




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A defesa do “interesse público” apesar da Constituição: reflexões urbanísticas, jurídicas e políticas sobre a venda de imóveis pelo Governo do Estado na região da Água Espraiada e a intervenção da Defensoria Pública e do Poder Judiciário

The defense of the "public interest" despite the Constitution: urbanistic, legal and political reflections about the sale of real estate by the State Government in the region of Água Espraiada and the intervention of the Public Defender and the Judiciary

Rafael Negreiros Dantas de Lima¹, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, rafaelndantas@gmail.com

¹ Mestrando em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; Defensor Público do Estado de São Paulo.

RESUMO

O presente artigo faz um estudo de caso sobre a venda de imóveis na região da Água Espreiada, no município de São Paulo, pelo Governo do Estado de São Paulo, no ano de 2013. Na ocasião, a Defensoria Pública teve que intervir para a defesa de moradores de baixa renda, que seriam atingidos pelas vendas, por meio de ações judiciais. A partir das implicações do caso, tenta-se fazer uma reflexão sobre como o interesse público representado pelo Governo do Estado é definido, contrapondo-se à noção de interesse público da Defensoria Pública, a qual transmite a ótica dos mais necessitados. Observam-se as implicações políticas do caso, que demonstram, por parte do Estado, uma ausência de planejamento urbanístico, de gestão articulada e coerente visando intervenções inclusivas. Na esfera jurídica, analisa-se o papel do Poder Judiciário no caso, o desempenho como julgador e sua permissividade a interferências políticas, refletindo-se sobre seu papel legitimador na construção de um projeto de nação que desconsidera a constituição. Por fim, avaliam-se os resultados da intervenção da Defensoria Pública, conferindo voz a pessoas excluídas, em políticas que consideram apenas o interesse econômico na construção do espaço urbano.

Palavras Chave: Interesse público; Espaço urbano; Defensoria Pública, Poder Judiciário; Parceria público-privada.

ABSTRACT

This article makes a case study on the sale of real estate in the region of Água Espreiada, in the city of São Paulo, by the Government of the State of São Paulo, in the year 2013. At that time, the Public Defender's Office had to intervene to defend of low-income residents, who would be affected by sales, through legal actions. From the implications of the case, it is tried to reflect on how the public interest represented by the State Government is defined, opposing the notion of public interest of the Public Defender Office, which transmits the perspective of the most needy. We observe the political implications of the case, which demonstrate, on the part of the State, an absence of urban planning, of articulated and coherent management aiming at inclusive interventions. In the legal sphere, the role of the Judiciary in the case is analyzed, the performance as a judge and its permissiveness to political interference, reflecting on its legitimating role in the construction of a project of nation that disregards the constitution. Finally, we evaluate the results of the Public Defender's intervention, giving voice to excluded people, in policies that consider only the economic interest in the construction of urban space.

Keywords/Palabras Clave: Public interest; Urban space; Public defender; Judiciary system; Public-private partnership.

INTRODUÇÃO

No dia 05 de setembro de 2013, cerca de 20 moradores da área localizada nos bairros dos Brooklin e Campo Belo, em São Paulo, buscaram a Defensoria Pública – especificamente o Núcleo de Habitação e Urbanismo – surpreendidos com um documento denominado “comunicado”, emitido pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, o qual foi deixado embaixo de suas portas. O comunicado continha imagens das fachadas das residências dessas pessoas e se iniciava com o seguinte informe:

“O Estado de São Paulo colocou à venda por meio de concorrência pública imóveis, localizados em regiões nobres na Capital, Bairros Brooklin e Campo Belo. Caso tenham interesse nos imóveis, seguem abaixo informações necessárias para participação”

Tratava-se da abertura de 10 licitações, por meio de concorrências² do tipo maior oferta para a venda de 60 imóveis localizados ao longo da Avenida Jornalista Roberto Marinho, em que a alienação não poderia ocorrer por preço inferior ao da avaliação. A primeira concorrência estava agendada para o dia 13 de setembro de 2013, portanto, poucos dias após o recebimento das comunicações pelos moradores.

O incompreensível se afigurava para aquelas pessoas, tendo em vista que residiam naquelas casas havia mais de 20 anos e, repentinamente, tinham suas moradias, construídas com seus esforços de uma vida inteira, colocadas à venda. Além disso, questionava-se qual o interesse do Estado naquelas concorrências públicas, tendo em vista que não tinha havido qualquer publicidade prévia, abertura de participação na tomada de decisão para as vendas ou abertura de defesa aos moradores nos procedimentos administrativos que culminaram com as licitações.

O presente artigo pretende, a partir do caso das concorrências públicas abertas em 2013 para venda de 60 imóveis pelo Governo do Estado, que resultaram em atuação da Defensoria Pública, trazer reflexões de ordem urbanística, política e jurídica. Na primeira esfera, pretende-se avaliar como a estratégia do Governo Estadual na venda de dezenas de imóveis pode apresentar uma visão sobre o planejamento do espaço urbano; na segunda órbita pretende-se analisar como se dão as tomadas de decisão políticas, quais interesses os envolve e os conflitos que surgem; por fim o campo do direito é ressaltado, considerando-se a importância destacada que a Defensoria Pública e o Poder Judiciário tiveram no episódio, demonstrando que a disputa pela construção do espaço urbano extrapola o enfoque costumeiro que se confere ao âmbito das políticas públicas e Poder Executivo.

O estudo teve como base o Procedimento Administrativo nº 58/2013 do Núcleo de Habitação de Urbanismo da Defensoria Pública, o qual subsidiou toda atuação desta instituição; a Ação Civil Pública nº 0035539-14.2013.8.26.0053, proposta pela Defensoria em defesa dos moradores, em face do Governo do Estado; a Suspensão de Segurança nº 2065824-18.2013.8.26.0000, apresentada pelo Governo do Estado na tentativa de garantir a realização das vendas dos imóveis;

² Concorrência pública nº 003/2013-GS e processo SEP 0657/2008; concorrência pública nº 004/2013-GS e processo SEP 0635/2008; concorrência pública nº 005/2013-GS e processo SEP 0628/2008; concorrência pública nº 006/2013-GS e processo SEP 0128/2008; concorrência pública nº 007/2013-GS e processo SEP 2245/2008; concorrência pública nº 008/2013-GS e processo SEP 2132/2008; concorrência pública nº 009/2013-GS e processo SEP 2259/2008; concorrência pública nº 010/2013-GS e processo SEP 0639/2008; concorrência pública nº 11/2013-GS e processo SEP 2264/2008; concorrência pública nº 12/2013-GS e processo SEP 2229/2008.

todos os recursos sobre as decisões no âmbito de cada processo e noticiário da mídia sobre o assunto.

A ÁREA DOS IMÓVEIS E SEU HISTÓRICO

Os imóveis colocados à venda em concorrência pública se localizam às margens da Avenida Jornalista Roberto Marinho. A área, em que fica o leito do Córrego Água Espreiada foi objeto de diversas desapropriações de imóveis, no início da década de 70, pelo Governo do Estado, com o objetivo de construção de uma avenida que seria parte de um anel viário. A maior parte dos imóveis ficaram em titularidade do Departamento de Estradas de Rodagem do Governo do Estado – DER, entretanto as pretendidas obras foram paralisadas em virtude de modificação no traçado do projeto e os imóveis ficaram abandonados (FIX, 2001, p. 37).



Na Figura 01, a localização dos 60 imóveis colocados à venda (em amarelo os imóveis retirados das concorrências após intervenção da Defensoria Pública – ver relato abaixo). Na figura 02, o perímetro de intervenção da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada. Note-se que todos os imóveis estão inseridos no perímetro.

A área foi ocupada inicialmente por empregados do DER, que passaram a morar no local por meio de autorizações de uso firmadas pelo referido departamento e, ao longo das décadas seguintes, de forma espontânea por pessoas sem qualquer título que justificasse a posse. Os dados da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, pelo sistema HabitaSampa³ informa que a ocupação de diversas favelas na região se iniciou nas décadas de 70 e 80, algumas, inclusive, na década de 50.

Deste modo, a área que, inicialmente pertencia a um extremo urbano com terrenos desvalorizados, foi sendo ocupado. Após a retomada do projeto do poder público de investir na região pelo Prefeito Jânio Quadros (1985-1988) e com a construção do primeiro trecho da Avenida Água Espreiada pelo Prefeito Paulo Salim Maluf (1993-1996) como “âncora” (FIX, 2001, p. 92) para atrair investimentos do setor privado, os terrenos passaram a sofrer uma forte valorização. Entretanto, a Operação Urbana Consorciada Água Espreiada, a qual aproveitaria o fluxo de capital em direção àquela região, somente seria implantada em 2001, na gestão Marta Suplicy (2001-2004), por meio da Lei Municipal nº 13.260/2001.

³ Como exemplo citam-se as seguintes favelas: Piolho (Sônia Ribeiro), com 400 imóveis, instalada desde 1956; Tibiriçá, com 72 imóveis e ocupada desde 1950; Bernardino de Campos, com 70 imóveis e instalada desde 1970; Volta Redonda, com 66 imóveis e ocupada desde 1976; Niágara, com 35 imóveis e ocupada desde 1980. Fonte: <http://antigo.habisp.inf.br/aspnet/asp/espacohabitado/favelalista.aspx>. Acesso em 28/11/2016.

Em que pesem as inúmeras remoções de favelas ocorridas longo deste período de intensa valorização imobiliária, diversas ocupações informais foram se consolidando – aproximadamente 8.500 famílias moradoras de favelas no perímetro da OUCAE, no ano de 2003 (FERREIRA, 2015, p.257) ⁴–, recebendo infraestrutura como energia elétrica, serviço de água, creches, escolas. Inclusive, segundo o estudo da Arquiteta da Defensoria Pública, Tatiana Zamoner⁵, o terreno localizado na Rua Tibiriçá, 675, que seria afetado pelas vendas, faz parte do Núcleo Urbano⁶ Vila Rica, indicando o recebimento de infraestrutura urbana. Para tais ocupantes que se consolidaram na região durante décadas, portanto, não fazia qualquer sentido, portanto, o “comunicado” que tinha recebido da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, em outras palavras, ainda era obscuro qual o real interesse naquelas vendas.

A DISPUTA JUDICIAL INICIAL

A solicitação de cerca de 20 moradores de alguns dos imóveis atingidos pelas concorrências públicas exigiu uma intervenção imediata da Defensoria Pública, tendo em vista que em apenas sete dias os primeiros terrenos seriam vendidos. Deste modo, a instituição fez uma vistoria técnica em alguns dos imóveis, por meio de sua arquiteta, constatando-se que alguns núcleos de baixa renda seriam atingidos pelas concorrências.



Figura 03 – Imóveis vistoriados pela Defensoria Pública e que eram objeto de venda pelo Governo do Estado. Em todos foram encontradas precariedades ou adensamento típico de favela.

⁴ Conforme relato de Paulo Emílio Ferreira, referenciando-se ao Observatório de Remoções.

⁵ Informação contida em relatório técnico elaborado para subsidiar a atuação da Defensoria Pública.

⁶ Núcleos Urbanizados são favelas que já possuem infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo. Fonte: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/nucleo-urbanizado-da-cidade-de-sao-paulo> . Acesso em 28/11/2016.

No relatório demonstra-se, por exemplo, que na Rua Bartolomeu Feio as antigas residências unifamiliares tinham sido subdivididas, as antigas garagens foram transformadas em moradias e os espaços internos, antes ocupados por áreas de serviço e quintais, deram lugar a famílias que dividem o mesmo lote. Na Rua Gabriel de Lara, números 632 e 638, havia adensamento típico de favela, com acessos internos por corredores e vielas, moradias com espaços reduzidos e acabamentos precários, coabitados por famílias que dividem o mesmo corredor de acesso, sem saída para a via pública, identificando-se cerca de 94 moradores.

Em antigos imóveis de titularidade registral em nome do DER (alguns doados ao Governo do Estado no ano de 2004), apresentava-se uma realidade social inteiramente distinta. Considerando-se o panorama encontrado, a Defensoria Pública ingressou com a Ação Civil Pública nº 0035539-14.2013.8.26.0053, que correu na 6ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo. A ação trouxe pedido antecipado para suspender todas as licitações de concorrência e pedido final pela sua anulação, fundamentando-se que todos os moradores de baixa renda afetados tinham tempo de posse apta a ensejar Concessão de Uso para Fins de Moradia⁷ - CUEM, de forma que este seriam os verdadeiros titulares dos terrenos, ainda que não reconhecidos. Os procedimentos administrativos que buscavam a venda dos imóveis, portanto, seriam nulos, na medida em que não notificaram os moradores sobre atos que restringiriam direitos fundamentais (moradia), negando-lhes o direito de exercer seu direito contraditório e ampla defesa, para arguirm sua titularidade sobre os imóveis.

Em decisão antecipatória de tutela, a Juíza da 6ª Vara da Fazenda Pública determinando a suspensão de todas as concorrências públicas, tendo em vista a necessidade de garantia aos moradores eventualmente desalojados, o mínimo existencial. A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – instituição vinculada diretamente ao Governador do Estado e responsável pela advocacia do Estado – fez pedido de reconsideração alegando que não haveria pessoas de baixa renda nos imóveis, pois dentre os 60 terrenos: a) 01 estaria desocupado; b) 04 estariam ocupados por atividades comerciais e 01 por organização não governamental; c) 37 estaria ocupados com finalidade de residência unifamiliar de médio e alto padrão; d) 18 estariam ocupados com finalidade de residência multifamiliar.

Ante as informações, a Juíza reconsiderou a decisão, permitindo a venda dos 06 imóveis que estariam desocupados, com atividade econômica e com a ONG, mantendo a suspensão sobre os demais terrenos. Entretanto, considerando que a PGE não trazia estudo aprofundado sobre a condição atual dos imóveis, a Juíza determinou que o Governo do Estado fizesse estudo social com as famílias ocupantes dos imóveis. A decisão sofreu recurso de Agravo de Instrumento interposta pela PGE, levando a questão para a 2ª instância do Tribunal de Justiça de São Paulo, contudo, o pedido foi julgado improcedente, mantendo-se a suspensão das vendas.

INFLUÊNCIAS POLÍTICAS SOBRE O PODER JUDICIÁRIO

No senso comum jurídico há um pensamento disseminado de que o direito teria autonomia em relação a outras esferas sociais, tais como a política ou a economia, o que permitiria sua neutralidade para julgar apenas na conformidade com o sentido das normas. Tal entendimento tenta manter a noção de completa segurança jurídica das decisões judiciais e da soberania do

⁷ Possui previsão Constitucional (art. 183, §1º, CF) e é regulamentado pela Medida Provisória 2.200/2001, conferindo-se direito subjetivo à concessão de uso para fins de moradia à pessoa que possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família.

Poder Judiciário, entretanto é inegável, por meio da observação da realidade que o sistema jurídico se relaciona com os demais campos sociais.

O atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2010, p. 30-38), analisa em artigo acadêmico, que as decisões de um juiz são influenciadas por inúmeros fatores, desde orientação ideológica de uma legislação – que traz os interesses dominantes na sociedade – até valores pessoais ou ideológicos do julgador, que mesmo que bem intencionado terá sua avaliação determinada. Além disso, destaca-se a interferência em decisões das relações existentes entre Poderes, instituições, entes estatais, que podem ter maior credibilidade e, conseqüentemente, maior êxito em suas pretensões.

No caso em estudo, após decisão de uma juíza de primeira instância suspendendo os leilões e de sua confirmação na segunda instância, a Procuradoria Geral do Estado utilizou-se da chamada “suspensão de segurança” para reverter os efeitos da decisão. O referido instrumento não é um recurso, não é previsto no Código de Processo Civil, sendo um incidente processual de contracautela (CUNHA, 2010, p. 552-555), que não visa discutir o mérito de uma decisão, mas retirar sua eficácia, suspender seus efeitos. Segundo este entendimento, a suspensão de segurança proposta pela PGE não pretenderia discutir o acerto dos julgamentos que suspenderam a venda dos imóveis, mas apenas retirar sua eficácia, em outras palavras, acabar com a suspensão, o que significaria, na prática em mudar o conteúdo da própria decisão.

A suspensão de segurança é prevista na Lei nº 8.437/1992, e concede ao Poder Público a prerrogativa de solicitar ao Presidente do Tribunal de Justiça a suspensão de execução de liminar que tenha contra si, em caso de *manifesto interesse público ou de flagrante ilegalidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas*. Em outras palavras, não basta a discussão de um processo – o qual é expressão de um estado democrático de direito – decidido em duplo grau de jurisdição, pois caso o Poder Público perca no mérito, terá uma “chave” de acesso direto ao Presidente do Tribunal de Justiça para discutir a pertinência política daquela decisão, de acordo com critérios vagos como interesse público ou economia pública.

Deste modo, o Governo do Estado de São Paulo apresentou sua Suspensão de Segurança nº 2065824-18.2013.8.26.0000, alegando que o impedimento à realização dos leilões teria: a) ferido a ordem pública, dificultando o exercício da administração por autoridades eleitas pelo povo; b) lesado a economia pública, tendo em vista o risco de não obtenção de recursos vultosos, necessários à integralização do capital social da Companhia Paulista de Parcerias – CPP⁸, a qual teria projetos que ultrapassam R\$ 51 bilhões, de forma que a receita da venda dos imóveis concretizaria obras como 06 linhas novas de metrô; construção de fóruns judiciais; expansão do sistema prisional; construção de 20 mil unidades habitacionais; duplicação de rodovias e programas de tratamento de esgoto.

Finalmente, após alguns meses de disputa judicial, a finalidade do Governo do Estado para com as vendas dos imóveis, estava demonstrada: capitalizar uma empresa gerenciadora e garantidora de contratos em parcerias público-privadas.

Relembrando-se o que foi discutido no início deste tópico, se há um instrumento criado por lei permitindo ao Poder Judiciário deixar de discutir assuntos jurídicos para ingressar da esfera política, se o peticionante é o Governo do Estado de São Paulo, informando de sua pretensão de

⁸ A CPP é uma sociedade por ações de capital fechado, controlada pelo Estado de São Paulo, criada pela Lei Estadual nº 11.688/2004. Na verdade, é uma espécie fundo garantidor para os contratos a serem elaborados com o setor privado.

executar obras bilionárias, a probabilidade de êxito seria enorme. Assim sendo, em 13 de dezembro de 2013, o então Presidente do Tribunal de Justiça, Ivan Sartori permitiu a venda dos imóveis, pois haveria risco para o programa de parcerias público-privadas do Estado de São Paulo.

Em 24 de janeiro de 2014, a Secretaria de Planejamento Urbano do Estado de São Paulo publicou novos 10 editais de concorrências públicas, desta vez para a venda de 42 imóveis, retirando 18 que afirmava que seriam para “residência multifamiliar”. Em verdade, percebeu-se que quase todos os imóveis apontados pela Defensoria Pública como de população de baixa renda, foram retirados dos leilões (imóveis na Rua Gabriel de Lara, Rua Bartolomeu Feio, Rua Bernardino Campos e Rua Tibiriçá), outros apontados como o da Rua Arizona ou da Rua Sônia Ribeiro foram colocados em concorrência pública, porém não tiveram licitantes. Em verdade, 25 imóveis dos 42 colocados à venda tiveram a licitação frustrada ou por suspensão ou pela ausência de participantes⁹, por motivos não investigados para o presente estudo.

A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA E SEUS EFEITOS

No mês de outubro de 2014 foi prolatada sentença na Ação Civil Pública, com procedência para o pedido da Defensoria Pública, em que o Juízo fundamentou “*que os moradores locais preenchem todos os requisitos previstos na MP 2220/01, já julgada constitucional pelo TJSP, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2013.8.26.0000, e, portanto, a eles deve ser assegurada a permanência na área*”, julgando pela anulação de todas as licitações e os procedimentos administrativos que lhes deram base.

Deve ser observado que o pedido da Defensoria Pública se restringia à anulação das concorrências, sendo que a Concessão de Uso era apenas parte da argumentação para estabelecer a nulidade em não permitir o direito de manifestação dos moradores nos processos administrativos. A estratégia da Defensoria previa uma atuação célere para garantir os moradores na área, colocar um pedido de declaração de Concessão de Uso traria uma complexidade enorme de produção de provas ao processo (exigindo a comprovação de todos os requisitos da MP 2.220/01 para cada um dos moradores), além disso, apesar de o Tribunal de Justiça de São Paulo reconhecer a constitucionalidade da CUEM (conforme exposto no trecho da sentença acima), ainda não é uma praxe dos fóruns o seu reconhecimento ante imóveis públicos.

Assim sendo, após a realização das novas concorrências públicas com autorização da Presidência do Tribunal, sem que a sentença tivesse que reconhecer a CUEM aos moradores com força de decisão, deve-se reconhecer que apesar da sentença aparentar algum avanço em termos de reconhecimento do direito à moradia, não trouxe poucos efeitos concretos sobre a realidade das pessoas. Na verdade, o reconhecimento da CUEM apenas em fundamentação de sentença indicou uma possível permissividade do Judiciário em futura ação, permitindo que a Defensoria Pública decidisse com os moradores se eles desejavam ingressar com pedidos este pedido.

A atuação da Defensoria Pública, portanto, trouxe segurança na posse dos moradores, não pela via judicial, mas pelos efeitos políticos advindos da suspensão inicial das vendas. Primeiramente, fez o Governo do Estado recuar na venda de 18 imóveis em que percebeu que haveria adensamento populacional de baixa renda, além disso, mais da metade das licitações não obteve êxito.

⁹ Fonte: Site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=26&pc=rs>> e <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=26&pc=rs&pagina=2>> . Acesso em: 29 nov 2016.

Diante da frustração nas vendas, no mês de outubro de 2014, a Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, ofereceu em doação ao Município de São Paulo¹⁰, 400 imóveis de sua propriedade e do DER inseridos na região da Água Espraiada, informando que a liberalidade contribuiria com políticas como regularização fundiária, empreendimentos habitacionais Real Parque, Jardim Edith e Iguazu. Em reunião posterior com a Defensoria Pública, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município informou que não aceitaria a doação, pois o Estado estaria repassando o seu dever de garantir moradia às famílias residentes nestes imóveis. Além disso, a SP Urbanismo informou que, apesar dos imóveis estarem inseridos no perímetro da Operação Água Espraiada, não haveria como inserir os moradores no seu atendimento habitacional, pois não haveria espaço para inclusão de novas famílias.

A Defensoria Pública, diante do fato, passou a encaminhar os moradores para solicitar ao Governo do Estado o reconhecimento administrativo da CUEM, entretanto, os moradores tiveram seus pedidos negados. A partir de então, os moradores passaram a decidir individualmente se desejariam ingressar com ações judiciais para conseguir a concessão, o que pode resolver sua questão habitacional, caso procedente ou jogar-lhes na completa vulnerabilidade, se improcedente.

Por fim, outro benefício da atuação da Defensoria Pública foi a descoberta nas vistorias das precariedades dos imóveis, muitos com fachadas de casa unifamiliar, porém como adensamento de favela na parte interna, o que tornava a precariedade “invisível”. Nem mesmo o sistema HABISP da Prefeitura de São Paulo tinha cadastrado como favelas os imóveis da Ria Gabriel Lara, Bartolomeu Feio e Niágara, o que foi feito após pedido da Defensoria Pública, juntamente com pedido de sua inclusão como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS na revisão do zoneamento do município. Atualmente, no portal GeoSampa, apenas a favela Niágara consta como ZEIS 1.

DA AUSÊNCIA DE UMA VISÃO URBANÍSTICA E DA DISPUTA EM TORNO DO CONCEITO DE “INTERESSE PÚBLICO”

O Governo do Estado de São Paulo, na sua intenção de vender 60 imóveis apresentou um alegado interesse público, que seria a da capitalização de uma sociedade garantidora de contratos em parceria público-privada. A percepção do interesse público trazido nas ações judiciais pela Procuradoria Geral do Estado confunde-se inteiramente com o interesse econômico, tendo em vista que analisa apenas a necessidade de arrecadação de dinheiro para alavancar a “fórmula mágica” das parcerias (FIX, 2001), permitindo a realização de obras, porém, em nenhum momento faz-se a ponderação destes valores com o direito de moradia de centenas de pessoas.

Um ponto relevante ainda não relatado é que nos editais das licitações, no anexo 2 é colocada a descrição dos imóveis e, no item 04 diz o seguinte:

“O imóvel encontra-se ocupado e serão de responsabilidade do comprador todas as providências e despesas necessárias para regularizar esta situação, especificadamente quanto à desocupação, não cabendo ao Estado qualquer responsabilidade ou qualquer diligência a esta pendência”.

A estratégia do Governo do Estado, portanto, assemelha-se a atividade de um ente privado, ou seja, ante um passivo patrimonial, tenta-se a venda para arrecadação de dinheiro para outras

¹⁰ Ofício CPI/STE nº 199/2014

atividades, transferindo-se reponsabilidade para o adquirente, como se não existisse qualquer obrigação constitucional ou legal de tal agente público com direitos sociais ou regularização de seus próprios terrenos, que ficaram abandonados por décadas. A noção de interesse público, portanto, é meramente economicista e associado a interesses empresariais privados.

Sabe-se que Castells e Borja (1997, p. 156) apontam que nas transformações urbanas recentes encontram fatores como a sensação de crise aguda, negociação entre atores urbanos públicos e privados e vontade conjunta para que a cidade dê um salto adiante, o que é percebido nas manifestações da Procuradoria Geral do Estado, quando alegam a ausência de recursos do Estado e que a necessidade de capitalização da Companhia Paulista de Parcerias, - CPP é a única solução para o desenvolvimento do Estado, em parceria com o setor privado.

Nesta mesma lógica de parcerias como saída para uma crise fiscal, há uma discussão teórica na defesa de um “planejamento estratégico”, mais dinâmico, flexível, transparente e participativo, geraria maior debate, compromisso comunitário, promoveria coordenação entre administrações, conforme explica José Miguel Hernandez Guell (1997, p. 55-56). Neste ponto, a postura apresentada pelo Governo do Estado não confirma qualquer perspectiva sobre tal pensamento sobre as cidades, a qual não se restringe às responsabilidades municipais.

Percebe-se pelas ações judiciais e pelas notícias da época¹¹, que a tomada de decisão do governo para a abertura das licitações baseou-se em duas perspectivas: 1) existência de grande passivo imobiliário em região valorizada do município de São Paulo; 2) necessidade de arrecadação ante a crise fiscal pós 2013 para alavancar obras. Não havia qualquer estudo prévio sobre qual era a situação atual dos imóveis adquiridos na década de 70 pelo DER; qualquer noção urbanística acerca dos impactos da venda de mais de 60 imóveis; debate com população eventualmente atingida, pois tudo seria solucionado apenas com a cláusula que transferiria todos os problemas para o adquirente privado.

A ausência completa de planejamento é aprofundada quando se descobre que não havia qualquer debate da Secretaria de Planejamento do Estado com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano ou com a SP Urbanismo, a qual é responsável pela Operação Água Espreada. Apenas após o enfrentamento de todos os obstáculos judiciais e ante a venda de apenas 17 imóveis dos 60, que se buscou algum diálogo com estes entes, por meio da oferta de doação dos terrenos. Esta última ação, demonstra novamente um interesse do Governo do Estado de se desvencilhar de suas obrigações constitucionais de garantir moradia e combater as causas da pobreza e marginalização, nos termos do art. 23, CF.

Em suma, no caso estudado percebeu-se uma grande tentativa do Governo Estadual de ativar suas parcerias com o setor privado, porém, sem envolver qualquer diretriz de um suposto planejamento estratégico, apenas uma tentativa de arrecadar dinheiro, confundindo a noção de interesse público com o interesse econômico voltado para grandes obras, a despeito de qualquer compromisso social.

¹¹ Notícia da coluna “Poder” da Folha de São Paulo, de 20/04/2016, informa que “O governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), pediu autorização da Assembleia Legislativa para vender 79 imóveis pertencentes ao Estado para fazer caixa e equilibrar as contas do governo. Os imóveis foram avaliados em R\$ 1,43 bilhão.” Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1763146-alckmin-quer-vender-79-imoveis-do-estado-de-sp-para-equilibrar-contas.shtml>. Acesso em 29/11/2016.

Por outro lado, o ingresso da Defensoria Pública no debate permitiu um outro enfoque sobre o interesse público, referente a moradores de baixa renda. Enquanto o Governo do Estado tem sua percepção vinculada a interesses econômicos diversos, a Defensoria tem em sua missão institucional a defesa de pessoas vulneráveis. Este recorte sobre a indeterminação do que seria “interesse público”, direciona a discussão, exigindo que as instituições tenham outra postura.

O Governo do Estado recuou na venda de 18 imóveis, enquanto o Tribunal de Justiça do Estado teve que conviver com a dubiedade de, por um lado, reconhecer a nulidade das licitações, ante a ocupação dos imóveis por pessoas com direito à CUEM e, por outro, permitir a venda dos imóveis em avaliação eminentemente política. A intervenção da Defensoria, no caso, não teve o poder de forçar uma atuação planejada ou articulada do estado, entretanto, teve o poder de dar voz para quem foi excluído do debate, constrangendo os Poderes Executivo e Judiciário a se confrontar com a obrigação de preservação de direitos mínimos.

CONCLUSÃO

Buscou-se no presente estudo demonstrar, a partir de um caso concreto, como se delinea a atuação do Poder Executivo Estadual, contraposto pela Defensoria Pública, representando uma coletividade de moradores, ambos defendendo interpretações diferentes sobre o que seria o “interesse público”. Apresentou-se, igualmente, como o mesmo valor é avaliado de forma dúbia pelo Poder Judiciário que reconhece o direito à moradia, à concessão de uso e reconhece a nulidade das licitações, mas por outra via suspende os efeitos desta decisão, privilegiando a ordem econômica e o interesse dominantes. Ante as implicações do caso, realizou-se reflexões sobre a dinâmica destes entes estatais e as implicações no campo jurídico, urbanístico e político.

Gilberto Bercovici (2009, p. 732), em artigo que avalia o histórico da construção do Estado Social no Brasil demonstra que o projeto nacional não é feito a partir da constituição, mas apesar da constituição. Quer-se dizer com isto que são formadas as bases constitucionais do Estado por meio de uma constituição, porém as grandes transformações vão sendo implementadas por outros instrumentos como leis casuísticas, enquanto a constituição fica esquecida, sem implementação. Ou seja, há diversos direitos garantidos na ordem constitucional, mas basta criar uma legislação sobre uma operação urbana consorciada ou um decreto autorizando venda de imóveis, com cláusula de transferência de responsabilidade social para os adquirentes dos terrenos, que se realiza a transformação de todo o espaço social e urbano.

Neste panorama, o único papel que resta para a constituição é o de bloqueio ou resistência, nem sempre bem sucedido (BERCOVICI, 2009, p. 737). A atuação da Defensoria Pública demonstra exatamente esta dinâmica, pois na prática não se conseguiu a garantia formal do direito à moradia das pessoas por meio da CUEM, mas apenas o impedimento da venda de seus imóveis, representando uma sobrevida para os moradores se articularem na defesa de seus interesses. Não seria uma perspectiva pessimista especular que o mesmo Poder Judiciário que, em fundamentação na sentença da Ação Civil Pública, reconheceu o direito dos moradores à CUEM, em futuras ações individuais declaratórias deste direito neguem o pedido, tendo em vista a maior facilidade em ver direitos reconhecidos quando abordados no papel de resistência, do que na efetivação de direitos.

Na esfera urbanística e política deve-se destacar que, a despeito da absorção de uma lógica de planejamento estratégico, com viés neoliberal na órbita nacional, em um país periférico o descompasso entre o discurso e a prática fica mais evidente (BASSANI e NOBRE, 2015, p. 7), devido não apenas à estruturação fragmentada das cidades que concentram investimentos em áreas mais

ricas, mas em virtude da fragmentação da própria execução de políticas públicas. É notável a ausência de consistência, coerência ou coordenação na tentativa de venda dos imóveis pelo Governo do Estado de São Paulo. A medida foi tomada exclusivamente no interesse de arrecadar recursos, sem qualquer avaliação mais complexa da realidade atual dos imóveis, descontextualizada de qualquer compromisso social do Poder Executivo e desarticulada com demais entes estatais que promovem intervenções urbanísticas na região, como a Prefeitura de São Paulo e a SP Urbanismo. As vendas dos imóveis, inclusive, aparentaram estar em total descompasso com os anseios do mercado, dado o fracasso das licitações que somente tiveram êxito em 17 concorrências.

Chama atenção, por outro lado, a permeabilidade do Poder Judiciário para o debate político, desviando-se de suas funções constitucionais, garantindo a venda de imóveis em favor de uma atuação Estatal totalmente desarticulada. O argumento de um grande prejuízo econômico pelo Governo do Estado, foi suficiente para a interferência da Presidência do Tribunal de Justiça na autoridade de uma decisão avaliada em duplo grau de jurisdição. Segundo a Procuradoria Geral do Estado, a suposta lesão ao erário público afetaria obras estimadas em R\$ 51 bilhões pela Companhia Paulista de Parcerias – CPP, entretanto, a própria Secretaria de Planejamento estimava que se todos os 60 imóveis fossem vendidos, arrecadariam cerca de R\$ 29 milhões, ou seja, nem mesmo 0,05% do valor total a ser capitalizado. A decisão do Tribunal de Justiça, portanto, antes de representar uma avaliação sobre direitos (p.ex. obras públicas para a coletividade x direito à moradia), buscou a imposição da imperatividade do Poder Estatal, concebida pelo “interesse público”, especificamente, o interesse econômico desinteressado em qualquer construção social inclusiva.

Conclui-se, portanto, que na disputa pela definição do “interesse público”, a qual orienta as políticas públicas, temos uma cultura que confunde os interesses do gestor público – o qual muitas vezes se confunde com objetivos de grandes grupos financeiros – com o caminho ideal para alcançar o “bem comum”. Isso traz um privilégio enorme para o Estado, que consegue impor seus interesses, ainda que realize condutas em expressa afronta a direitos fundamentais ou deveres constitucionais. O Poder Judiciário demonstra ter certa permissividade para o reconhecimento de direitos, contudo, em maior frequência para o papel de resistência, de diminuição de danos. No âmbito da efetivação de direitos, que permitiria um avanço democrático, há diversos instrumentos como a “suspensão de segurança” que permitem um controle político das decisões judiciais. Por fim, a Defensoria Pública, por ter uma missão institucional voltada aos mais pobres, alcança naturalmente uma maior definição de qual interesse público representar, conferindo acesso aos mais necessitados, ao menos, a um poder de bloqueio das pretensões dominantes, por meio do debate dos direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, v.16, p. 3-42, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794>> Acesso em: 27 nov. 2016
- BASSANI, Jorge; NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina: o que aprender com elas?** In: BASSANI, Jorge; NOBRE, Eduardo Alberto Cusce (org.) Intervenções urbanas em áreas em transformação de cidades da América Latina – São Paulo: FAUUSP, 2015.
- BERCOVICI, Gilberto. **Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Org.) Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local & Global: management of cities in the information age**. Londres: Earthscan Publications Ltd., 1997. Cap. 5 – Cities as political agents. p. 90-117.
- BRASIL. Constituição, 1988 . Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 28 nov. 2016.
- BRASIL. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8437.htm> Acesso em 28 nov. 2016.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm> Acesso em 28 nov. 2016.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. São Paulo. Dialética, 2010.
- FERREIRA, P. E. **Urbanização de favelas versus desfavelamento: Notas sobre uma operação paulistana**. In: D’OTTAVIANO, C.; ANTONUCCI, D.; SHIMBO, L. (orgs.). Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono: Anais do 3º CIHEL – Habitação: urbanismo, cultura e ecologia dos lugares. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, p. 252-266, 2015
- FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias de construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GÜELL, J. M. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1997. Cap. 3 – Planificación Estratégica de Ciudades.
- NOBRE, E. A. C. **Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada em São Paulo**. Cadernos IPPUR, v. 23, p. 203-219, 2009.