

4º PRÊMIO TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO METROFERROVIÁRIOS

CATEGORIA 2)

**REASSENTAMENTO: RESPONSABILIDADE SOCIAL NA EXPANSÃO DO METRÔ
DE SÃO PAULO**

AUTORES

Maria Cecilia Martino

Metrô de São Paulo - Diretoria de Engenharia - Coordenadoria de Atendimento à
Comunidade

Rua Augusta 1626, 14º andar São Paulo – SP, 01304-001.

(11) 3371 7528

mcmartino@metrosp.com.br

INTRODUÇÃO

O problema: transporte X reassentamento

Metrópole intensamente urbanizada e densamente povoada, São Paulo é um polo de convergência econômica, social e cultural que exige, cada vez mais, sistemas de transporte rápidos, confiáveis e de ampla capacidade que atendam às necessidades de mobilidade não apenas da capital, mas de toda a sua Região Metropolitana.

Nesse sentido, o Metrô de São Paulo tem se voltado à expansão da malha metroviária, implantando linhas nas regiões sudoeste (Linhas 4-Amarela, 5-Lilás e 17-Ouro), leste (Linhas 2-Verde e 15-Prata) e norte (Linha 6-Laranja) da capital, além de uma linha intermunicipal (Linha 18-Bronze), que servirá também aos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano.

Todavia, é impossível que esses empreendimentos sejam implantados sem numerosos processos de desapropriação e demolição de edificações, ocasionando um impacto significativo na sociedade civil. Mais que isso, à medida que a malha abrange as franjas da metrópole, para além do Centro Expandido da capital paulista, o número de regiões ocupadas por populações mais vulneráveis cresce intensamente, de maneira que novos desafios são impostos à empresa: implantar um sistema de transporte de grande capacidade que integre a Região Metropolitana de São Paulo mantendo segura aquela parcela da população que habita favelas e regiões carentes de infraestrutura e que não conseguirá se manter em centralidades urbanas, seguindo os preceitos da responsabilidade social.

Para a implantação de todo e qualquer empreendimento de grande porte, exige-se um plano de desapropriações e reassentamento que preveja os impactos negativos à população que ocupa as áreas desapropriadas, proponha soluções como a indenização justa aos proprietários, compatível com o direito à moradia, e o reassentamento da população vulnerável, em regiões com condições adequadas de habitabilidade e infraestrutura.

Todavia, apesar de atendidos os requisitos legais, até 2011, cada linha de metrô tinha o seu respectivo plano de reassentamento, com critérios, parâmetros e regulamentos próprios, configurando uma solução diferente daquelas anteriormente tomadas.

Por um lado, a criação de um novo plano de reassentamento para cada novo empreendimento atende às necessidades específicas de cada contexto. Por outro lado, a grande flexibilidade desse modelo gera também a carência de isonomia entre os programas de reassentamento promovidos pela empresa, e dificulta a institucionalização de uma política consolidada para o assunto.

Além disso, apesar das tentativas de transformar os aprendizados em parâmetros para as próximas ações, havia grande margem para o surgimento de uma “cultura do imediatismo”: cada problema com uma solução cotidiana, pouco encadeamento entre diferentes soluções e a repetição desnecessária de trabalhos.

Portanto, havia três grandes necessidades prementes no modelo de desapropriação e reassentamento para a expansão do sistema metroviário:

Isonomia entre as ações de reassentamento de vulneráveis;

Institucionalização de uma política ampla que oferecesse critérios objetivos comuns a todas as ações, ainda que permitisse abordagens contextualizadas de cada uma delas;

Usar os aprendizados obtidos para evitar a cultura do imediatismo.

Foi para lidar com essas necessidades que, em agosto de 2011, implantou-se no Metrô de São Paulo o “Regulamento para Reassentamento de Famílias Vulneráveis Atingidas pelas Obras de Expansão”, um instrumento jurídico que norteia a Política de Reassentamento.

DIAGNÓSTICO

O Regulamento para Reassentamento de Vulneráveis

A Diretoria de Engenharia do Metrô de São Paulo possui uma área de gerenciamento social, especialmente dedicada ao atendimento à comunidade, cujas atribuições têm a ver com as ações de desapropriação, reassentamento de vulneráveis e relacionamento com comunidades lindeiras aos empreendimentos da empresa.

Sua equipe é responsável por mapear a comunidade lindeira, realizar o relacionamento sistêmico com as populações envolvidas direta ou indiretamente com as obras de expansão, bem como com os demais grupos de interesse, localizar populações em situação de vulnerabilidade nas áreas diretamente afetadas pelos empreendimentos e gerenciar todas as ações de reassentamento de vulneráveis, entre outras importantes tarefas para a expansão do sistema de transporte metroviário de São Paulo.

Num esforço conjunto entre a diretoria da empresa, seu setor jurídico e sua área de gerenciamento social, reuniu-se todo o aprendizado adquirido em toda a existência do Metrô de São Paulo para estabelecer os princípios e critérios objetivos que norteariam, a partir de então, todas as ações de reassentamento promovidas pela empresa. Esses princípios consideraram, também, Pactos Internacionais de Direitos Humanos, em especial, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, à qual o Brasil é país signatário, que visa a proteger o direito fundamental à moradia com princípios justos,

além de práticas de outras empresas públicas que já realizavam um trabalho consolidado de remoção e reassentamento, como a DERSA.

Desde então, os novos trechos das Linhas 2-Verde, 4-Amarela, 5-Lilás, 15-Prata e 17-Ouro têm sido planejados e atendidos segundo o Regulamento, que possui:

Critérios para identificar e determinar a vulnerabilidade de famílias e indivíduos;

Critérios para determinar casos prioritários;

Instrumentos através dos quais o Metrô poderá atuar pela preservação do direito fundamental à moradia;

Critérios para determinar o tipo de moradia a ser oferecido a cada família ou indivíduo;

A obrigação de acompanhamento pós-remoção.

Com o Regulamento, o Metrô de São Paulo está apto a dirimir o impacto às populações vulneráveis, propiciando os mecanismos necessários à proteção ao direito à moradia, assegurados através de indenização ou unidade habitacional, segundo critérios de estabilidade de ocupação, acesso à infraestrutura, serviços e bens públicos, habitabilidade, acessibilidade, compatíveis com a renda do indivíduo ou família.

Reflexões: Seis anos de Regulamento

O grande foco do Regulamento para Reassentamento de Famílias Vulneráveis, desde sua implantação, tem sido o de restaurar a qualidade de vida das famílias vulneráveis, cujas condições socioeconômicas são insuficientes para seu restabelecimento de forma

autônoma, cujo direito à moradia restou ameaçado pela remoção, deslocadas pela necessidade da implantação das obras de expansão. Procura-se assegurar sua reinserção comunitária, na medida em que o processo de reassentamento tem como uma de suas premissas o esforço em instalar as famílias próximas à sua comunidade de origem, para que não ocorra a perda das suas relações sociais e para que se potencialize o impacto positivo dos empreendimentos, propiciando que as comunidades permaneçam próximas a eles e possam usufruir do benefício do transporte público.

As primeiras experiências foram realizadas na implantação da Linha 5-Lilás, e a conquista foi grande: trabalhar-se com uma política institucionalizada não apenas norteia um tratamento isonômico para a população atingida, como confere à empresa um posicionamento fundamentado e em acordo com as principais práticas exigidas por órgãos reguladores internacionais ou realizadas com base na política de habitação do Estado de São Paulo.

Este projeto, que se transformou em uma Política Institucional da empresa, e atualmente é um programa social de suma importância, obteve a aprovação da comunidade técnica que trabalha com o assunto e alavancou a imagem do Metrô junto a órgãos públicos como o Ministério das Cidades e Ministério Público, sobretudo pelo esforço em tratar questões sociais em consonância com o ambiente social da cidade.

Apesar da boa receptividade ao programa, vieram, também, vários questionamentos dos diversos setores da sociedade, e muitas vezes das próprias lideranças das comunidades por ele contempladas.

Um dos primeiros obstáculos à implantação do Regulamento para Reassentamento de Famílias Vulneráveis Atingidas pelas Obras de Expansão advém da grande confusão que permeia noções de direitos e deveres, sobretudo diferenças entre direito à propriedade e direito à moradia. Por isso, além de gerenciar o Regulamento para Reassentamento, a equipe de gerenciamento social do Metrô também precisa prestar esclarecimentos à população e a outros grupos de interesse.

Como fruto da democratização e da expansão dos direitos de cidadania com a Constituição Federal de 1988, cresceu também a participação de diversos segmentos da sociedade e órgãos públicos ligados ao assunto na formulação e na implementação de políticas públicas. Instituições promotoras dos direitos civis, tais como o Ministério Público Estadual, além de organizações da sociedade civil e veículos de imprensa, entre outros atores, passaram a observar cada vez, de forma mais focada, as ações do Metrô na expansão dos sistemas de transporte. Tudo isso fortalece a necessidade de um Regulamento sólido e ações transparentes nos processos de desapropriação e reassentamento.

Ocupando posição privilegiada perante canais de comunicação com a sociedade, e sempre observando a pertinência das medidas adotadas perante seu estatuto e sua condição de sociedade de economia mista controlada pelo Estado de São Paulo, o Metrô de São Paulo tem incorporado ao Regulamento para Reassentamento sugestões e contribuições recebidas de órgãos civis e públicos.

Isso tudo é esperado como parte de um processo de amadurecimento/fortalecimento da política. Trata-se de uma política que, apesar de muito recente e de certa forma pioneira em

empresas públicas de transportes, gera impacto significativo no Planejamento Estratégico da companhia.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Destaca-se no processo de acompanhamento dos casos decorrentes das desapropriações três ações distintas: o primeiro momento se dá quando a equipe de gerenciamento social do Metrô, após a publicação do Decreto de Utilidade Pública, informa e orienta as famílias sobre o processo de desapropriação e realiza o mapeamento dos ocupantes dos imóveis; no segundo momento, realiza o acompanhamento dessas famílias, orientando-as sobre etapas e prazos do processo, até o acompanhamento da desocupação do imóvel; o terceiro momento se dá na realocação para outro imóvel, ocasião em que se procura levantar os aspectos de reinserção socioeconômica e adaptação das famílias à nova realidade habitacional, além de tratar os desdobramentos advindos desse processo, seja pelo aspecto direto da desapropriação ou pela desocupação imobiliária.

Conforme já referenciado anteriormente, a política de reassentamento do Metrô dá especial atenção às famílias ou indivíduos em situação de vulnerabilidade, mapeadas no processo de desapropriação. Tais casos são atendidos de acordo com o Regulamento para

Reassentamento de Famílias Vulneráveis Atingidas pelas Obras de Expansão do Metrô,

elaborado em consonância com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da Organização das Nações Unidas, que, especificamente, em seu Artigo 17, parágrafo 1º, trata do direito à moradia.

Desse modo, o Regulamento criado pelo Metrô tem por objetivo estabelecer regras para o reassentamento de pessoas vulneráveis sujeitas ao deslocamento compulsório por decorrência das obras de expansão do Metrô de São Paulo.

Às famílias vulneráveis, elegíveis através dos critérios elencados no Regulamento, são oferecidas as seguintes opções para adesão:

Inserção no programa de habitação social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, que construirá unidades habitacionais, e com a qual se estabelece convênio, ou;

Recebimento de indenização compensatória que contempla a manutenção de seu direito à moradia, ou;

Recebimento de carta de crédito para aquisição de imóvel, com validade de 18 meses, renováveis por mais 18. Ao fim deste prazo, caso não seja encontrado imóvel adequado em relação à documentação e condições de habitabilidade, segundo avaliação feita pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, o atendimento estará garantido através da unidade habitacional.

Ainda, as famílias optantes pelo atendimento habitacional permanecem recebendo auxílio moradia, que perdurará até a entrega das unidades habitacionais e/ou aquisição de imóvel através da carta de crédito.

Linha 5-Lilás

Para a implantação da Linha 5-Lilás foram publicados cinco Decretos de Utilidade Pública, em 2008 e 2009, os quais expropriaram 356 imóveis. Destes, 23 imóveis eram ocupados por 48 famílias identificadas em possível situação de vulnerabilidade social.

A equipe de gerenciamento social do Metrô, responsável pela elaboração e implantação dos planos de reassentamento e estabelecimentos de convênios com órgãos de atendimento habitacional, fez o acompanhamento dos proprietários e/ou ocupantes desapropriados, desde a orientação quanto às etapas do processo de desapropriação, até a intermediação de solicitações de prorrogação de prazos para desocupação, inclusive monitorando a desocupação dos imóveis em si. Esse processo encerrou-se em 2014.

Concomitante a este processo, deu-se o mapeamento das famílias vulneráveis para as quais se elaborou o plano de reassentamento, de acordo com as diretrizes de responsabilidade social do Metrô e seu Regulamento, além de atender às exigências dos órgãos financiadores e fiscalizadores do empreendimento.

Dentro desse plano, das 48 famílias potencialmente vulneráveis, mapeadas inicialmente, 45 se enquadraram nos critérios de vulnerabilidade e tiveram seu direito à moradia atendido.

Essas famílias estavam distribuídas nas seguintes regiões:

Na futura Estação Brooklin, onde havia um terreno pertencente à Caixa Econômica Federal, ocupado por oito famílias vulneráveis, parentes entre si, que construíram oito imóveis dentro desse terreno;

Na futura Estação Campo Belo, onde havia 22 imóveis, anteriormente desapropriados para a construção da Av. Jornalista Roberto Marinho e Antigo Rodoanel. Esses imóveis, nunca utilizados para esse fim, foram cedidos pelo DER para moradia de seus empregados e pessoas da comunidade local, visando coibir invasão nos mesmos.

Em maio/2009 iniciou-se o processo de atendimento às famílias vulneráveis, realizado diretamente pelo Metrô, consolidando-se o seguinte quadro de atendimentos:

Ao todo, 45 núcleos familiares optaram por indenização pelo direito à moradia. A mudança de 44 famílias que aderiram ao plano de reassentamento foi concluída em outubro de 2012. A equipe de gerenciamento social do Metrô acompanhou essas famílias após o reassentamento, durante um ano. Dentro do cronograma de acompanhamento, foram realizadas visitas para avaliação de reinserção socioeconômica.

Três famílias optaram por atendimento habitacional. Nesses casos, enquanto as unidades habitacionais não são entregues às famílias, o Metrô fornece auxílio moradia. Um convênio específico para atendimento dessas famílias foi firmado com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU em novembro/2014, e seu atendimento social teve início em janeiro/2015, com suas convocações para cadastro e verificação documental. Durante esta etapa, uma das famílias foi considerada inelegível ao plano de reassentamento. Às outras duas famílias, foram oferecidas unidades habitacionais no empreendimento “Vila Prudente G”, a ser construído

pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, na Rua Maria Daffré nº 47, Vila Prudente, São Paulo – SP, ou carta de crédito para aquisição de imóvel residencial em qualquer município do Estado de São Paulo. Ambas as famílias optaram pela carta de crédito. Este documento apresenta validade de 18 meses, prorrogáveis por igual período, e, uma vez apresentado o imóvel pretendido à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU será feita análise documental e estrutural da edificação. Somente após aprovação desses requisitos a transação imobiliária será efetivada. Caso um imóvel adequado não seja encontrado pelas famílias, ao término do prazo estará assegurada a unidade habitacional.

Um núcleo familiar recusou-se a aderir ao plano de reassentamento e permaneceu no imóvel aguardando o cumprimento de Reintegração de Posse até o dia 13/10/2016. A família concluiu o processo de habilitação após a entrega de toda a documentação solicitada. Na ocasião, optou por indenização. Em 18/11/2016 assinou o Termo de Adesão e no dia 25/11/2016 foi entregue à família o valor referente à sua indenização.

Três núcleos familiares foram considerados inelegíveis por serem proprietários de imóveis.

Linha 17-Ouro

O Metrô executou um plano de reassentamento para aproximadamente 400 famílias vulneráveis que estavam assentadas irregularmente em algumas comunidades ao longo da desapropriação para a implantação do monotrilho da Linha 17-Ouro, fundamentalmente

instaladas na região do enlace do aeroporto de Congonhas com a linha, na região das avenidas Washington Luís e Jornalista Roberto Marinho.

O plano de reassentamento foi implementado por meio de convênio com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, em consonância com o Regulamento de Reassentamento de Famílias Vulneráveis Atingidas pelas Obras de Expansão.

As atividades de reassentamento da Linha 17-Ouro, que envolveram as comunidades do “Comando”, “Buraco Quente”, “Buté” e áreas esparsas, tiveram início em janeiro/2012. O arrolamento abrangeu um universo de 423 edificações localizadas em toda a área afetada pelas obras de implantação do Monotrilho. Até dezembro/2016, 497 famílias/indivíduos elegíveis pelo plano optaram por uma das propostas oferecidas no atendimento, sendo que 335 aceitaram a indenização pelo direito à moradia e 125 aceitaram sua inclusão em programa habitacional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, com recebimento de uma Unidade Habitacional.

Há ainda um grupo de 27 edificações atendido diretamente pelo Metrô por tratar-se de casos que não estavam contemplados pelo Convênio, como comércios e entidades associativas. Estes casos receberam indenização na reparação de danos ocasionados pela ação do Metrô, conforme legislação civil.

Houve, ainda, três casos de recusa de atendimento e um caso de impedimento para assumir o atendimento.

O reassentamento das famílias que optaram por Unidades Habitacionais será realizado em Condomínios Habitacionais a serem construídos nas áreas anteriormente ocupadas pelas próprias comunidades e que não serão usadas para a implantação do monotrilho.

Dessa forma, 125 famílias anteriormente em situação irregular de moradia, ocuparão Unidades Habitacionais regulares, promovendo-se assim a melhoria da sua qualidade de vida, e a requalificação da área.

Linha 15-Prata

A equipe de gerenciamento social do Metrô iniciou seu trabalho com as comunidades desapropriadas no trecho que compreende as obras da Linha 15-Prata em 2012, ocasião em que entrevistou a maior parte das famílias residentes nos imóveis que se encontravam em processo de desapropriação, realizou levantamento socioeconômico e prestou orientações sobre a desapropriação.

Para o trabalho de remoção e reassentamento da população vulnerável da Linha 15-Prata, garantindo-se à essas comunidades o direito à moradia, foi estabelecido em dezembro/2014 um convênio entre o Metrô de São Paulo e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, objetivando realizar o atendimento social às famílias vulneráveis atingidas pelo empreendimento.

Este convênio contemplou o atendimento de cerca de 50 famílias, convocadas em janeiro/2015 para entrega de documentos comprobatórios para elegibilidade ao plano de reassentamento e para atendimento habitacional no âmbito do convênio.

Os primeiros termos de adesão foram assinados em Abril/2015. A desocupação dos imóveis teve início em Maio/2015, e em 20/06/2015 foi concluída a liberação das áreas prioritárias para a implantação da linha. O atendimento deste primeiro grupo foi encerrado em Setembro/2015.

Após essa primeira etapa, nove famílias vulneráveis que se mudaram anteriormente à implantação do plano de reassentamento foram convocadas através de edital, mas não responderam ao chamamento na sua totalidade. Dentre os convocados, um indivíduo identificado previamente, em situação de vulnerabilidade, entrou em contato com o Metrô em junho/2016 e solicitou sua inclusão no plano. Após parecer jurídico favorável, sua demanda foi atendida pelo Metrô em novembro/2016, sendo oferecida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU a opção de Unidade Habitacional.

Assim, em dezembro/2016, encerrou-se o reassentamento para a Linha 15-Prata com o seguinte resultado:

20 Famílias Atendidas:	14 Famílias Não Elegíveis:
• 7 Opções por Unidade Habitacional	• 11 Atendimentos Indeferidos
• 11 Opções por Indenização	• 3 Famílias não comprovaram residir nos imóveis
• 2 Opções por Carta de Crédito	

CONCLUSÕES

Desafios permanentes

Do ponto de vista do processo de implantação, o Regulamento para Reassentamento procura se constituir como substituição do “incrementalismo” por uma política única, amparada em normas mais amplas, consistente e válida para todas as ações de expansão do sistema metroviário de São Paulo.

O texto do Regulamento dá conta das principais dificuldades formais para a implantação de um programa de reassentamento isonômico e justo para a população atendida.

Aliado a isso, as experiências que foram surgindo durante o próprio processo, como situações e casos inusitados, e que trouxeram ângulos que ainda não haviam sido contemplados, proporcionaram a possibilidade de revisão e ajustes em tempo real, melhorando este processo, o que é um ganho expressivo para uma política pioneira.

Por outro lado, as dificuldades práticas que surgem no momento da execução desse programa ainda exigem um tratamento cauteloso por parte da empresa.

Ao mesmo tempo em que já se tem um marco jurídico importante na figura do Regulamento, é preciso conscientizar e treinar os diversos setores da empresa para a importância dessa referência, considerando que na expansão do sistema metroviário, a

empresa está cada vez mais voltada para a sua responsabilidade no gerenciamento de questões sociais.

Por fim, outro aspecto importante, inerente ao regulamento, é o fato de que se trata de instrumento que não só normatiza o tratamento às populações em situação de vulnerabilidade, como também eleva o patamar do Metrô na política de responsabilidade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS