

O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS REMOÇÕES EM VILAS E FAVELAS DE BELO HORIZONTE

LE MINISTÈRE PUBLIC ET LES DÉMÉNAGEMENTS DANS LES VILLAGES ET TAUDIS DE BELO HORIZONTE

Eneida Criscuolo Gabriel Bueno Silva¹

Paula Oliveira Mascarenhas Cançado²

Resumo

O presente artigo decorre de pesquisa documental realizada pela Frente Reassentamentos Urbanos, que constitui o Programa Cidade e Alteridade: convivência multicultural e justiça urbana, iniciativa da Universidade Federal de Minas Gerais. A Frente Reassentamentos Urbanos é composta por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e tem como foco o Direito à Moradia. Os estudos estão relacionados aos afetados pela política de habitação de interesse social aplicada pela Administração municipal, por meio do Programa Vila Viva.

A abordagem deste trabalho circunscreveu-se a amostra de 2.232 documentos verificados em Inquérito Civil Público do Ministério Público Federal, e pretendeu investigar alguns aspectos das remoções em virtude do Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia. Foi utilizada para a análise documental a técnica de análise de conteúdo.

O objetivo do estudo é estabelecer quais os principais fatores que contribuem para a inadequação do programa municipal de remoções, sendo apontados, a insuficiência da participação das comunidades nos processos de remoção, a insuficiência de critérios objetivos quanto às remoções por parte do Poder Público, bem como aspectos ligados às indenizações e ruptura dos laços sociais.

Palavras-chave: remoções – políticas públicas – inadequação - fatores

¹ A autora é Mestre em Direito, Instituições Sociais e Democracia pela Universidade FUMEC. Pesquisadora colaboradora do Programa Cidade e Alteridade, eixo reassentamentos urbanos da Universidade Federal de Minas Gerais.

² A autora é Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna e pesquisadora do grupo Governança Global e Direitos Humanos da Universidade de Itaúna, bem como pesquisadora colaboradora do Programa Cidade e Alteridade, eixo reassentamentos urbanos da Universidade Federal de Minas Gerais.

Résumé

Cet article provient de la recherche des documents exécuté par le groupe appelé réinstallation en milieu urbain, partie de le Projet Ville et Altérité: la coexistence multiculturelle et la justice urbain, dans l'Université Fédérale de Minas Gerais. Le groupe appelé réinstallation en milieu urbain est composé par une équipe multidisciplinaire de chercheurs de différents domaines de la connaissance, et son objet d'étude est le droit au logement. Les études rapportent des personnes touchées par la politique de logement de intérêt social de l'administration municipale à travers de la politique du Programme Vila Viva.

L'approche de cet article a été limitée à 2 232 documents vérifiés dans l'enquête civile public par le Ministère Public Fédéral, et a cherché à enquêter sur certains aspects des déménagements en raison du programme Vila Viva dans le taudis Santa Lucia. A été utilisé pour l'analyse de document, la technique de l'analyse de contenu.

L'objectif de cet article est d'identifier les principaux facteurs qui contribuent à l'inefficacité de programme municipale de déménagements, étant désignés les facteurs suivants: la participation des personnes dans les processus de déménagement; et des questions liées à la indemnité et de rupture des liens sociaux.

Mots-clés: déménagements - politiques – insuffisance - facteurs

1 INTRODUÇÃO

O estudo documental realizado como suporte para as ações de campo da pesquisa desenvolvida pela Frente Reassentamentos Urbanos contemplou 2.232 documentos extraídos do Inquérito Civil Público n. 1.22.000.002113/2010-15. Esse instrumento jurídico é resultado da atuação do Ministério Público Federal, no intuito de avaliar os impactos sociais decorrentes da implementação do Programa Habitacional Vila Viva na Vila São Bento, no Aglomerado Santa Lúcia - Morro do Papagaio, em Belo Horizonte.

No manuseio do material utilizou-se a técnica da análise de conteúdo que visa descrever e interpretar classes de documentos, conduzindo a sistematização quantitativa ou qualitativa, que produz uma nova compreensão do objeto de análise que ultrapassa a sua simples significação. Ou seja, *“a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”* (BARDIN, 2011, p. 51). No caso da presente análise, os documentos foram selecionados tendo em vista as características das mensagens por meio de seus receptores e

emissores, procedendo à categorização em relação aos aspectos comuns, considerando os objetivos da pesquisa.

Para investigar particularidades do processo de remoção no âmbito do Programa Vila Viva – Aglomerado Santa Lúcia e analisar dados referentes aos fatores que contribuem para a inadequação da respectiva política pública, a investigação partiu das seguintes categorias da pesquisa do Programa Cidade e Alteridade: a) Relações sociais, que engloba as relações de vizinhança e as redes de confiança e solidariedade existentes nas comunidades. (GUSTIN, 2012); b) Habitação, que avalia o impacto do programa na qualidade da habitação dos moradores e possibilita aferir sua satisfação ou insatisfação acerca das mudanças ocorridas no modelo ou estilo de habitação; c) Direito à cidade que, embora o nome englobe conceitualmente todas as demais categorias, foi destacada para aferir o impacto da intervenção acerca do acesso à cidade dos moradores. Ou seja, esta categoria inclui o impacto sobre a infraestrutura urbana, o acesso a serviços, acesso a emprego e renda e, ainda, as relações da comunidade com a violência urbana.

Os 2.232 documentos coletados foram pré-analisados, e feita a seleção e análise de conteúdo de 23 deles, classificados em: Recomendações do Ministério Público, Audiências Públicas, Consulta Pública, Respostas do Poder Público e empresa privada encarregada do projeto executivo, Atas de reunião, Reunião de lideranças e pareceres técnicos, sendo determinadas as seguintes categorias de análise: a) Reassentamentos/indenizações; b) Precariedade no atendimento de demandas de serviços; c) Reivindicações apresentadas pelos moradores; d) Argumentações do Poder Público; e) Participação; f) Audiências Públicas, g) Avaliação técnica de risco geológico.

Na correlação dos 23 documentos analisados, tendo por base as categorias da pesquisa, observou-se a seguinte ordem de frequência: - Relações Sociais: 03 documentos; - Habitação: 15; - Direito à cidade: 03. Por sua vez, desses 23 documentos, observou-se em relação às categorias de análise, a seguinte frequência: - Reivindicações dos moradores: 03 documentos; - Reassentamentos/indenizações: 10; - Participação: 08; - Argumentações da URBEL: 09; - Audiência Pública: 03; - Precariedade de atendimento de demandas de serviços: 01; - Avaliação técnica de risco geológico: 03.

Quanto às categorias de análise, observa-se a maior frequência em relação aos aspectos participação, reassentamentos/indenizações e argumentações do Poder Público. Optou-se pela abordagem desses conteúdos como destaque para construção das análises presentes neste artigo.

Nesse diapasão, pode se afirmar que a insuficiência da participação das comunidades nos processos de remoção, a insuficiência de critérios objetivos do Poder Público para justificar as ações de remoção e reassentamento, bem como aspectos ligados às indenizações são fatores que contribuem para uma inadequada política pública referente a remoção em vilas e favelas.

Para o entendimento dessas questões, o tema foi analisado da seguinte forma: primeiro, procurou-se fazer uma análise do direito à moradia, seguida de breve descrição do Programa Vila Viva. Foi apresentado o discurso oficial da Prefeitura de Belo Horizonte para justificar as remoções no Aglomerado Santa Lúcia e, em seguida, análise crítica desse discurso e críticas ao modelo de indenização do Programa Vila Viva. Tratou-se a seguir da questão da participação. Finaliza-se o artigo com algumas considerações expressas como conclusões preliminares sobre as questões levantadas, pois, a pesquisa encontra-se em processo.

2 DO DIREITO À MORADIA E À PARTICIPAÇÃO

O direito à moradia foi formulado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral da ONU, e teve o Brasil como um dos seus signatários (MORAIS; DA GUIA; DE PAULA, 2006). Posteriormente, foi disciplinado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotado pela ONU em 1966, cujo artigo 11, §1º dispõe que os Estados reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerado um dos mais importantes instrumentos legais na esfera internacional sobre o direito à moradia, foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991) e pela Presidência da República (Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992).

Em 1996, realizou-se em Istambul, a segunda Conferência da ONU sobre assentamentos humanos que aprovou a Agenda Habitat adotada pelo Brasil, reafirmando o direito à moradia na seção III, item 8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada (MORAIS; DA GUIA; DE PAULA, 2006).

O direito à moradia é previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil. Encontra-se incluído no elenco dos direitos de subsistência como expressão mínima do

próprio direito à vida, apresentando-se, para alguns estudiosos, como direito fundamental autônomo, exercendo a função de direito de defesa (direito a uma ação estatal negativa) e direito a prestações (direito a uma ação estatal positiva), incluindo tanto prestações de cunho normativo quanto material fático (SARLET, 2011). Verifica-se, na dimensão negativa dos direitos fundamentais (direito de defesa), que a moradia, como bem jurídico fundamental, encontra-se protegida contra toda e qualquer agressão de terceiros, tendo o Estado e os particulares o dever de respeitar tal direito contra medidas violadoras.

Muito embora a Constituição da República não defina um conteúdo mínimo para o direito à moradia, assumem lugar de destaque as disposições contidas nos diversos tratados e documentos firmados pelo Brasil, havendo uma íntima conexão com a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2011).

Observa-se que mesmo fora das disposições contidas no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, o direito à moradia constitui direito fundamental, ostentando duplo caráter, ou seja, direito de defesa e direito à prestação a ser assegurado pelo Estado, eis que a atuação estatal na concretização constitucional deve resguardar a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

No que se refere ao direito a prestações, deve ser considerada a posição de Robert Alexy (2008, p.201-202) no sentido de que os direitos que o cidadão tem a ações estatais positivas dividem-se em dois grupos: aquele cujo objeto é uma ação fática e outro cujo objeto é uma ação normativa, ou seja, um ato estatal de criação de normas.

A ação positiva fática poderá ocorrer com a fundamentação do direito a um mínimo existencial ou quando se considera uma pretensão individual do cidadão à concretização de um determinado direito, sendo que, o fato da satisfação desse tipo de direito ocorrer por meio de alguma forma jurídica, não transforma o seu caráter de direito à ação fática.

Direitos a ações positivas do Estado impõem ao mesmo, em certa medida, a persecução de certos objetivos, por isso, todos os direitos a ações positivas suscitam o problema de se saber se e em que medida a persecução de objetivos estatais pode e deve estar vinculada a direitos constitucionais subjetivos dos cidadãos (ALEXY, 2008, p. 444-445):

Os direitos a prestações (em sentido amplo) podem ser divididos em três grupos: (1) direitos a proteção; (2) direitos a organização e procedimento; e (3) direitos a prestações em sentido estrito.

[...] Os direitos dessa natureza podem ser considerados direitos a prestações somente se se tratar de direitos subjetivos e de nível constitucional.

Deve-se ressaltar que no sistema constitucional brasileiro a disposição contida no artigo 5º § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil abrange os direitos fundamentais sociais. Não há diferenciação entre direitos de defesa e os direitos de proteção, no que se refere a sua aplicabilidade. Assim, o Poder Público tem o dever de assegurar a concretude dos direitos fundamentais e de protegê-los de violações, não obstante, na implementação de políticas públicas observem-se inadequações quanto à forma de concretização desses direitos.

2.1 Breve descrição do Programa Vila Viva

O Programa Vila Viva é um programa municipal de urbanização de vilas e favelas da Cidade de Belo Horizonte.

Esse programa tem como um dos seus principais objetivos a efetivação do direito fundamental à moradia, ao prever ações integradas em três eixos: regularização fundiária, desenvolvimento socioeconômico-organizativo e recuperação urbanístico-ambiental.

O Vila Viva se diferencia de outros programas outrora executados pelo Município de Belo Horizonte por ser uma intervenção estruturante em vilas e favelas e não uma intervenção pontual, como a pavimentação de determinado beco ou a construção de um muro de contenção em local específico da vila.

É importante esclarecer que o Programa Vila Viva só acontece naquelas áreas da cidade demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 3 (ZEIS-1 e ZEIS-3).

As ZEIS-1 são constituídas por vilas e favelas caracterizadas pela ocupação desordenada por população de baixa renda. Nesses espaços, o Poder Público objetiva promover programas habitacionais, intervenção de urbanização e regularização fundiária para melhorar a qualidade de vida dos seus moradores.

As ZEIS-3 são áreas edificadas nas quais o Município implantou conjuntos habitacionais populares com o intuito de efetivar os processos de regularização urbanística e fundiária³, mas que se degradaram com o passar do tempo.

³URBEL. *Área de atuação.* Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=ur-bel&tax=7491&lang=pt_br&pg=5580&taxp=0&> Acesso em: 12.set.2013.

As intervenções em vilas e favelas de Belo Horizonte, de acordo com a legislação urbana do município, devem ser precedidas do Plano Global Específico (PGE), que geralmente é conquistado por moradores de vilas e favelas por meio do Orçamento Participativo.

O PGE é um instrumento elaborado pela Prefeitura de Belo Horizonte, por meio de sua Companhia Urbanizadora, a URBEL, e deve contar com a participação das comunidades-alvo por meio dos moradores das vilas ou dos aglomerados, sendo que algumas lideranças são definidas para fazer parte do chamado Grupo de Referência. De acordo com a concepção do Plano, devem constar no PGE, a coleta de dados e a análise relativas à comunidade, indicando os aspectos sócio-urbanístico-jurídicos, a proposta e o cronograma de intervenções e as estimativas de custos.

Após a finalização do PGE, para ocorrer a intervenção estruturante, é necessária uma nova captação de recursos para a elaboração dos projetos executivos para as obras. Essa captação será feita pelo Município junto ao Governo Federal.

O Vila Viva é financiado, principalmente, por verbas federais oriundas, por exemplo, do Programa Pró-Moradia, e por uma contrapartida municipal, normalmente proveniente do Orçamento Participativo (OP).

O Programa Pró-Moradia utiliza recursos do orçamento operacional do FGTS, referentes à área orçamentária de habitação popular, alocados em nível nacional, com o intuito de oferecer acesso adequado à moradia à população em situação de vulnerabilidade social.

Para participar do Pró-Moradia, os Estados, Municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta devem adotar os procedimentos de enquadramento e seleção, encaminhando propostas de financiamento ao gestor da aplicação. A fase de pré-seleção consiste em efetuar análise preliminar dos projetos técnicos existentes, como o Plano de Trabalho Técnico Social, referentes às propostas de financiamento apresentadas.

De acordo com normas do Pró-Moradia, o Plano de Trabalho Técnico Social deverá conter a caracterização das áreas de intervenção e de reassentamento, o diagnóstico social e a caracterização das moradias existentes na área de intervenção. Importante é a indicação do tipo de atendimento habitacional que será dado a cada família, além do plano de acompanhamento pós-reassentamentos social e jurídico às famílias.

A Urbel, responsável pelo Programa Vila Viva, tem adotado o discurso e a prática de remoção de diversas famílias e conseqüentemente a demolição de casas das áreas alvo das intervenções.

As famílias removidas têm três opções de reassentamento. Uma delas é nas unidades habitacionais construídas na própria área de intervenção, sujeita ao Programa Vila Viva. O modelo de habitação adotado são prédios de apartamentos, geralmente de 50 m², com dois quartos. Caso não queiram se mudar para apartamentos, há a opção de receber o valor da indenização pelas benfeitorias da casa que foi demolida, uma vez que a grande maioria não possui o registro da propriedade, assim, terão de adquirir uma nova residência. Nesse caso, há a possibilidade de fazer aquisição de nova moradia por meio do Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas – PROAS, desde que o valor da indenização não ultrapasse o montante de quarenta mil reais ou, se ultrapassar esse valor, terão que procurar um novo imóvel sem o acompanhamento municipal.

2.2 O discurso oficial da Prefeitura: justificativas para as remoções no Aglomerado Santa Lúcia

As remoções de vilas e favelas pautam-se por orientações diversas. No caso de Belo Horizonte, sustenta Berenice Guimarães (1992) à medida que a nova capital se tornava uma realidade, o Município começava a regulamentar a situação das invasões que incomodavam, tendo em vista a presença da população pobre na parte nobre da cidade. Assim, em 1902, designou-se um local para a moradia do trabalhador denominado área operária, promovendo-se a primeira remoção de favelas. Contudo, essa área não tinha capacidade de abrigar a todos, em razão do fluxo constante da população, e dessa forma, por meio de um processo elitista e segregacionista, a população pobre que ocupava a área central da cidade foi se tornando indesejada.

Nesse contexto, ficou claro que a parte central da cidade cabia às elites e a periferia à população pobre, que a ocupava de forma desordenada. Nos anos trinta, surge uma nova justificativa para as remoções de favelas. Foi introduzida, como parte do discurso oficial, a necessidade de remover a população de baixa renda, mesmo naquelas favelas que fossem localizadas fora da área nobre da cidade, em virtude da realização de obras de natureza

urbanística e de saneamento, associando às favelas, por outro lado, a imagem da periculosidade (GUIMARÃES, 1992).

A partir dos anos quarenta, com o surgimento dos movimentos de defesa da população favelada, as favelas são tratadas como problema social, tornando-se objeto de políticas públicas (GUIMARÃES, 1992). No decorrer dos anos, constata-se a ineficiência de muitas dessas políticas, por desconsiderarem aspectos relativos à identidade cultural das comunidades, dos laços sociais, do direito à cidade e do desejo de vivê-la, aspectos esses presentes no caso do Aglomerado Santa Lúcia.

A ocupação do Aglomerado Santa Lúcia, conforme documentos analisados se fez historicamente como pertencente à Colônia Afonso Pena. O processo ocorreu na segunda década do século XX a partir da Vila Santa Rita de Cássia, também chamada Morro do Papagaio, e Vila Estrela, destinos da população oriunda de outros bairros da capital e do interior de Minas Gerais.

Em 1957, o espaço físico da antiga colônia foi dividido, o que ocasionou redução do Aglomerado, uma vez que parte dele foi destinado à construção da Barragem Santa Lúcia, enquanto outra parte passou por processo de urbanização e expansão da cidade formal. A área se transformou no Bairro São Bento, região extremamente nobre da capital mineira.

Na atualidade, fazem parte do discurso oficial para fins de remoção dos moradores do Aglomerado Santa Lúcia, justificativas do tipo: risco geológico-geotécnico, risco elétrico, insalubridade habitacional pela elevada umidade em algumas áreas, a existência de construções em áreas de preservação ambiental ou sujeitas a intervenções de infraestrutura viária e de saneamento imprescindíveis à regularização urbanística. Essas intervenções se fundamentam, entre outros, nos Planos Globais Específicos, os quais, não raro, encontram-se desatualizados, verificando-se falhas, tanto no processo participativo, quanto na tomada de decisões e de intervenção urbana nas comunidades.

O Poder Público alega que à medida que a ocupação no Aglomerado Santa Lúcia aumentou, áreas menos propícias à moradia foram ocupadas, como aquelas com declividades superiores a 47% (quarenta e sete por cento). Consta também como argumentação a questão do risco geológico existente em algumas regiões que assume proporções graves, comprometendo não somente a população, mas também todo o ambiente, acentuando processos erosivos em função da diminuição da vegetação e movimentos de terra sem nenhum cuidado ou critério.

De acordo com o Plano de Trabalho Técnico Social apresentado para intervenção no Aglomerado Santa Lúcia, foram apresentados em 2010, os seguintes dados em relação à população atingida: a) número de famílias: 4.382; b) número de pessoas: 15.672; c) número de famílias em situação de risco: 120; d) número de famílias a serem reassentadas ou removidas: 640.

Como diretriz, adotou-se a Instrução Normativa 08/2009 do Ministério das Cidades, que na época orientava o trabalho social em intervenções, indicando a prioridade de participação das famílias beneficiárias pelas intervenções durante todo o processo de elaboração e aprovação da proposta.

Entre as justificativas do Projeto de Trabalho Técnico Social estão as diretrizes e orientações federais definidas pelo Estatuto das Cidades e Programa Pró-Moradia Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades. Amparando-se a intervenção em cinco eixos estruturantes: a) mobilização e comunicação; b) participação comunitária e desenvolvimento socioeducativo; c) empreendedorismo; d) educação; e) remoção e reassentamento.

No Projeto de Trabalho Técnico Social do Aglomerado Santa Lúcia, consta que o mesmo foi precedido de encontros, incluindo audiências públicas, nas quais foram realizadas discussões sobre execução das intervenções físicas. No documento consta entre 2010 e 2011 a realização de 12 reuniões para apresentação da proposta Vila Viva e discussão sobre ações de intervenção.

Dessas 12 reuniões, ocorreu uma discussão do PGE Aglomerado Santa Lúcia, em 23 de fevereiro de 2011, com a participação do Grupo de Referência do PGE e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Das reuniões realizadas, 08 (oito) objetivaram discutir a implantação do Programa Vila Viva no Aglomerado, sendo que 01 (uma) realizada em 11 de abril de 2012 teve como participantes os moradores do Aglomerado, em conjunto com a Defensoria Pública, Ministério Público, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, entidades sindicais e educacionais.

Da análise dos dados, consta ainda, que iniciada a elaboração dos projetos básico e executivo, foram realizadas 38 reuniões de discussão dos projetos e procedimentos de execução das obras de remoção e reassentamento de famílias e 09 plantões de esclarecimentos de dúvidas com os moradores. Nessas reuniões, o Poder Executivo alega que as propostas dos moradores eram conduzidas ao corpo técnico para avaliação, sendo as intervenções previstas e acordadas

com a comunidade, optando-se pelas mais estruturantes, de grande porte e de impactos positivos para o maior número de pessoas residentes nas vilas.

Os moradores por sua vez, questionados, manifestaram-se, majoritariamente de forma negativa quanto a terem participado de alguma forma do projeto apresentado. A comunidade propôs várias alternativas de vias para melhorar a circulação, mas nenhuma foi aceita pelo Município; além de demonstrar insatisfação quanto a insuficiência relativa aos valores das indenizações, e a não indenização da posse. Várias reclamações versaram sobre a perda de vínculos sociais e culturais, bem como problemas de segurança e acessibilidade aos prédios; também se pronunciaram sobre metragem insatisfatória dos apartamentos e a alegação de que o Programa “*é uma forma de limpeza visual da vila*”.

Observa-se que os moradores não se sentiram participantes do processo. Assim é de se questionar se apenas a quantificação numérica das reuniões faz presumir a existência de efetivo processo participativo, no qual as opiniões são consideradas e as temáticas postas claramente para entendimento da população.

Outro aspecto que chama a atenção é que foi realizada, no dia 21 de julho de 2013, consulta pública, junto aos moradores do Aglomerado Santa Lúcia, cujo cerne da votação foi o seguinte: “*As famílias que serão indenizadas por suas casas devem ser removidas e receber o valor da indenização imediatamente?*”

Como resultado, os moradores, por maioria dos votos, decidiram pela remoção e indenização imediatas. Votaram 165 pessoas, das quais 82 votaram a favor do recebimento imediato; 80 votaram contra e 03 anularam o voto.

Verifica-se, pelos números apresentados na documentação, a divisão de opiniões entre os moradores, com a existência de tensão entre os que defendiam a remoção e indenização imediatas e os que desejavam que isso ocorresse só após as obras.

As tensões e opiniões contrárias e suas argumentações fazem parte da Democracia, contudo, o que se questiona é como essas opiniões se formaram e quais forças atuaram.

Observa-se, por outro lado, que não obstante o planejamento existente no Projeto de Trabalho Técnico Social constam, dos documentos analisados, recomendações feitas pelo Ministério Público Federal ao Município de Belo Horizonte, dentre as quais: organizar e assegurar acesso gratuito ao banco de dados pela *internet*, onde deveriam constar todos os projetos, informações técnicas e econômicas, de forma a assegurar a cada pessoa antes da complementação do projeto o acesso aos estudos ou projetos alternativos que evitem ou

diminuem os impactos das remoções. As orientações do Ministério Público procuram resguardar processos participativos em todas as etapas, com vistas a especificar critérios objetivos de escolha das famílias a serem deslocadas compulsoriamente, contemplando a possibilidade de reassentamento coletivo para favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança prevalentes na situação original.

Outro aspecto apontado nas recomendações do Ministério Público Federal é a necessidade do Poder Público promover a elaboração de pareceres técnicos que demonstrem a inevitabilidade das remoções, justificando, inclusive, a ausência de alternativas razoáveis, bem como medidas tomadas para minimizar os efeitos negativos das remoções quando estas forem imprescindíveis.

Dos documentos e dados analisados, verifica-se a existência de contradições nas alegações do Poder Executivo, além da insuficiência ou inadequada interlocução entre este e os moradores em relação às obras e ao Programa Vila Viva. Constatou-se também, a realidade dos projetos e planos relativos à política pública de habitação e intervenção urbana, com claras incompatibilidades entre o interesse do Município e dos moradores no que se refere às mudanças a serem desencadeadas no cotidiano das pessoas que vivem no Aglomerado. Questiona-se se nesse contexto, há realmente coerência com o direito à cidade nas ações do Poder Executivo que torne as decisões do governo municipal aceitáveis.

Não é por demais dizer que as decisões estatais devem conter um conteúdo de proporcionalidade, consideradas a adequação, necessidade e razoabilidade no sentido de que as restrições impostas pela medida não devem ser desproporcionais ao objetivo buscado nas políticas públicas de gerar bem estar social. Os requisitos da adequação e da necessidade significam que o objetivo a ser alcançado pelo legislador ou pela Administração Pública, bem como os meios a serem utilizados, possam ser admitidos e utilizados como adequados e necessários, devendo haver entre eles um nexo de pertinência.

Por outro lado, a necessidade significa que não existe outra medida menos onerosa para o particular, verificadas todas as hipóteses pelo Poder Público, baseando-se (seja a Administração ou o legislador) em hipóteses comprovadas, que se situando *“no âmbito de sua maior ou menor liberdade de arbítrio, estejam autorizados a tomar as medidas que julgarem necessárias”* (SCHOLLER, 1999, p. 98).

Considera-se que deve haver ponderação dos valores envolvidos com o menor sacrifício possível quando da adoção de uma determinada medida, não se admitindo que para a

realização de um determinado valor se destruam outros, reconhecendo-se igualmente, a existência de valores fundamentais que de forma alguma poderão ser sacrificados como o da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ser utilizado conjuntamente com o da proporcionalidade da medida estatal restritiva imposta, no sentido de que uma restrição mesmo que necessária, ainda assim será desproporcional em sentido estrito, quando implicar ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, antes de qualquer atuação restritiva, deve-se avaliar, diante do caso concreto, se existem bens jurídicos coletivos e até mesmo particulares de maior relevância a serem preservados.

Assim, a Administração Pública deverá abster-se de intervir ou intervindo alcançar um resultado menos abrangente, quando verificar que a medida a ser tomada poderá acarretar o sacrifício ou uma grave restrição ao bem jurídico individual ou à existência do particular, devendo ser considerados para fins de ponderação, fatores tais como a natureza e intensidade da medida restritiva, além dos efeitos colaterais decorrentes.

Esses efeitos podem vir a ser de tal forma significativos, ou mesmo virem a alcançar um tão expressivo círculo de pessoas, que acabam por representar uma restrição maior ao interesse coletivo do que a ameaça que originalmente se pretendia afastar. Neste caso quando os riscos e gravames oriundos da atuação da Administração Pública forem consideravelmente maiores do que a ameaça ou dano concreto a ser prevenido ou eliminado, esta deverá renunciar à medida restritiva. (SCHOLLER, 1999, p.104).

2.3 Interpretações sobre o discurso oficial sobre as remoções

Em relação ao discurso oficial referente às remoções, um dos graves problemas detectados é justamente a desconsideração da condição dos atores sociais em sua totalidade, pois, existem diferenças e tendem a ser variadas as condições de fala ou de escrita das pessoas envolvidas nessa realidade. Segundo Van Dijk (2008, p. 89-111) o discurso pode ser colonizado pelo poder, verificando que os mais poderosos controlam os diálogos públicos ou privados, decidem os assuntos, bem como quem será participante e quem será mero receptor. No direito próprio estatal verifica-se que a desigualdade entre os atores, bem como a deficiência na forma de acesso apresentam-se no trato administrativo.

O cidadão não possui igualdade de fala ou de ação perante a Administração Pública. São desiguais os meios de atuação, notando-se colonização discursiva pelo poder. Ou seja, o direito próprio estatal apresenta certas características que tentam paralisar o discurso do indivíduo frente ao Estado, baseando-se numa pressuposta superioridade principiológica do interesse público que a si mesmo justifica.

Observa-se que o Poder Executivo, por meio de laudos técnicos, afirma aos moradores do Aglomerado Santa Lúcia que a área por eles ocupada não é adequada à moradia, pois suscetível a riscos geológicos e ambientais. Como podem os moradores contestar ou checar essa informação? Teriam o conhecimento ou acesso a informação necessária para tanto?

Cada cidadão deve se tornar participante na construção das situações que envolvem a cidade. É preciso existir um liame entre a cidade como o lugar da vida e do desejo de viver. A massificação no sentido da urbanização de vilas e favelas, com a construção de moradias em modelos iguais, moldadas indistintamente a todos, fato que traz monotonia no modo de viver, uniformiza, preconiza finalidades utilitaristas apresentadas sem considerar as especificidades das famílias, o que gera uma redução desrespeitosa do cidadão e do seu desejo de viver a cidade.

O que se nota é que muito embora o Poder Executivo implemente políticas públicas pretendendo a melhoria das condições de vida das populações em situação de vulnerabilidade, as remoções forçadas, decorrentes de tais políticas, acabam por violar direitos, além de chocarem-se com as diretrizes nacionais e internacionais de proteção.

Os padrões nacionais e internacionais de direitos humanos determinam que projetos que impliquem remoção devem contar com o conhecimento e participação prévia dos interessados, que deverão, inclusive, propor alternativas que impliquem menor impacto, sem desconsiderar os grupos vulneráveis atingidos, os quais são vítimas dos processos de empobrecimento e marginalização advindos dos deslocamentos forçados.

Na legislação do Município de Belo Horizonte consta que os Planos Globais Específicos poderão ser alterados mediante parecer favorável da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, que ateste sua necessidade ou conveniência, considerando-se a grande dinâmica das áreas em questão, bem como a necessidade de adequá-los no decorrer do tempo à lógica de desenvolvimento e crescimento das comunidades alvo, devendo o referido plano e suas eventuais alterações ser aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação, após prévia aprovação da comunidade. Mas em relação ao Aglomerado Santa Lúcia essa alteração não

acontece, apresentando-se o Plano Global Específico desatualizado não correspondendo na atualidade, às necessidades da comunidade envolvida.

As normas de intervenção estabelecem que no início do processo de elaboração do Plano Global Específico, deve ser criado o Grupo de Referência da respectiva área, que poderá ser composto por representantes da Associação de Moradores local, por grupos comunitários formais e informais da vila ou do aglomerado, por grupos organizados das áreas de influência da respectiva ZEIS e por moradores interessados. O Grupo de Referência tem como atribuições, entre outras, acompanhar a elaboração e a execução do PGE em todas as etapas, bem como participar da análise dos pedidos de exclusão de áreas de ZEIS e atuar como interlocutor entre a comunidade e o Poder Público, assim como agente multiplicador das informações no processo.

A criação dos Grupos de Referência é prevista legalmente, contudo, não é capaz de assegurar a participação efetiva da comunidade no processo relativo às intervenções. O que se observa, é que a participação apenas existe sob uma ótica formal, ou seja, quantitativa e não qualitativa da comunidade. Os moradores das vilas e aglomerados que passam pela intervenção estruturante, muitas vezes, não têm interesse em participar das reuniões organizadas pelo Vila Viva, por não acreditarem que terão influência nos trabalhos realizados.

No Aglomerado Santa Lúcia, conforme os documentos analisados, há 3.150 domicílios. O que se espera é que todos eles sejam beneficiados com a intervenção estruturante. Contudo, há a previsão de remoção de 1.038 famílias para que o projeto urbanístico seja executado. Desse montante, apenas 640 famílias serão reassentadas na área de intervenção do Programa, sendo que 398 terão que procurar uma nova moradia fora do aglomerado. É importante destacar que o Município de Belo Horizonte não demonstra com clareza as razões específicas, nem a comprovada necessidade do deslocamento compulsório dessas 1.038 famílias.

Na legislação do Município de Belo Horizonte, a remoção de famílias transferidas de áreas municipais em virtude da execução de obras públicas, situações de calamidade ou áreas de risco encontra-se prevista na Lei 7.597 de 06 de novembro de 1998, regulamentada pelo Decreto Municipal 11.283 de 13 de março de 2003.

No art. 3º do Decreto Municipal 11.283 de 13.03.2003 consta que a transferência das famílias, nos termos do § 1º, fica a critério da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, seja sob a forma de assentamento em unidade habitacional ou auxílio financeiro. A remoção poderá

ocorrer dentro da Cidade de Belo Horizonte ou, em último caso, se assim preferir o beneficiário, para outro município. Na hipótese deste ter um terreno em outro município, será dado auxílio financeiro para material de construção.

Verifica-se no artigo 3º § 4º do Decreto municipal 11.283 de 13.03.2003 que os valores estabelecidos para material de construção (R\$ 4.500,00), bem como para aquisição de imóvel (R\$ 40.000,00), quando forem removidas famílias de áreas públicas ou de áreas de risco, em virtude da execução de obras públicas, destoam da realidade habitacional.

O artigo 4º, do referido decreto municipal, indica as condições para que um morador removido seja amparado pelo PROAS (Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrente de Execução de Obras Públicas). Chama-se a atenção para o disposto no inciso III que estatui que o beneficiário deverá assinar declaração renunciando expressamente ao direito de requerer, judicial ou administrativamente, eventual indenização referente às benfeitorias realizadas na área a ser desocupada, de conformidade com o disposto na legislação vigente.

No caso, esses moradores se encontram em situação de vulnerabilidade. É fácil perceber a verticalidade no tratamento entre a Administração Pública e o cidadão. No artigo 5º, inciso IV do Decreto municipal 11.283 de 13.03.2003 encontra-se previsto que perderá o direito à moradia e ao auxílio financeiro aquele que pleitear, por via judicial ou administrativa, indenização de benfeitoria realizada na área de que foi removido para efeito de assentamento.

Observa-se que a norma destoa dos fatos sociais, perdendo o seu conteúdo de proporcionalidade. A interpretação jurídica passa por transformações e transcende a hermenêutica clássica, com métodos até então considerados científicos e valorização excessiva da racionalidade, mas que nem sempre levava à adequação entre o caso e a solução apresentada.

Por sua vez, a hermenêutica constitucional alterou o eixo interpretativo em virtude da supremacia constitucional, que se percebe a partir das construções sobre os sistemas de controle da constitucionalidade. Na interpretação, passa-se a exigir bem mais que critérios clássicos, mas um olhar que se aproxime dos direitos e garantias fundamentais. Transpõe-se o positivismo jurídico, com as meras formas e conceitos vazios que não são capazes de justificar as respostas que a sociedade exige, devendo as decisões comportar uma racionalidade sistêmica.

Ressalte-se que a justiça da norma não depende apenas da sua validade. Todos os conceitos que pretendam existir por si, para justificar a atuação administrativa, mostram-se desprovidos de legitimidade. A única superioridade que se apresenta é a da norma constitucional.

Tendo em vista os aspectos apontados, a remoção forçada da população de baixa renda é fonte recorrente de violações de direitos humanos, por ocasionar o agravamento da desestabilização social, com a desestruturação das comunidades e indivíduos atingidos, considerando-se como elemento importante o fato de que nem todos são reassentados na área de intervenção.

2.4 Críticas ao modelo de indenização do Programa Vila Viva

Como os afetados pela intervenção estruturante não têm a propriedade do lote onde construíram suas casas, ao serem selecionados à remoção, são indenizados apenas pelas benfeitorias ali edificadas.

As indenizações são aplicadas pela URBEL após um engenheiro da Companhia avaliar o padrão construtivo da moradia, o que acarreta, em regra, o baixo valor da indenização, pois há a desconsideração da possibilidade de aquele morador ter preenchido os requisitos do usucapião e, por isso, ter direito subjetivo à propriedade⁴.

Os critérios utilizados para a avaliação das benfeitorias não são expostos de maneira clara e objetiva aos moradores, o que gera insegurança, incertezas, desconfiança e sensação de injustiça.

Caso o morador fique insatisfeito com o valor ofertado, é possível que outra avaliação seja marcada e os engenheiros da URBEL, novamente, avaliem o imóvel. Se mesmo assim a insatisfação persistir, pode o morador recorrer ao Poder Judiciário, o que normalmente não ocorre devido à falta de instrução dos moradores sobre essa possibilidade, pelo descrédito com o Poder Público ou, então, pelos gastos decorrentes.

Com o baixo valor da indenização, o que se observa, em regra, é que esses moradores só conseguem comprar uma casa em outras regiões favelizadas ou de Belo Horizonte ou em cidades da Região Metropolitana. Assim, continuam em um processo de marginalização e de exclusão e não usufruem dos benefícios da urbanização do Aglomerado onde vivem.

⁴UFMG/UFV/UIT/MPMG. Projeto Cidade e Alteridade: *Relatório interdisciplinar sobre os atores envolvidos nas intervenções do Programa Vila Viva no São Tomás e no Aglomerado da Serra e levantamento sobre os impactos do Programa*. Relatório parcial. Belo Horizonte, 2013, p. 30. Disponível em: < http://cimos.blog.br/wp-content/uploads/2013/08/RELAT%C3%93RIO-9_ADORES-ENVOLVIDOS-NAS-INTERVEN%C3%87%C3%95ES-DO-VILA-VIVA_19-8_cf.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2014.

Esse processo de deslocamento forçado para regiões periféricas viola direitos fundamentais da população de baixa renda que é obrigada a se mudar para locais sem infraestrutura, o que fomenta a exclusão territorial e ocupações de outras áreas de risco. Essa tem sido a realidade resultante das intervenções do Programa Vila Viva, com efeitos de assentamento de famílias em situação de vulnerabilidade, mas reproduzindo outros problemas sociais, inclusive para cidades em torno da capital mineira.

Evidencia-se, segundo Bauman (2009, p. 25-26), que nas cidades se apresentam certas zonas nas quais se percebe uma crescente sensação de afastamento em relação às localidades e pessoas vizinhas. Tais zonas são utilizadas pelas elites, tornando a distância intransponível e visam a preservação de sua pureza local. Nessas áreas, não há tolerância com a visibilidade dos empobrecidos, os quais se fazem notar de modo invasivo e incômodo. Essa necessidade de torná-los cada vez mais invisíveis empurra-os para espaços marginais nos quais não podem viver ou se fazer ver.

Ademais, não se pode passar despercebido o fato de o Município de Belo Horizonte não levar em consideração, no momento da indenização, a função social da posse.

Marcelo Milagres (2011, p. 17) afirma que, diferentemente do Direito Civil Italiano, no Brasil, a posse não é apenas um fato, uma vez que é um instituto jurídico disciplinado pelo direito. Assim, deve haver o reconhecimento do direito à posse. Também parte do entendimento de que a posse deve ser protegida e reconhecida de maneira autônoma no ordenamento jurídico, não sendo correto o entendimento de que a posse é “*necessariamente uma emanção do direito de propriedade*”, uma vez que “*nem todo possuidor é ou se pretende proprietário.*” Ademais, os direitos reais são aqueles previstos taxativamente no artigo 1.225 do Código Civil brasileiro, que, por sinal, não contempla a posse. Para Milagres, a posse deve ser protegida “*em homenagem ao titular da situação jurídica de possuidor*” e tem um fundamento de proteção que além de não ficar restrito ao aspecto econômico, não pode ser negligenciado - a moradia.

A posse é um instrumento de realização, de acesso à moradia, daí o porquê de sua importância e a necessidade de não ser percebida como um direito indissociável ao de propriedade. Não se pode esquecer que, no caso da grande maioria dos moradores de vilas e aglomerados, é a posse e não a propriedade que possibilita a moradia.

A moradia, na visão clássica do Direito Civil, é percebida pelo viés da patrimonialidade, sendo a manifestação do domínio (MILAGRES, 2011, p. 70). Contudo, essa

leitura não traz consigo a perspectiva de ser a moradia um direito fundamental que possibilita ao homem construir seu projeto de vida com dignidade.

A partir do momento em que o direito à moradia é visto como um direito da personalidade, a moradia deve ser compreendida como essencial ao desenvolvimento da pessoa humana em todas as suas projeções (FARIAS; ROSENVALD, 2010), uma vez que propicia a intimidade, privacidade, a identidade pessoal, o segredo (MILAGRES, 2011, p. 122).

Não há como negar que invariavelmente haverá tensão entre os direitos fundamentais constitucionais de propriedade e o da função social da propriedade que, no caso concreto da grande maioria dos moradores de vilas e aglomerados atingidos pelo Programa Vila Viva, não é definida pela condição de proprietário, mas sim, pela condição de possuidor. Diante dessa realidade, o ordenamento jurídico tem que ser capaz de resolver esse conflito, e perceber o possuidor por uma ótica nova, abandonando aquela que apenas o enxergava como alguém cujo dever geral de abstenção somente possibilitava exigir de forma genérica que o proprietário cumprisse com suas obrigações perante a coletividade (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 77).

O possuidor, em uma visão mais ampla e renovada do direito não pode ser desvinculado do contexto social no qual está inserido. Essa visão justa e democrática do direito à cidade está comprometida com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com vistas a promover o bem de todos por meio da erradicação da pobreza e da marginalização, com compromissos de redução das desigualdades sociais e regionais. Essa visão se compromete com a “[...] *individualidade e busca acesso aos bens que assegurem a si e a sua família o passaporte à concretização da dignidade humana*” (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 77).

2.5 A questão da participação

Apresentam-se, conforme documentos analisados, problemas recorrentes em relação à participação dos moradores quanto à condução do programa, havendo desconhecimento de critérios objetivos para sua realização. O resultado tem sido as remoções forçadas, ruptura de laços sociais e marginalização, havendo violação aos direitos fundamentais dos moradores.

É necessário que o planejamento, implementação e operação dos programas de assentamento sejam precedidos e acompanhados por ampla participação popular, garantindo o direito de acesso de informação à população. Contudo, verifica-se que o cidadão ainda é

considerado um intruso na visão da Administração Pública, o que invariavelmente conduz a fragilização da Democracia.

Na atualidade, verifica-se que a Democracia não se estabelece sobre um conceito indistinto de bem comum. Devem ser consideradas variantes tais como os aspectos culturais, as minorias e os diferenciados interesses sociais, observando-se um interesse público distinto, que se dissocia da ideia de bem social homogêneo. Os indivíduos deixam de ser desconsiderados, ou mesmo indesejados nas questões políticas para transformarem-se em essenciais à estruturação da Democracia e do Estado.

A Democracia deixa de ser apenas um método político de escolha dos governantes. Verifica-se a desmistificação da maioria ser sinônimo de Democracia. As minorias exigem participação política, e o interesse geral sofre o influxo desses aspectos. Amplia-se a discussão da sociedade civil como estruturante da Democracia, assim, questões como a deliberação pública, a discussão e a participação assumem relevo. Cabe à participação política o resgate da soberania popular.

A discussão pública e a argumentação, na qual devem se apresentar decisões aceitáveis racionalmente pelos membros de uma determinada comunidade política, alargaram o conceito de Democracia. A sociedade recobra o seu papel, necessitando fazer-se ouvida e participante das questões políticas, vez que a representatividade meramente formal não é capaz de assegurar os anseios e objetivos sociais.

Segundo Jacques Chevallier (2009), a introdução no terreno político de novas formas organizadas de representação da opinião e a emergência de novos modos de expressão dos interesses sociais, que ultrapassam a lógica representativa tradicional, proporcionam abertura estatal à diversidade social. Espaços de discussão são transformados em lugares de negociação e a democracia pós-moderna se apresenta como uma democracia deliberativa, o que implica a confrontação de pontos de vista e possibilita aos cidadãos uma influência mais direta na elaboração das escolhas, com o objetivo de preencher o *déficit* de legitimidade ligado à crise da representação política e à desagregação dos modos corporativistas de expressão dos interesses sociais, o que leva a proliferação das formas de debates públicos.

Em tal perspectiva, muda igualmente o sentido da relação administrativa e a lógica sobre a qual foi edificada. Os cidadãos passam a requerer intervenção direta no funcionamento da Administração Pública, que se torna um ponto de apoio da nova democracia, proliferando uma “*democracia do cotidiano*” (CHEVALIER, 2009, p. 230) que passa pela implicação dos

administrados no funcionamento dos serviços com os quais estão em contato por ocasião do fornecimento das prestações. Exige-se, por parte da Administração, a renúncia a certos traços da personalidade burocrática, questionando-se o modelo das relações administrativas fundado na unilateralidade:

Essa perspectiva modifica profundamente o sentido da relação administrativa e a lógica sobre a qual foi edificada a instituição administrativa. Abandonando o estatuto tradicional de súdito constrangido a submeter-se às prescrições administrativas, ou de simples consumidor passivo de prestações cuja consistência não pode negociar, o administrado, promovido ao nível de “ator”, vê a si reconhecido um direito de fiscalização, uma capacidade de influência sobre o funcionamento dos serviços. Correlativamente, a administração, convidada a abrir-se aos seus usuários, é conduzida a renunciar a determinados traços essenciais da personalidade burocrática para “democratizar-se”: melhor ainda, ela se torna um lugar privilegiado de realização da exigência democrática.

Essa mutação testemunha o alargamento e o aprofundamento da concepção da democracia nas sociedades contemporâneas: não apenas o jogo representativo não responde mais aos anseios dos cidadãos, mas ainda esses não aceitam mais um modelo de relações administrativas fundado sobre o distanciamento e unilateralidade; a democratização do funcionamento administrativo permite satisfazer ao mesmo tempo as duas aspirações (CHEVALLIER, 2009, p. 230).

A participação dos cidadãos assume importância na discussão das decisões administrativas, e representa, conforme Vasco Manuel Paschoal Pereira da Silva, uma importante fonte de controle e de limitação ao poder administrativo (SILVA, 2003).

A feição democrática que se apresenta exige que o cidadão não seja apenas um objeto diante da atividade estatal, mas um dos seus protagonistas, o que se verifica através da discussão que se estabelece para fazer valer os seus “*conhecimentos, concepções e perspectivas*” (SILVA, 2003, p. 439). Contudo, o que se percebe é que não há acesso adequado às questões e tampouco eficaz resistência discursiva que possa transformar o indivíduo de objeto em participante, assim, a maior dificuldade que se encontrará é estabelecer meios legítimos para a tomada de decisões em qualquer das esferas estatais, observando-se, em muitos casos, meios de legalizar ações e discursos ilegítimos.

A participação política e a discussão pública são estruturantes da Democracia, não obstante, devem se estabelecer através de um discurso emancipador que leve em conta, entre outros fatores, a diversidade social, os aspectos históricos, culturais e socioeconômicos de uma

determinada comunidade. Deve-se considerar, como acentua Marta Harnecker (2003), que: não há Democracia se os dirigentes não estão verdadeiramente dispostos a considerar as opiniões do povo; não há Democracia sem que haja autonomia da sociedade civil; a Democracia não se faz sem informação nem transparência administrativa; e, não há Democracia sem politização e controle da gestão pela população organizada.

O Estado não é mais o soberano e o cidadão não é mais o súdito. A conscientização sobre os novos valores e, principalmente, a necessidade de concretização constitucional tem se apresentado em todos os ramos do Direito. Há uma tendência de romper com a verticalidade administrativa, com o objetivo de estabelecer uma relação de equilíbrio através da argumentação e discussão pública, mesmo porque, as práticas e as necessidades sociais se alteraram e há a exigência de legitimidade das decisões estatais.

3 CONCLUSÃO

Apesar do Programa Vila Viva, no Aglomerado Santa Lúcia, ter como um dos seus objetivos a efetivação do direito fundamental à moradia, isso não acontece.

No contexto de urbanização das vilas e favelas, não se tem percebido que as remoções forçadas propiciam melhoria das condições de vida de todos os envolvidos. Em grande parte, rompem-se laços de solidariedade, fragmenta-se a identidade, e os removidos sentem-se excluídos material e territorialmente pelo Poder Público, porque não encontram alternativa habitacional adequada ou sequer reassentamento, deslocando-se para regiões periféricas e sem infraestrutura, em decorrência da insuficiência da indenização, que não considera o valor econômico da posse, o que ocasiona um círculo crescente de empobrecimento e marginalização das populações.

É nítida a falta de transparência na atuação técnica do governo municipal. O Município de Belo Horizonte não comprova cabalmente o motivo da remoção de centenas de famílias do Aglomerado, assim como não oferece medidas para minimizar seus efeitos negativos. Não demonstra as regras, critérios e parâmetros objetivos de escolha das famílias a serem deslocadas compulsoriamente.

Apesar de ser dever do Poder Público assegurar a participação e aprovação prévia dos reassentados nas etapas de planejamento e execução do Programa, isso se dá apenas de modo formal, pois ficou demonstrada a insatisfação dos moradores do Aglomerado Santa Lúcia quanto a qualidade dessa participação.

O discurso de promoção do desenvolvimento econômico-social se fragiliza à medida que a ação estatal não proporciona, em todas as fases da intervenção estruturante, uma eficaz participação dos cidadãos nas tomadas de decisões administrativas que lhes digam respeito, sendo negado aos moradores o conhecimento das ações e processos administrativos. Não se levam em consideração as suas opiniões, preocupações e anseios.

As decisões estatais devem respeitar o texto constitucional, respeitando a ótica social e jurídica, com vistas a resguardar o interesse público em concreto, para que a função social da cidade seja efetivamente aplicada.

Nas sociedades modernas, as decisões devem partir do núcleo dos direitos fundamentais que justificam a própria existência do Estado e suas formas de atuação, pois o Estado se encontra a serviço dos cidadãos e não o seu inverso, em uma postura dialógica e de menor coerção que aproxime o Estado e a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luis Antero Reto et al. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7597 de 6 de novembro de 1998. **Dispõe sobre assentamento de famílias no município e dá outras providências**. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 10.jul.2014.

BELO HORIZONTE. Decreto 11.283 de 13 de março de 2003. **Regulamenta a Lei municipal 7.597 de 6 de novembro de 1998**. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em 10.jul.2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso 10 jul.2014.

BRASIL. **Código Civil brasileiro**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso 10 jul.2014.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIJK, Teun A. van. **Discurso e poder**. Trad. Judith Hoffnagel et al. São Paulo: Contexto, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil – Reais**. 9ª ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

FREITAS, Juarez. **Interpretação sistemática do direito**. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros. 2002.

GUIMARÃES, Berenice. **Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios**. Revista análise & conjecturas, Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, maio/dez. 1992.

GUSTIN, Miracy, DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Repensando a pesquisa jurídica**. 4ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

HARNECKER, Marta. **Democracia y participación popular**. Encuentro mundial de solidaridad con la revolución bolivariana, 10-13 de abril de 2003. Disponível em <<http://www.rebellion.org.harnecker.htm/>>. Acesso em 27 nov. 2003.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAIS, Maria da Piedade, DA GUIA, George Alex, DE PAULA, Rubem. **Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004)**. Revista políticas sociais – acompanhamento e análise, IPEA, fev. 2006. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em 13 abr. 2011.

SANCHIS, Luis Prieto. **Ley, principios, derechos**. Madrid: Dykinson, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista eletrônica sobre reforma do estado. Salvador, n. 20, dez/jan/fev, 2009. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/>>. Acesso em 13 abr. 2011.

SCHOLLER, Heinrich. **O princípio da proporcionalidade no direito constitucional e administrativo da Alemanha**. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet. Revista Interesse Público n. 2, 1999. p. 93 a 107.

SILVA, Vasco Manuel Paschoal Dias Pereira da. **Em busca do ato administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

SIMAY, Philippe. **Une autre ville pour une autre vie**: Henri Lefebvre et les situationnistes. 4.2008. Disponível em <http://metropoles.revues.org.2902>. Acesso em 26 out.2013.