



**A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O DIREITO À
MORADIA EM DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS NA INFRAESTRUTURA DE
TRANSPORTES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em Gestão
de Políticas Ambientais.

Aluna: Renata Helena da Silva

Orientadora: Prof. Dra. Gabriela Garcia
Batista Lima Moraes

Brasília-DF

Junho/2020



Escola Nacional de Administração Pública

A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O DIREITO À MORADIA EM DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS NA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Autora: Renata Helena da Silva

Instituição: Escola Nacional de
Administração Pública

RESUMO

A implantação de empreendimentos de infraestrutura de transportes pode deparar-se com a ocorrência de ocupações irregulares e famílias classificadas como socioeconomicamente vulneráveis na área de abrangência das obras. O deslocamento compulsório destas populações muitas vezes é necessário para a execução física da obra, objetivando uma entrega ambientalmente adequada e com segurança aos usuários e à coletividade. Neste sentido a necessidade de remoção destas famílias gera um contraponto entre o interesse público pela execução do empreendimento e o direito constitucional à moradia e, nos casos em que os conflitos são mais acentuados, ações civis públicas são frequentes, com o intuito de resguardar direitos e responsabilidades para a resolução dos litígios. O presente artigo busca identificar os elementos que possibilitam uma compatibilização entre o direito social à moradia e o interesse público dos empreendimentos, a partir da premissa da cooperação entre os diversos atores públicos e sociais envolvidos. Para tanto, remete a tratados e instrumentos internacionais de referência sobre direitos humanos, moradia e desenvolvimento sustentável, bem como aos normativos nacionais sobre habitação, política urbana e política de transportes. O artigo aborda a proposta adotada aos reassentamentos decorrentes das obras do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381-MG, que conjugou em uma conciliação judicial, a cooperação entre instituições dos poderes da União, estados, municípios e sociedade civil. Situações semelhantes se mostram presentes para os demais modos de transportes, sendo recomendável a definição de premissas gerais que permitam uma melhor atuação dos órgãos responsáveis pela implantação da infraestrutura, com o intuito de se evitar, e não, sendo possível, minimizar os conflitos derivados dos deslocamentos involuntários necessários à execução de obras, e, conseqüentemente reduzir a ocorrência de ações civis públicas.

Palavras-chave: infraestrutura de transportes; deslocamentos compulsórios; ação civil pública.

ABSTRACT

The implementation of transport infrastructure projects may encounter irregular occupations and families classified as socioeconomically vulnerable in the area covered by the infrastructure works. The compulsory displacement of these populations is often necessary for the physical execution of the engineering work, aiming at an environmentally adequate and safe delivery to users and the community. In this sense, the need to remove these families generates a counterpoint between the public interest of the work and the constitutional rights to housing and, in cases where conflicts are more pronounced, public civil actions are frequent, aiming to safeguarding rights and indicating responsibilities for resolving disputes. This article seeks to identify the elements that enable an integration between the social right to housing and the public interest of the works, based on the premise of cooperation between the various public and social actors involved. For this purpose, it refers to international reference treaties and instruments on human rights, housing and sustainable development, as well as to national regulations on housing, urban policy and transport policy. The article contextualizes the solution adopted to the resettlements resulting from the works of the ring road in Belo Horizonte and BR-381-MG, which combined in a judicial, the cooperation between institutions of the powers of the Union, states, municipalities and civil society. Similar situations are present for the other modes of transport, and it is recommended to define general premises that allow a better performance of the public agencies responsible for implementing the infrastructure, avoiding, and not being possible, minimizing conflicts arising from involuntary displacements necessary for the execution of works, and, consequently, reduce the occurrence of public civil actions.

Keywords: transport's infrastructure; compulsory displacements; public civil action.

INTRODUÇÃO

A execução de empreendimentos de infraestrutura de transportes pode provocar o deslocamento compulsório de populações de seus locais de moradia ou dos locais onde desenvolvem suas atividades econômicas, caso estas populações estejam localizadas em áreas

necessárias¹ para a implantação das obras. A situação torna-se mais crítica² nos casos em que os atingidos apresentam vulnerabilidade socioeconômica e não possuem titulação da área em que residem ou atuam, reduzindo a possibilidade de eventuais direitos e indenizações que lhes proporcionem um reassentamento em outro local e o restabelecimento de suas condições sociais e econômicas.

Especialmente nas áreas urbanas, o déficit de moradias para a população de baixa renda e a dificuldade de acesso econômico ao mercado formal de habitação reflete no aumento de ocupações irregulares em áreas públicas e privadas, bem como em áreas de risco ou ambientalmente frágeis. Segundo o estudo Déficit Habitacional no Brasil 2015, publicado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), o déficit habitacional³ no país em 2015 foi estimado em 6,3 milhões de domicílios, sendo 5,6 milhões situados nas áreas urbanas e a inadequação fundiária⁴ estimada em 1,9 milhões de unidades, sendo a maior parte localizada nas regiões metropolitanas.

Existem situações em que a retirada das populações se impõe como uma necessidade para a execução do projeto, assim, a liberação de áreas para a torna-se indispensável, sendo necessário “remover imóveis públicos e privados que sejam atingidos pelas obras, seja por desapropriação, reintegração de posse ou reassentamento das populações vulneráveis” (DNIT, 2019, p. 6).

A legislação nacional dispõe de subsídios⁵ que permitem o tratamento diferenciado a populações vulneráveis sujeitas a deslocamentos compulsórios em virtude de obras. Todavia, a operacionalização, pelos órgãos federais de infraestrutura, dos procedimentos previstos na legislação não é uniforme, dada à inexistência de normativos específicos, acarretando formas de condução diversas em cada órgão, a depender da tipologia da obra, do executor, das fontes de financiamento, da participação social, da atuação jurídica, dentre outras condições.

Nos casos em que ocorrem conflitos sociais, jurídicos e ambientais, são comuns as instaurações de ações civis públicas⁶ pelo Ministério Público, com questionamentos sobre

¹ Comumente, a aquisição ou liberação de áreas para empreendimentos se dá pelo instituto da desapropriação por utilidade pública, Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, art. 5º e pelo instituto da reintegração de posse, previsto no Código de Processo Civil.

² Alguns exemplos de ações do judiciário que tratam de questões desta natureza: i) BRASIL. Trf-1. Agravo de Instrumento nº 0009713-72.2016.4.01.0000/BA. Brasília, 20 nov. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y86mvlx8>. Acesso em: 14 maio 2020. ii) BRASIL. Trf-1. Agravo de Instrumento nº 0010087-88.2016.4.01.0000/TO. Brasília, 10 mar. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7jfrn8t>. Acesso em: 14 maio 2020. iii) BRASIL. Trf-1. Agravo de Instrumento nº 0010087-88.2016.4.01.0000/TO. Brasília, 10 mar. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7jfrn8t>. Acesso em: 14 maio 2020.

³ “O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.” (JFP, 2018, p. 20)

⁴ “A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza. Ressalte-se que a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados ‘aglomerados subnormais’⁹ e atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles.” (JFP, 2018, p. 26)

⁵ Tema a ser explorado na seção 3 do presente artigo.

⁶ Exemplos de empreendimentos objetos de ações civis públicas em deslocamentos compulsórios: i) Ministério Público Federal. MPF, DPU, MPRS e DPE ajuízam ação civil pública para garantir moradia digna às famílias impactadas pela ampliação do Aeroporto Salgado Filho.

direitos dos envolvidos ou com solicitações de esclarecimentos quanto à condução dos deslocamentos. De um lado, tem-se o interesse público pela obra, a qual proporcionará benefícios sociais, ambientais e econômicos de forma ampla à sociedade e, de outro, tem-se a busca pelo direito constitucional à moradia daqueles que residem na área de abrangência do projeto, dificultado naqueles casos em que os ocupantes não possuem a titulação da área, com restrições ao pagamento de indenizações ou o reassentamentos em outros locais.

O objeto do presente artigo concentra-se na problemática dos deslocamentos compulsórios de populações socioeconomicamente vulneráveis decorrentes de empreendimentos federais de infraestrutura de transportes, com foco na compatibilização entre o interesse público da execução de infraestrutura e o direito à moradia, a partir da atuação coordenada entre União, Estados e Municípios, com o objetivo de apresentar os principais pontos que possam ser encontrados em situações similares, a fim de antecipar a resolução de problemas apresentados em ações civis públicas.

Inicialmente, parte-se do levantamento das principais diretrizes e instrumentos em âmbito internacional sobre direitos humanos associados ao direito à moradia adequada e ao desenvolvimento sustentável, e os cuidados com a população atingida por deslocamentos compulsórios. Em seguida, são apresentados os fundamentos existentes na ordem jurídica nacional que se relacionam com o objeto, a Constituição Federal e leis específicas. Posteriormente, são abordados o planejamento, a política de transportes e a atuação dos órgãos federais de infraestrutura no tocante a deslocamentos compulsórios e reassentamentos decorrentes de empreendimentos.

Por fim, aborda-se a atuação do judiciário em processos desta natureza, contextualizada por Ação Civil Pública voltada a reassentamentos decorrentes de obras do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381/MG. Trata-se de exemplo emblemático que conjuga a cooperação entre União, Estado, Municípios, comunidade e poder judiciário na busca de solução para a população residente em faixas de domínio de parte destas rodovias federais. Não se pretende avaliar a efetividade das ações do exemplo escolhido, mas sim apresentar as atribuições de cada ente no processo e elencar as principais motivações para a instauração da respectiva Ação Civil Pública.

2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/mpf-dpu-mprs-e-dpe-ajuizam-acao-civil-publica-para-garantir-moradia-digna-as-familias-impactadas-pela-ampliao-do-aeroporto-salgado-filho>. Acesso em: 15 maio 2020. ii) Ministério Público do Estado do Maranhão. SÃO LUÍS - MPMA e Defensoria Pública propõem ação em favor da Comunidade Cajueiro. 2016. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11880-sao-luis-mpma-e-defensoria-publica-propoem-acao-em-favor-da-comunidade-cajueiro>. Acesso em: 15 maio 2020. iii) Prefeitura de Belo Horizonte. PROGRAMA JUDICIAL DE CONCILIAÇÃO. 2019. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/programa-judicial-de-conciliacao>. Acesso em: 15 maio 2020. iv) Ministério Público Federal. MPF ajuíza ação para solucionar carência habitacional da população beira-trilhos em Passo Fundo. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/acp-mpf-ajuiza-acao-para-solucionar-carencia-habitacional-da-populacao-beira-trilhos-em-passo-fundo>. Acesso em: 15 maio 2020.

1. DA FUNDAMENTAÇÃO DOS DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL

O conceito de moradia adequada e a problemática dos deslocamentos compulsórios constituem temas abordados em instrumentos de organismos internacionais, podendo seus princípios e diretrizes, serem recepcionados na ordem jurídica nacional, ainda que parcialmente.

As normas do direito internacional podem ser classificadas em *soft norms* ou *hard norms* quanto à sua natureza jurídica. As primeiras são aquelas nas quais os Estados assumem o compromisso de cooperação, mas não se submetem a obrigações rígidas, enquanto as denominadas *hard norms*⁷ são de caráter obrigatório (VARELLA, 2019, p. 97 e 98).

As *soft norms* não se relacionam a mecanismos de punição em caso de descumprimento e seus efeitos não geram imposição internacional de direito, porém, por serem de caráter principiológico, ocorrendo ou não a sua ratificação, apresentam importância na orientação aos Estados quando da elaboração de suas legislações.

Para Varella (2019, p. 77), “A ratificação é ato formal do Estado pelo qual indica seu consentimento em estar submetido a um determinado tratado. Também é conhecida por aceitação, aprovação ou ato formal de confirmação”.

Embora se constituam *soft norms* pela sua natureza jurídica, algumas normas internacionais relacionadas aos direitos humanos, sustentabilidade e moradia apresentam caráter relevante, como explicitado nas seções a seguir.

1.1 A natureza *soft norm* no campo internacional dos direitos humanos e o direito à moradia

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 pela Resolução nº 217 A-III, em seu artigo XXV, ressaltou o direito à habitação e o direito à segurança em caso de perda de meios de subsistência em circunstâncias alheias ao controle do atingido:

Artigo XXV. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de

⁷ Ao invés da terminologia *soft norm/hard norm*, alguns autores adotam a terminologia *soft law/hard law*, conforme explicado em Varella (2019): “Inicialmente, utilizava-se o conceito *soft law* inapropriadamente porque a expressão *law* já tem em si um conceito de cogência. Gradativamente, a teoria jurídica cedeu ao conceito inglês *soft norm*. Não se trata apenas de uma questão de denominação, mas a expressão tem um grande conteúdo conceitual, em razão da diferença essencial entre uma lei internacional, obrigatória, e uma norma não obrigatória” (VARELLA, 2019, p. 97 e 98).

desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 2009, p. 13)

Segundo Manual publicado pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU, 2009, p. 97), a DUDH configura-se como *soft law*, embora seu amplo reconhecimento permita inferir que seu conteúdo trata de recomendações com direitos materiais. Entretanto, são recomendações gerais, pois a norma na qual se inserem não prevê obrigações concretas e mecanismos de controle em caso do seu descumprimento. Por outro lado, por seu conteúdo orientador e com conjunto de princípios, aos Estados que assinaram a Declaração, cabe tanto o reconhecimento dos respectivos direitos elencados, como a implementação de instruções que sejam capazes de transformá-los em direitos materiais nacionais.

Aragão (2009, p. 6), na mesma linha, destaca:

Do ponto de vista estritamente formal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é, conseqüentemente, parte do assim denominado *soft law*,¹⁸ “direito suave”, nem vinculante, mas, nem por isso desprezível nas relações internacionais. Sua violação, em tese, não deveria implicar a responsabilidade internacional do estado, mas, por outro, sujeitaria o recalcitrante a sanções de ordem moral, desorganizadas. Estas têm sua autoridade na própria dimensão política da declaração, como documento acolhido pela quase unanimidade dos estados então representados na Assembleia Geral e, depois, invocado em constituições domésticas de inúmeros países e em diversos documentos de conferências internacionais.

Em 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reiterou, em seu artigo 11, o direito à moradia adequada e destacou a cooperação internacional e a obrigação dos Estados Partes na garantia deste direito:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (ONU, 1966, p. 4)

Para Benacchio (2013, p. 192) o direito humano à habitação deve ser dirigido a todas as pessoas e relaciona-se com outros direitos, cabendo aos estados “[...] proteger e auxiliar os mais necessitados no acesso a moradia digna que possibilite a efetivação dos demais direitos humanos, um homem com direitos políticos, mas sem moradia, tem seus direitos básicos da pessoa humana vulnerados”. Além disso, tal direito independe da titulação da propriedade, “sendo possível a habitação por meio de posse legítima, a exemplo de locação, aluguel social, concessão de áreas pelo Estado para moradia e outros institutos diversos da propriedade, mas voltados ao exercício do direito de moradia adequada” (BENACCHIO, 2013, p. 191).

O Brasil, signatário do PIDESC, o aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991 e o ratificou pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992, de forma que, ainda que internacionalmente seja uma “*soft norm*”, nacionalmente, o cenário é outro, de caráter

vinculante e obrigatório, e, na medida em que toda uma estrutura de regras infralegais passem a executar esses direitos, é legítima a exigência do cumprimento pelos mecanismos de controle.

Em 1991 e 1997, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, instância que acompanha a implementação do PIDESC, aprovou, respectivamente, os Comentários Gerais nº 4 (ONU, 2004, p. 19 a 24) e nº 7 (ONU, 2004, p. 46 a 51).

O Comentário Geral nº 4 trata do direito ao alojamento adequado, elencando sete fatores (ONU, 2004, p. 20 e 21) para caracterizá-lo nos moldes do preconizado pelo Pacto:

a) segurança legal da ocupação independente da sua situação jurídica, sendo que a proteção à expulsão deve ser garantida pelos Estados Partes;

b) serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas, compreendendo condições estruturais essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição de seus ocupantes;

c) acessibilidade econômica, com acesso ao mercado de habitação compatível ao rendimento do ocupante, cabendo aos Estados garantir este acesso, por meios de subsídios ou financiamentos aos que necessitem;

d) habitabilidade, característica do alojamento em fornecer proteção aos seus habitantes, como a proteção ao frio, à umidade e a vetores de doenças, entre outras;

e) acesso à moradia pelos grupos prioritários, devendo as políticas habitacionais estar atentas a critérios que incluam estas pessoas;

f) localização, como a facilidade de acesso ao trabalho, serviços e equipamentos públicos, de modo que se desonere deslocamentos e promova condições ambientais adequadas à saúde;

g) adequação cultural, compreendendo a adoção de projetos arquitetônicos e materiais construtivos compatíveis à identidade cultural local.

As medidas a serem adotadas para garantir o alojamento adequado variam conforme o país, no entanto, o Comentário nº 4 ressalta que devem estar compatibilizadas com as demais políticas, observar a participação dos interessados, a cooperação entre as autoridades centrais e os governos locais e incluir parcerias público-privadas. Além disso, devem considerar também medidas legais e administrativas, como ações contra remoções e estabelecimento de indenizações em deslocamentos. (ONU, 2004, p. 22)

O Comentário Geral nº 7 concentra-se na temática dos deslocamentos forçados, incluindo os decorrentes de projetos de desenvolvimento e infraestrutura. Aos Estados Partes signatários do PIDESC, cabe garantir o direito ao alojamento adequado e impedir remoções ilegais e arbitrarias, dispondo de todos os recursos possíveis, como alterações legislativas que assegurem proteção aos ocupantes e regulem como os deslocamentos devem ser aplicados. Destaca ainda a

obrigatoriedade de consulta prévia aos afetados, identificação precisa destes, programação da remoção e assistência jurídica aos que necessitarem.

As recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não possuem caráter vinculante, sendo enquadradas como normas *soft law*. Contudo, apresentam relevância em normas nacionais. No Brasil, diversos dispositivos legais trazem elementos condizentes, ainda que de forma parcial, ao exposto nos tratados e pactos internacionais de direitos humanos e moradia, como será explicitado na seção 2 do presente.

1.2 Direitos humanos, moradia e desenvolvimento sustentável

Direitos humanos e direito ao meio ambiente sadio apresentam relação direta, uma vez que um meio ambiente degradado pode gerar violações a direitos humanos fundamentais (IBRAHIN, 2012, p.7548). Tal relação está presente em normas do direito internacional, sendo aprofundadas por instrumentos regionais:

Além do reconhecimento dos vínculos entre os direitos humanos e meio ambiente nos instrumentos do direito internacional, os mecanismos regionais para a proteção dos direitos humanos aprofundaram esses vínculos. Esse desenvolvimento se manifesta em dois lados. Por um lado, tem-se identificado o conteúdo ambiental de certos direitos protegidos, tais como o direito à vida, à integridade pessoal, a privacidade e acessibilidade à informação. Por outro lado, tem-se especificado as limitações admissíveis no exercício do direito por razões ambientais, incluindo uma análise da necessidade, proporcionalidade e do interesse público. (FERRAÇO; MORAES, 2018, p. 118).

Neste sentido, o direito ao meio ambiente elencado na Constituição Federal de 1988, art. 225⁸ constitui elemento de reforço ao disposto nos tratados internacionais sobre direitos humanos em que o Brasil é signatário (IBRAHIN, 2012, p, 7577).

A relação entre meio ambiente e direitos humanos é ainda complementada pela dimensão do desenvolvimento. Para Sachs (2009, p. 54), o conceito de desenvolvimento sustentável fundamentado em objetivos sociais, ambientais e econômicos desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) mantém-se válido, relacionando-se com os direitos a eles atribuídos, sejam humanos, políticos, sociais, econômicos ou culturais.

A sustentabilidade assume, assim, várias dimensões além da ambiental. Sachs (2009, p. 71) relaciona oito critérios de sustentabilidade (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômico, política nacional e política internacional), sendo três os de maior interesse para o presente trabalho:

⁸ 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. (CF/88)

- a) Social, representado pela homogeneidade social e igualdade de acesso a recursos e serviços, distribuição de renda, emprego e qualidade de vida;
- b) Territorial, com equilíbrio de investimentos entre áreas urbanas e rurais, superação de desigualdades regionais e desenvolvimento seguro com conservação da biodiversidade;
- c) Econômico, com segurança alimentar, modernização da produção, autonomia na pesquisa científica, inserção na economia internacional e desenvolvimento intersetorial.

Sobre a relação entre desenvolvimento sustentável, moradia adequada e transportes, a Agenda 2030 (ONU, 2015), resultado da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável ocorrida em 2015, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), sendo o Objetivo 11 destinado a Cidades e Comunidades Sustentáveis, com foco em habitação e serviços, entre eles o transporte:

Objetivo 11.

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

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. (ONU, 2015, p. 30 e 31)

Convergente ao ODS 11, a Nova Agenda Urbana (ONU, 2016) resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) realizada em 2016, considera a participação cooperada de todos os níveis de governo, da sociedade civil do setor privado como necessários para implementação de seus objetivos e dedica um compromisso específico ao acesso à habitação e restrições a deslocamentos:

107. Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de “habitação incremental”, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais. (ONU, 2016, p. 27)

Pelo exposto, em âmbito internacional, direitos humanos, direito à habitação, acesso a serviços e desenvolvimento sustentável são abordados de forma relacionada, na medida em que a condição de um depende de outro e sua garantia só é possível a partir da cooperação entre instâncias governamentais, sociedade civil e outros setores.

1.3 Instrumentos específicos de referência

Como mencionado anteriormente, deslocamentos compulsórios podem ser decorrentes de projetos financiados por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial⁹ e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID)¹⁰. Nestes casos, são institucionalizados instrumentos de salvaguardas a deslocamentos forçados de populações, a serem adotados pelos empreendedores cujos recursos sejam provenientes destas instituições.

Embora se constituam *soft norms*, tais instrumentos suprem lacunas legislativas nacionais, conforme mencionado em Motta (2016, p. 46):

Ainda não foi editada, no Brasil, uma norma geral disciplinando as remoções forçadas e reassentamentos involuntários, em especial os decorrentes de projetos de desenvolvimento. Comumente os órgãos de defesa dos direitos humanos, a exemplo do Ministério Público e Defensorias Públicas, valem-se das regras do Banco Mundial sobre o assunto, visando tutelar os direitos das comunidades atingidas.

Mas, exatamente por terem sido elaboradas por um banco internacional, há muitas críticas a seu respeito, no sentido de que as ações por ele propostas não estariam centradas nos direitos das comunidades atingidas, mas sim nos interesses econômicos da própria instituição financeira. Críticas à parte é certo que, na ausência de norma específica sobre o assunto no cenário nacional, a política operacional para reassentamento involuntário instituída pelo Banco Mundial constitui um avanço, em consideração ao que era realizado no Brasil - remoções centradas no aparato policial, sem garantia de qualquer direito e com graves prejuízos para a comunidade atingida.

Dada a capilaridade dos investimentos destas instituições ao longo dos anos, seus normativos são adotados como referências em estudos e diretrizes sobre deslocamentos e reassentamentos no país.

Cabe ressaltar também a existência de instrumento específico da Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation* – IFC)¹¹, instituição pertencente ao Grupo Banco Mundial e responsável pelos financiamentos do Banco ao setor privado.

Exemplificam-se, assim, os seguintes normativos:

a) “Política Operacional OP-710 do BID sobre reassentamento involuntário”, publicada em 1998, cujo escopo dirige-se a ações de deslocamentos físicos e involuntários causados por projetos públicos e privados apoiados pelo Banco (BID, 1998);

b) “Manual Operacional OP 4.12 do Banco Mundial sobre reassentamento involuntário”, publicado em 2001, contendo normas para apoio aos impactos econômicos e sociais decorrentes de ocupações de terras, que resultem em deslocamentos involuntários ou perda econômica, bem como em restrições de acesso, inclusive em parques e áreas de proteção ambiental, com impactos em fontes de subsistência das pessoas deslocadas (BANCO MUNDIAL, 2001);

⁹ Instituição financeira internacional fundada em 1944, membro Observador da Assembleia Geral das Nações Unidas, voltada à promoção de empréstimos e créditos a países em desenvolvimento.

¹⁰ Instituição financeira internacional fundada em 1959, com o objetivo de financiar projetos em países da América Latina e Caribe.

¹¹ Instituição do Grupo Banco Mundial fundada em 1956, voltada ao financiamento, pelo Banco Mundial, de investimentos ao setor privado nos países em desenvolvimento.

c) “Padrão de Desempenho 5: aquisição de terra e reassentamento involuntário”¹² do IFC, publicado em 2012, abrangendo ações necessárias ao deslocamento físico (remoção ou reassentamento) e ou econômico (perda de bens ou acesso a fontes de renda) resultante da aquisição de terras ou restrição de uso devido ao empreendimento (IFC, 2012).

a) O QUADRO 01 sintetiza como os normativos abordam os seguintes aspectos de interesse para o presente artigo: social – tratamento dado à população deslocada que apresente vulnerabilidade socioeconômica e ou sem direito formal sobre a terra;

b) participação e governança – atuação dos atores públicos, privados, atingidos e sociedade civil no processo;

c) econômico – responsabilidades do empreendedor quanto aos reassentamentos;

d) legal e normativo – aspectos jurídicos e normativos específicos para tratamento do deslocamento e do reassentamento;

e) ambiental – aspectos ambientais constantes no instrumento.

QUADRO 1 – Aspectos de instrumentos do BID, BIRD e IFC sobre reassentamentos involuntários

Aspecto	Instrumento		
	OP-710 (BID, 1998)	OP 4.12 (Banco Mundial, 2001)	PD 5 (IFC, 2012)
Social	Avalia o risco de empobrecimento e aumento da vulnerabilidade da população em caso de reassentamento e ressalta a adoção de medidas compensatórias que não agravem a situação.	Observa grupos de populações vulneráveis e não protegidos pela legislação nacional relativa a indenizações, devendo haver assistência para melhoria ou restauração das condições de vida prévias à implementação do projeto ou do reassentamento, além de compensação por perda de ativos, independente do direito sobre a terra.	Prevê substituição ou indenização dos bens às pessoas que não possuam direito sobre a terra e a recuperação dos meios de subsistência.
Participação e Governança	Ressalta informação e consulta, nas comunidades deslocadas e anfitriãs durante a elaboração e execução do plano de reassentamento. O acompanhamento do reassentamento inclui o estabelecimento de comitês com a sociedade, governos e executores.	Prevê consulta aos deslocados no planejamento e implementação dos programas de reassentamento, estabelecimento e execução de mecanismos de mediação de conflitos entre a comunidade deslocada e a comunidade acolhedora e espaços para recebimento e atendimento a reclamações.	A divulgação das informações e a participação das comunidades se dão desde o planejamento até a conclusão do reassentamento e a recuperação dos meios de subsistência. Prevê o estabelecimento de mecanismos de reclamação para recebimento de demandas e resolução de controvérsias.
Econômico	Prevê elaboração de cadastro da população, definição de critérios de elegibilidade e requisitos para compensação. Destaca a necessidade de compatibilização dos planos municipais existentes ao plano de reassentamento.	Ressalta a busca por alternativas de projetos que evitem ou minimizem os deslocamentos, a elaboração de um plano de reassentamento, com cadastro de atingidos, critérios de elegibilidade, sistema organizacional, monitoramento e avaliação. Considera a necessidade de preparação do local do reassentamento, com infraestruturas e serviços públicos.	Ressalta a busca por alternativas de projetos que evitem ou minimizem os deslocamentos. Prevê elaboração e execução de Plano de Ação de Reassentamento, para deslocamentos físicos e, Plano para Recuperação dos Meios de Subsistência, aos deslocamentos econômicos. Ressalta a articulação entre o privado com o governo, nos casos em que o reassentamento seja de

¹² Parte integrante dos Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental do IFC para o gerenciamento de riscos e impactos socioambientais identificados no projeto.

Aspecto	Instrumento		
	OP-710 (BID, 1998)	OP 4.12 (Banco Mundial, 2001)	PD 5 (IFC, 2012)
			responsabilidade deste.
Legal e normativo	Estabelecimento de procedimentos céleres e efetivos para resolução de conflitos. Na identificação de lacunas legislativas, deve-se promover a busca por acordos e o fortalecimento institucional.	Prevê análise ampla sobre o sistema jurídico, incluindo direito de propriedade, procedimentos aplicáveis, resolução de conflitos, legislação possessória, legislação ambiental e identificação de lacunas legislativas.	Prevê o reconhecimento da legislação local, com atuação por meio de providências específicas no caso de identificação de lacunas legislativas que restrinjam o atendimento ao padrão de desempenho.
Ambiental	O planejamento e escolha do local do reassentamento deve considerar os impactos ambientais, a possibilidade de adensamento e pressão sobre ambientes sensíveis.	Avaliação dos impactos ambientais na área proposta para o reassentamento e inclusão de ações para gerenciamento e mitigação de impactos nos investimentos do empreendimento principal.	Integração, por meio do Sistema de Avaliação e Gestão Ambiental e Social, aos demais Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental.

Fonte: Adaptado de BID (1998), Banco Mundial (2001) e IFC (2012).

a) É possível identificar aspectos relevantes e comuns aos três instrumentos elencados no Quadro 1: consideração de que deslocamentos podem agravar situações de vulnerabilidade, devendo haver mecanismos para melhoria ou restauração das condições de vida anteriores ao deslocamento, independente dos atingidos possuírem ou não direito sobre a terra;

b) os três instrumentos preveem a elaboração de planos de reassentamento, que identifiquem a população, critérios de elegibilidade e garantia de participação pelos atingidos;

c) necessidade de observância da área para as quais a população será reassentada, do ponto de vista de infraestrutura e serviços e impactos ambientais associados;

d) observância às normas nacionais, admitindo a possibilidade de estabelecimento de mecanismos específicos no caso de lacunas normativas, desde que articulado aos atores locais.

Os três normativos mencionados destinam-se aos mutuários das instituições financeiras, e definem critérios de atuação nos projetos financiados. Desta forma, a aplicação dos instrumentos se dá apenas nos casos em que o empreendimento for financiado por tais instituições. Entretanto, devido à relevância destes organismos, suas disposições aplicam-se¹³ aos mutuários, mas também configuram referências importantes em âmbito nacional. Aos mutuários privados, especialmente, o atendimento às premissas de normativos internacionais representa um fator de atratividade a investimentos.

¹³ Exemplos de instrumentos de políticas nacionais baseados ou que aplicam os instrumentos do BID e Banco Mundial/BIRD: i) Ministério do Meio Ambiente. Programa ARPA. Marco de Reassentamento Involuntário e Matriz de Processo. Brasília, 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycwrpner>. Acesso em: 18 mai. 2020. ii) PREFEITURA DE RECIFE. Marco de Reassentamento Involuntário. Recife, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/ya2v9xwc>. Acesso em: 15 mai.2020. iii) WORLD BANK, SABESP. Improving Water Service Access and Security in the Metropolitan Region of São Paulo Project: resettlement plan. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybjv5ggg>. Acesso em: 15 mai. 2020. iv) WORLD BANK, PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Marco de Reassentamento Vila São José e Taquaril. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8ntguou>. Acesso em: 18 mai. 2020.

2. EMBASAMENTO LEGAL PARA DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS NO TERRITÓRIO NACIONAL

A seguir, são apresentados os principais instrumentos que podem subsidiar a atuação do poder público em ações de deslocamentos compulsórios no Brasil, incluindo o previsto na Constituição Federal e legislação aplicável, bem como pontos em que a cooperação entre União, Estados e Municípios deve se fazer presente.

2.1 A inclusão do direito à moradia na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) incorporou em seus Princípios Fundamentais, elementos convergentes à DUDH e ao PIDESC, como o fundamento à dignidade humana (art. 1º, III), a construção de uma sociedade justa (art. 3º, I), a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais (art. 3º, III), o bem estar de todos (art. 3º, IV), o princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) e a solução pacífica de conflitos (art. 4º, VII), entre outros.

Segundo Weis (1998):

A Constituição Federal de 1988, inspirada pelo ideal de mudança da realidade brasileira, previu a integração das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos à legislação interna (art. 5º, § 2º), tendo como consequência não só a reiteração dos direitos constitucionalmente assegurados, mas a geração de novos direitos civis e políticos e, sobretudo, econômicos, sociais e culturais.

A CF/88 elencou também Direitos e Garantias Fundamentais de aplicação imediata, como o direito à indenização em caso de violação da vida privada (art. 5º, X) e a inviolabilidade da casa enquanto asilo do indivíduo (art. 5º, XI), o direito à propriedade (art. 5º, XXII), a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), a desapropriação por utilidade pública ou interesse social (art. 5º, XXIV) e a assistência jurídica gratuita aos que dela necessitem (art. 5º, LXXIV).

A moradia constitui-se direito social incluído na Constituição pela Emenda Constitucional (EC) nº 26 em 2000:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sobre a relação do direito constitucional à moradia ao estabelecido nos instrumentos internacionais Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019) destacam:

Se o texto constitucional não traz parâmetros explícitos quanto à definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre registrar o esforço legislativo e jurisprudencial no sentido de recepcionar e, em alguns casos, adequar ao contexto interno os critérios materiais desenvolvidos no âmbito do sistema internacional, como dão conta os exemplos da segurança jurídica da posse, a disponibilidade de infraestrutura básica capaz de assegurar condições de habitabilidade, o acesso a serviços essenciais e o respeito às peculiaridades locais, inclusive em termos de identidade e diversidade cultural da população, como propõem os órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU). De qualquer sorte, a definição do conteúdo concreto do direito à moradia não poderá

prescindir da relação estreita com o princípio da dignidade humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável, tudo a revelar a importância, também neste contexto, dos critérios vinculados ao mínimo existencial, numa perspectiva afinada com os parâmetros internacionais. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 851 e 852)

Neste sentido, a CF/88 converge aos pactos internacionais de direitos humanos, ao entender a moradia enquanto um direito social relacionado aos direitos humanos. Sobre a sua aplicabilidade, Moraes (2017, p. 164) considera que os direitos sociais são direitos fundamentais e possuem caráter obrigatório a ser cumprido pelo poder público.

2.2 A política urbana e a política habitacional para efetivação do direito à moradia

A CF/88 estabeleceu nos artigos 182 e 183, a Política de Desenvolvimento Urbano, a ser executada pelo poder público municipal, sendo o plano diretor seu instrumento básico. Também estabeleceu a possibilidade de domínio àquele que possuir como sua área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 e fortalecer o plano diretor como instrumento básico de política urbana, devendo considerar todo o território municipal, a instituição de instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade, para o desenvolvimento urbano sustentável e para a promoção da gestão democrática e participativa.

O Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes da política urbana, o “direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, I).

Também em 2001, foi publicada a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, em vigor, que dispõe sobre a concessão de uso especial previsto no §1º do art. 183 da CF/88, aplicável em áreas públicas:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (MP 2220/2001)

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) constitui-se instrumento de relevância social e avança no reconhecimento do direito à cidade, independente da condição econômica da população (MOTTA, 2016, p. 30).

A expedição do título da CUEM em áreas da União e dos Estados pode ser feita via administrativa ou judicial. No primeiro caso, cabe ao poder público municipal a expedição de certidão que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para fins de moradia. No segundo, a concessão é dada mediante sentença judicial. Nos casos em que as ocupações ocorrerem em imóveis específicos, como os de uso comum do povo, destinados a projetos de urbanização, e outros, fica facultado ao Poder Público assegurar o direito dos ocupantes em outros locais.

Empreendimentos federais de transportes, ainda que executados pela União, inserem-se em espaço territorial cujas regras de uso e ocupação do solo são de responsabilidade do município. No caso de desocupações de bens da União situados em áreas urbanas, é possível a aplicação da CUEM, desde que cumpridos os requisitos exigidos.

A implementação da política habitacional é competência comum a todos os entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), como pressupõe o art. 23 da CF/88, cabendo a todos “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;” com vistas a efetivar o direito à moradia previsto no artigo 6º.

Motta indica o papel do Estado na garantia do direito social à moradia (2016, p. 53):

É importante reafirmar que os direitos sociais assegurados na Constituição Federal, tais como o direito à moradia, têm aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF), exigindo prestações positivas do Estado e, por isso, chamados direitos fundamentais prestacionais, dependentes, contudo, para sua fruição, de políticas públicas (igualitárias e universais por natureza), fixadas por intermédio da função legislativa (leis) e da função administrativa (planejamento e ações de implementação).

No entanto, existe um enorme desafio para implementação da política habitacional, haja vista o déficit habitacional brasileiro estimado em mais de 6 (seis) milhões de unidades (FJP, 2018, p. 31). Para superar este desafio, algumas normas infraconstitucionais se fazem presentes.

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), formado por órgãos da União, Estados, Distrito Federal e municípios, além de instituições da sociedade civil. Como princípios, o SNHIS ressalta a integração da política habitacional com outros setores, o entendimento da moradia digna como direito e vetor de inclusão social, a transparência dos processos decisórios e a função social da propriedade.

Outra norma relevante é a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), cujo objetivo principal é o incentivo à construção de unidades habitacionais e a requalificação de imóveis urbanos. A lei que rege o PMCMV prioriza a localização de empreendimentos habitacionais em áreas consolidadas e com infraestrutura, o respeito aos requisitos previstos no Plano Diretor e o compromisso do poder público com a oferta de equipamentos públicos.

Dispositivo específico sobre remoções constante na Lei nº 11.977/2009 é a inexigibilidade de participação financeira dos beneficiários em caso de remoções causadas por empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e em reassentamentos de famílias decorrentes de remoções dos Jogos Olímpicos de 2016. A Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013 do Ministério das Cidades¹⁴ estabelece os procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários provocados por programas do PAC sob gestão da pasta, incluindo diretrizes para elaboração de Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 dispõe sobre o instrumento Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e constitui-se outra importante legislação que conversa com o direito social à moradia e a função social da propriedade prevista nos artigos 182 e 183 da CF/88. A norma prevê modalidade de regularização fundiária específica para núcleos urbanos informais¹⁵ ocupados por população de baixa renda (Reurb-S), quando declarados pelo Município, sendo este, o principal ator para efetivação da regularização fundiária nos moldes do preconizado na Lei nº 13.465/2017. A Reurb-S pode ser requerida pelo poder público, pelos beneficiários, pelos proprietários, pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público.

Feitas estas considerações, conclui-se que o Brasil dispõe de um arcabouço legal que possibilita a proteção da moradia aos mais vulneráveis e o protagonismo do município enquanto executor da política de desenvolvimento urbano e das políticas habitacionais, ressaltando, por outro lado, que a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais é competência comum a todos os entes.

2.3 Da utilidade pública para aquisição de áreas de interesse público

Para a aquisição das áreas necessárias à execução de empreendimentos federais de infraestrutura de transportes, a União pode utilizar-se do instituto da desapropriação por utilidade pública, que permite a aquisição de bens pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo suas regras estabelecidas no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Casos críticos ocorrem quando as áreas necessárias para as obras estão ocupadas irregularmente. Situação mais complexa ocorre quando tais ocupações se mostram consolidadas e formadas por populações que não possuam condições socioeconômicas de se reestabelecerem em outros locais.

¹⁴ Pela Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração foram transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 57, IV).

¹⁵ II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; (Lei 13.465/2017, art. 11, II)

O instituto mais utilizado para remoção de populações que ocupam áreas de forma irregular consiste no instrumento jurídico da reintegração de posse, com o objetivo de devolver a posse do bem ao possuidor e previsto nos artigos 560 a 566 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código do Processo Civil.

No entanto, embora exista toda uma prática jurídica do direito de indenização atrelado à existência da titulação da propriedade, as reintegrações de posse em áreas ocupadas por populações vulneráveis apresentam um dilema: de um lado, normalmente, são posses precárias, significa dizer, sem o respaldo de um título de propriedade para o qual uma indenização seria devida, de outro lado, são posses que possuem amparo em um direito humano constitucional à moradia. Observa-se, assim, de um lado o interesse público inerente ao empreendimento e, de outro, direitos e demandas das populações atingidas.

Para Di Pietro (2019, p. 215 a 218), a supremacia do interesse público, princípio do direito administrativo, é vinculante ao objetivo principal de atender ao bem-estar coletivo, como forma de atingir a justiça social e o bem comum, e reserva a permissão do Estado para intervir sobre determinada população.

O princípio do interesse público encontra-se expresso no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (DI PIETRO, 2019, p. 218). Segundo a referida lei, a administração deve observar critérios para atendimento a fins de interesse geral e a interpretação da norma que garanta o atendimento do fim público ao qual se dirige. Assim, quando da ocorrência de impasse entre realização de obras e existência de moradias em uma mesma área, cabe aos gestores, em cada esfera de competência, atuar de forma a resguardar o interesse público e a segurança jurídica do processo.

O Decreto nº 95.733, de 12 de fevereiro de 1988, resguarda a inclusão de recursos para correção de prejuízos de natureza ambiental, cultural e social decorrente de projetos e obras federais, de modo a considerar impactos e medidas corretivas, apoio à capacidade de estados e municípios, melhoria na qualidade de vida das comunidades envolvidas e equilíbrio entre o avanço e o bem-estar da população.

Assim, o indiscutível interesse público inerente a empreendimentos de infraestrutura, cuja aquisição de áreas pode se dar pela declaração de utilidade pública, deve observar também impactos deles decorrentes, incluindo aqueles que repercutam em outras políticas públicas, como habitação e acesso a equipamentos e serviços públicos.

3. O INTERESSE PÚBLICO NA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

A presente seção apresenta a inserção do transporte enquanto um direito social, a estrutura normativa, institucional e de planejamento da infraestrutura de transporte federal e a atuação dos respectivos órgãos na gestão dos deslocamentos compulsórios.

O transporte é um dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. A infraestrutura de transportes também é essencial para a concretização de outros direitos, como o trabalho, a educação, e a saúde, refletindo na redução das desigualdades sociais, na geração de empregos e no desenvolvimento econômico (NAKAMURA, 2018, p. 73 e 74).

Na distribuição de competências, o artigo 21 da CF/88 estabelece que compete à União, “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão”, os modos e infraestruturas de transporte aeroviário, ferroviário e aquaviário, o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e as infraestruturas portuárias.

A Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011 dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV) previsto na CF/88, artigo 21, XII e XXI. Compõem o SNV, o Sistema Federal de Viação e o Sistema de Viação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, compreendidos pelos subsistemas rodoviário, ferroviário, aeroviário e aquaviário.

O Sistema Federal de Viação totaliza um patrimônio imobiliário significativo¹⁶ no território nacional, exigindo uma capacidade de gestão pela União das áreas operacionais, como também de destinação daquelas que eventualmente não representem interesse atual ou previsto.

No âmbito federal, o Decreto 10.368/ 2020, estabelece que o Ministério da Infraestrutura é o órgão responsável¹⁷ pela coordenação da política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, e aeroviário. Sua estrutura organizacional compreende órgãos e entidades vinculadas¹⁸ compostas por autarquias, empresas públicas e uma sociedade de economia mista.

Os principais investimentos necessários para o setor estão elencados no Plano Nacional de Logística PNL 2025 (EPL, 2018) e no Plano Aeroviário Nacional PAN 2018-2038 (BRASIL, 2018)¹⁹.

¹⁶ As rodovias federais, p. ex., totalizam 76,4 mil km, exigindo uma capacidade de gestão patrimonial significativa (EPL, 2018, p. 13).

¹⁷ Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, Anexo I, art. 1º.

¹⁸ IV - entidades vinculadas: a) autarquias: 1. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT; 2. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; 3. Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq; e 4. Agência Nacional de Aviação Civil - Anac; b) empresas públicas: 1. Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.; 2. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero; 3. Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL; 4. Companhia Docas do Ceará - CDC; 5. Companhia das Docas do Estado da Bahia - Codeba; 6. Companhia Docas do Espírito Santo - Codesa; 7. Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp; 8. Companhia Docas do Pará - CDP; 9. Companhia Docas do Rio Grande do Norte - Codern; e 10. Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ; e c) sociedade de economia mista: Companhia Docas do Maranhão - Codomar, em liquidação. (Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020)

¹⁹ BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. PLANO AEROVIÁRIO NACIONAL 2018-2038. Brasília: MTPA, 2018. Disponível em: https://www.infraestrutura.gov.br/images/AVIACAO_CIVIL/PAN/PAN2018_ebook.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

Para Nakamura (2018, p. 17), o transporte configura-se elemento necessário para a integração do território nacional, devendo estar inserido em um planejamento global de modo a se alcançar o desenvolvimento social e econômico do país, conforme preceitua o art. 3º da CF/88.

Atenta a estas questões, a Política Nacional de Transportes (PNT) pauta os seguintes princípios, dentre outros: a excelência institucional voltada ao cumprimento do direito social ao transporte, com articulação de políticas e qualidade dos serviços; o planejamento e integração territorial, conforme os usos e ordenamentos pactuados entre os diversos atores governamentais e sociais; a promoção do desenvolvimento econômico e social, associados às particularidades regionais e; responsabilidade socioambiental, com a minimização de impactos e observância à viabilidade econômica e justiça social (BRASIL, 2018, p. 29 a 39).

No princípio do planejamento e integração territorial, a PNT destaca que “as políticas públicas de transportes devem se pautar na concepção de uma planificação territorial segundo os usos e ordenamentos projetados e pactuados entre os mais diversos atores governamentais e sociais” (BRASIL, 2018, p. 36).

A gestão territorial de transportes está presente também nas Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura, aprovadas pela Portaria nº 5, de 31 de janeiro de 2020 e devem permear todas as ações do setor de infraestrutura federal de transportes:

Art. 2º São Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura:

- I. promover a inserção dos aspectos socioambientais e territoriais nas políticas públicas, planos e programas intersetoriais da infraestrutura de transporte;
- II. promover a inserção das questões relacionadas à mudança do clima na infraestrutura de transportes;
- III. desenvolver projetos, estudos e pesquisas com maior qualidade socioambiental;
- IV. fortalecer a gestão de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura de transportes, visando à sua maior celeridade; e
- V. aprimorar os procedimentos de gestão territorial da infraestrutura de transportes, assegurando os aspectos socioambientais.

No âmbito das Diretrizes de Sustentabilidade, a gestão territorial contempla todos os instrumentos diretamente ligados à “administração dos bens imóveis sobre os quais estão assentados ou projetados os elementos da infraestrutura federal de transportes, incluindo aqueles necessários à sua operação e manutenção” (BRASIL, 2020, p. 29).

Os deslocamentos compulsórios decorrentes de obras inserem-se no procedimento da desocupação das áreas nas quais estão assentados ou projetados elementos da infraestrutura federal de transportes (BRASIL, 2020, p. 30). Tal procedimento é efetivado por meio de desapropriações, reintegrações de posse e ou mediante reassentamentos de populações vulneráveis que ocupam as áreas de forma irregular e constituem desafios na execução das obras:

Principalmente quando envolvem reassentamento, os deslocamentos compulsórios estão entre os principais desafios para a execução dos empreendimentos. Um dos fatores que

contribui para essa dificuldade é a inexistência de diretrizes claras e de um marco regulatório que balizem tais procedimentos, garantindo maior efetividade e segurança jurídica às ações dessa natureza. (BRASIL, 2020, p. 30).

Apesar da reconhecida complexidade dos deslocamentos, a política de transportes executada pelos órgãos federais não dispõe de uma regulamentação única sobre como atuar nestes casos.

A Instrução de Serviço do DNIT nº 03/2019/DG/DNIT sobre Diretrizes Básicas para os Programas de Remoção e Reassentamento, de abrangência restrita à Autarquia, consiste em instrumento detalhado para a execução de programas de remoção e reassentamento, gerando efeitos em obras executadas diretamente pela autarquia, desde que atendidos os seguintes critérios: exigência de reassentamentos constante no processo de licenciamento ambiental da obra; vulnerabilidade social e econômica dos atingidos; remoção de ocupações irregulares enquanto nexos causais para a execução das obras e; previsão orçamentária para o empreendimento. (DNIT, 2019)

A VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, entidade vinculada ao Ministério da Infraestrutura, dispõe da Norma NGL-5.03.01-16.014, sobre diretrizes para aquisição de terras e indenização de benfeitorias e para reassentamento de populações quando ocorrerem deslocamentos causados por empreendimentos da empresa. (VALEC, 2018)

No modo terrestre (rodoviário e ferroviário), a discussão sobre deslocamentos está mais avançada, porém, por serem vinculadas aos empreendedores (DNIT e VALEC), suas disposições são restritas aos empreendimentos executados diretamente por tais órgãos, não gerando efeitos sobre as demais instituições do setor federal de transportes e respectivos empreendimentos, como os aeroportuários, portuários e também aos terrestres operados em sistema de concessão.

4. DA ABORDAGEM DOS DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS NO JUDICIÁRIO

A CF/88 estabelece como função institucional do Ministério Público, a possibilidade de promover ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III). Estabelece também a instalação da Defensoria Pública enquanto instituição de proteção dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (art. 134) e a sua legitimidade na proposição de ações civis públicas.

Sobre o conceito de direitos difusos e coletivos, remete-se à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Os interesses ou direitos difusos são aqueles cujos titulares são

indeterminados, mas ligados por circunstâncias ao fato. Os coletivos são aqueles cujos titulares são vinculados a grupos ligados entre si ou ligados à parte contrária por uma relação jurídica.

Disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a ação civil pública trata, entre outros, dos danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, a interesses difusos ou coletivos, à ordem urbanística e ao patrimônio público e social. Como propositores à ação civil pública, a Lei admite: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e; associações cujas finalidades institucionais se insiram nos temas admitidos para proposição de ação civil pública.

Situações que envolvem deslocamentos compulsórios de populações provocam, em diversas situações²⁰, a instauração de ações civis públicas, sendo estas, de fato, instrumentos adequados para tais casos, uma vez que visam à proteção de direitos coletivos (populações a serem deslocadas), a proteção do patrimônio público (áreas públicas afetadas aos transportes e ocupadas irregularmente), a proteção da ordem urbanística (adequação do uso ao disposto no instrumento de planejamento territorial) e a proteção de danos ao meio ambiente (quando a ocupação irregular assenta-se sobre áreas protegidas ou de risco ambiental).

Na maioria dos casos, no entanto, as ações civis públicas decorrentes de deslocamentos compulsórios relacionados a empreendimentos de infraestrutura visam à garantia dos direitos dos afetados, especialmente quando os atingidos são socioeconomicamente vulneráveis. Nestes casos, a judicialização coletiva pode trazer todos os envolvidos ao bojo de uma composição mais amigável.

Ou seja, embora seja possível a instauração de ações individuais, a ação civil pública é o instrumento mais adequado para demandas coletivas a partir da representação institucional do ente voltado à proteção dos direitos sociais, difusos e coletivos, como o Ministério Público. O acesso do coletivo ao judiciário, proporcionado pela ação civil pública, repercute no reconhecimento dos direitos coletivos “como algo mais do que a mera soma dos indivíduos e em uma esfera pública mais ampliada que a esfera estatal” (FERNANDES, 2005, p. 24 e 25).

Complementarmente, para resolução de litígios desta natureza, situações envolvendo direitos sociais exigem ações positivas do Estado e soluções complexas, que vão além do processo judicial:

²⁰ Exemplos de situações que ocorreram judicializações a partir de ações civis públicas: i) BRASIL. Trf-3. Agravo de Instrumento nº 0017941-79.2016.4.03.0000/SP. E-djf3. [s. L.], 20 mar. 2018. p. 353. Disponível em: <https://trf3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/558553056/179417920164030000/inteiro-teor-558553079?ref=serp>. Acesso em: 14 maio 2020. ii) BRASIL. Trf-1. Agravo de Instrumento nº 0009713-72.2016.4.01.0000/BA. E-djfl. Brasília, 20 nov. 2019. p. 814-816. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?pl=00097137220164010000>. Acesso em: 14 maio 2020.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a forma tradicional de solução de conflito (processo contencioso e solução adjudicada pela decisão judicial) nem sempre é capaz de trazer a pacificação social, principalmente nas lides coletivas. Além disso, ainda que o princípio do contraditório e da ampla defesa sejam as bases do processo judicial, os procedimentos até hoje previstos não privilegiam a efetiva participação dos atingidos pelas decisões judiciais, seja pela burocratização da forma de manifestação nos autos do processo, seja pelo uso de procedimento clássico de instrução processual (a exemplo das audiências de instrução, que não permitem a participação ampla de todos os atingidos em lides coletivas), e, principalmente, pelo parco conhecimento sobre seus direitos. (MOTTA, 2016, p. 65).

A partir disso, e a fim de trazer uma resposta judicial “justa”, que consiga entender a realidade do caso concreto e ajustá-la a uma resposta jurídica harmoniosa e não meramente formal, podem ser adotados mecanismos consensuais de solução de controvérsias, como a mediação e a conciliação.

O Código de Processo Civil dispõe sobre a conciliação e a mediação como métodos para soluções de conflitos a serem estimuladas pelos membros do judiciário, defensorias e Ministério Público. O judiciário, no caso explorado na próxima seção, utilizou-se da mediação e conciliação para resolução de conflitos apontados em ação civil pública relacionada a remoções de populações, sendo precursor daquilo que posteriormente seria incorporado no artigo 165 do Código de Processo Civil de 2015 e na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que disciplina a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

4.1 Da cooperação entre executivo e judiciário para integração do interesse público e direito à moradia

Em meados de 2010, o Governo Federal, por meio do DNIT, deu início em projeto para obras no Anel Rodoviário de Belo Horizonte e duplicação de parte da BR-381, entre os municípios de Belo Horizonte e Governador Valadares, Minas Gerais.

O Anel Rodoviário, formado pela sobreposição das rodovias BR-262, BR-381 e BR-040, foi concebido há mais de 50 anos como uma via de contorno para separar o tráfego rodoviário do tráfego urbano e reduzir a taxa de acidentes. Com o crescimento da cidade, manteve sua categoria de rodovia federal, mas tornou-se uma avenida com características urbanas, congestionada, e com parte de sua faixa de domínio ocupada irregularmente por populações vulneráveis (BRASIL, 2013)

Em 28 de outubro de 2013, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU) propuseram, junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a Ação Civil Pública (ACP) nº 57367-09.2013.4.01.380 no contexto das obras do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381/MG. Figuraram no polo passivo na Ação, a União, DNIT, Caixa Econômica Federal, Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG), Estado de Minas Gerais,

municípios de Belo Horizonte, Sabará e Santa Luzia e a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). (BRASIL, 2013, p. 4 e 5).

A ACP nº 57367-09.2013.4.01.380 teve como objetivo garantir os direitos da população de baixa renda residente ao longo da rodovia e que sofreria um processo de remoção e garantir áreas, nos municípios de Belo Horizonte, Santa Luzia e Sabará, para reassentamento das famílias removidas. (BRASIL, 2013, p. 3 a 50)

A peça inicial indicou que apesar de haver uma aproximação prévia entre os órgãos envolvidos na discussão do projeto de engenharia e na execução dos reassentamentos, havia necessidade de maior articulação entre as partes envolvidas. Apontou também as atribuições de cada parte, conforme apresenta o QUADRO 02, que indica também as políticas setoriais relacionadas.

QUADRO 02 – Atribuições das partes relacionadas na Ação Civil Pública nº 57367-09.2013.4.01.380

Órgão	Esfera	Atribuição	Política setorial relacionada
União Estado e Municípios	Federal Estadual e Municipal	Obrigações comuns em relação ao direito de moradia digna e adequada.	Habitação
União	Federal	Envolvimento dos órgãos com ingerência sobre o tema, como o Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades, SPU e Caixa.	Transportes, habitação e gestão patrimonial dos bens da União.
SPU	Federal	Administração de imóveis que podem ser destinados à habitação de interesse social ²¹	Gestão patrimonial dos bens imóveis da União
DNIT e DER/MG	Federal e Estadual	Responsáveis pelas vias rodoviárias, faixas de domínio e faixas não edificantes.	Transportes
URBEL	Municipal	Responsável pela implementação da política municipal habitacional.	Habitação

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013, p. 3 a 50)

Para resolução da situação, o MPF e a DPU apresentaram vários pedidos à Justiça Federal, resumidos no QUADRO 03.

QUADRO 03 – Principais pedidos da Ação Civil Pública nº 57367-09.2013.4.01.380

Pedido	Forma	Beneficiário	Local
Garantia de moradia adequada	Em projeto de moradia popular ou mediante compra assistida	Àqueles que moram (e não possuem outra moradia) nas faixas de domínio e faixa não edificante.	Em local próximo, indicado pelo interessado (compra assistida) ou em outro local (MP 2.220/01), dotado de equipamentos públicos e serviços essenciais.
		Cidadãos hipossuficientes que estejam em áreas próximas ou contíguas fora da faixa de domínio e/ou não edificante, caso as obras comprometam sua moradia.	
	Pagamento de indenização que garanta a aquisição de outra moradia em condições iguais ou	Famílias moradoras que não tenham moradia em outro lugar.	

²¹ A área federal disponível para receber os projetos de moradia popular era constituído por patrimônio da extinta RFFSA atrelado ao Fundo Contingente (Lei 11.483/2007), sob administração da CEF.

Pedido	Forma	Beneficiário	Local
	melhores.		
Concessão de uso especial para fins de moradia	MP 2.220/2001	Àqueles que não sejam beneficiados concretamente com uma moradia no âmbito da ACP e comprovem atender requisitos legais para as medidas propostas	
Concessão de direito real de uso	Lei 10.257/2001		
Regularização fundiária	Lei 11.977/2009		
Remoção somente após a aquisição da nova moradia ou conclusão dos empreendimentos habitacionais dotados de infraestrutura	Portaria MCidades 317/2013	Comunidades afetadas/ famílias atingidas	-
Garantia da real e efetiva participação das comunidades afetadas nos processos decisórios	Diretrizes da ONU		
Participação na elaboração do projeto arquitetônico das moradias populares	Não especificado		
Disponibilização de formas e meios de comunicação			
Informe mensal aos moradores sobre o andamento das obras			
Realização de diagnóstico das comunidades atingidas			
Garantia que o reassentamento permita a sustentabilidade econômica das famílias, bem como a sustentabilidade social, econômica e ambiental no novo local			
Implementação de trabalho social antes, durante e após as remoções e reassentamentos.	Portaria n. 168 do Ministério das Cidades		

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013, p. 3 a 50)

Em 25 de novembro de 2013, após audiência de conciliação, foi proferida DECISÃO (BRASIL, 2013, p. 229 a 247) pela 7ª Vara Federal de MG, indicando a solução dos conflitos mediante Programa de Conciliação, com a participação de todos os envolvidos, pois não havia sido possível pacificar os conflitos existentes pela forma tradicional da reintegração de posse, indicando a necessidade de soluções alternativas para resolução dos litígios. Tal DECISÃO judicial difere-se, portanto, de sentenças unilaterais e envolve todas as partes na solução da Ação Civil Pública:

[...]apenas a união de esforços dos diversos entes envolvidos (Justiça Federal, DNIT, União Federal, MPF, DPU, Município de BH, Estado de Minas Gerais, Urbel, Caixa, Município de Santa Luzia e outros), será capaz de implantar uma solução efetiva para a questão – que resolva não apenas as questões relativas à reestruturação do trânsito, mas, sobretudo, aquelas relacionadas às ocupações irregulares, remoção e reassentamento humanizado das famílias. (BRASIL, 2013, p. 232)

A sentença ressaltou a existência de cerca de 4 mil famílias ocupando irregularmente a faixa de domínio no Anel Rodoviário de Belo Horizonte e que, apesar de haver muitas ordens de desocupação expedidas, não se efetivou sua viabilidade de cumprimento pelo método usual de retirada por uso de força policial. Cita também a faixa de domínio do trecho norte da rodovia BR-381/MG ocupado por famílias que precisam ser removidas e reassentadas para permitir a duplicação da rodovia.

As metas do Programa de Conciliação contemplam ações de identificação e cadastro dos

beneficiários, elaboração do plano de reassentamento, audiências públicas, identificação de imóveis para os reassentamentos, trabalho social junto às famílias e ações sociais preventivas voltadas às comunidades remanescentes.

Em 17 de novembro de 2014, foi homologado Acordo de Conciliação²² (BRASIL, 2013, p. 1649 a 1654), entre MPF, DPU, União, DNIT e Caixa²³, motivado pela necessidade de remoções das famílias para a execução das obras com vistas a minimizar acidentes e congestionamentos, bem como aumentar a capacidade operacional da rodovia. Indicou também a consideração quanto ao desenvolvimento econômico da região de forma sustentável e nos moldes do art. 170²⁴ e do art. 225²⁵, § 3º da CF/88, a complexidade do programa de reassentamento e articulação de diversos atores, o reassentamento enquanto condicionante prevista no licenciamento ambiental das obras e a existência da ACP específica. O QUADRO 04 apresenta as responsabilidades dos órgãos da União no referido Acordo.

QUADRO 04 – Responsabilidade no Acordo Judicial homologado em 17/11/2014

Órgão	Responsabilidade
DNIT	Disponibilização de recursos para mobilização, cadastro e diagnóstico das comunidades, elaboração dos planos de reassentamento, trabalho comunitário, coordenação e operacionalização do programa de abrigamento provisório, prospecção de áreas para reassentamento e elaboração de projetos dos conjuntos habitacionais.
	Aquisição de terrenos para construção das Unidades Habitacionais
	Custeio das desapropriações e benfeitorias, compra assistida
	Custeio de mudança para o abrigamento provisório
	Aporte de infraestrutura nos conjuntos habitacionais
	Demolições e remoção de entulhos
União/SPU	Apresentação de áreas da União aptas à construção de unidades habitacionais
Ministério das Cidades	Disponibilizar unidades habitacionais do MCMV para o reassentamento das famílias

Fonte: Adaptado de Brasil (2013, vol. 1, fls. 1649 a 1654)

Em 10 de dezembro de 2015, sentença judicial instituiu o Conselho Administrativo do Programa formado pelos entes federais que firmaram o Acordo e presidido pela Justiça Federal, indicou a observância das diretrizes da ONU no tocante às remoções forçadas e formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos, a ausência de políticas habitacionais, de geração de renda e de acesso a serviços, a não vinculação do direito à moradia à forma legal da ocupação e a cooperação entre poderes da União como condição para execução do Acordo.

²² Acordo homologado nos termos do art. 269 do Código de Processo Civil.

²³ O Estado de Minas Gerais, o DER/MG e os municípios envolvidos não participaram do Acordo.

²⁴ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.” (CF/88, art. 170, caput)

²⁵ § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (CF/88, art. 225, § 3º)

Em Decisão Judicial de 02 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2013, p. 10686 a 10769), o Programa de Conciliação sofreu algumas alterações, como a destituição dos peritos judiciais, mais autonomia do DNIT e URBEL no atendimento às famílias e o retorno²⁶ dos entes municipais no processo. Tal instrumento ressaltou a necessidade de alinhamento temporal entre a execução das obras e as desocupações, o cadastramento das comunidades, sob risco do esgotamento dos recursos financeiros e a necessidade de maior mobilização social.

Na data de 26 de abril de 2017, foi celebrado e homologado judicialmente, o Termo de Acordo nº 01/2017 (BRASIL, 2013, fls. 11950 a 11957), entre MPF, DPU, DNIT, município de Belo Horizonte, URBEL e a comunidade de moradores em áreas de risco (CMAR), cujas principais atribuições de responsabilidades estão relacionadas no QUADRO 05. O Termo de acordo nº 01/2017, sem prejuízo do Acordo homologado em 2014, teve como objeto²⁷ o assentamento definitivo de famílias inseridas no aluguel social e outras famílias cadastradas, por meio de compra assistida e indenização de benfeitorias. Foi instituído também o Conselho Executivo do Programa, de caráter deliberativo, composto por representantes do MPF, DPU, DNIT, Urbel e CMAR.

QUADRO 05 – Responsabilidade dos partícipes do Termo de acordo nº 01/2017

Órgão	Atribuições
DNIT e URBEL	Estabelecimento de critérios e regras para execução do Programa de Compra Assistida
DNIT, Belo Horizonte e Urbel	Consolidação de Banco de Imóveis a ser utilizado no programa de compra assistida
DNIT	Elaboração de estudo para valor máximo de aquisição das unidades habitacionais
	Apresentação de Plano de Providências para a segunda etapa do programa
	Realização da mudança das famílias, demolição e desocupação
Conselho Executivo	Validar os critérios e regras para execução do Programa de Compra Assistida
	Validar o banco de imóveis antes de sua apresentação à comunidade
Município de Belo Horizonte e Urbel	Aprovação de legislação municipal, nos municípios sede dos imóveis a serem adquiridos, visando a concessão de isenção de ITBI, relativa ao direito de moradia
URBEL	Execução do trabalho social pré e pós morar
	Execução do reassentamento e a remoção das famílias para as unidades habitacionais adquiridas
7a Vara Federal de Minas Gerais	Operacionalização do pagamento das unidades habitacionais

Fonte: Adaptado de BRASIL. Trf-1. 7ª Vara Federal. Ação Civil Pública Nº 57367-09.2013.4.01.380, Acordo Judicial 2017.

Os acordos judiciais homologados no âmbito da ACP nº 57367-09.2013.4.01.380 e do

²⁶ O retorno dos entes municipais ressalta a importância da cooperação entre poderes, como pode ser observado em trecho da referida DECISÃO: “É dizer, a evolução aoadada do cumprimento de um acordo sem considerar o que pensam e quais as políticas habitacionais praticam as autoridades municipais/estaduais tem tudo pra não funcionar, até porque a remoção de milhares de famílias de uma situação de anomia absoluta para o espaço estrutural da cidadania gera grande demanda por serviços públicos que só poderão ser satisfeitos quando previstos pela política municipal/estadual específica.”

²⁷ I - DO OBJETO - Assentamento definitivo de 264 (duzentos e sessenta e quatro) famílias ocupantes da faixa de domínio da BR-381/MG/Norte (Belo Horizonte — Governador Valadares) e do Anel Rodoviário de Belo Horizonte, sendo atendidas neste montante as 119 famílias que, consideradas em situação de risco iminente, foram removidas emergencialmente por meio de aluguel social, bem como outras 145 (cento e quarenta e cinco) famílias cadastradas no decurso de trabalhos periciais realizados no bojo da ação civil pública ajuizada em litisconsórcio ativo entre o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União (68 cadastradas na Vila da Paz e 77 cadastradas na Vila Pica Pau). As famílias são aquelas beneficiadas por decisões proferidas pelo Juízo responsável até outubro/2016, relativas ao aluguel social, e aquelas mapeadas pela perícia judicial realizada até a mesma data. Outros casos poderão ser incluídos no Programa de Compra Assistida após deliberação do Conselho Executivo criado por este instrumento.

Programa de Conciliação encontram-se vigentes, tendo atingido os seguintes resultados até o momento, conforme Vasconcelos (2019, p. 26 e 27): 14 mutirões de conciliação, 150 audiências, 134 acordos homologados e 135 mudanças concluídas. Não se pretende traçar uma avaliação da efetividade do Programa de Conciliação, até mesmo por ele ainda estar em andamento, mas sim verificar as atribuições dos entes e identificar as formas de atuação do poder público em determinadas ações e políticas públicas que pudessem provocar a instauração da Ação Civil pelo MPF e DPU.

A peça inicial da Ação indicou a responsabilidade da União, dos Estados e Municípios na proteção do direito constitucional à moradia e a competência comum de promoção da melhoria das condições habitacionais e de programas de construção de moradias, podendo o Estado utilizar instrumentos como a regularização fundiária e a concessão de uso especial para fins de moradia, uma vez que a maioria dos ocupantes atende aos requisitos previstos para obtenção da CUEM, destacando que não cabe discussão quanto ao direito, mas sim quanto à forma de efetivá-lo em outro local, já que os moradores não podem permanecer onde estão por se tratar de área pública afeta aos transportes (faixa de domínio). Remeteu também ao princípio da redução da pobreza e das desigualdades sociais e ao princípio da dignidade humana previstos na CF/88, o direito à moradia enquanto direito humano previsto em instrumentos internacionais, como a DUDH, o PIDESC, os Comentários 4 e 7 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Agenda Habitat, entre outros. (BRASIL, 2013, p. 3 a 50)

Os requerimentos da ACP nº 57367-09.2013.4.01.380 relacionam-se aos princípios previstos nos instrumentos do Banco Mundial, BID e IFC tais como: a indicação de que o local para reassentamento deve ser dotado de equipamentos e serviços públicos essenciais; indenização que garanta a permanência ou melhoria da condição de vida dos atingidos; comunicação efetiva e participação das comunidades nos processos decisórios; cuidados à população no processo de remoção; sustentabilidade das atividades econômicas das famílias e; observância à sustentabilidade ambiental do reassentamento.

Indicam também, além CF/88, outros dispositivos previstos na ordem jurídica nacional, tais como: requisitos para concessão de uso especial de moradia previsto na MP 2.220/2001; concessão do direito real de uso previsto na Lei 10.257/01; regularização fundiária conforme a Lei 11.977/2009 e; critérios para remoção e trabalho social como previsto em Portarias do Ministério das Cidades. A opção pela solução de desocupações e reassentamentos mediante conciliação judicial, por sua vez, reforça a articulação dos entes para implementação de políticas

de habitação e transportes e também o envolvimento ativo do judiciário, enquanto mediador do processo.

Sobre a instauração da ação civil pública, esta deixa clara a constatação da interface das políticas entre as várias esferas do Poder Executivo e que a execução das políticas de habitação e transportes exige a atuação de entes federais (DNIT, União), estaduais (DER, Estado de MG) e municipais (Urbel e municípios). As principais peças do processo legitimam a área enquanto patrimônio da União e o interesse público dos empreendimentos do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381/MG como elementos fundamentais para melhoria da mobilidade urbana e rodoviária e para redução de acidentes.

Para Motta (2016), o principal resultado do Programa de Conciliação corresponde “à mudança de cultura das instituições atuantes, ampliando-se a capacidade de interação e integração com a sociedade, à postura mais aberta às considerações das comunidades atingidas e atendidas pelo Programa [...]”.

Por fim, cabe mencionar que a BR-381 é objeto de proposta futura de concessão²⁸ do Governo Federal. Neste sentido, parte dos reassentamentos poderá ser assumida pela futura concessionária, momento em que entrará um novo ator no processo, o ente privado, havendo necessidade de compatibilização das atividades em andamento.

CONCLUSÃO

A infraestrutura de transportes, além de proporcionar o transporte de pessoas e mercadorias, reveste-se de importância fundamental no desenvolvimento social e econômico, na geração de emprego e renda e no desenvolvimento de territórios. Nas áreas urbanas, tal infraestrutura compartilha seu espaço e função com os usos da cidade, onde o crescimento urbano, associado à dificuldade de acesso ao mercado formal de habitação por parcela da sociedade, ocasiona o surgimento e consolidação de núcleos urbanos irregulares. Em várias situações de adequação ou ampliação da infraestrutura de transportes, torna-se imperativa a retirada de tais ocupações, de modo a resguardar a operação do serviço de transporte, com segurança e qualidade aos usuários.

Normas internacionais e organismos internacionais voltados a direitos humanos, desenvolvimento sustentável e reforma urbana, abordam os deslocamentos compulsórios

²⁸ Concessão prevista no Programa de Parcerias de Investimentos, Ref.: BRASIL. PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. . Concessão das rodovias BR-381/262/MG/ES - Trecho da BR- 381/MG entre Belo Horizonte e Gov. Valadares e BR-262/MG/ES entre João Monlevade/MG e Viana/ES. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/concessao-das-rodovias-br-381-262-mg-es-trecho-da-br-381-mg-entre-belo-horizonte-e-gov-valadares-e-br-262-mg-es-entre-o-joao-monlevade-mg-e-viana-es>. Acesso em: 20 maio 2020.

inseridos em um contexto do direito humano à habitação, com a coibição de remoções forçadas e participação dos envolvidos em todo o processo. Para instituições de financiamento internacional, o atendimento a premissas específicas para reassentamentos involuntários, são itens associados ao gerenciamento de riscos e impactos do projeto, sendo este cuidado um fator de atratividade para investimentos.

No Brasil, parte das premissas e diretrizes internacionais foi recepcionada na Constituição Federal de 1988, como o princípio a dignidade humana e o direito social à moradia, a função social da propriedade e a política habitacional como competência comum às três esferas de poder. A legislação infraconstitucional aponta a concessão de uso especial para fins de moradia e a regularização fundiária urbana como possibilidades para promoção do direito à moradia.

Embora a legislação brasileira possua elementos que possibilitem, de forma legal, a garantia de moradia, a concepção jurídico-legal centrada na propriedade privada, bem como à inexistência de um normativo geral que regule os deslocamentos compulsórios, dificulta a implementação de ações pelos gestores públicos e a solução frequentemente empregada é a reintegração de posse. As remoções e reassentamentos envolvem atores públicos e sociais, exigindo processos de cooperação com vistas a resguardar os direitos e os interesses dos envolvidos.

Em vários casos, conflitos entre empreendedores e populações atingidas vêm à tona, ocasionando a instauração de ações civis públicas pelo Ministério Público e Defensoria Pública, como a ocorrida no contexto das obras do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381/MG, promovidas pelo Governo Federal. Neste exemplo, a solução não se deu por uma decisão judicial unilateral, mas está sendo implementada por meio do instrumento jurídico da conciliação e acordo entre os órgãos da União, o Estado de Minas Gerais e os municípios envolvidos, sob coordenação da justiça federal. No acordo previsto, cada órgão, dentro da sua esfera de competência, tem suas responsabilidades definidas para que os objetivos sejam atingidos. Em andamento, o projeto é considerado um exemplo bem sucedido e reconhecido pelo Conselho Nacional de Justiça (DNIT, 2019b).

A observação do caso em tela consolidou a hipótese de que o componente territorial do transporte transpassa a jurisdição municipal/estadual/federal, havendo a necessidade de articulação, desde a concepção do projeto, entre os diversos órgãos e população atingida. A conciliação apresentou alinhamentos às diretrizes internacionais e aos instrumentos específicos de referência, uma vez que exige soluções prévias, planos de reassentamento, trabalho social e a participação dos atingidos no processo, entre outros elementos. Por outro lado, apenas com a

definição de cadastros confiáveis e critérios objetivos e transparentes é possível a implementação de planos de reassentamento cujos beneficiários sejam aqueles que realmente se enquadrem nos requisitos previstos e sejam evitadas distorções nos processos, salvaguarda apontada pelos normativos do Banco Mundial e BID.

A motivação para a instauração da referida ação civil pública identificou carências no planejamento para o tratamento e remoção das populações vulneráveis ocupantes das faixas de domínio das rodovias abrangidas pelas obras, refletindo a falta de políticas habitacionais efetivas por parte do município, mas também dificuldade operacional da União em fiscalizar a extensa área patrimonial ocupada pelas faixas de domínio. Apesar da política habitacional não ser obrigação do órgão executor da infraestrutura de transporte, a existência das ocupações nas áreas afetadas ao empreendimento, implica em um relevante exercício na proposição de soluções ao empreendedor, uma vez que sua permanência causa atrasos na execução física da obra e na sua entrega à coletividade.

Nos demais modos de transportes foram observadas situações similares, como a Ação Civil Pública decorrente da ampliação da pista do Aeroporto de Porto Alegre/RS (MPF, 2019), da linha férrea em Cruz Alta/RS (MPF, 2015), do terminal portuário em São Luís/MA (MPMA, 2016), entre outras, e, nesse sentido, o caso do Anel Rodoviário de Belo Horizonte e BR-381 apresenta elementos que podem nortear contextos semelhantes.

No exemplo analisado, a conciliação se mostrou o caminho mais eficiente para a solução dos litígios relativos aos deslocamentos compulsórios e, nesse sentido, a celebração de acordos entre entes poderia realizada anteriormente às instaurações de Ações Cíveis Públicas, evitando-se dispêndio de recursos por parte de órgãos públicos, atrasos em obras e a sobrecarga de processos no Judiciário.

A criação de regramento próprio para casos gerais de deslocamentos compulsórios em obras de infraestrutura pode indicar premissas para a solução das controvérsias, antes mesmo de qualquer judicialização. A maturidade para se obter o equilíbrio entre o interesse público e o direito à moradia, associados a definição de boas práticas para a realização de deslocamentos compulsórios, bem como a sinergia entre os órgãos executores da infraestrutura de transportes e os responsáveis pela política habitacional, bem como o compartilhamento de dados e informações atualizadas e consistentes sobre os beneficiários, são parte dos objetivos a serem aprofundados na elaboração de qualquer regramento próprio nacional que trate de deslocamentos compulsórios.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos: mera declaração de propósitos ou norma vinculante de direito internacional? Custos Legis:** Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/caEZGgl>. Acesso em: 9 maio 2020.

BANCO MUNDIAL. **OP 4.12 - INVOLUNTARY RESETTLEMENT:** Operational Manual. Revisão Abril, 2013. 2001. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

BENACCHIO, Marcelo. ARTIGO 11º. In: COUTO, Mônica Bonetti (org.). **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Curitiba: Editora Clássica, 2013. p. 181-199. Disponível em: <https://cutt.ly/GaWMybz>. Acesso em: 06 abril 2020.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **POLÍTICA OPERACIONAL OP-710:** Reassentamento involuntário. 1998. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-68>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. JFMG. 7ª Vara Federal. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 57367-09.2013.4.01.3800.** Belo Horizonte, MG, 28/10/2013. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/sjmg/processual/anel-rodoviario/anel-rodoviario.htm>. Acesso em: 16 maio 2020.

_____. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Política Nacional de Transportes:** Livro de Estado. Brasília: MTPA, 2018. Disponível em: https://www.infraestrutura.gov.br/images/2018/documentos/livro_de_estado_versao_1.0.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. Ministério da Infraestrutura. **Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério da Infraestrutura.** Brasília, DF: Ministério de Infraestrutura, 2020. Disponível em: <https://www.infraestrutura.gov.br/images/2020/documentos/DiretrizesdeSustentabilidadeMinfra.pdf>. Acesso em: 7 abril 2020.

MOTTA, Dayse Starling. **Remoções forçadas decorrentes de projetos de desenvolvimento e o direito à moradia digna.** 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASJHWC>. Acesso em: 11 maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 03/2019/DG/DNIT:** Aprova as diretrizes básicas para os programas de remoção e reassentamento. Brasília: DNIT, 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/ybmtpf5l>. Acesso em: 05 junho 2020.

_____. **Prêmio do CNJ é entregue ao Concilia BR-381 e Anel: programa foi agraciado na 9ª edição do concurso conciliar é legal.** 2019b. Disponível em: <https://servicos.dnit.gov.br/concilia/index.php/premio-do-cnj-e-entregue-ao-concilia-br-381-e-anel/>. Acesso em: 15 maio 2020.

ESMPU. Escola Superior do Ministério Público da União. Sven Peterke (org.). **Manual prático de direitos humanos internacionais.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União,

2009. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/manual-pratico-de-direitos-humanos-internacionais>. Acesso em: 15 maio 2020.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Revista Oculum Ensaios**, Campinas, n. 4, p. 16-31, 2005. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/783/763>. Acesso em: 16 maio 2020.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto. MORAES, Gabriela Garcia Batista Lima. A função da sadia qualidade de vida a partir da ressignificação principiológica no contexto de internacionalização do direito ambiental. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 11, p. 105-130, maio/agosto 2018. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/610>. Acesso em: 17 maio 2020.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. 6. ed. Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p. (II). Disponível em: <https://cutt.ly/jaEZerG>. Acesso em: 09 maio 2020.

IBRAHIN, Francini Imene Dias. A Relação Existente entre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos: um diálogo necessário com a vedação do retrocesso: Um Diálogo Necessário com a Vedação do Retrocesso. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, ano 1, v. 12, p. 7547-7616, 2012. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7547_7616.pdf. Acesso em: 16 maio 2020.

IFC. Corporação Financeira Internacional. **PADRÃO DE DESEMPENHO 5: AQUISIÇÃO DE TERRA E REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO**: Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental. 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/yalejmgq>. Acesso em: 15 maio 2020.

MENEZES, Wagner; GEROMEL, Vitor. ARTIGO 23º. In: COUTO, Mônica Bonetti (org.). **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Editora Clássica, 2013. p. 343-348. Disponível em: <https://cutt.ly/HaELDuf>. Acesso em: 06 abril 2020.

MPF. Ministério Público Federal. **MPF, DPU, MPRS e DPE ajuízam ação civil pública para garantir moradia digna às famílias impactadas pela ampliação do Aeroporto Salgado Filho**. 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/FaW1MF4>. Acesso em: 06 maio 2020.

_____. **MPF/RS busca solução para o conflito urbano-ferroviário em Cruz Alta: a linha férrea que atravessa a cidade traz perigos e incômodos para os moradores**. 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/mpf-rs-busca-solucao-para-o-conflito-urbano-ferroviario-em-cruz-alta>. Acesso em: 03 maio 2020.

MPMA. Ministério Público do Maranhão. **SÃO LUÍS - MPMA e Defensoria Pública propõem ação em favor da Comunidade Cajueiro**. 2016. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11880-sao-luis-mpma-e-defensoria-publica-propoem-acao-em-favor-da-comunidade-cajueiro>. Acesso em: 15 maio 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes como instrumento estatal de promoção do desenvolvimento econômico e social**. 2018. 274 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito Público, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3549>. Acesso em: 15 abril 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **International Human Rights Instruments: compilation of general comments and**

general recommendations adopted by human rights treaty bodies. 2004. Disponível em: <https://undocs.org/en/HRI/GEN/1/Rev.7>. Acesso em: 02 maio 2020.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. UNIC/RIO/005, Janeiro 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Nova Agenda Urbana.** 2016. Disponível em: <https://cutt.ly/JaWNIog>. Acesso em: 15 maio 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

VALEC. Engenharia, Construções e Ferrovias, S.A. **NGL-5.03.01-16.014:** Norma Geral Ambiental - Desapropriações; Indenizações; Compensações e Reassentamentos Involuntários. Brasília: VALEC, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yb89hgzh>. Acesso em: 15 maio 2020.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público.** São Paulo: Saraiva Educação, 2019. (8 ed.).

VASCONCELOS, André Prado - Juiz Trf 1ª Região. Bases legais dos programas de reassentamento. In: Apresentação no **2º Seminário Nacional de Desapropriação e Reassentamento** - DNIT. Brasília, DF, 18/9/2019. Disponível em: <https://cutt.ly/oaBK4SY>. Acesso em: 20 maio 2020.

WEIS, Carlos. **O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Tratado 6. São Paulo, PGE, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/humanos.htm>. Acesso em: 29 março 2020.