOVESAN, 2012, p.114)

Isto também se afere sob uma perspectiva interpretativa sistemática e teleológica do Texto (constitucional), especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional. (PIOVESAN, 2012, p.108)

Outro argumento doutrinário em favor da hierarquia constitucional dos direitos enunciados em tratados internacionais é a de que os direitos fundamentais contidos nos tratados internacionais tem natureza materialmente constitucional. Assim,

ter-se-ia que a regra constitucional trazida pelo art. 5º, §2º da Carta Magna é cláusula constitucional aberta. Nesse sentido aduz Jorge de Miranda:

(...) os direitos fundamentais não são apenas os que as normas formalmente constitucionais enunciam; são ou podem ser também direitos provenientes de outras fontes, na perspectiva mais ampla da Constituição material. Não se depara, pois, no texto constitucional um elenco taxativo de direitos fundamentais. (JORGE MIRANDA, 1988, p.153 apud PIOVESAN, 2012, p.111 e 112).

Assim, conclui-se que a nenhuma norma constitucional se pode dar interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser devendo-se lhe atribuir o sentido que maior eficácia lhe dê, especialmente quando se trata de norma instituidora de direitos e garantias fundamentais. (PIOVESAN, 2012, p.115)

Destarte, conforme Canotilho, no caso de dúvidas, deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais. (CANOTILHO, 1993, p.227 apud PIOVESAN, 2012, p.115). Também nesse sentido, entende Jorge Miranda, o qual aduz que a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação. (MIRANDA, 1991, p.260, apud PIOVESAN, p.115)

Em verdade, o que ocorre é que atualmente no ordenamento pátrio o *status* das normas de direitos humanos decorrentes de tratado internacional que o Brasil seja signatário e tenha ratificado, teve definições com o advento do art.5º, §3º, trazido pela Emenda Constitucional nº45 de 2004, e com a interpretação majoritária e vigente do STF em dezembro de 2008 exarada no Recurso Extraordinário n. 466.343-1/SP.

Dessa forma, se trouxe destaque, para além da discussão quanto à constitucionalidade material, ao elemento essencial da formalidade constitucional, a qual é alcançada através do iter de quorum qualificado, para que se possa considerar o tratado internacional de direitos humanos do qual o Brasil é signatário com *status* de emenda constitucional, e, portanto, e somente assim, material e formalmente constitucional, o que não é incólume às duras críticas da doutrina. Assim, dispõe o art.5º, §3º que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três

quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

À guisa de informação, atualmente, somente a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi submetida ao iter, encontrando-se com o referido *status* de emenda constitucional.

Quanto aos tratados de direitos humanos ratificados anteriormente à Emenda Constitucional 45, os quais incluem, por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal², até a sua aprovação pelo quorum qualificado trazido pelo art.5º §3º, gozarão de supralegalidade.

Consequentemente, em caso de conflito entre a legislação infraconstitucional e a norma trazida à luz em sede de tratado internacional de direitos humanos, o disposto neste prevalecerá, conforme entendimento exarado na decisão do Egrégio Tribunal, e sintetizado na lição de Piovesan:

O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão (PIOVESAN, 2012, p.137).

Conclui-se que, para além da mera moral jurídica universal, os dispositivos de tratados de direitos humanos - pelo que destacamos os definidores do conteúdo do direito à moradia adequada – não obstante a necessidade o iter procedimental retromencionado, possuem status normativo no ordenamento pátrio, sendo, portanto, eficazes e instituidores de deveres estatais à sua promoção, respeito e efetividade.

2.1.1.2.2 *As normas de direito interno*

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou como um dos fundamentos seus, no artigo 1º, III, o princípio da dignidade da pessoa humana. Por

² Recurso Extraordinário n. 466.343-1/SP.

tal razão, buscando uma harmonia na interpretação³ dos dispositivos constitucionais, jamais pode se perder de vista tal dispositivo.

Ele, em última análise, norteia não apenas a exegese da Carta Política, mas também a atividade administrativa e legiferante infraconstitucional.

Dessa forma, tendo como pressuposto os elementos que concretizam a dignidade da pessoa humana⁴, foi erigida a moradia à condição de direito fundamental social, no artigo 6º, *caput*, da Constituição, o que se deu através da Emenda Constitucional nº26, em 2000, após grande pressão dos movimentos sociais. Assim, importa não apenas dizer que se trata de um direito fundamental, mas implicar ao Estado um papel importante na sua efetivação. (APOLIANO GOMES, 2010, p.23)

É válido destacar que, mesmo quando a moradia adequada não constava explicitamente no rol constitucional de direitos, havia sua vigência como tal, visto que

Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não. (COMPARATO, 2005, p.227 apud APOLIANO GOMES, 2010, p.23)

Almejando não deixar uma lacuna entre a norma e a realidade fenomênica, notadamente no que tange ao acesso à moradia em âmbito urbano, fez questão o legislador constituinte de conferir guarida a mecanismos que visem facilitar a efetividade deste direito.

Assim, a Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, guarda as diretrizes gerais da Política Urbana nacional, notadamente no que diz respeito à função social da propriedade.

Muito embora delegue à lei ordinária, - qual seja: o Estatuto da Cidade -, a tarefa de apontar quais seriam os princípios a ser adotados na condução da Política Urbana, o assento constitucional de tal matéria revela, para além dos valores a que se quis proteger, a histórica luta na defesa da moradia.

³ Notadamente quando se lança mão do Princípio da Hermenêutica Constitucional da Unidade da Constituição.

⁴ A cuja questão se retomará em tópico vindouro.

Os dispositivos criados pelas normas constitucionais acima referidas têm por uma de suas principais metas evitar a chamada especulação imobiliária. Através de medidas sucessivas, busca o Poder Público municipal fazer com que o solo urbano cumpra sua função social. Se, através das medidas coercitivas, ainda sim, seu proprietário não lhe der correta destinação, será desapropriada tal área urbana.

São as medidas previstas no artigo 182 da CRFB para a busca da função social da propriedade urbana e coibir a especulação imobiliária:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Não obstante o *status* constitucional da Política Urbana seja de grande valia para a causa, é lamentável que tema tão complexo e que, no início das discussões na Assembleia Constituinte, tenha sido iniciado com cerca de 20 (vinte) artigos, se findou com apenas dois (SOUZA, 2007).

Por isso é que, para alguns estudiosos, foi buscado por setores a concentração nos próprio planos diretores urbanos a saída para uma efetiva regulamentação da reforma. Com efeito:

Diante desse resultado, pareceu restar, como opção, concentrar os esforços em uma tentativa de converter os planos diretores municipais em meios de promoção da reforma urbana, mediante a previsão de instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para o atingimento dos objetivos da reforma. Paralelamente, mas sem alarde e, deve-se dizer, sem grande força, buscou-se regulamentar os dois capítulos da Constituição por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais conhecida como Estatuto da Cidade), somente aprovada em meados de 2001, após *onze anos* (!) de tramitação no Congresso Nacional. (SOUZA, 2007, p.120)

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, lei federal n^o 10.257/2001, estabelece, em seus próprios termos, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Percebe-se, pois, que o Estatuto da Cidade guarda respeito à efetiva utilização da propriedade privada urbana (mais entendida aqui enquanto o solo urbano

privado) de modo a se respeitar a própria função social da propriedade, nos termos do Artigo 5º, incisos XXII e XXIII da CRFB.

No âmbito da Competência Municipal, foi estabelecido pelo Art. 182, §1º, da CRFB que o Plano Diretor é considerado como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Por outro lado, de acordo com o §2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Portanto, é o Plano Diretor o instrumento básico do planejamento urbano. No Município de Fortaleza, este é previsto na Lei Complementar nº 62/2009, a qual, em seu art.3º, §1º, I e II assim dispõe:

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

I — a promoção da justiça social, mediante ações que visem à erradicação da pobreza e da exclusão social, da redução das desigualdades sociais e da segregação socioespacial;

II — o direito à cidade, entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Ademais, sobre a legislação do Município de Fortaleza, vale a pena frisar ainda que sua Lei Orgânica prevê que:

Art. 151. O poder público considerará que a propriedade cumpre sua função social, quando ela:

I – assegurar a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia;

II – adaptar-se à política urbana no plano diretor;

III – equiparar sua valorização ao interesse social;

IV – não for utilizada para especulação imobiliária.

A respeito da Política Urbana, a Constituição do Estado do Ceará também trata do tema. Em seu artigo 289⁵, em consonância com a legislação até aqui apontada,

⁵ **Art. 289.** A execução da política urbana está condicionada ao direito de todo cidadão a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança.

delimita que a propriedade urbana cumpre a sua função social na medida em que cumpre as exigências previstas no plano diretor municipal.

2.2 O Direito à moradia adequada como direito humano fundamental e a dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Previsto no art.1º, III de nossa Carta Magna, compõe o núcleo essencial da Constituição formal e material, juntamente com os direitos e as garantias fundamentais.

De acordo com a definição trazida pela doutrina de Sarlet:

(...) temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. (SARLET, 2010, p.70)

Destarte, o valor da dignidade da pessoa humana se estabelece em nosso ordenamento jurídico como norma fundamental, ao ser positivado enquanto norma-regra (no já referido art.1º, III da Constituição Federal), norma-princípio (visto que o dispositivo constitucional está contido no Título I, reconhecido, pois, como princípio fundamental), e valor fundamental, posto que vetor axiológico da Constituição Federal. Portanto, norma jurídica-positiva dotada de *status* constitucional formal e material, e, como tal, eficaz, e definidora de deveres fundamentais.

A dignidade, enquanto princípio, não tem caráter absoluto, apesar de ser totalmente eficaz. Afinal, conforme doutrina Robert Alexy:

Que con un alto grado de certeza, el principio de la dignidad humana tenga precedencia frente a todos los demás principios, en determinadas condiciones, no confiere a este principio un carácter absoluto sino que simplemente significa que existen muy pocas razones jurídico-

Parágrafo único. A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.

constitucionales, que en ciertas condiciones, invaliden la relación de precedencia a favor de la dignidad humana.⁶ (ALEXY, 2008, p.89)

Ademais, destaca-se que

a condição de princípio é integralmente compatível com o reconhecimento da plenitude eficaz e, portanto, da plena vinculatividade da dignidade da pessoa humana na sua dimensão jurídico-normativa, seja na perspectiva objetiva, seja como fundamento de posições subjetivas (SARLET, 2010 p.85)

É válido ressaltar que, ainda que subsista na condição de valor ou atributo a dignidade da pessoa humana onde não seja reconhecida pelo Direito (interno), há cristalina e inafastável relevância o reconhecimento e a proteção outorgados à dignidade da pessoa por cada ordem jurídico constitucional, em face da relação intrínseca entre sua recepção como norma fundamental com sua efetiva realização e promoção. Assim, outorga-se ao referido valor uma maior pretensão de eficácia e efetividade. (SARLET, 2010.)

Em face da força jurídica que foi atribuída em nosso ordenamento pátrio à norma e ao valor da dignidade da pessoa humana pelo constituinte, conclui-se que este

além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui finalidade precípua, e não meio da atividade estatal. (BLECKMANN apud SARLET, 2010, p.75)

Nesse sentido, também leciona Novais, destacando que

[...] no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio constitucional estruturante e fundante do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas. (NOVAIS, 2004 apud SARLET, 2010 p.75-76)

Sob esta ótica, adiciona Schier que não há Estado, ou ao menos Estado Democrático de Direito, desvinculado de uma justificação ética, pelo que não é, nem pode ser, um fim em si mesmo. E conclui que o sistema constitucional legitima-se a partir da proteção de um núcleo de direitos fundamentais, que ubica no centro da totalidade do Direito, sendo estes fundados na noção de dignidade da pessoa humana,

⁶ O fato de haver grande probabilidade de que o princípio da dignidade humana tenha precedência frente a todos os demais princípios, em determinadas condições, não confere a este princípio um caráter absoluto, na verdade simplesmente significa que existem muito poucas razões jurídico-constitucionais que em certas condições invalidem a relação de precedência a favor da dignidade humana. (tradução nossa)

que justificam a existência do Estado e suas diversas formas de atuação. (SCHIER, 2007)

Diante do exposto, partimos a um ponto de relevância ao presente estudo: o vínculo intrínseco entre os direitos fundamentais como exigência e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Inicialmente, convém estabelecer a definição e diferença entre direito humano, direito fundamental e o status normativo da dignidade da pessoa humana no ordenamento pátrio.

Na lição de Perez Luño, os direitos fundamentais

(...) constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito. (PEREZ LUÑO, 1995, p.46-7 apud SARLET 2009-a, p.31).

Assim, conclui-se que os direitos fundamentais são aqueles assim designados em determinada ordem constitucional.

Já os direitos humanos, em relação ao plano de positivação, são aqueles previstos como tais nos instrumentos de direito internacional, que serviram de inspiração para a positivação no plano interno dos Estados, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, mas que gozam de eficácia diferenciada daqueles que passaram pelo processo de “fundamentalização” nas Constituições dos Estados.

Ademais, pode-se também estabelecer a

(...) diferenciação entre direitos humanos, no sentido de direitos fundados necessariamente na dignidade da pessoa, e direitos fundamentais, estes considerados como direitos que, independentemente de terem, ou não, relação direta com a dignidade da pessoa humana, são assegurados por força de sua previsão pelo ordenamento constitucional positivo (...).(SARLET,2010, p.97 e 98)

Quanto à dignidade da pessoa humana, houve opção do constituinte pátrio em não incluí-la no rol dos direitos e garantias fundamentais, guindando-a à condição de princípio fundamental no art.1º, III da Constituição Federal (SARLET, 2010).

Conforme leciona Sarlet,

a dignidade da pessoa humana, na condição de valor(e princípio normativo) fundamental, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões(...) muito embora(...) nem todos os direitos fundamentais (pelo menos não no que diz com os direitos expressamente positivados na Constituição Federal de 1988) tenham um fundamento direto na dignidade da pessoa humana. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade. (2010, p.97)

Há íntima conexão entre os direitos fundamentais positivados na ordem constitucional, - pelo que destacamos os direitos sociais, econômicos e culturais -, e a dignidade da pessoa humana, visto que aqueles constituem dimensão inerente ao respeito, promoção e eficácia desta. Assim, ao ser garantida a eficácia e efetividade ou violado o direito à moradia adequada, também se está, respectivamente, violando ou garantindo um pressuposto básico para uma vida com dignidade.

Isto é, seja na condição de direitos de defesa (negativos), seja na sua dimensão prestacional (atuando como direitos positivos), constituem exigência e concretização da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2010, p.103).

Igualmente, é destacável que o direito fundamental à moradia adequada é essencial à realização da dignidade da pessoa humana e o alcance, para além de um mínimo meramente vital, de um mínimo existencial ao ser humano, através do direito ao desenvolvimento. Cançado Trindade qualifica⁷ (2006, p.370), ao citar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, este como inalienável e direito de todo ser humano e todos os povos, pelo que estes são chamados a participar em, contribuir para e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, nos quais se contemplam todos os direitos humanos.

Concluimos que resta clarividente por todo o exposto que, na sua dimensão negativa (direito de defesa à ingerência Estatal) ou positiva (direito a ações e políticas públicas de prestação estatal), a eficácia do direito à moradia adequada não se dá, tão somente, pela sua previsão como tal em âmbito nacional e internacional.

⁷ The close relationship between human development and human rights is also illustrated by the recognition and crystallization of the right to development as a human right. (...) On its part, the 1986 U. N. Declaration on the Right to Development, it may be recalled, not only places de human person as the “central subject of development” (Article 2(1), and preamble), but also qualifies the right to development as an inalienable human right of every human person and all peoples”(Article 1), by virtue of which they are “entitled to participate in and contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development”, in which all human rights “can be fully realized”(Article 1(1)).

Em verdade, também por sua íntima vinculação à realização do mínimo existencial, e, portanto, aos direitos de personalidade, à vida, e à norma fundamental, vetor axiológico do ordenamento pátrio: o princípio, valor e regra da dignidade da pessoa humana.

Esta, não obstante não seja absoluta enquanto princípio, e sujeita à aplicação ou não enquanto regra, tende a ser predominante quando em um sopesamento essencial no caso de colisão de normas⁸, afinal, concordamos com o doutrinador brasileiro, no sentido de que a dignidade, na condição de valor intrínseco da pessoa humana, evidentemente não poderá ser sacrificada, já que, em si mesma, insubstituível. (SARLET, 2010, p.85)

Por fim, não se poderá falar em Estado Democrático de Direito sem o respeito e promoção da vida e da dignidade do ser humano, posto a ser a promoção destes o fim precípua e vetor axiológico do Estado Brasileiro.

2.3 Eficácia do direito humano fundamental à moradia adequada: a vinculação do Estado (e particulares) no seu respeito, promoção e efetividade.

O direito à moradia adequada, conforme já tivemos oportunidade de bastante enfatizar, foi positivado na Constituição Federal de 1988 no capítulo dos direitos sociais, sendo, ainda assim, parte integrante dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais.

Sob esta classificação, faz parte dos direitos de segunda dimensão (ou geração), os quais, conforme ensina Sarlet, podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem à reivindicação das classes menos favorecidas. (SARLET, 2009-a, p.48)

Ademais, os direitos sociais têm por característica essencial serem normas de dimensão prestacional, ou positiva (isto é, aquelas que para ter concretizado seu

⁸ Sobre a qual trataremos em específico capítulo vindouro.

conteúdo necessitam de alguma prestação estatal), o que, entretanto, não lhes retira a imediata aplicabilidade, ainda que não seja tal posicionamento unânime na doutrina.

Nesse sentido também destaca Piovesan:

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais acionáveis, exigíveis e que demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade. (PIOVESAN, 2005, p.45 apud ARAÚJO JORGE, 2007, p.18)

Assim, advogamos no sentido de que se deve dar aos direitos fundamentais a máxima eficácia que lhes for possível, sob pena de se desconsiderar ou subestimar o imperativo trazido no §1º do art.5º da Constituição, o qual dispõe que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Os direitos sociais, essencialmente criados para fomentar uma justiça social, através do estabelecimento de deveres estatais, dentre eles de prestação estatal, como já expusemos, tem dupla dimensão, contemplando, além da dimensão positiva, uma dimensão negativa do direito, o que estabelece um complexo de deveres e direitos.

Tem-se que a dimensão negativa se dirige a um comportamento geral omissivo, exigindo o respeito e a não ingerência na esfera da autonomia pessoal ou no âmbito de proteção do direito fundamental. (SARLET, 2009-b, p.29). Tal dimensão contempla a perspectiva de vedação de retrocesso, isto é, não pode o Estado agir no sentido de destituir o indivíduo daquilo que este logrou alcançar no sentido de tolher-lhe o alcance do direito, como, por exemplo, aumentando o déficit habitacional e a violação da dignidade humana promovendo remoções forçadas, ou aumentando a vulnerabilidade de camadas sociais já economicamente desfavorecidas e segregadas urbanisticamente.

Quanto aos direitos sociais em sua dimensão negativa,

não costumam ter sua plenitude eficaz e, portanto, sua imediata aplicabilidade questionada, visto que geram direito subjetivo, isto é, situações prontamente desfrutáveis, dependentes apenas de uma abstenção, visto que as

normas que os consagram receberam do constituinte, de modo geral, a suficiente normatividade e independem de concretização legislativa. (SARLET,2009-b)

Desta forma, afere-se que

o dever de proteção do Estado, para além da imposição de um dever de respeito e não violação(dimensão negativa propriamente dita) abrange a necessidade de praticar atos concretos no sentido de alcançar uma proteção minimamente eficaz do direito à moradia que, por sua vez, pode ocorrer pela edição de atos normativos ou mesmo outros atos concretos destinados a salvaguardar a moradia (direitos a prestações normativas e fáticas)(...).(SARLET, 2009-b, p.29)

Destaca-se, igualmente, que além de vincularem o poder estatal (através dos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) os direitos fundamentais também exercem sua eficácia vinculante nas relações jurídicas entre particulares. É a dita eficácia “horizontal” ou “privada”. (LIMA, 2009, p.34).

2.4 O direito à moradia adequada no contexto da cidade-mercadoria.

Os direitos humanos além de universais têm natureza indivisível, inter-relacionada e interdependente, conforme concepção moderna e positivada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na Resolução 32/130 da Assembleia Geral das Nações Unidas, assim como na Declaração de Viena de 1993.

Sob a perspectiva urbana, enfoque este do presente estudo, tem-se que uma das expressões vivas da referida natureza dos direitos humanos dá-se com o conteúdo e a eficácia do direito à cidade.

Segundo a lição do douto francês, o direito à cidade constitui o direito à vida urbana, que se manifesta como forma superior dos direitos, isto é, do direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, assim como o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade). (LEFEBVRE, 2009).

A seu turno, acrescentam Morais e Villa que

o que se pode compreender por Direito à Cidade é a existência de um espaço público local em que os Direitos Fundamentais devem ser concretizados, seja pela atuação da Administração Pública em fomentar meios de realização desses direitos ou, senão, pela co-participação entre o público e privado. Note-se que a importância do direito à cidade (é) tão forte, que podemos afirmar que representa um caráter interdisciplinar em termos sociais, uma vez que ele não existe sozinho, pois ele abrange o direito à liberdade, à moradia

digna, isto é, transforma-se em um referencial sistêmico. (MORAIS e VILLA, 2011, p. 4)

Além da liberdade de acesso aos recursos e equipamentos urbanos, o direito à cidade traz em seu conteúdo também a perspectiva de exercício do poder coletivo de decidir e reformar o próprio processo de urbanização⁹.(HARVEY,2008)

Um dos fatores impeditivos do desfrutar da cidade como direito e dos direitos a este conexos são os problemas integrantes da Questão Urbana, que igualmente guardam indissociável relação com a problemática habitacional das cidades brasileiras e, portanto, com o direito à moradia adequada.

Conforme Apoliano Gomes, quanto à causa de referida problemática, devem-se considerar fatores como:

o crescimento acelerado e desorganizado das cidades; as desigualdades sociais, econômicas e políticas existentes entre as classes sociais; e a insuficiência de políticas públicas que tenham por finalidade a diminuição destas desigualdades e o fornecimento de moradia adequada para boa parte da população brasileira, impossibilitada de acessar o mercado formal de habitação. (2009, p.15)

Nesse sentido, oportuna e brilhantemente sintetiza Maricato:

A negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. Paralelamente, as camadas mais ricas continuam acumulando cada vez mais e podem usufruir um padrão de consumo de luxo exagerado. É no contexto dessa contradição expressa na segregação urbana que explode a violência e cresce o poder do crime organizado na cidade. Os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus limites e não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades (MARICATO, 1996 apud MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2007).

Uma das representações mais clarividentes da exclusão urbanística (isto é, do planejamento e da regulação urbanística) é a ocupação ilegal do solo urbano. (MARICATO, 2009).

⁹ The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city. It is, moreover, a common rather than an individual right since this transformation inevitably depends upon the exercise of a collective power to reshape the processes of urbanization. The freedom to make and remake our cities and ourselves is, I want to argue, one of the most precious yet most neglected of our human rights.(2008, p.23)

Isto, visto que o acesso ao solo urbano, a partir da Lei de Terras de 1850 passou a ser determinado pelo poder de compra no especulativo mercado imobiliário, e até hoje, depende-se de uma ação do Estado para que haja a regularização fundiária e a aplicação dos instrumentos legais de política urbana promotores do acesso ao solo aos grupos vulneráveis, visto que o exercício do direito à moradia depende do acesso à terra urbana, e deve ter sua efetividade garantida pelo Estado.

Portanto, a execução de uma política urbana que almeje a regularização fundiária gera reflexos não somente na organização do espaço urbano, mas também na superação de disparidades econômicas e segregação social e urbanística. Isto, visto que há uma conexão íntima entre a violação e não promoção do direito à moradia adequada e a condição de pobreza e exclusão de políticas, obras e planejamento das gestões urbanas.

Desta forma, é um dever do Estado, para efetivar o direito humano fundamental à moradia adequada promover a regularização fundiária e reprimir a especulação imobiliária, sob pena de violação por omissão ao referido direito.

De acordo com o recente relatório da ONU-Habitat, Fortaleza é a segunda cidade mais desigual da América Latina, e, em termos mundiais, só não possui pior distribuição de renda *per capita* do que cidades da África do Sul e a brasileira Goiânia. (ONU-HABITAT, 2012). E não é difícil compreender o porquê do alcance de tal posição e visualizar sua íntima relação com a problemática habitacional e o direito à cidade na capital cearense.

Vige uma distância considerável entre a “cidade real”, - com problemas de resolução prioritária, tendo como base a dignidade da pessoa humana, o Estado Social Democrático de Direito e a necessidade de promoção, respeito e efetividade de direitos fundamentais - e a cidade para qual não se produz o planejamento da cidade, não se concentra a infraestrutura de equipamentos urbanos, muito menos se dirigem as obras e os gastos públicos.

Neste tocante, concordamos com Harvey: o direito à cidade, como é agora constituído, é muito estreitamente limitado, restrito na maioria dos casos a uma pequena

elite política e econômica que estão em posição (de poder político, econômico) de formar cidades cada vez mais conforme os seus próprios desejos.¹⁰

Destarte, o planejamento estratégico holístico, com participação popular, estabelecendo prioridades em prol da dignidade da pessoa humana é sub-rogado por uma gestão urbana reprodutora do *status quo*, da desigualdade social, da especulação imobiliária, da segregação urbanística e da promoção do que os movimentos sociais passaram a nomear de “higienização social.”¹¹

Nesse contexto em que a gestão pública e o erário são direcionados ao embelezamento da cidade para atrair o capital internacional e o investimento das grandes corporações, estabelece-se o modelo de planejamento e ação sistematizado doutrinariamente, dentre outros, por Castells e Borja, e que vem a ser sintetizado e criticado por Vainer como a cidade mercadoria, empresa e pátria.

Assim, vige um projeto de cidade que implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados, tendo-se uma competição entre cidades por esses investimentos, e que depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício de cidadania. (VAINER, 2009).

Em tal conjuntura foi o Brasil escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014, e Fortaleza para ser uma das cidades-sedes dos jogos de futebol.

Conforme já oportunamente aduzimos, desde já é visualizável nos preparativos para a recepção deste megaevento a reprodução da lógica de violações do direito à moradia adequada e da discriminação nesse tocante. Tal fato é comum enquanto legado de megaeventos, tais como Copa do Mundo, Olimpíadas (OLIVEIRA

¹⁰ The right to the city, as it is now constituted, is too narrowly confined, restricted in most cases to a small political and economic elite who are in a position to shape cities more and more after their own desires.(2008, p.38)

¹¹ Entendido como a ação e omissão do Estado e de particulares que visam a estabelecer polos, cinturões de exclusividade dos equipamentos urbanos e dos benefícios de investimento estatal a uma elite, segregando aquilo que não é esteticamente atraente a investimentos capitalistas, por representarem a pobreza, o subdesenvolvimento e se distanciarem dos padrões estéticos, culturais e econômicos almejados por esta elite, visando atrair os investimentos e parcerias com as grandes corporações nacionais e internacionais.

e PINHEIRO, 2011), o que igualmente se afere do informe da Relatora Especial da ONU, Sra. Raquel Rolnik, sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito.(ONU,2009.).

Assim, executa-se um processo promovedor de remoções forçadas, marcado pela falta de transparência, violação de garantias materiais e processuais, ausência de diálogo participativo, popular na propositura de alternativas, avisos prévios, justa indenização, ou qualquer garantia de abrigo e retorno dos afetados à habitação de origem, o que é agravado pela gentrificação, pela especulação imobiliária. Destarte, visa-se a eliminação de manifestações de pobreza e subdesenvolvimento, por meio de projetos de reurbanização que priorizam o embelezamento urbano em detrimento das reais e urgentes necessidades dos moradores locais, tendo como referencial a cidade mercadoria já supraexpostos.

Não obstante a atenção à necessária e vigente política de desenvolvimento urbano, consolidado nas diretrizes constitucionais, do Estatuto da Cidade, dos planos diretores municipais e das normas internacionais, resulta assim os megaeventos no grande subterfúgio para a execução de empreendimentos de vultosa monta pecuniária, especulação imobiliária e afloramento do frenesi, do “estado de urgência” em realizações de obras e vigência de legislações especiais. Estas, neste, põem em cheque qualquer planejamento urbano a curto, médio e longo prazo, à sociedade como um todo benéficas, legítimas e legais, que almeje a imperiosa promoção e não violação de direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana daqueles atingidos pelas obras.

Vige, desta forma, o distanciamento da promoção de inclusão e proteção aos grupos vulneráveis e resolução ou diminuição de conflitos sociais, quando, pior, não os aumenta, mitigando a própria atuação estatal na tutela de direitos fundamentais. (OLIVEIRA e PINHEIRO, 2011).

Envereda-se, pois, na contramão do fim maior do Estado Democrático de Direito, como iremos a seguir demonstrar.

3 A VIOLAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA EM FACE DA EXECUÇÃO DO PROJETO DO VLT PARANGABA-MUCURIBE EM FORTALEZA.

3.1 Preparativos para a Copa: A obra do VLT sob a perspectiva estatal.

Quando foi escolhido em 30 de outubro de 2007 como sede da Copa do Mundo FIFA 2014, e, por consequência, da Copa das Confederações FIFA 2013, o Brasil ratificou a aceitação de onze condicionantes¹² estabelecidas desde sua candidatura, assumindo o compromisso de assegurar alguns serviços, flexibilizações e isenções para garantia da execução do megavento.

Para tanto, estabeleceu-se um Plano Estratégico do Governo para a Copa, acompanhado de um aparato de legislações especiais, que afrontam a soberania nacional, as conquistas sociais inclusive em âmbito legislativo constitucional e infraconstitucional, sendo o referido plano norteador de políticas públicas erigidas ao patamar de prioritárias tendo como objetivo a recepção do evento e cumprimento das exigências da suíça Fédération Internationale de Football Association (FIFA), sob pena de revogação da escolha do Estado como sede da Copa.

Visando atender as garantias retromencionadas, destacamos a sanção da lei federal nº 12.663/2012, intitulada como Lei Geral da Copa¹³, e regulamentada pelo Decreto nº 7.783/2012, assim como da lei federal 12.348/2010, a qual, no contexto de realização de obras de infraestrutura, excepciona os limites de endividamento de municípios em operações de crédito destinados ao financiamento para a realização da Copa e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

¹²São estas, segundo o Ministério do Esporte, relacionadas a permissões para entrada e saída do país; permissões de trabalho, direitos alfandegários e impostos; isenção geral de impostos para a FIFA; segurança e proteção; bancos e câmbio; procedimento de imigração, alfândega e check-in; proteção e exploração de direitos comerciais; hinos e bandeiras nacionais; indenização; telecomunicações e tecnologia da informação. (BRASIL, ONLINE).

¹³Em face das patentes inconstitucionalidades ali positivadas está em curso Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.976, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República.

Ao ser escolhida como uma das cidades-sede da Copa, Fortaleza passou a ser uma das doze capitais contempladas pelo Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC 2) do Governo Federal, tanto no eixo de obras Cidade Melhor, como no eixo Copa do Mundo de 2014, vindo este a tratar de investimentos¹⁴ nos setores de Mobilidade Urbana, Hotéis, Estádios, Aeroportos e Portos/Terminais de Passageiros para a recepção do referido megaevento.(BRASIL, ONLINE)

O PAC 2 foi criado em 2011, como segunda fase do PAC 1 e, de acordo com o Ministério do Planejamento, com “mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras” (BRASIL, ONLINE).

Dentre as obras do eixo Cidade Melhor¹⁵ do PAC 2 encontram-se aquelas do sub-eixo Mobilidade Urbana, o qual prevê a execução de onze empreendimentos¹⁶ em Fortaleza, Ceará, cujo órgão responsável em âmbito federal é o Ministério das Cidades.

Já no setor Mobilidade Urbana do eixo Copa do Mundo, o Governo Federal prevê seis projetos a se executar na capital cearense, e a integrarem o planejamento de Fortaleza para a Copa do Mundo da FIFA 2014, com investimento de R\$570 milhões. São três BRTs, um VLT, duas estações de metrô e uma via de ligação entre a Zona Hoteleira e o Aeroporto, batizada de via Expressa. (BRASIL, ONLINE)¹⁷

O Veículo Leve sobre Trilhos no ramal Parangaba-Mucuripe (VLT Parangaba-Mucuripe) compõe as obras do eixo Copa do Mundo do já citado programa

¹⁴ No sentido de estabelecer parcerias público privadas, parceria com estados e municípios, de concessão de financiamentos federais e disponibilização de verbas do Orçamento Geral da União, de acordo com o tipo de setor

¹⁵ Cujo sub-eixos são ainda: Saneamento, Pavimentação e Prevenção de Áreas de Risco.

¹⁶ São estes: Metrô de Fortaleza. Linha Sul - Implantação completa do trecho Carlito Benevides a Xico da Silva; BRT: Av. Alberto Craveiro; BRT: Av. Paulino Rocha; BRT: Dedé Brasil; Corredor de Ônibus - Fortaleza/CE - Programa de Transporte Urbano de Fortaleza – II; Eixo Via Expressa / Raul Barbosa; Estações: Padre Cícero e Juscelino Kubitschek; Melhoria do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros de Fortaleza: Construção da Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó e Melhorias do Sistema Viário; Metrô - Fortaleza/CE - Linha Leste; Trem Metropolitano de Fortaleza - Linha Oeste - Modernização do sistema de trens metropolitanos do trecho João Felipe a Cauacácia; e VLT: Parangaba / Mucuripe. (BRASIL, ONLINE).

¹⁷ Especificamente trata-se do VLT Parangaba-Mucuripe; Eixo Via Expressa – Raul Barbosa; BRT Avenida Dedé Brasil; BRT Avenida Alberto Craveiro; BRT Avenida Paulino Rocha; Estações Padre Cícero e Juscelino Kubitschek (BRASIL, ONLINE)

do Governo Federal, sendo, portanto, tratado como prioridade em relação às obras igualmente contempladas como de Mobilidade Urbana no eixo Cidade Melhor, gozando de financiamento da União, o qual corresponde ao montante de R\$170 milhões dos R\$265,5 milhões atualmente previstos como investimento global necessário à execução do projeto, conforme Matriz de Responsabilidades consolidada em abril de 2013. (BRASIL, ONLINE).

Tal Matriz de Responsabilidades, por sua vez, foi criada no sentido de firmar parceria entre os governos estaduais, municipais e federal objetivando a divisão de funções na execução das obras em áreas prioritárias para a recepção dos jogos da Copa.

“Conceitualmente, a Matriz de Responsabilidades é um plano estratégico de investimento no desenvolvimento do país. São investimentos que já seriam necessários e que acabaram sendo antecipados e priorizados nas 12 sedes pela oportunidade de realizar uma Copa do Mundo no Brasil.” (BRASIL, ONLINE).

Ademais, aduz o Ministério do Esporte que

Assim como o Governo Federal assumiu garantias perante a FIFA, as cidades-sede também assumiram responsabilidades e celebraram compromissos sobre temas específicos, especialmente em relação à mobilidade urbana, aos estádios e às operações urbanas no período da Copa. Neste contexto foi criado um instrumento de pactuação: a Matriz de Responsabilidades. Este protocolo de cooperação federativa assinado entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal define as responsabilidades de cada um dos entes no que se refere às fontes de recursos e execução dos projetos considerados essenciais para a realização da Copa, além de permitir a transparência das ações governamentais. As ações previstas são descritas em anexos temáticos à Matriz de Responsabilidades, discriminando os investimentos, etapas, prazos e responsáveis para cada uma. Tais anexos são dinâmicos, isto é, comportam alterações e adições de projetos. (BRASIL, ONLINE).

Assim, referido acordo foi firmado em 13 de janeiro de 2010 entre o ministro de estado do esporte, o governador do Estado do Ceará e a, à época, prefeita de Fortaleza, sendo sucedido pelo início, em maio de 2010, da produção do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA) da obra do VLT Parangaba-Mucuripe, elaborados pelo grupo GEOPLAN Projetos e Construções Ltda.

O EIA-RIMA teve sua versão inicial concluída em maio de 2011. O processo de licenciamento foi conduzido pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), tendo sido tendo sido o projeto nos moldes delineados no EIA-

RIMA aprovado em Parecer Técnico nº 3104/2011 – DICOP/GECON e em reunião do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA) em 02 de setembro de 2011. Empós, foi expedida a licença prévia do empreendimento em 23 de setembro de 2011, sob o nº 282/2011. Por sua vez, a licença de instalação foi emitida em fevereiro de 2012.

Conforme o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente do projeto do VLT (GEOPLAN, 2011) este se refere

à implantação de um sistema de transporte ferroviário de passageiros através de uma remodelação na via existente, atualmente utilizada com transporte de cargas pela Transnordestina Logística S/A. O projeto é de interesse da SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA - SEINFRA do Governo do Estado do Ceará, através da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR. Além da remodelação da via férrea, numa extensão total de 12,7 km, sendo 13,3 km em superfície e 1,4 km em trecho elevado (Parangaba e Av. Aguanambi), contempla ainda a edificação de 09 (nove) estações: Parangaba; Montese; Vila União; Rodoviária; São João do Tauape; Pontes Vieira; Antônio Sales; Papicu e Mucuripe. O sistema de transporte ferroviário consistirá de 6 conjuntos Tipo VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), composição de 4 carros, tração diesel hidráulica, com capacidade para 1.000 passageiros (layout metroviário).

Como justificativa para a implantação do VLT no ramal Parangaba-Mucuripe, afere o referido estudo que a obra irá garantir ao usuário de transporte público o acesso a serviços básicos como educação, lazer, saúde e emprego, como um bom sistema de transporte que garantirá a mobilidade urbana, com tarifa de baixo custo, beneficiando a todos, principalmente à camada mais carente da população. (GEOPLAN, 2011).

O Judiciário foi acionado através de Ação Civil Pública, com pedido de antecipação de tutela, promovida pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, sendo esta peça processual a inaugural dos autos nº 0178393-19.2011.8.06.0001, e recebida em 10 de novembro de 2011¹⁸.

Em face da decisão interlocutória do Juízo da 9ª Vara Estadual da Fazenda Pública desta capital, em 21 de janeiro de 2012, está o Estado do Ceará proibido de dar prosseguimento às obras do VLT, sob pena de desobediência à ordem judicial, até que se dirimam as questões – as quais, defende-se no presente estudo, não se restringem às

¹⁸ Também se ajuizou em âmbito de Justiça Federal outras duas Ações Cíveis Públicas, as quais, entretanto, foram arquivadas. Os autos de nº 0009439-23.2011.4.05.8100 por suposta ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal. Já os autos nº 0000292-36.2012.4.05.8100 também foram arquivados por se considerar o Ministério Público Federal como parte ilegítima, por lhe faltar interesse de agir.

contempladas pelo decisório¹⁹ – pertinentes à remoção das famílias afetadas pela obra, sobre as quais nos deteremos em breve.

3.2 A ocupação do solo urbano em Fortaleza e o histórico das comunidades a serem atingidas.

A Defensoria Pública do Estado do Ceará prevê que aproximadamente cinco mil famílias²⁰ sejam removidas para que se realize o empreendimento do VLT Parangaba-Mucuripe, por haver indicação como tal no EIA-RIMA, - se utilizando atecnicamente do termo ‘desapropriação’ - daqueles em área de influência direta (AID)²¹ e diretamente afetada (ADA)²² do empreendimento.

As famílias das vinte e duas comunidades a serem atingidas em sua grande maioria ali vivem há mais de 20 anos, conforme trazido pelo próprio EIA-RIMA em seus anexos²³. Algumas, inclusive, há mais de 50 anos, como indicam a Defensoria, membros da comunidade oradores na Audiência Pública de 20 de julho de 2011 e o Dossiê das Comunidades ameaçadas de remoção pelas obras da Copa em Fortaleza-CE.

Isto, visto que a formação das referidas comunidades remonta ao próprio delinear do espaço urbano de Fortaleza. Fugir da seca, da fome, da falta de dinamismo

¹⁹ Nesse sentido também compreende a Defensoria Pública do Estado do Ceará ao interpor em sede recursal Agravo de Instrumento.

²⁰ Valor este aproximado, visto que até a presente data não foi concluído o cadastro das famílias a serem removidas com a execução da obra nos atuais moldes do projeto do VLT.

²¹ Segundo o EIA-RIMA, a Área de Influência Direta (AID) compreenderá, para os meios físico e biótico, os componentes ambientais inseridos em uma faixa de 1.000,0 m em relação ao eixo central do ramal ferroviário; já para o meio antrópico os componentes socioeconômicos dos bairros Parangaba, Itioca, Serrinha, Aeroporto, Vila União, Parreão, Alta da Balança, Fátima, São João do Tauape, Salinas, Dionísio Torres, Cocó, Aldeota, Papicu, Varjota, Vicente Pinzon e Mucuripe. (GEOPLAN,2011). In EIA-RIMA Vol.1 – EIA, Tomo B, Áreas de Influência, p. 2

²² Já quanto à Área Diretamente Afetada (ADA), dispõe o EIA-RIMA compreender, quanto aos meios físicos e bióticos uma faixa definida pelo distanciamento de 500,0 m, para cada lado, a partir do eixo da ferrovia. Já para o meio antrópico a Área Diretamente Afetada (ADA) é composta pelas comunidades da área do empreendimento e seu entorno mais próximo. (GEOPLAN, 2011). In EIA-RIMA Vol.1 – EIA, Tomo B, Áreas de Influência, p.1 e 2

²³ EIA-RIMA, Vol. III-anexos, Tomo B, Levantamento Cadastral, Produto 05- Pesquisa Quantitativa da População Remanescente, p. 33

das cidades de interior, do coronelismo e das disputas por terra na zona rural, a busca por emprego e oportunidades, a falta de condições econômicas para acessar o mercado formal de habitação, agravada após a Lei de Terras de 1850: vários foram os fatores que influenciaram os moradores a ocuparem as terras em torno da linha férrea.

A ocupação de terras tais como se deu nas referidas comunidades está associada inclusive à própria urbanização de Fortaleza que, conforme Passos Apoliano (2010) entre os anos 1940 e 1950 cresceu em contingente populacional o percentual de 49,9%. Na década seguinte o crescimento foi ainda maior, acima de 90%. Dessa forma a população fortalezense quase dobrou nos anos 50.

Tal fator de crescimento não estava relacionado a qualquer pico industrial, como ocorrera em outras cidades, mas sim ao êxodo rural provocado pelas secas no interior do estado. E as ocupações se deram na vigência de um modelo de urbanização excludente, no qual aqueles que tiveram que promover ocupações ilegais do espaço, em um contexto de crescimento acelerado da cidade, de omissão na falta de fiscalização e regulamentação fundiária, de planejamento urbano popular, foram privados da inserção efetiva na cidade “legal”.

Afora os moradores que ocuparam as margens do trilho da extinta RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), e, portanto, bem da União, conforme lei federal 11.483/2007 c/c art.20, I da Constituição Federal, há aqueles que construíram seu habitat, através de multirão, com ajuda de vizinhos e familiares, em terrenos privados, e em de titularidade incerta. De qualquer forma, pelo longo período de consolidação das comunidades resta cristalina a possibilidade da utilização de instrumentos de regularização fundiária, tais como os institutos da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, e inclusive do reconhecimento da propriedade por se atender aos requisitos da Usucapião.

Entretanto, independentemente da ação do Estado em regularizar aquilo que se omitiu em seu dever por décadas, por tudo o que já expusemos quanto ao conteúdo do direito à moradia adequada, não resta dúvidas haver o direito de todos aqueles, ainda que privados da “cidade legal,” à segurança jurídica de posse, e a não ter no fator de ilegalidade urbanística constituída por omissão estatal um decréscimo em qualquer aspecto na garantia do pleno exercício de seus direitos fundamentais.

Em edição do Jornal Impressões do Trilho, relata-se a realidade encontrada pelos primeiros moradores da beira do trilho: um local completamente desprovido de equipamentos urbanos, de infraestrutura mínima, tais como serviço de água e esgoto, uma verdadeira mata com animais típicos da fauna de pouca intervenção humana. Destaca-se ser apontado como um local em que se podia morar porque não havia sido ainda atingido pela especulação imobiliária, - a qual se concentrava ainda à época pela zona próxima à praia e ao Centro da cidade -, e que segrega a população mais humilde, que não tem como dispor da condicionante imposta de transferência de vultosas montas pecuniárias para exercer seu direito à moradia adequada.

Segundo a moradora Cássia Sales, do Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM), em audiência pública realizada na Assembleia Legislativa do Ceará, (2011, p. 155-116), posteriormente juntada aos autos da Ação Civil Pública nº 0178393-19.2011.8.06.0001/2011,

“[...] os primeiros moradores que lá chegaram, foi a mais ou menos 70 anos. E lá gente com certeza não existia este projeto, só existia o trilho e o mato. Os primeiros moradores construíram a cidade. E se a gente chegou pra morar lá, que eles alegam que nós não somos donos da terra, se a gente chegou lá, é também por culpa do poder público, que não regularizou a situação dos moradores. Então, queremos garantir a permanência com regularização fundiária das áreas dos moradores que moram lá há muito tempo. E fitar aqui com melhoria de condições de vida para todas as comunidades.”

Ademais, destaca a militante (2011, p. 115) o claro entrave no caso concreto entre o direito à moradia promovido através da urbanização de comunidades de surgimento espontâneo e não regulado e o modelo de empreendedorismo de cidade excludente ora vigente:

“[...] ninguém é contra o progresso e as melhorias. Mas a gente quer garantir que este progresso também venha para os moradores. Porque nós também gostamos do que é bom e a gente entende o que é bom e o que é melhor é a permanência da gente nas nossas casas.

A gente sabe que o atual governo é um empreendedor e por que nesse empreendimento, em todo o movimento, não garantir a permanência dos moradores? Fazendo uma reurbanização, embelezando as casas, dando infraestrutura, saneamento básico que garanta nossa moradia, isto vai ficar bonito pra ele também. Um governo que não segrega, que não separa, que não exclui.

[...] Porque a gente entende também que nesse projeto alternativo deve ser incluído o desvio da obra para não atingir os moradores, seja pela calha da rua, seja pelo elevado, seja pelo subterrâneo, mas garanta a permanência da gente. Nós temos algumas propostas aqui para que a gente peça a nossa permanência.”

Ainda na referida edição do jornal Impressões Trilhos afere-se que as vinte e duas comunidades consolidadas a serem afetadas com o projeto gozam de um grande aparato de serviços essenciais próximos do lar, como fácil acesso à rede integrada de transporte, várias escolas, hospitais, centros de referências como o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), proximidade com o local de trabalho e são explícitas na vontade de continuarem em seus lares, e de desejarem serem incluídas no desfrute das melhorias urbanísticas a serem promovidas.

Muitos foram os questionamentos apontados pela sociedade civil, pelas comunidades a serem atingidas e pelos órgãos de auxílio e acesso à Justiça, quanto ao projeto do empreendimento VLT Parangaba-Mucuripe, inclusive quanto à própria necessidade deste, não sendo, entretanto, tais questionamentos dirimidos à luz do EIA-RIMA do projeto ou vislumbrados pelo Poder Executivo de forma satisfatória.

Diante do exposto urge ao presente estudo a análise mais detalhada das irregularidades e inadequações mais determinantes da violação do direito à moradia adequada através da execução da obra do VLT Parangaba-Mucuripe nos moldes do atual projeto e da forma como se deu todo o processo de licenciamento ambiental e a decisão quanto à sua realização.

3.3 VLT *versus* moradia adequada

Tendo em vista que um dos objetivos do presente estudo é analisar a ocorrência de violação do direito à moradia adequada no caso concreto, fundamental e tempestivo é a análise dos elementos que orbitam e norteiam a execução da obra do VLT Parangaba-Mucuripe e a sua escolha política como obra prioritária de Mobilidade Urbana em um contexto de preparativos para recepção do megaevento. Estes, antecipamos, tratam-se de violação crassa à legislação vigente, ao vetor axiológico do Estado Social Democrático de Direito, qual seja, a dignidade da pessoa humana. Ademais, igualmente ao ideal de transparência, publicidade e probidade na execução de políticas públicas pautadas em um planejamento urbano a longo prazo, voltadas para o objetivo fundamental constitucional de erradicação das disparidades sociais, e construídas sob participação popular.

Inicialmente, impende destacar que não é escopo do presente estudo esgotar a análise e a exposição do rol de irregularidades e inadequações visualizáveis na escolha política em executar o projeto do empreendimento VLT Parangaba-Mucuripe e em seu atual formato exposto no EIA-RIMA. Até porque, até a presente data, ainda não existe um projeto contendo soluções definitivas, não obstante já tenha havido a concessão das licenças prévia e de instalação.

Sem maiores delongas, após as devidas considerações, passemos à aludida análise.

3.3.1- As irregularidades e inadequações do conteúdo do EIA-RIMA.

Conforme art.2º, II da Resolução CONAMA nº 001/1986, para empreendimentos como o VLT, de ferrovias, é necessária a apresentação pelo empreendedor de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA).

Os instrumentos supramencionados são fundamentais por serem norteadores da viabilidade ambiental quanto à localização e concepção do projeto em análise.

Dessa forma é o EIA-RIMA condicionante da concessão de licença ambiental. Conforme indicado no parecer jurídico nº263/2011 da SEMACE (Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará),

A exigência de realização do EIA-RIMA não é meramente formal, residindo no fato de [...] este tipo de estudo ser uma das ferramentas para se promover a proteção ambiental, conseqüentemente, efetivar os princípios e normas do Direito Ambiental, sobremaneira no que diz respeito ao princípio da prevenção (...).

Sob essa lógica também há previsão legal no art.225, §1º, IV da Constituição Federal²⁴ e na Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu art.3º, *caput*.²⁵

²⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. (BRASIL, ONLINE.).

²⁵ Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade,

O EIA-RIMA apresentado teve como substrato, com base no art.17, §1º do decreto nº 99.274/90, o Termo de Referência nº681/2010 – COPAM/NUCAM do ente licenciador. Este, após analisar o referido estudo, verificou série de irregularidades no conteúdo do EIA-RIMA e no processo de licenciamento, estabelecendo-se a necessidade de alterações no conteúdo do estudo enquanto condicionantes inafastáveis para a concessão de Licença Prévia.

Somando-se as condicionantes estabelecidas pelo parecer técnico e jurídico da SEMACE, e os questionamentos trazidos pela sociedade organizada, várias são as visualizáveis irregularidades e inadequações no conteúdo do EIA-RIMA. Reiteramos que não é objetivo do presente estudo esgotar o tema, mas trazer à baila algumas destas importantes críticas, também por nós formuladas, as quais se dispõem a seguir.

- a.) Da ausência de alternativas locais e tecnológicas e hipótese de não realização do empreendimento.

No Volume I do EIA, tomo A, terceiro capítulo, o estudo de impacto se propõe a retratar as supostas alternativas locais e tecnológicas da obra, assim como a hipótese da não implantação do empreendimento.

Ao versar sobre as alternativas locais, o estudo ignora o conteúdo da palavra “alternativas”. Assim, não traz opções outras para instalação geográfica do VLT.

Em verdade, se limita o estudo a justificar sua escolha – sem apresentar as reais possibilidades que poderiam ser elencadas – pelo traçado do VLT, indicando sua localização estratégica e mais econômica em termos de indenizações, em uma cidade “sem espaço” para os fins a que se pretende:

ser um ramal de integração ligando um setor da cidade onde se tem a maior concentração de equipamentos hoteleiros a um terminal rodoviário de integração, Terminal da Parangaba, passando por pontos de transporte como o aeroporto e a rodoviária, sendo assim um ramal de integração dos sistemas de transporte de Fortaleza. (GEOPLAN, 2011).

Tal vício se perpetua quanto ao texto do EIA sobre alternativa tecnológica: são expostos os atributos positivos de um veículo leve sobre trilhos para ser operado na via férrea, e sobre sua produção.

Entretanto, em nenhum momento – como era devido – se menciona a possibilidade de uso de outro veículo, ou de outros sistemas de trânsito que diminuísse o impacto sobre as comunidades atingidas, tais como plataformas em elevado, veículo correndo em monotrilho suspenso, em faixa exclusiva, ou até mesmo o uso de tecnologias europeias bem sucedidas, tais com o *tramway* no formato que é utilizado na cidade francesa de Bordeaux. Ali, os *trams* operam em três linhas de 43,9 km de extensão e em percurso que passa por vias, e até praças e ruas de passagem exclusiva a pedestres, sem precisar isolar as proximidades, conforme se afere das figuras 1 e 2.

Assim, utilizando-se dos recursos acima expostos, e também das alternativas do exaustivamente trazidas pelos movimentos sociais à Defensoria, por exemplo, com certeza os impactos aos moradores do entorno dos trilhos seria o mínimo, principalmente se considerarmos, pelo que ora reiteramos, que Área Diretamente Afetada consiste em uma faixa definida pelo distanciamento de 500,0 m, para cada lado, a partir do eixo da ferrovia, enquanto que esse valor aumenta para 1.000 em se tratando de Área de Influência Direta.

Figura 1 - O *tramway* na praça Place de la Bourse , em Bordeaux-França



Fonte: Transbus, Online.

Figura 2 – O tramway na praça de la Comédie, no centro de Bordeaux-França.



Fonte: Le livre scolaire, Online.

Ora, se o EIA-RIMA é o instrumento, como já citamos, utilizável para esclarecer, em obras de grande impacto, o órgão licenciador e toda a comunidade dos limites e possibilidades do projeto, para que estes ponderem a viabilidade de sua execução, há flagrante irregularidade em não se expor alternativa locacional à comunidade, ao traçado, e à tecnologia a ser empregada, mesmo quando existentes e que seriam cruciais nos impactos da obra. Assim, é cristalino ser devida a observância no caso concreto do princípio da precaução, da proteção da existência humana e os impactos a esta, em caso de dúvida não conceder licença ao empreendimento.

Por fim, se destaca que não só não é apresentada possibilidade de alternativa no trajeto do VLT, como este faz uma opção clara em privilegiar a especulação imobiliária, o déficit habitacional e a violação dos direito à cidade das comunidades em detrimento do respeito à dignidade humana daqueles já excluídos urbanisticamente.

Exemplo gritante é o grande desvio que o traçado do VLT faz dos trilhos da REFFSA, seu referencial e pressuposto de percurso em todas as justificativas ao longo

do estudo, vindo a atingir a Comunidade Lauro Vieira Chaves, como arguido pela Defensoria Pública do Estado na Ação Civil Pública:

o trajeto do VLT desvia do traçado da linha férrea REFFSA (a qual serve de parâmetro para a linha do VLT) e faz uma curva acentuada para atingir toda a comunidade, mesmo sendo notória a existência de um extenso terreno descampado situado ao lado da comunidade, por onde seria o traçado normal da obra, e neste caso preservaria a comunidade, como determina a “Constituição do Município”. (p.11)

Já a comunidade João XXIII, de acordo com o projeto do VLT de licença prévia aprovada pelo COEMA, seria removida para dar lugar à estação Pontes Vieira, às margens da Via Expressa. No entanto, como afere o Comitê Popular da Copa (2011 p.245), em documento juntado à Ação Civil Pública, bem ao lado da comunidade existe um terreno vazio com praticamente as mesmas dimensões e que hoje é utilizado como estacionamento pela Assembleia Legislativa.

Por fim destacamos, ainda nesse contexto de escolha pela “higienização social,” que, ainda no referido capítulo do EIA, no tópico em que se propõe a versar sobre a hipótese de não realização do empreendimento, além de não apresentar a hipótese, usa como seguinte a justificativa para a instalação do VLT no trajeto por eles estipulado:

Outro ponto a destacar quanto a não implantação do empreendimento diz respeito à manutenção das ocupações indevidas da faixa de domínio da linha férrea existente (Vol.I, Tomo A, cap.3, p.3.4)

Ainda nesse contexto, dispõe no tópico sobre alternativas locacionais:

Considerando a possível instalação do ramal com o alinhamento de menor distanciamento entre os dois pontos (Mucuripe – Parangaba), que teria uma extensão de 10,99 km, constata-se que as intervenções seriam enormemente significativas, afetando avenidas de grande fluxo como a Dom Luís, Santos Dumont, Desembargador Moreira, Padre Antonio Tomás, dentre outras. Outro ponto importante refere-se à tipologia dos imóveis afetados. Os bairros Meireles, Joaquim Távora e Aldeota apresentam concentração de imóveis residenciais verticalizados, com valores muito elevados. Afetar estes domicílios representa encarecer o projeto com altas somas de indenizações.

Assim, o traçado escolhido representa a menor carga de impactância do empreendimento, devendo-se considerar que mesmo o atual traçado demanda um número significativo de desapropriações, inclusive nos terrenos da União que constituem a faixa de domínio da via férrea existente. (Vol.I, Tomo A, p. 3.2)

Diante do exposto, é clarividente a violação ao princípio da distribuição dos ônus e benefícios sociais que deveriam ser norteadores na produção do projeto e de seu estudo de impacto, conforme art.2º, IX do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), além do direito à moradia adequada e o direito à cidade das comunidades atingidas.

b.) Das medidas mitigadoras

No vol. I, Tomo A, segundo capítulo, o Estudo de Impacto Ambiental dispõe que é de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará realizar as ações cabíveis com relação à desapropriação dos terrenos e realocação das famílias residentes na área do empreendimento.

Assim, indica o EIA a desapropriação, citando o Decreto Estadual N°. 30.263, de 14 de julho de 2010, como o recurso a ser utilizado na implantação do VLT, e ainda afere que, para a definição dos valores das edificações, será aplicado o Método da Qualificação de Custo, tendo como objetivo definir o valor de reprodução das benfeitorias que serão indenizadas.

Igualmente, não se expõe no estudo ambiental as possibilidades de reassentamento dos atingidos no mesmo bairro, em respeito à disposição expressa da legislação vigente mais benéfica e promotora do direito fundamental à moradia, qual seja, a Lei Orgânica do Município, em seu art.149, I, “b”²⁶ e o Plano Diretor de Fortaleza, em ser art.5º, XVI.

Ademais no vol.I, Tomo C, capítulo 8, assim dispõe:

A implantação do projeto [...] demanda a desapropriação de certo número de imóveis instalados na faixa de domínio do ramal ferroviário, terrenos da União. Esta ação representa a principal perda ambiental do projeto. A criação da faixa de desapropriação, Decreto Estadual N°. 30.263, de 14 de julho de 2010, implica na necessidade de remoção de várias famílias de seus lares, muitas das quais residentes há mais de 30 anos, obrigando-as a migrarem para outras áreas, quebrando laços de amizade, parentesco e a relação com o bairro.

²⁶ Art. 149 - A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará: I - a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:[...] b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro.

Diante do exposto, é cristalina a violação do direito à moradia adequada ao se ter como parâmetro crasso de medida mitigadora a indenização meramente pelas benfeitorias àqueles que deverão migrar para outras áreas, tão somente porque habitam em assentamentos irregulares. Em verdade, é crassa e violadora de direitos qualquer decisão destoante da previsão legislativa de garantia do reassentamento dos moradores no mesmo bairro e sob condições símeles ou melhores de moradia, conforme já expusemos.

Não apresentar as possibilidades de reassentamento próximas, tais como terrenos vazios, o uso da zona especial de interesse social do Papicu, ou a própria ponderação de mudança de traçado e suas consequências em relação à locação dos moradores e a execução do projeto, é viciar de pleno a apresentação de lídimas medidas mitigadoras.

Concordamos com o Comitê Popular (2011) quando este argui que é um método inadequado indenizar benfeitorias desconsiderando bens que vão além da construção em si, como valor da terra, valor de taxas e impostos já pagos, valor de ponto comercial, custo de reassentamento, transporte, questões de saúde, psicológicas e de integração da comunidade.

Urge repisar que a referida situação de irregularidade fundiária é derivada de omissão estatal, não podendo se valer o Estado de sua omissão para violar – mais uma vez – direito fundamental alheio, por uma questão, inclusive, de justiça social.

É patente que os valores indenizatórios, nos termos em que serão calculados, serão insuficientes para que os atingidos obtenham uma nova moradia que lhe seja de direito, qual seja: adequada, situada no mesmo bairro, não quebrando os laços afetivos, de vizinhança, territoriais, tendo o mesmo bom acesso à equipamentos sociais(hospitais, postos de saúde, pontos de ônibus, escola, trabalho, ambientes de lazer), até mesmo porque, sob a lógica do mercado formal e da especulação imobiliária, nos bairros de interferência do projeto há pouca ou nenhuma oferta de moradia popular.

Nesse sentido, em Parecer Jurídico nº 263/2011 da SEMACE, ao tratar das condicionantes para emissão de licença prévia, menciona nestas que

o Estado deve garantir alternativas habitacionais para a população removida das áreas de risco ou decorrentes de programas de recuperação e preservação

ambiental e intervenções urbanísticas, com a participação das famílias na tomada de decisões e reassentamento prioritário em locais próximos às áreas de origem do assentamento.(2011, p.219).

E ainda que

deverá o Estado promover a justa e devida regularização fundiária dos imóveis a serem desapropriados para instalação do empreendimento, ou dispender indenizações considerando o valor do terreno sobre o qual está edificada a respectiva habitação, a fim de que se atenda ao direito de vizinhança, bem como ao direito à cidade e se possibilite aquisição de outra residência nas proximidades da área assentada e, desse modo, mitigue os impactos sociais, em obediência ao preconizado no art.5º, §16 da lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza(Lei nº7.987/1996), posto se enquadrar o direito de morar e o direito ao desenvolvimento urbano como um interesse metaindividual, seja difuso, coletivo ou individual homogêneo.(2011, p.219).

Ademais, o cadastramento realizado para basear o RIMA é meramente de estimativa, não tendo sido avaliado todos os imóveis em questão, muito menos aduzidas informações socioeconômicas de todas as famílias que serão atingidas, o que vigora até a presente data.

Por fim, a guisa de informação, atualmente, apresenta-se fato novo à discussão, qual seja: a edição das Leis Estaduais nº 15.056/2011 e nº 15.194/2012 e a decisão interlocutória de fls.1089 a 1095 da Ação Civil Pública a respeito, todas posteriores à expedição da licença prévia, mesmo com todas as irregularidades e inadequações no conteúdo do EIA-RIMA e do procedimento de licenciamento.

O Estado alega ter criado novos benefícios e aumentado o valor dos já existentes para os moradores da área afetada com a obra VLT, através da Lei 15.194/2012, que alterou a Lei nº 15.056/2011. Já o decisório (2012) determinou que não fossem iniciadas as atividades de instalação da obra do Veículo Leve sobre Trilhos,

antes do efetivo cumprimento da Lei estadual nº 15.056, publicada em 12 de dezembro de 2011, a fim de que nenhuma família residente na área abrangida pelo projeto seja removida do local sem que lhe seja garantida a justa e prévia indenização em dinheiro e/ou o recebimento de unidade residencial digna, além do pagamento de aluguel social, tudo já disciplinado pela citada legislação.(2012, p.1095)

3.3.2 As irregularidades no procedimento de licenciamento, e a concessão da licença prévia e de instalação.

Afora os vícios do conteúdo do EIA-RIMA nos termos em que é posto pela sua elaboradora GEOPLAN Projetos e Construções Ltda., é crucial para determinação de toda a violação ao direito à moradia adequada, dentre outros direitos, princípios e garantias constitucionais fundamentais, o modo como se deu o licenciamento ambiental do empreendimento e as discussões e indefinições posteriores a esse respeito.

Dessa forma, destacamos a seguir algumas das irregularidades e questionamentos pertinentes neste tocante.

a.) Da audiência pública.

Em projetos que envolvem remoção – em destaque aqueles de intervenções urbanísticas-, é essencial sua publicidade tempestiva e discussão exaustiva com a sociedade, em busca de propostas e alternativas que gerem o menor impacto negativo aos atingidos e os envolva na busca do aperfeiçoamento do empreendimento para fazê-lo compatível com o lícito interesse público e o respeito aos direitos fundamentais.

Nesse sentido, nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, é obrigatória a consulta das comunidades a serem afetadas, e é condicionante o acordo de pelo menos dois terços da população atingida, a qual tem assegurado o direito de reassentamento no mesmo bairro, em atenção ao art.149 I, “a” e “b” da Lei Orgânica do Município de Fortaleza:

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

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

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

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

Em 20 de julho de 2011 se deu a primeira e única audiência pública para fins de licenciamento do VLT Parangaba-Mucuripe, com base nas Resoluções CONAMA nº001/1986 em seu art.11, §2º e a nº009/1987, art.4º. Apesar do clamor

popular solicitando mais audiências, em face do ínfimo lapso temporal entre o acesso, dentre outros, da Defensoria ao relatório de impacto e a realização da audiência que se destinava a discuti-lo.

Dispõe o art.2º da Resolução CONAMA nº 009/1987, pertinente a questão, que, sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50(cinquenta) ou mais cidadãos, o ente público licenciador promoverá a realização de audiência pública. O instrumento da audiência ainda é previsto no art.2º, XIII do Estatuto da Cidade, e sempre quando à referência de participação em decisão estatal, como no art.5º, §16 do Plano Diretor de Fortaleza.

Entretanto, em detrimento do exposto comando vinculante do citado artigo, foram rejeitados os pedidos dos legitimados interpostos tempestivamente²⁷, em clara afronta ao disposto no §2º no supracitado artigo, qual seja: no caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese de o órgão estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

Também foram rejeitadas na reunião do COEMA as solicitações de audiência sobre as alterações do EIA-RIMA realizado em face da audiência pública na Assembleia Legislativa, sobre o que mais falaremos a seguir.

b.) Da participação popular.

Todo o procedimento de licenciamento foi eivado do vício de ausência de participação popular na interferência na decisão da existência e necessidade de execução do empreendimento, no conteúdo do projeto urbanístico, na decisão sobre o local de reassentamento das famílias, e na busca por alternativas locais e tecnológicas menos danosas aos direitos humanos, à dignidade dos seres envolvidos.

²⁷ Nesse sentido igualmente se manifesta, dentre outros, a Procuradoria Jurídica da SEMACE, sob o argumento de que depois do recebimento do EIA-RIMA o órgão ambiental, mediante edital e divulgação na imprensa local, não fixou um prazo, de limite mínimo de 45(quarenta e cinco)dias, que era devido, para que fossem promovidas as solicitações de audiência pública, em conformidade com o art.2º, §1º da Resolução CONAMA nº 009/1987, pelo que não houve intempestividade na apresentação, 47 dias corridos, das referidas solicitações.

Além destas, através da negativa de promoção de audiências públicas (art.58, II, da Constituição Federal), e na ausência de decisão política referenciada na manifestação popular de seus anseios prioritários e necessidades básicas, é igualmente patente a violação ao direito constitucional de participação popular (art. 1º, parágrafo único e art. 29, XII e XIII da CRFB).

Cumprе destacar que é condição à participação popular na tomada de decisões que lhe são de direito um padrão de transparência, publicidade, proibidade nos atos da Administração Pública, inclusive em respeito ao preceito constitucional do art.37, *caput*.

Desta forma, afere-se ser completamente ausente a transparência e publicidade quando as comunidades são informadas, de modo desigual, e controverso, já em fase de cadastramento relativo a empreendimento já decidido, com medição de terrenos e marcação com tinta da frente de suas casas de obra sobre a qual não há divulgação em páginas da internet ou facilidade de acesso a dados referentes em meios oficiais e extraoficiais. Ou, pior, ainda com a ilegalidade, falta de impessoalidade, imoralidade demonstradas com as visitas desagradáveis do governador do estado, a lares das comunidades, em horário noturno de repouso, acompanhado de vários seguranças particulares a realizar, por conta própria, o referido cadastro e a afrontar e acossar aqueles que resistiam aos planos governamentais e a tamanha violência.

c.) Da reunião do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA).

Após a audiência pública de 20 de julho de 2011 e o parecer jurídico da SEMACE de agosto do mesmo ano, o EIA-RIMA em questão voltou para o empreendedor sob a premissa de correção com base nas observações pertinentes levantadas na Assembleia Legislativa e nas condicionantes da SEMACE.

Entretanto, já no dia 02 de setembro de 2011, ocorreu a reunião do COEMA, aprovando o parecer técnico N° 3104/2011 – DICOP/GECON, que se propunha a conter as alterações do projeto, sendo seguida da expedição da licença prévia em meados de setembro de 2011.

A aprovação do parecer técnico na sessão do COEMA foi eivada de irregularidades crassas.

Aprovou-se um projeto diferente, visto que deveria conter alterações, não se deu oportunidade de a sociedade ter acesso tempestivo às referidas modificações, e ainda foram indeferidos os pedidos lúdicos de nova audiência pública para se discutir o projeto, visto que novo, diverso do discutido na primeira e única audiência pública, e, portanto, sujeito à mesma legislação que vincula a realização de consulta e audiência pública, o que é essencial para a reanálise em caso de insuficiência e inadequação das modificações.

Não obstante o momento de apresentação e aprovação do EIA/RIMA do projeto anteceda a concessão da Licença Prévia, em verdade, até hoje não há um projeto definitivo do VLT Parangaba-Mucuripe. O mais atual foi exibido, através de projeção visual, em audiência de conciliação da ACP do caso, em 07 de junho de 2013. Isso se dá porque, até o momento, é indefinido o local para onde irão reassentar as famílias a serem removidas, e incompleto o cadastro socioeconômico nas comunidades e as medições dos terrenos e respectivas moradias.

Contudo, desde setembro de 2011, portanto, quase dois anos antes, em um prazo recorde, impraticável e suspeito de 44(quarenta e quatro) dias, o projeto do empreendimento sofrera complementações, e foi analisado e aprovado pelo COEMA.

O novo estudo não modificou sob o ponto de vista técnico e legal o estudo anterior, sendo apresentadas as complementações apenas no momento da reunião do COEMA.

Por fim, verifica-se a violação ao próprio regimento do COEMA, visto que os conselheiros decidiram sem ter tido acesso tempestivo ao parecer jurídico da SEMACE, e sem atenção ao respeito das condicionantes – as quais foram desatendidas – emitidas pelo referido ente estatal, conforme se aduz da ACP, às fls.77 e 78.

d.) Ausência de anuência da prefeitura

Para além da questão do ente que tenha a competência para conduzir o licenciamento ambiental, o fato é que a licença prévia deve ser precedida de anuência

do município para tanto. Isto, em face do art.160, “a”, e art.165 da Lei municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano, no qual o VLT Parangaba-Mucuripe pode ser identificado no rol dos chamados “projetos especiais”, pelo que deve ser submetido ao Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), para Análise de Orientação Prévia (AOP), antes de ser analisado por órgãos estaduais e federais.

Conforme parecer jurídico da SEMACE, juntado à ACP:

A anuência do município pressupõe a análise aduzida (AOP), no entanto, a citada análise é pressuposto também da existência de um Projeto Habitacional para reassentamento, realocação das famílias atingidas diretamente pelas intervenções da obra.

Desta feita, é premente a apresentação em anexo (ao EIA-RIMA) de Projeto Habitacional, fundada na Análise de Orientação Prévia-AOP bem como a viabilização das famílias envolvidas, em caso de reassentamento prioritariamente nas proximidades do local atualmente habitado, uma vez que se está averiguando a viabilidade ambiental quanto à localização e concepção do projeto. (2011, p.212)

Ademais, afere a Defensoria, em sede de ACP que

o EIA/RIMA, dentre as suas diversas lacunas, apenas relata, em seu tópico 2.5.3., intitulado “Anuência da Prefeitura”, que foi protocolado na Secretaria da Infraestrutura de Fortaleza – SEINF (Processo nº 97977/2010 PMF) o pedido de Anuência Prévia para o Projeto Básico do VLT. No entanto, não esclarece a natureza jurídica de tal “anuência”, e muito menos o resultado de tal “pedido”, não sendo possível inferir que se trate da Licença Urbanística, tal qual prevista na legislação.

Ademais, apenas noticia protocolo de requerimento, documento inábil para seguimento do Licenciamento Ambiental.(2011, p.74 e 75)

Nesse contexto, ao apontar a irregularidade da licença pela ausência de Licença Urbanística, ressalta a Defensoria ainda que

Sendo o Município o ente responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano, quaisquer intervenções urbanísticas, principalmente, aquelas que demonstram significativo impacto ambiental (como o VLT) devem submeter-se ao crivo da apreciação municipal, para que seja verificada a adequação da obra à legislação e aos parâmetros urbanísticos pré-estabelecidos.

Tem-se, portanto, que a Licença Urbanística, centrada na adequação às normas urbanísticas; não se confunde com a Licença Ambiental, mais abrangente e centrada nos impactos ambientais de modo geral; embora esta deva se compatibilizar com aquela. (2011, p.71)

e.) Da concessão de licença prévia e da licença de instalação.

A licença prévia foi concedida mesmo com todas as flagrantes irregularidades formais e materiais apontadas pelos órgãos oficiais²⁸ e pela sociedade organizada, inclusive com desrespeito às condicionantes impostas pelo próprio estado (através da procuradoria jurídica da SEMACE).

Empós, ainda assim, e sem o suprimento das irregularidades, dentre elas da apresentação de EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) - indispensável conforme arts.36 a 38 da Lei 10.257/2001 e assim reconhecido em parecer jurídico da SEMACE à fl.220 dos autos da ACP-, houve o recebimento pela SEINFRA da licença de instalação expedida pela SEMACE, o que foi publicado em 05 de março de 2012, no Diário Oficial do Estado do Ceará.

3.3.3 A escolha estatal de política pública.

²⁸ Sistematiza a Defensoria, na ACP pertinente, serem estas em âmbito de conteúdo do EIA-RIMA: Ausência de estudos de alternativas de traçado; respectiva ausência de croquis das alternativas, como determina Resolução 001/86 CONAMA, em seus artigos 5º, 6º e 7º; - Ausência de apresentação de alternativas técnicas e locacionais, bem como ausência da confrontação com a hipótese de não execução do projeto - Art. 5º, I, Resolução 001/86 do CONAMA; - Mudança do trajeto do ramal ferroviário no entorno do Aeroporto Pinto Martins, atingindo famílias que não seriam impactadas pela obra no traçado original: Em regra, o trajeto previsto do VLT acompanha a linha férrea já existente, mas nesse caso, há um desvio extenso no sentido da localização da comunidade, sendo que o EIA/RIMA não apresenta qualquer justificativa para escolha de mudança de traçado que atingirá as famílias situadas à Av. Lauro Vieira Chaves, diga-se, sem necessidade; - Ausência de alternativas para localização das estações, enquanto foram detectados vários terrenos vazios em áreas próximas aos locais previstos para a construção das estações; - Estação Pontes Vieira aparece no mapa na Av. Raul Barbosa e na descrição como localizada às margens da Via Expressa; - Estação do Mucuripe localizada em área atualmente ocupada para moradia, embora existam terrenos vizinhos desocupados aptos a comportar a estação: não há justificativa para a não escolha do terreno; - Estação Rodoviária Borges de Melo, localizada em área atualmente ocupada pela comunidade Aldacir Barbosa, sem confronto com as alternativas de localizar a estação sobre dois grandes terrenos vazios que se visualiza na p. 24, Tomo A, do EIA; - Ausência de alternativas tecnológicas, a exemplo do VLT elétrico com faixa parcialmente exclusiva, BRT (Bus Rapid Transit – Corredor de linha exclusiva rápida para Ônibus), VLP (Veículo Leve sobre Pneus), dentre outras; - Ausência de análise da legislação sobre direito à moradia e à cidade, bem sobre a qual recai o maior impacto da obra; em especial na previsão da necessária participação da população atingida na elaboração e definição do projeto, como prevê o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica e o Plano Diretor de Fortaleza. -Incompatibilidade com a legislação urbanística da cidade de Fortaleza no que tange à remoção de comunidades de baixa renda; -Ausência de projeto habitacional de reassentamento, como obriga o art. 149 da Lei Orgânica de Fortaleza combinado com o art. 49 da Lei orgânica do Município; -Cadastro socioeconômico incompleto: 2.017 cadastros realizados, restando 683 cadastros a realizar, segundo o próprio estudo: elaboração do Estudo sob amostra e não de acordo com a realidade total da população atingida; -Ausência de informações tais como: quantidade de pessoas que atualmente trabalham na área de intervenção do projeto; quantidade de crianças que estudam em escolas localizadas na área de intervenção do projeto; quantidade de postos de atendimento de saúde que atendem as comunidades atingidas, despesa familiar mensal com transporte, etc; -Ausência de Licença Urbanística.(p.16 e 17)

A forma como o direito à moradia adequada é posto em cheque para a realização do VLT Parangaba-Mucuripe tem relação direta com o modo vigente de se decidir as políticas públicas estratégicas, o planejamento urbanístico (sua ausência, ou destinação elitista e segregadora) a longo prazo, a sub-rogação da participação popular por atos discricionários e ilegítimos reprodutores das disparidades sociais, do *status quo* e da lógica de cidade mercadoria.

Nesse contexto, nos propomos a destacar algumas circunstâncias – complementares às irregularidades já expostas neste capítulo – relacionadas ao modelo estatal de governança externado no caso da implantação do VLT, que reforçam a lógica de exclusão social, de criminalização da pobreza, na opção de promoção de violação ao direito à moradia adequada e à cidade das comunidades a serem afetadas com a obra, e com o uso do erário para finalidade distante dos fins fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Violando os princípios constitucionais básicos da administração pública, e do respeito à intimidade, privacidade, integridade física, moral e psicológica dos indivíduos, o governador do estado por duas vezes se dirigiu às comunidades a serem atingidas tentando acozá-las sob o pretexto de realizar o cadastro socioeconômico e dar informações sobre a obra, reiterando a execução, a todo custo, do empreendimento férreo. Sobre o fato, noticiou o Jornal Diário do Nordeste:

A visita inesperada de Cid Gomes à comunidade, que fica nas proximidades da Via Expressa, teve o objetivo de explicar às famílias o projeto do VLT. A visita durou cerca de vinte minutos. O governador estava acompanhado de seguranças, mas conversou livremente com as pessoas. Em muitos momentos, os ânimos se exaltaram, já que muitas famílias não concordavam com as palavras do governador.

Cid Gomes chegou a entrar na casa de alguns moradores para explicar as questões técnicas e mostrar como o projeto será executado. Durante todo o momento da visita, cerca de trinta pessoas acompanharam os passos do governador. (DIÁRIO DO NORDESTE, ONLINE.).

Na cartilha veiculada no sitio eletrônico do METROFOR, o Governo do Estado aduz ter alterado o traçado inicial do projeto, e que o número de imóveis a serem removidas foi diminuído de 3.500 para 2.500. Ali, também se destaca a alternativa para reassentamento proposta pelo Estado: o projeto Cidade Jardim. Aponta-se que sua conclusão se dará em 2015, o que, sem muito esforço, faz concluir que não será antes das demolições das casas, muito menos em um local próximo, e, por fim, em um bairro

já carente de infraestrutura e equipamentos urbanos. A alternativa de reassentamento apontada pelo Estado está regulamentada na 15.194/2012, que alterou a Lei nº 15.056/2011 e macula de pronto todos os dispositivos legais mais benéficos e garantidores do direito à moradia adequada pelo que deve ter sua aplicação afastada.

Justamente tendo como um dos referenciais a não existência de local para reassentamento imediato das comunidades (não estarão prontos tempestivamente nem o Conjunto Cidade Jardim nem o Escritores – outra opção indicada pelo Estado), e o conseqüente atraso nas obras do VLT, assim como a confusão entre a responsabilidade da prefeitura para executar as obras relativas aos BRTs e o disposto na matriz de responsabilidades, é que a AGU, através de ofício ao Ministério Público Federal, considerou o empreendimento em situação crítica, afirmando peremptoriamente que:

o significativo número de famílias a serem reassentadas e de imóveis a serem desapropriados, bem como as questões relativas à responsabilidade sobre as áreas sobrepostas à obra da prefeitura comprometem a finalização deste empreendimento para a Copa do Mundo FIFA 2014, deixando-o numa situação crítica.(GT COPA 2014, 2013)

No contexto de medida mitigadora inadequada, destaca-se que a necessidade de participação popular exarada através da legitimação e positivação em todos os instrumentos que tratam de regra de remoção é que a comunidade deve trazer alternativas à provocação do menor impacto negativo possível com a realização da obra.

Entretanto, o Estado do Ceará é bastante cristalino na sua desatenção – e até desdém – de tal preceito, por todas as irregularidades que já apontamos e ainda iremos fazer ao longo do estudo, de que o monopólio da sapiência e onisciência reside, tão somente, nas decisões do poder executivo vigente. Todos os meios legítimos e positivos guardadores dos direitos humanos e que preveem a consulta dos atingidos, inclusive para modificar o projeto ou traçar-lhe alternativas (sejam locacionais, tecnológicas ou propriamente de execução, assim como quanto ao reassentamento das famílias), são rechaçados de forma vil quando se utiliza de qualquer meio- ainda que irregulares, ilegais- para alcançar um fim.

Nesse sentido, segue a infeliz exposição em sede de Contestação na ACP do caso, pela Procuradoria do Estado do Ceará:

Uma outra abordagem a ser estruturada, em rejeição aos termos exordiais, é a impropriedade da alegação de que as alternativas locacionais e tecnológicas apresentadas no estudo ambiental se mostram insuficientes.

Salutar ressaltar, sob este aspecto, a tendência intromissora da defensoria pública autora em querer substituir-se não apenas aos projetistas, engenheiros, experts e técnicos responsáveis por um projeto de tamanha magnitude, mas principalmente aos servidores da SEMACE e aos 35(trinta e cinco) Conselheiros do COEMA. (2012, p.1210)

Reitera-se que a própria SEMACE (ente estatal licenciador) em parecer jurídico já abordado, reconheceu irregularidades no projeto, submetendo-o a condicionantes para aprovação e que tal parecer sequer fora considerado pelos referidos conselheiros.

Quanto à prioridade de realização da obra, assim definida pelo Estado, há clara afronta ao interesse público e aos fins aos quais supostamente almeja, qual seja, a promoção da mobilidade urbana, com a priorização de tal empreendimento.

Isto, visto que é pífia a demanda²⁹ apontada no EIA-RIMA ao ser confrontada, inclusive imageticamente, com as demandas de outros eixos do transporte na capital, que também contemplam obras financiadas pelo PAC 2, mas que não gozarão dos benefícios e facilidades fiscais, de dispensas de licitação e de financiamento que as obras para a recepção da Copa.

Senão, vejamos.

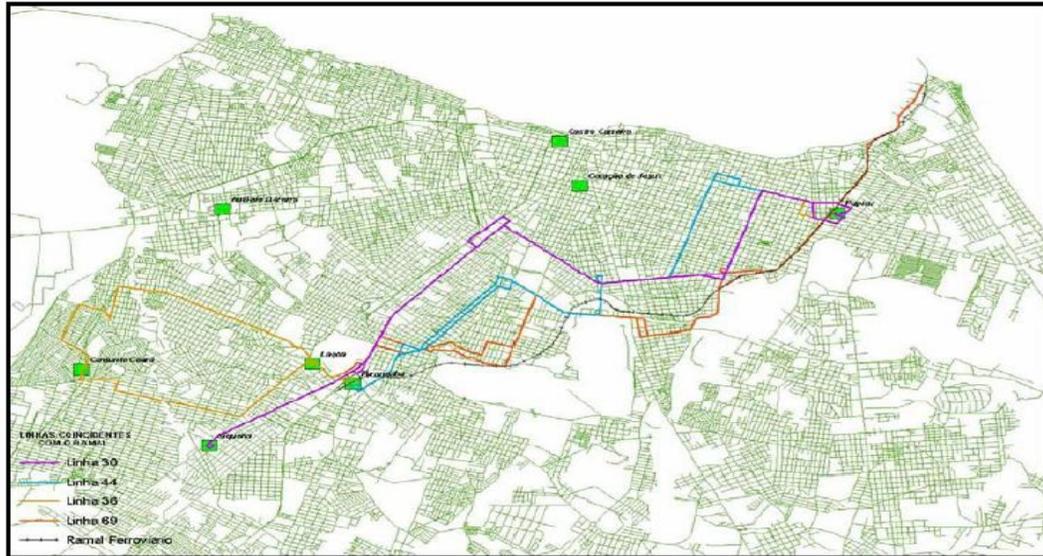
Na figura 3 segue o mapa contido no EIA-RIMA (GEOPLAN,2011) indicando as linhas (itinerários) de ônibus coincidentes com o ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe, para reforçar os dados de sua demanda.

Já a figura 4 representa o mapa das linhas de ônibus de Fortaleza, havendo proporcionalidade direta entre a demanda e a dimensão da representação gráfica da linha.

²⁹ Sem demonstrar cabalmente como chega a esse dado, qual seja, de 90.000 passageiros diariamente, somente informa que foi realizado uma pesquisa de demanda potencial entre os dias 25 e 29 de maio de 2006, com 4.094 entrevistas nos terminais de ônibus de Parangaba e Papicu, na Rodoviária, pontos de ônibus e em dois postos de combustível. Como resultado do estudo de demanda, previu-se, para o horizonte de 2010, uma demanda potencial de 90.000 pas/dia.(GEOPLAN,2011), sendo claramente questionável o uso do referido método para se aferir a demanda de uma obra, ainda mais com o caráter de prioritário e estratégico para a Mobilidade Urbana na capital.

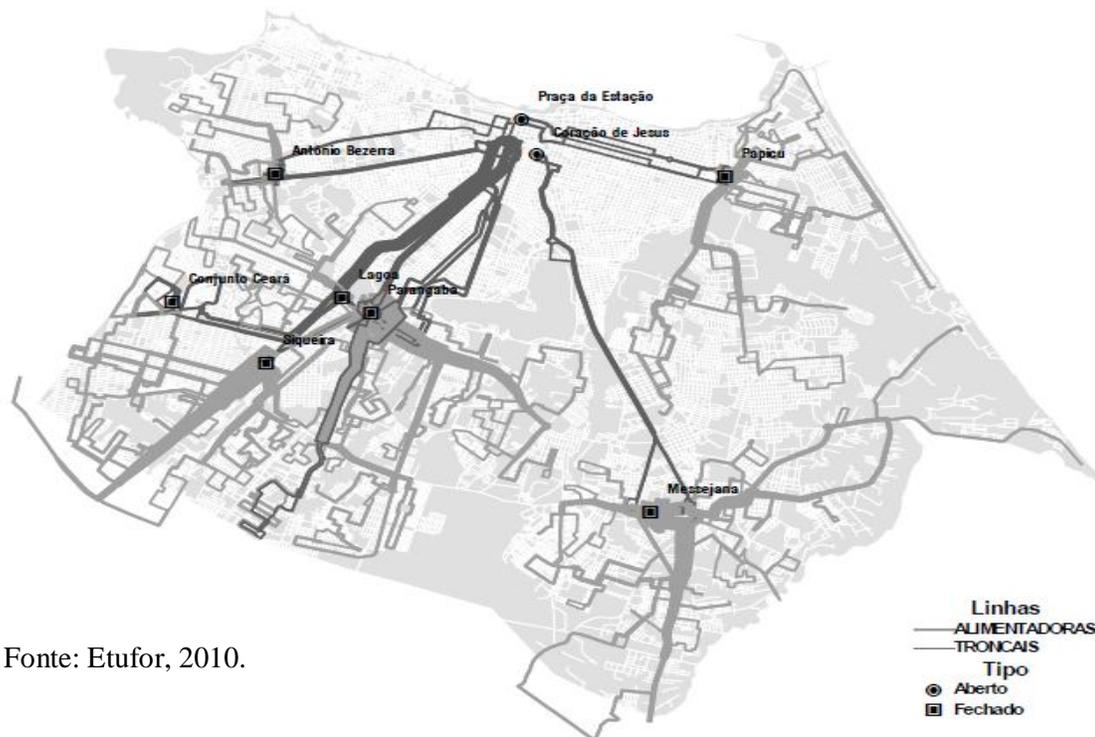
Por fim, na figura 5, tem-se o trajeto de outras obras férreas estratégicas, mas não privilegiadas enquanto obras para a Copa, em integração com o ramal do VLT.

Figura 3 – Mapa das linhas (itinerários) de ônibus coincidentes com o ramal ferroviário Parangaba-Mucuripe.



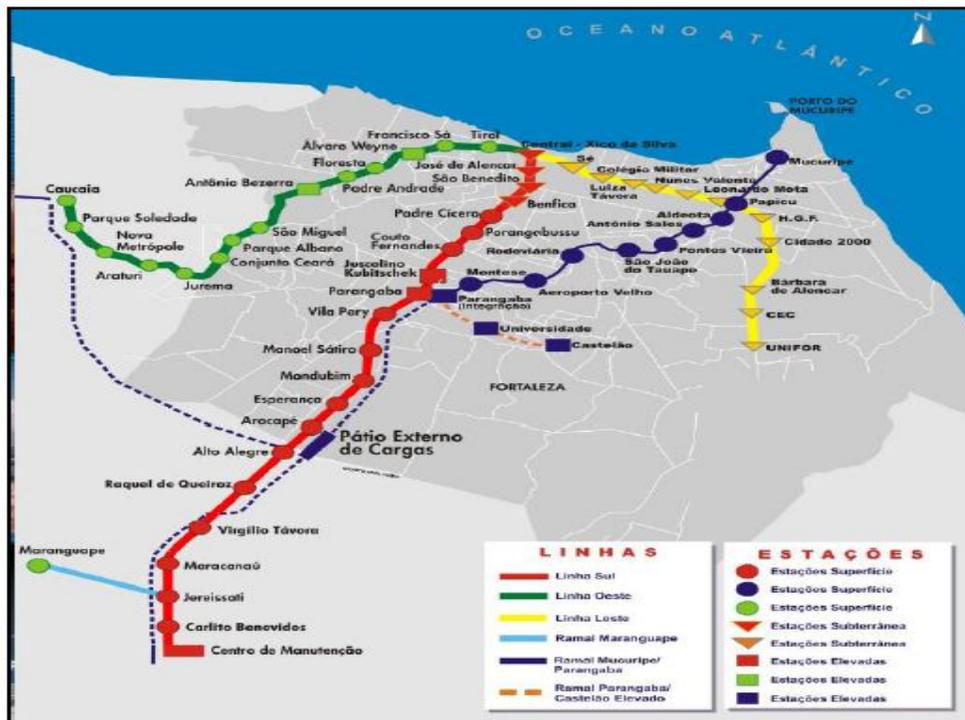
Fonte: Eptisa, 2007. apud EIA-RIMA do Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba-Mucuripe (GEOPLAN, 2011).

Figura 4 – Mapa das linhas do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus.



Fonte: Etufor, 2010.

Figura 5 - Identificação das Linhas da Rede de Transporte de Passageiros Sobre Trilhos de Fortaleza.



Fonte: SEINFRA- Apresentação apud EIA-RIMA do Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba-Mucuripe (GEOPLAN, 2011).

4. A NECESSIDADE IMPERIOSA DA SUPREMACIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO CASO CONCRETO.

4.1 O instituto da remoção forçada no caso concreto.

De acordo com o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, no Comentário Geral nº 7 ao direito à moradia adequada, contemplado no art. 11.1 do PIDESC, a expressão remoções forçadas procura transmitir um sentido de arbitrariedade e ilegalidade.

O instituto é definido como a permanente ou temporária remoção contra a vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades de seus lares e/ou da terra que ocupam, sem a disponibilização de e o acesso a formas adequadas de proteção de seus direitos.³⁰

O Comentário Geral nº 7 integra o conteúdo do direito à moradia adequada previsto no PIDESC, de hierarquia supralegal no ordenamento brasileiro, como já aferimos.

A ilegalidade e arbitrariedade caracterizadoras da remoção forçada e, portanto, da violação do direito à moradia adequada, são previstas tanto no referido tratado internacional como na legislação pátria pelo não cumprimento dos requisitos básicos para que se realize legítima e legalmente uma remoção, e no confronto direto com normas mais benéficas, garantidoras do direito à moradia e da dignidade humana.

Em verdade, a prática de remoção forçada, devido à interdependência e inter-relação que existe entre todos os direitos humanos, frequentemente viola outros direitos humanos.

³⁰ The term "forced evictions" as used throughout this general comment is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.(ONU, ONLINE).

Assim, conforme o referido tratado, enquanto manifestamente violar os direitos consagrados no Pacto, a prática de remoção forçada deve também resultar em violações de direitos civis e políticos tais como o direito à vida, o direito à segurança da pessoa, o direito a não interferência na privacidade da família e de seu lar e o direito ao desfrutar pacífico da posse(segurança de posse).³¹

Neste tocante exposto pelo Comentário Geral, resta clarividente a ocorrência de remoção forçada com o processo em curso para empreender o VLT Parangaba-Mucuripe. Como já expusemos, as famílias eram cadastradas – e nem todas foram- sem um conhecimento prévio da finalidade da informação prestada³², nem sobre o projeto. Tinham suas casas marcadas e medidas e eram deixadas à míngua, na expectativa e incerteza sobre seu futuro.

A privacidade das famílias e de seus lares, a integridade psicológica e moral dos atingidos igualmente foram afrontadas com as indecentes visitas do governador do estado a ingressar nas residências, intimidá-las em plena alta noite, horário de repouso, cercado de seguranças e acoassando os resistentes aumentando o temor, o desespero e a desesperança em terem seus direitos violados, perderem sua moradia e tudo aquilo ao direito a esta conexo: direito à vizinhança, ao território, ao trabalho, à soberania alimentar, educação, lazer, saúde, enfim, o direito à cidade.

É expresso o pacto que, para não haver remoção forçada, é essencial a prévia consulta e discussão com a comunidade, pensando-se alternativas lícitas

³¹ The practice of forced evictions is widespread and affects persons in both developed and developing countries. Owing to the interrelationship and interdependency which exist among all human rights, forced evictions frequently violate other human rights. Thus, while manifestly breaching the rights enshrined in the Covenant, the practice of forced evictions may also result in violations of civil and political rights, such as the right to life, the right to security of the person, the right to non-interference with privacy, family and home and the right to the peaceful enjoyment of possessions(ONU, ONLINE)

³² Em clara afronta ao seguinte dispositivo: Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both the International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include:[...] (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected;

visando à proteção dos direitos fundamentais³³. Nesse sentido, também toda a legislação pátria já apontada no correr do estudo. Destarte, é patente o desenvolvimento de remoção forçada quando se concede licença a empreendimento cujo estudo de impacto é flagrantemente irregular formal e materialmente, e que não foi discutido com a comunidade afetada; quando são indeferidos pedidos de audiência pública e quando faltam transparência, publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade nos atos administrativos, cerceadores da participação popular; quando o Estado é expresso em deslegitimar as críticas e sugestões de alternativas locacionais e tecnológicas ao empreendimento, assim como de reassentamento, aferindo uma pedante e irreal onisciência tecnocrática de – somente alguns, os que aprovam o projeto – técnicos e gestores estatais.

É inconcebível se promover uma remoção com base na criminalização da pobreza³⁴. Assim, também pode se caracterizar como remoção forçada a escolha por um traçado maior do percurso do trem, e até fazer desvios do preexistente traçado férreo, tendo como justificativa justamente a existência de comunidades humildes, - já vitimizadas pela omissão estatal em promover regularização fundiária e obras de infraestrutura no local-, o que seria, argumenta-se, economicamente mais viável ao erário.

Apesar de não haver concluído o cadastro socioeconômico das famílias, em recente audiência de conciliação no dia 19 de julho de 2013, o estado passou a considerar a viabilidade de reassentar as famílias já cadastradas em terrenos próximos aos seus lares, após exaustiva indicação de viabilidade e determinação legal expressa nesse sentido pelos defensores dos direitos daquelas comunidades. Entretanto, a tendência exarada na audiência não foi formalizada em dados concretos, tais como

³³ . Ainda no artigo supracitado,: [...] (a) an opportunity for genuine consultation with those affected; [...] (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected;

E também no artigo 13: States parties shall ensure, prior to carrying out any evictions, and particularly those involving large groups, that all feasible alternatives are explored in consultation with the affected persons, with a view to avoiding, or at least minimizing, the need to use force.

³⁴ 12. Forced eviction and house demolition as a punitive measure are also inconsistent with the norms of the Covenant.

mapas, termos de compromisso ou discussões exaustivas sobre o reassentamento com os afetados.

Um dos elementos importante no comentário ao Pacto está contido sem seu art.9º.³⁵ Isto, visto que a criação de legislação especial para regular a situação de remoção excepcional³⁶ tem que atender pressupostos básicos de compatibilidade com as normas asseguradoras do direito à moradia adequada.

O contrário gera a necessidade de reparo, emenda ou até afastamento de aplicação de dispositivo menos benéfico.

Existe na Constituição do Estado do Ceará, na Lei Orgânica do Município, no Plano Diretor do Município e no Estatuto da Cidade, assim como no próprio pacto de hiperatividade supralegal no ordenamento pátrio disposição de que as comunidades atingidas por remoção para execução de projetos urbanísticos devem ser, preferencialmente, assentadas no mesmo bairro e/ou bem próximas de seus lares. Ademais, a sociedade organizada indica alternativas para o cumprimento de tal preceito.

Destarte, não há que se considerar qualquer dispositivo menos benéfico quanto a esta matéria, ainda que emergido de lei especial para tanto. Por consequência, não há que se aplicar a controversa Lei estadual 15.194/2012, que alterou a Lei nº 15.056/2011, sob pena de inconstitucionalidade, por diversos fatores, e afronta, dentre outros, ao princípio de vedação ao retrocesso de direitos fundamentais.

³⁵ 9. Article 2.1 of the Covenant requires States parties to use "all appropriate means", including the adoption of legislative measures, to promote all the rights protected under the Covenant. Although the Committee has indicated in its General Comment No. 3 (1990) that such measures may not be indispensable in relation to all rights, it is clear that legislation against forced evictions is an essential basis upon which to build a system of effective protection.[...] States parties should therefore review relevant legislation and policies to ensure that they are compatible with the obligations arising from the right to adequate housing and repeal or amend any legislation or policies that are inconsistent with the requirements of the Covenant.

³⁶ O que também é previsto no art.244, VI do Plano Diretor de Fortaleza, que assim dispõe: Cada operação urbana consorciada será criada por lei específica que conterà, no mínimo: [...] VI — solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores.

4.2 O direito à mobilidade urbana.

Vimos, nos capítulos anteriores, que o direito à cidade não se trata de um único direito, sendo, antes, um conjunto de vários direitos pelos quais o cidadão tem um verdadeiro aproveitamento e vivência do espaço urbano.

Para as finalidades a que se propõe este trabalho, cumpre agora analisar um componente desse conjunto, qual seja: o direito à mobilidade urbana. Mais que isso, é objetivo demonstrar que este é, verdadeiramente, um direito social e, portanto, fundamental. Afinal, do contrário, não haveria sequer de se cogitar em conflito aparente de normas e dúvidas quanto à necessidade de análise no caso concreto de qual direito seria privilegiado em detrimento do outro, visto que o direito à moradia adequada é um direito fundamental.

Em princípio, antes de nos ocuparmos propriamente de tais metas, é necessário que se faça a delimitação histórica e conceitual de referida expressão.

Pode-se entender por “mobilidade urbana” a facilidade de deslocamentos de pessoas e bens dentro de um determinado espaço urbano. (ALVES e RAIA JR., 2009, p.4).

Não se pode perder de vista que tal conceituação nos fornece uma ligeira impressão do que significa o nosso atual objeto de análise. É que, ante a complexa e multifacetada gama de direitos que estão lado a lado com a própria mobilidade urbana, na composição do que é o direito à cidade, enquanto construtiva apropriação do espaço urbano, a mobilidade urbana ganha contornos sociais, políticos e econômicos de grande relevo.

Nesse sentido, é necessário dizer, a mobilidade urbana só alcança a sua real dimensão enquanto “direito-meio” (OLIVEIRA, JR, 2009) para que se atinjam outros direitos:

Se compreendida como a condição para acessar toda a cidade, de usufruir das suas funções urbanas e gozar dos direitos sociais positivados (por exemplo: educação, saúde, trabalho, lazer, moradia), pela utilização da infraestrutura e modalidades de transportes disponíveis ao conjunto da população (OLIVEIRA JR., 2009, p.66).

No Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado no ano de 1933, aproximando-se da noção de Direito à Cidade trazida por Henry Lefebvre, foram reconhecidas quatro funções básicas a que a cidade deveria oferecer à sua população: trabalho, habitação, lazer e circulação. São essas as chamadas “funções urbanas da Carta de Atenas.” (OLIVEIRA JR. 2010, p.65).

Podemos observar que três dessas quatro funções já são compreendidas enquanto direitos sociais em nosso ordenamento jurídico através da mera leitura do *caput* do Artigo 6º da CRFB.

É tempestivo ressaltar que não obstante não constasse na redação original do referido dispositivo constitucional o direito à moradia, que foi incluído apenas na EC nº 26/2000, ali tal direito já existia implícito, em face de seu conteúdo materialmente constitucional.

O que se quer dizer é que, na medida em que a mobilidade urbana serve à consecução de direitos sociais, ele também adquire esse *status*, vez que indissociável, inter-relacionado e interdependente daqueles. Não é possível ter o gozo do direito à moradia, ao trabalho, à educação, à saúde e a todos os outros direito sociais sem a mobilidade urbana o que indica cristalinamente seu conteúdo materialmente constitucional, por se tratar de direito social.

Entretanto, ademais, defendemos que da exegese do art.7º, IV da Constituição Federal, ao dispor, - ao lado de outros direitos sociais formalmente constitucionais -, que o transporte constitui uma das necessidades básicas vitais a serem atendidas com o salário mínimo, extrai-se que a Constituição está a explicitamente reconhecer o direito à mobilidade urbana tanto como um direito atrelado à realização do mínimo existencial, e, portanto, à dignidade do ser humano, como um direito social, ao equipará-lo ao rol dos direitos sociais, apesar de não fazê-lo no *caput* do art.6º.

Ainda nesse sentido, igualmente defendemos que o direito à mobilidade urbana está inserido formalmente no art.5º, XV da Carta Constitucional, visto que em um ambiente urbano o ir e vir tem seu conteúdo intrínseco realizado através da mobilidade urbana.

De outra forma não se poderia entender a edição da lei federal nº 12.587/2012 regulando o referido direito fundamental.

No mínimo, mesmo sem se perfilhar as conclusões que dispomos acima, há de se presumir que o fato de não estar expressamente previsto no Texto Constitucional não autoriza a conclusão de que o direito à mobilidade urbana, materialmente, não se trate de um direito social. Em verdade, ele, na mais conservadora e menos garantista das interpretações, no máximo, apenas não é formalmente constitucional.

Com efeito, reforçando a tese que defendemos, na teoria de Sarlet (2009-a) o art.5º, §2º da CF de 1988 traduz o entendimento de que,

para além do conceito formal de Constituição (e de direitos fundamentais), há um conceito material, no sentido de existirem direitos que, por seu conteúdo, por sua substância, pertencem ao corpo fundamental da Constituição de um Estado, mesmo não constando no catálogo.(p.78)

Conclui o referido autor (2009-a), que é consagrado na doutrina pátria o reconhecimento de direitos fundamentais “implícitos” e/ou “decorrentes.”, visto que na Constituição também está incluído o que não foi expressamente previsto, mas que implícita e indiretamente pode ser deduzido. Desta forma, vige o princípio da abertura material do catálogo dos direitos fundamentais da nossa Constituição.

Assim, temos por perfeitamente demonstrado o enquadramento da mobilidade urbana enquanto direito social, e, portanto, direito fundamental. Em razão disso, é dever do Estado a prestação positiva, isto é, a tomada de ações (*facere*) para sua promoção e defesa, de tal sorte que a garantia do direito de ir e vir (direito de primeira geração) ganhe magnitude, uma vez que deverá sê-lo concebido enquanto ferramenta na busca da efetivação da própria dignidade humana.

Nesse sentido:

A doutrina jurídica entende os direitos sociais não apenas como direitos fundamentais do homem, mas também como direitos de prestação positiva, que requerem ações afirmativas do Estado, sobretudo quando se busca construir um Estado social de direito. (OLIVEIRA JR., 2010, p. 68)

Restando superada a questão da fundamentalidade do direito à mobilidade urbana, impõe a análise de tal direito no caso concreto.

O VLT Parangaba-Mucuripe, um empreendimento orçado, inicialmente, como consumidor de R\$265,5 milhões do erário, foi incluído como prioridade de política pública para garantir o deslocamento da região portuária e hoteleira ao estádio de futebol em que se darão os jogos da Copa. Uma das justificativas para sua instalação é o legado positivo para a cidade de tal equipamento pensado para o megaevento, visto que, por ser um meio de transporte coletivo, e, de acordo com o indicado no EIA-RIMA de seu projeto, ter uma alta demanda – dado esse que contestamos – a obra seria estratégica para a promoção do direito à mobilidade urbana na capital cearense.

Sendo o direito à mobilidade urbana elemento para a realização do direito à cidade, não se pode violar os outros direitos elementares do direito à cidade para garantir a mobilidade urbana. Deve haver um sopesar de prioridades, sobre o que nos deteremos oportunamente.

O exercício do direito à mobilidade urbana, por ser elemento do direito à cidade, também pressupõe a participação popular na decisão sobre qual obra ou política pública é prioritária, de acordo com a real demanda de seus habitantes e o objetivo constitucional de superação de disparidades sociais e segregação urbana. Isto, tendo em vista tanto o princípio da gestão democrática da cidade, conforme art. 2º, II, Lei 10.257/2001, como o próprio fundamento, a premissa do direito à cidade, qual seja: a de permitir o exercício do poder coletivo de decidir e reformar o próprio processo de urbanização, conforme aferimos em capítulo anterior.

Nesse sentido, de forma magistral sintetiza Harvey (2008, p.37): *Since the urban process is a major channel of surplus use, establishing democratic management over its urban deployment constitutes the right to the city.*³⁷

Após todos os questionamentos fáticos e jurídicos formulados ao longo do presente estudo, é cristalina a conclusão acima delineada de que não há garantia de direito à cidade – e conseqüentemente, de todos os elementos dele constitutivos, inclusive o direito à mobilidade urbana e o direito à moradia adequada– sem a gestão democrática da cidade e de seus recursos econômicos, ambientais, infraestruturais.

³⁷ Uma vez que o processo urbanístico seja um dos principais direcionamentos do uso do erário, das riquezas do Estado, estabelecer uma gestão democrática sobre esse desenvolvimento urbano constitui o direito à cidade. (tradução nossa.)

4.3 O princípio da proporcionalidade e a supremacia do direito à moradia adequada no caso concreto.

Pelo que apontamos ao correr do presente estudo, tanto o direito à moradia adequada quanto o direito à mobilidade urbana são direitos sociais, e, como tais, direitos fundamentais.

O Estado busca justificar a execução prioritária do VLT Parangaba-Mucuripe, para recepção da Copa de 2014, tendo em vista o legado à mobilidade urbana que o transporte férreo em integração com o sistema de transporte urbano preexistente e em planejamento irá consolidar. Para tanto, de forma discricionária e eivada de vícios formais e materiais licenciou e está executando um projeto decidido sem participação popular sob uma política pública bastante controversa e claramente promotora de remoções forçadas e conseqüente violação ao direito à moradia adequada.

Em face da violação a direito fundamental, diante de conflito aparente de normas fundamentais, em decorrência de atuação do Estado com suas concomitantes omissões e atos administrativos e políticas públicas, urge o controle da constitucionalidade formal e material dos limites aos direitos fundamentais.

Conforme Sarlet, implica

no plano formal, a investigação da competência, do procedimento e da forma adotados pela autoridade estatal. Já o controle material diz essencialmente com a observância da proteção do núcleo (ou conteúdo) essencial destes direitos, bem como com o atendimento das exigências da proporcionalidade e da razoabilidade, mas também do que se tem convencido designar de proibição de retrocesso, categorias que, neste sentido, assumem a função de limites aos limites dos direitos fundamentais [...]. (2009-a, p.395)

Assim, conclui o doutrinador gaúcho (2009-a) que os limites aos limites dos direitos fundamentais funcionam como verdadeiras barreiras à limitação (restrições) destes direitos, sendo, nesta perspectiva, garantes da eficácia dos direitos fundamentais nas suas múltiplas dimensões e funções.

Nesse contexto, o Princípio da Proporcionalidade é apontado como elemento capaz de pôr fim a aparentes conflitos existentes entre direitos fundamentais, de modo a compatibilizá-los.

Para Sarlet, o Estado, ao realizar determinadas ações, vê contra si, se vier a ameaçar algum direito e/ou princípio constitucional, o princípio da proporcionalidade, que, nesse caso, funcionará enquanto *proibição de excesso*. Caso o Estado, ao revés, nada fizer e disso resultar uma possibilidade de lesão, o princípio da proporcionalidade funcionará, então, enquanto *proteção de insuficiência*. Trata-se, portanto, da característica de dupla face do princípio da proporcionalidade. Com efeito:

O princípio da proporcionalidade atua aqui, no plano da proibição do excesso, como um dos principais limites às limitações dos direitos fundamentais. Por outro lado, poderá o Estado frustrar seus deveres de proteção atuando de modo insuficiente, isto é, ficando aquém dos níveis mínimos de proteção constitucionalmente exigidos ou mesmo deixando de atuar – hipótese, por sua vez, vinculada (ao menos em boa parte) à problemática das omissões inconstitucionais. [...]

O princípio da proporcionalidade possui como que uma *dupla face*, atuando simultaneamente como critério para o controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas do âmbito de proteção de direitos fundamentais, bem como para o controle da omissão ou atuação insuficiente do Estado no cumprimento dos seus deveres de proteção. (SARLET, 2009-a, p. 397)

Para buscar compatibilizar o “choque” entre direitos, aponta a doutrina que deve o aplicador do Direito observar os elementos que caracterizam o conteúdo da proporcionalidade enquanto instituto norteador da noção de justiça e equidade. A saber, tratam-se da *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (ou razoabilidade)*.

Nesse diapasão, aponta Sarlet que:

De acordo com a posição corrente e amplamente recepcionada pela doutrina e também acolhida em sede jurisprudencial (embora nem sempre corretamente aplicada!), na sua função como critério de controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade costuma ser desdobrado em três elementos (...): a) adequação ou conformidade, no sentido de um controle de viabilidade (...) b) necessidade (...); c) da proporcionalidade em sentido estrito (2009-a, p. 397)

Dessa forma, o intérprete, ao buscar a correta aplicação do princípio da proporcionalidade, deve realizar verdadeiro exercício: 1) o modo pelo qual se busca alcançar/efetivar determinado objetivo (direito e/ou princípio constitucional) é adequado, isto é, tem realização viável? 2) É realmente necessário que se adote tais medidas ou é possível que se tomem ações ainda menos gravosas, a ponto de, inclusive, não mais se ter o aparente conflito de normas? 3) Há uma real proporção e um real

equilíbrio entre os meios utilizados para a consecução de seu objetivo e os fins a que se pretende?

Tomando por base os fatos expostos nos capítulos anteriores, respondamos, pois, os três quesitos acima formulados, os quais, no caso em estudo, terão como parâmetro tanto a proibição de excesso (na suposta promoção do direito à mobilidade urbana) quanto à proteção de insuficiência (na proteção ou mitigação do direito à moradia adequada).

a.) Da adequação.

A adequação na perspectiva de controle de medidas restritivas no âmbito de proteção dos direitos fundamentais:

A adequação ou conformidade tem um sentido de controle de viabilidade (isto é, de idoneidade técnica) de que seja em princípio possível alcançar o fim almejado por aquele(s) determinado(s) meio(s) muito embora, para alguns, para que seja atendido o critério, bastaria que o poder público (mediante a ação restritiva) cumpra com o dever de fomentar o fim almejado (2009-a, p.397 e 398)

Primeiro, temos que o modo pelo qual se busca fomentar a mobilidade urbana no Município de Fortaleza através da implantação do VLT é eivado de vícios que ferem não só o direito à moradia adequada, mas todo o referencial legal e principiológico de justiça, isonomia, legalidade, transparência, publicidade, moralidade, impessoalidade, probidade e interesse público.

O Estado diz almejar com a obra do VLT o legado de mobilidade urbana. Para tanto, aponta um dado de demanda completamente inconsistente e pouco confiável que representa um alto valor de custo, principalmente quando comparado com outros meios e equipamentos essenciais para se promover o direito à cidade, do qual a mobilidade urbana é parte.

Ademais, ao priorizar a obra para a recepção de um megaevento que dura um mês, coloca como prioridade algo que claramente não o é, visto que, se o objetivo, de fato, fosse promover o direito à mobilidade urbana, se priorizaria outras obras de relevância dramaticamente maior, como as que buscam amenizar o trânsito nos núcleos centrais, tais como o Metrô Leste. Este, também está no rol dos empreendimentos contemplados pelo PAC 2 no sub-eixo de Mobilidade Urbana no eixo Cidade Melhor.

Entretanto, como não foi contemplado pelo sub-eixo Mobilidade pertencente ao eixo Copa do Mundo FIFA 2014, não é visto como obra prioritária nem gozará das facilidades de financiamento e de legislação especial para sua execução.

Desta forma, é claramente inadequada a realização da obra do VLT, principalmente no formato de irregularidade formal e material e dissociado do lícito interesse público, para fomentar o direito à mobilidade urbana.

Já quanto à adequação na perspectiva da proibição da proteção insuficiente, é necessário se verificar se a(s) medida(s) - e a própria concepção de proteção - adotada(s) ou mesmo prevista(s) para a tutela do direito fundamental é (são) apta(s) a proteger de modo eficaz o bem protegido. (SARLET, 2009-a, p.399)

Neste tocante é crassa a insuficiência, no caso concreto, de adequada proteção ao direito à moradia adequada, a tal ponto de se considerar a execução do projeto de remoções forçadas, - conforme analisamos no presente estudo- as quais são vedadas também sob a perspectiva do retrocesso de garantia do direito fundamental.

Por fim, tem-se que a realização de remoções forçadas para atingir o intento do Estado, através da execução da obra do VLT é crassamente um excesso em face da necessidade e proporcionalidade *strito sensu* abaixo.

b.) Da necessidade.

Até o momento, não houve opção por meio restritivo menos gravoso, visto que os meios alternativos (locacionais, tecnológicos e de reassentamento) apontados pelas comunidades e seus apoiadores não foram considerados seriamente. Em verdade, como já expusemos, vige uma presunçosa onisciência tecnocrática e a deslegitimação de propostas em desacordo com o projeto nos moldes em que atualmente está posto, além de uma explícita criminalização da pobreza e anseio de higienização social.

Ademais, o fato de na audiência do dia 19 de julho de 2013 ter havido avanços no sentido de se passar a considerar a possibilidade de reassentamento em local próximo dos lares das famílias afetadas, ainda é restrita àquelas já cadastradas e não é algo formalizado, com dados precisos e abertura de diálogo para a discussão e reformulação destes.

Caso tive sido consideradas as alternativas tecnológicas propostas, por exemplo, do *tramway*, em que não há necessidade de faixa de isolamento, muito menos nos valores exorbitante indicados no projeto, a remoção de lares seria mínima.

Diante do exposto, é patente não haver necessidade na execução do projeto, muito menos nos moldes atuais, visto que são ululantes as alternativas menos gravosas, não obstante sejam ignoradas ou subjulgadas pelo Estado.

c.) Da proporcionalidade em sentido (ou razoabilidade)

Sob este parâmetro, exige-se a manutenção de um equilíbrio (proporção e, portanto, de uma análise comparativa) entre os meios utilizados e os fins colimados, no sentido do que para muitos tem sido também chamado de razoabilidade ou justa medida. (SARLET, 2009-a, p.398)

Não se promove o direito à mobilidade urbana violando direito à moradia, muito menos com remoções forçadas. A mobilidade urbana não é um fim em si mesmo. Ele é elemento de um direito à cidade (que pressupõe participação, escolha popular), submetido ainda ao vetor axiológico do Estado Democrático de Direito, qual seja: a dignidade da pessoa humana. Além disso, colacionando todas as análises já realizadas é cristalino que a obra do VLT Parangaba-Mucuripe não é um empreendimento relevante na consolidação ao direito à mobilidade urbana, visto que não é prioritário sob a perspectiva do lícito interesse público (valor da obra, prioridade, demanda, ausência de participação popular na escolha da obra) .

Assim, é, por todo o exposto que deve, no caso concreto, haver a supremacia do direito à moradia adequada e do lícito interesse público, qual seja, da promoção e efetivação dos direitos fundamentais, o que, definitivamente, não ocorrerá com a execução do empreendimento do VLT Parangaba-Mucuripe na cidade de Fortaleza.

5 Considerações Finais.

O direito à moradia adequada tem hierarquia constitucional fundamental, gozando de plena e imediata eficácia, vinculando o Estado e os particulares na sua proteção, promoção e efetividade, quanto à esfera prestacional, e respeito ao não violá-lo ou protegê-lo de forma insuficiente, quanto à esfera negativa. Enquanto elemento fundamental para a garantia da dignidade humana, também há no conteúdo do direito à moradia adequada o vetor axiológico do Estado Social Democrático de Direito.

A vigente produção do espaço urbano, sob a égide do modo de produção capitalista do espaço, se distancia do fomento do direito à cidade, assim compreendido não só como o desfrutar dos equipamentos urbanos pelos habitantes, mas de sua efetiva participação nas decisões estratégicas de planejamento urbanístico, gastos públicos com empreendimentos e perseguição do fim fundamental constitucional maior de redução das disparidades sociais e da segregação urbana.

Desta forma, no contexto pós-moderno de competição entre cidades por investimento do capital internacional, vige o conceito de cidade mercadoria, em que a prioridade das políticas públicas passa a ser o “embelezamento” – setorizado, elitista e segregador - da cidade, em detrimento de uma gestão urbana e planejamento popular participativo, de longo prazo e que possa garantir aos indivíduos o pleno exercício de seus direitos fundamentais.

Com o advento da Copa do Mundo FIFA 2014, tal situação se tornou mais explícita. Ao se firmar parceria entre os entes federativos priorizando os investimentos financiados pelos cofres públicos nos preparativos à recepção de um evento que dura apenas um mês, em obras de infraestrutura supérfluas ou muito pouco prioritárias, tem-se em cheque o real, lúdimo interesse público na realização de referidas obras, e, quanto mais, dos limites e violações aos direitos fundamentais delas decorrentes.

Concluiu-se que a execução da obra do VLT Parangaba-Mucuripe em Fortaleza não só não é prioritária, como sua execução em verdade – não obstante seja justificada pelo Estado pela promoção da Mobilidade Urbana – consolida medidas de verdadeira “higienização social”, ao perpetrar remoções forçadas contra milhares de famílias, já vulnerabilizadas pela omissão estatal.

Ainda que fosse uma obra essencial e indispensável à mobilidade urbana – o que não é, por tudo o que expomos - e à promoção do Direito à Cidade, existem regras, parâmetros de execução de políticas públicas, sob pena de se violar o próprio direito à cidade, pelo desrespeito a outros direitos que lhe são elementares, tal como o direito à moradia adequada.

Dentre os parâmetros de sopesamento em aparente conflito de direitos fundamentais está o princípio da proporcionalidade, e a análise, no caso concreto, da adequação, necessidade e proporcionalidade *strito sensu* da medida limitadora do direito fundamental.

Assim, facilmente verificou-se que a execução de um projeto eivado de vícios formais e materiais, sustentado por uma gestão pública marcada pela discricionariedade, ilegalidade, falta de impessoalidade, publicidade, transparência, probidade e moralidade, é inadequado *per se*. Ademais, mesmo que não viciado pela crassa antijuridicidade, a execução do projeto deveria se dar após se esgotarem todas as alternativas menos danosas ao direito que seria limitado, encontradas após consulta e ampla participação popular.

Entretanto, a participação popular - e todos os princípios norteadores da administração pública- desde o princípio, foi sub-rogada pela discricionariedade criminalizadora da pobreza, pela alegação pedante e irreal de onisciência tecnocrática de – somente alguns, os que aprovam o projeto – técnicos e gestores estatais, em detrimento das viáveis e pré-existentes alternativas trazidas pela sociedade.

Igualmente, aferiu-se não haver necessidade do projeto no formato em que vem sendo executado, visto que há meios alternativos muito menos danosos que promovem seu fim, no caso, a mobilidade urbana.

Por fim, através da razoabilidade, da justa medida, é patente que, no caso concreto, urge a necessidade de supremacia do direito à moradia adequada da população das vinte e duas comunidades ameaçadas de remoção forçada.

Tal supremacia se efetiva em duas possibilidades. Ou com a não execução da obra, pelo que também se evita o investimento em empreendimento não prioritário, remanejando recursos, por exemplo, para as outras obras do PAC 2 Cidade Melhor no

setor Mobilidade Urbana. Ou com a completa reformulação do projeto, a ser pensado com a participação popular e respeitando a legislação mais benéfica e promotora do direito fundamental à moradia adequada, e as viáveis alternativas apresentadas pelas próprias comunidades organizadas.

Em síntese, que se desenvolva um projeto em que haja a repartição dos ônus e benefícios, e que o referencial de desenvolvimento urbano seja a gestão democrática, popular da cidade e a plena efetividade dos direitos fundamentais de seus habitantes em um ambiente urbano não excludente, não segregador.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Traducción de Carlos Bernal Pulido. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.2008.Título original: Theorie der Grundrechte.

ALVES, P. ;RAIA JUNIOR, Archimedes Azevedo . **Mobilidade e acessibilidade urbanas sustentáveis: A gestão da mobilidade no Brasil**. In: Congresso de Meio Ambiente da AUGM, VI, 2009, SÃO CARLOS. Anais de Eventos da UFSCar. SÃO CARLOS-SP: UFSCAR, 2009. v. 5. p. 1-15. Disponível em: http://www.ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/mobilidade_e_acessibilidade_urbanas_sustentaveis.pdf. Acesso em 15 jul. 2013.

APOLIANO GOMES, Marília Passos. **Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das Zonas Especiais de Interesse Social**. Fortaleza, UFC, 2010. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Ceará, 2010.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. **Ata da Audiência Pública da SEINFRA para discutir os fins do licenciamento ambiental do Projeto VLT Parangaba/Mucuripe**. 20 de julho de 2011. Plenário 13 de maio, Fortaleza: Ceará. In: CEARÁ. 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Ação Civil Pública. Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.97-128**. julho, 2011.

BLECKMANN, Albert. **Staatsrecht II – Die Grundrechte**, 4ªed. Köln-Berlin-Bonn-Münchn:Carl Heymanns, 1997. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988. 4ªed.Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2010.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____.**Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da

política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.** Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111483.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho. **Direito Constitucional.** 6 ed. ver Coimbra:Livraria Almedina,1993. In: PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CEARÁ. 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. **Ação Civil Pública. Decisão Interlocutória.** Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.1089-1095. janeiro, 2012.**

_____.9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. **Ação Civil Pública. Petição Inicial de Ação Civil Pública promovida pela Defensoria Pública do Estado do Ceará.** Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.1-92. novembro, 2011.**

_____.9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. **Ação Civil Pública. Contestação de Ação Civil Pública pela Procuradoria do Estado do Ceará.** Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.1189-1223. março, 2012.**

_____. 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. **Ação Civil Pública. Ata da Audiência de Conciliação realizada em 19 de julho de 2013.** Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.1509. julho, 2013.**

COMITÊ POPULAR DA COPA. **Relatório parcial de questionamentos sobre a obra do VLT Parangaba-Mucuripe.** 18 de agosto de 2011. In: CEARÁ. 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Ação Civil Pública. Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.226-252.** agosto, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 4ed. São Paulo: Saraiva, 2005. In: APOLIANO GOMES, Marília Passos. Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das Zonas Especiais de

Interesse Social. Fortaleza, UFC, 2010. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Ceará, 2010.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Visita de Cid à comunidade que será desapropriada para o VLT tem bate-boca e confusão.** 10 de abril de 2013. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/noticia.asp?codigo=357147>> Acesso em 15 de julho de 2013.

FORTALEZA. **Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor. Participativo do Município de Fortaleza.** Disponível em: <http://216.59.16.201:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/107_texto_integral> Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza.** Disponível em: <<http://www.pgj.ce.gov.br/AdmSuperior/assessorias/acc/lom/fortaleza.pdf>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Lei 7987, de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo em Fortaleza e adota outras providências.** Disponível em: <<http://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/1996/798/7987/lei-ordinaria-n-7987-1996-dispoe-sobre-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-fortaleza-e-adota-outras-providencias-1996-12-23.html>> Acesso em 10 de maio de 2013.

GEOPLAN Projetos e Construções Ltda. **Estudo de Impacto Ambiental do Projeto Ramal Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba Mucuripe,** 2011.

_____. **Relatório de Impacto ao Meio Ambiente do Projeto Ramal Veículo Leve sobre Trilhos Parangaba Mucuripe,** 2011.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo . **O Direito à Moradia como Valor Integrante do Direito à Vida Digna.** In: Direitos Fundamentais, 2ª Edição. Coordenadora: Renata Braga Klevenhusen. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2006.

GOVERNO FEDERAL. **Fortaleza – mobilidade:** deslocamentos aprimorados. Disponível em: < <http://copa2014.gov.br/pt-br/sedes/fortaleza/mobilidade>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **4º balanço de ações para a Copa (1º ciclo):** cidade-sede de Fortaleza – dezembro de 2012. Disponível em: <http://copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/12272012_balanco_fortaleza.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Matriz de responsabilidades consolidada.** Disponível em: <http://copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/04242013_matriz_atualizada.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Matriz de responsabilidades – CE.** Disponível em: < [http://copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre - a - copa / matriz – de - responsabilidades/ce/matrizResponsabilidade.pdf](http://copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre_a_copa_matriz_de_responsabilidades/ce/matrizResponsabilidade.pdf)>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Matriz de responsabilidades.** Disponível em: < <http://copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

GT COPA 2014 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Ofício nº743/2013/PGR/5ªCCR/MPF - **Relatório de criticidade das obras de mobilidade urbana da Copa do Mundo FIFA de 2014.** Brasília. maio,2013.

HARVEY, David. **The right to the city.** In New Left Review. London:2008. Disponível em <<http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>> Acesso em: 15 de julho de 2013.

JORNAL LABORATÓRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - IMPRESSÕES TRILHO. **VLT – uma grande ideia com grandes problemas.** Ano 3, n. 15.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2009. Título original: Le Droit à La Vile.

LIMA, Maria Gabriela Sá. **A efetividade do direito fundamental à moradia no contexto dos conflitos fundiários urbanos em Fortaleza.** Fortaleza, UFC, 2009. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Ceará, 2009.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, Oflia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* 5 ed., Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Editora Hucitec, 1996. In MARICATO, Ermínia e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade.* 2007. Disponível em <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic democrática e direito a cidade.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/partic%20democratica%20e%20direito%20a%20cidade.pdf)> Acesso em 01 de maio de 2013.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Primeiro balanço da Copa 2014 – Jan/2011.** Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/futebolDireitosTorcedor/copa2014/balancoCopa2014.pdf>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

_____. **RESOLUÇÃO CONAMA no 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

_____. **RESOLUÇÃO Nº 237, de 19 de dezembro de 1997.**
Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>.
Acesso em: 10 de junho de 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Sobre o PAC.** Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Sobre o PAC: oportunidade de negócios.** Disponível em:
<<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/oportunidade-de-negocios>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. **Mobilidade urbana.** Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/mobilidade-urbana>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** 3ed.Coimbra:Coimbra Ed. 1991. v.2. In: PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____.**Manual de Direito Constitucional.** Coimbra: Coimbra Ed.,1988.v.4. In: PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAIS, Fausto Santos de e VILLA,Marx. **A moradia como direito à cidade: análise do conceito de direito à cidade e o modelo de Estado de Direito apto a garantir esse direito aos cidadãos.** Disponível em <<http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35327>> Acesso em 30/06/2013.

NAÇÕES UNIDAS. 1991. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. General Comment No. 4: **The right to adequate housing (Art.11 (1))**, Doc. ONU E/1992/23.

_____. 1997. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions**, Doc. ONU E/1998/22, annex IV.

_____.**Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 de dezembro de 1948.

NAÇÕES UNIDAS. 2010. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to**

non-discrimination in this context, Raquel Rolnik. Doc. ONU A/HRC/13/20, 30ª Sessão.

_____. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 16 de dezembro de 1966.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988. 4ªed.Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. **Direito à Mobilidade Urbana: a construção de um direito social**. In: XVI Congresso Latinoamericano de Transporte Público e Urbano XVI CLATPU. Cidade do México: 2010. Anais do XVI CLATPU, 2010. Disponível em:http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/F7434509-1AFA-478A-9ECD-9D0C9224E3A3.pdf . Acesso em 15 jul. 2013.

OLIVEIRA, Elaine Gouveia e PINHEIRO, Raiane Santos. **A Copa de 2014 e o direito à moradia adequada em Fortaleza: reflexões ao caso das Comunidades do Trilho**. In: V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2011, Buenos Aires. Anais do V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2011, Buenos Aires.

ONU-HABITAT. **State of the world's cities 2010-2011: Bridging the urban divide - Overview and key findings**. Disponível em: http://www.unhabitat.org/pt/en/inp/Upload/2233036_pages%20from%20Report-Englishrd-2.pdf >. Acesso em 10 de maio de 2013.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los Derechos Fundamentales**. 6 ed. Madrid: Tecnos, 1995. In: SARLET, Ingo Wolfgang . A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. Ed – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009-a.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **O Princípio da Dignidade Humana e a Constituição Brasileira de 1988**. Revista dos Tribunais RT, n.833, março 2005. In: JORGE, Helena de Araújo. Efetividade dos Direitos Humanos Perante Interesses Estatais. In: Revista Eletrônica de Direito Internacional. [on line] / Coordenação Geral Leonardo Nemer Caldeira Brant.v.1-2007 . Belo Horizonte: CEDIN, 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume1/internas/05_sumario.html>

Acesso em 10 de julho de 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang . **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. Ed – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009-a.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. 4ªed.Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2010.

_____. **O Direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado[on line] /- número 20, Salvador:2009-b.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**.Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a supremacia do Interesse Público sobre o privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais**. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris,2007.

SEMACE. **Parecer jurídico nº263/2011 da SEMACE**. 02 de agosto de 2011. In: CEARÁ. 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. Ação Civil Pública. Processo nº 0178.393.19.2011.8.06.0001. **p.204-220**. agosto, 2011.

SOUZA, **Marcelo Lopes de. ABC do Desenvolvimento Urbano.** 3ª ed. Rio de Janeiro:Bertrand Brasil, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do Direito Internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.** In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* 5 ed., Petrópolis:Vozes, 2009.