

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
FACULDADE DE ARQUITETURA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE
VULNERÁVEIS: O CASO DA BACIA DO ARROIO FEIJÓ EM PORTO
ALEGRE/RS**

Caroline Adorne da Silva

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Porto Alegre, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
FACULDADE DE ARQUITETURA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE
VULNERÁVEIS: O CASO DA BACIA DO ARROIO FEIJÓ EM PORTO
ALEGRE/RS**

Caroline Adorne da Silva

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em planejamento urbano e regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos

Pesquisa realizada com auxílio de bolsa da CAPES/PROEX

Porto Alegre, 2020.

CIP - Catalogação na Publicação

Adorne da Silva, Caroline
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS
AMBIENTALMENTE VULNERÁVEIS: O CASO DA BACIA DO ARROIO
FEIJÓ EM PORTO ALEGRE/RS / Caroline Adorne da Silva.
-- 2020.
123 f.
Orientadora: Heleniza Ávila Campos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Justiça Ambiental. 2. Regularização Fundiária
Urbana. 3. REURB. 4. Áreas Ambientalmente Vulneráveis.
5. Conflito socioambiental. I. Ávila Campos, Heleniza,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RESUMO

Esta pesquisa aborda o conflito socioambiental entre os direitos constitucionais à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado, através da análise da aplicação e flexibilizações da Lei nº 13.465/2017, que versa sobre a Regularização Fundiária (REURB), aprofundando o olhar para a questão de assentamentos e ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis. Para isso, foi selecionado um estudo de caso localizado no município de Porto Alegre (RS), que corresponde a uma área ambientalmente vulnerável e limítrofe com o município de Alvorada (RS), onde está ocorrendo um conflito socioambiental relacionado com a aplicação da nova política habitacional apresentada pela Lei nº 13.465/2017. Apoiada na vertente crítica da teoria social de risco, os conceitos de justiça ambiental e conflitos sociais, com o objetivo principal de compreender os processos socioambientais que, por um lado, envolvem os conflitos de busca por moradia, e por outro lado, o direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado. Como resultados desse método investigativo, verificou-se que nas ocupações irregulares, ao se deparar com a impossibilidade ou dificuldade de resolver o conflito através de reassentamentos para locais geograficamente mais adequados, o poder público age na possibilidade de aceitação, e a não interpretação dos riscos ao longo prazo, e principalmente em escalas maiores.

Palavras-chave: REURB; áreas ambientalmente vulneráveis; justiça ambiental; direito à moradia; direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

ABSTRACT

This research addresses the socio-environmental conflict between constitutional rights to housing and the ecologically balanced environment. Through the analysis of the application and flexibilities of Law nº 13.465 / 2017, which deals with Land Regularization (REURB), deepening the look at the issue of settlements and occupations in environmentally vulnerable areas. For this, a case study located in the municipality of Porto Alegre (RS) was selected, which corresponds to an environmentally vulnerable and borderline area with the municipality of Alvorada (RS), where a socio-environmental conflict related to the application of the new policy is occurring. housing presented by Law No. 13,465 / 2017. Supported by the critical aspect of social risk theory, the concepts of environmental justice and social conflicts, the main objective is to understand the socio-environmental processes that, on the one hand, involve conflicts in the search for housing and on the other hand the right of everyone to the ecologically environment. balanced. As a result of this investigative method, it was found that in irregular occupations, when faced with the impossibility or difficulty of resolving the conflict through resettlements to geographically more suitable places, the public authority acts in the possibility of acceptance, and the non-interpretation of risks long term and mainly on larger scales.

Keywords: REURB; environmentally vulnerable areas; environmental justice; right to housing; right to an ecologically balanced environment.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS ÁREAS AMBIENTALMENTE VULNERÁVEIS.....	13
1.1. A Regularização Fundiária Urbana (REURB).....	13
1.2. As Áreas Ambientalmente Vulneráveis	18
1.3. A relação entre os ambientes natural e construído na conformação das cidades	20
CAPÍTULO 2: METODOLOGIA.....	24
CAPÍTULO 3: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	28
3.1. Conflitos Sociais entre os Direitos Constitucionais ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado e o Direito à Moradia	28
3.1.1. O Direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado.....	28
3.1.2. O Direito à Moradia	32
3.1.3. A Produção de Riscos e Conflitos Socioambientais Urbanos.....	33
3.2. A (in) Justiça Ambiental.....	37
3.2.1. Conceito e Origens.....	37
3.2.2. Indicadores de (in) Justiça Ambiental	39
3.2.3. A (In) Justiça Ambiental na Resolução de Conflitos Socioambientais em Áreas Ambientalmente Vulneráveis	42
3.3. A Formação das Políticas Públicas de Regularização Fundiária Urbana e Ambiental no Brasil, no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre.....	47
3.3.1. Ocupação Urbana Frente às Áreas de Risco:	47
3.3.2. Legislação Ambiental Urbana	52
3.3.3. As Mudanças Legais na Regularização Fundiária Urbana: Substituição da Lei nº 11.977/2009 pela Lei 13.465/2017.....	56
CAPÍTULO 4: O ESTUDO DE CASO	65
4.1. A Contextualização da Bacia Hidrográfica do Arroio Feijó.....	65
4.2. Aspectos da Ocupação Urbana e Geomorfologia da Bacia	66
4.3. As mudanças da REURB e a Resolução de Conflitos Socioambientais no Caso do Beco do Paulino na Bacia do Arroio Feijó.....	70
4.3.1. Usos Previstos pelo Departamento de Habitação Urbana de Porto Alegre (DEMHAB)	70

4.3.2. Investigação do Ministério Público Ambiental sobre Disposição Irregular de Resíduos na Área de Estudo.....	72
4.3.3. Processo de Reintegração de Posse de Propriedade e Regularização Fundiária	78
4.3.4. Ocupação do Beco do Paulino, REURB e Especulação Imobiliária, uma Conexão Possível ...	83
4.3.5. Análise das Entrevistas com Técnicos Municipais e Estaduais	85
4.3.5.1. A relação entre o processo de reintegração de posse da área do Beco do Paulino e a Regularização Fundiária da área	87
4.3.5.2. Os efeitos da Nova Lei de Regularização Fundiária (REURB Lei nº 13.465/2017) neste processo de reintegração de posse e REURB, no contexto metropolitano	89
4.3.5.3. Sobre a relação entre a ocorrência de cheias, a disposição inadequada de RCC's e as ocupações irregulares na área em relação à qualidade ambiental	92
4.3.5.4. A política habitacional em relação à localização de habitações de interesse social e ocupações irregulares na Cidade.	95
4.3.5.5. A política ambiental em relação à ocupação:.....	96
5. Considerações sobre os Resultados da Pesquisa	102
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICES	119
Apêndice 1: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A METROPLAN.....	119
Apêndice 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A PMPOA – DEMHAB	121

Lista de Quadros

Quadro 1: Análise documental	26
Quadro 2: Entrevistas Realizadas	26
Quadro 3: Indicadores de Injustiça ambiental	40
Quadro 4: Comparativo sobre Mudanças na Lei de Regularização Fundiária Urbana.....	63

Lista de Figuras

Figura 1: Método de análise comparativa das Legislações de REURB.....	27
Figura 2:Características do leito do rio	43
Figura 3: Densidade populacional sobreposta à geomorfologia da bacia do Arroio Feijó.....	67
Figura 4:Localização da área do Beco do Paulino na Bacia do Arroio Feijó. ...	68

Figura 5: Localização da Bacia do Arroio Feijó (RS), com destaque para as cidades de Porto Alegre, Alvorada e Viamão.	71
Figura 6: Identificação de loteamento unifamiliar e aterro sobre banhado	74
Figura 7: Identificação da área pertencente à Subunidade 07 da Macrozona 3, conforme, como área especial de interesse social (AEIS) III.....	77
Figura 8: Proposta do DEMHAB para loteamento da área.....	79

INTRODUÇÃO

O novo cenário que integra mudanças na regularização fundiária com flexibilizações e os consequentes problemas socioambientais e econômicos acerca de habitações irregulares, representa uma lacuna para o conhecimento que é digna de dissertação, visto que 7,8% (5,127 milhões) de moradias irregulares foram identificadas no Brasil, pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) em 2019.

Nesse cenário de irregularidades, estão inseridas as moradias em áreas vulneráveis, como áreas de risco de inundação e áreas de proteção ambiental que envolvem passagem de rios e arroios. Também aglomerados urbanos e ocupações limítrofes entre municípios, resultando em uma localização de maior vulnerabilidade, no ponto de vista político e administrativo, evidenciando a questão referente à injustiça ambiental inserida no modelo de desenvolvimento do País.

A recente mudança na legislação de regularização fundiária urbana somada ao significativo número de residentes em áreas ambientalmente vulneráveis na Região Metropolitana de Porto Alegre, considerando, o manifesto da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) que discute a predominância de injustiça ambiental no modelo de desenvolvimento Brasileiro (RBJA, 2001). torna-se um importante tema de investigação.

Sendo assim, esta pesquisa analisou a aplicação e flexibilizações da Lei nº 13.465/2017 que versa sobre a Regularização Fundiária (REURB), aprofundando o olhar para a questão de assentamentos e ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis. Para isso, foi selecionado um estudo de caso localizado no município de Porto Alegre (RS), que corresponde à uma área ambientalmente vulnerável e limítrofe com o município de Alvorada (RS), onde está ocorrendo um conflito socioambiental relacionado com a aplicação da nova política habitacional apresentada pela Lei nº 13.465/2017.

A base para a contextualização de estudo do caso da ocupação localizada no Beco do Paulino, na cidade de Porto Alegre (RS), foi a bacia hidrográfica no qual está inserida, a Bacia do Arroio Feijó, a fim de trazer a luz as dinâmicas urbanas regionais de uma bacia hidrográfica.

Apoiada em conceitos como a teoria social de risco (BECK, 2011), justiça ambiental (ACSELRAD, 2009) e conflitos sociais (HONNETH, 2009), o objetivo principal é compreender os processos socioambientais que por um lado, envolvem

os conflitos de busca por moradia e por outro lado o direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado. Buscou-se compreender como a recente mudança na legislação de regularização fundiária proporciona uma resolução ambientalmente justa para esse conflito.

As áreas ambientalmente vulneráveis nesta pesquisa, dizem respeito às áreas de risco à inundação, cheias e áreas de proteção ambiental. Ambas áreas, necessárias para manter o equilíbrio de corpos hídricos em suas dinâmicas naturais. Áreas essas frequentemente ocupadas por parte da população e que também constantemente são utilizadas como divisas municipais, ocasionando eventuais conflitos administrativos.

Sendo assim, visando compreender a relação da modernização da regularização fundiária urbana com cenários provenientes de lutas por justiça ambiental, a pesquisa de forma específica objetivou: (1) Desenvolver uma análise comparativa entre as leis nº 13.465/2017 e nº 11.977/2009, a partir do olhar representativo sobre o conceito de justiça ambiental; (2) Identificar as políticas públicas relacionadas com a aplicação da Lei nº 13.465/2017 no estudo de caso selecionado para estudo; (3) Analisar a visão dos agentes que atuam no contexto da nova Lei de REURB; (4) Identificar o alcance das ações de regularização fundiária urbana na área estudada e sua capacidade de resolução de conflitos socioambientais entre direito à moradia e direito ao meio ambiente equilibrado, bem como a possibilidade de redefinição de um cenário de incertezas, vulnerabilidade e de risco para um cenário de justiça ambiental.

Para atingir os objetivos buscou-se responder à duas questões de pesquisa: (1) Como avaliar as condições de permanência de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis através da aplicação da REURB, a partir de princípios e indicadores da (in) justiça ambiental? (2) Como a Lei REURB, nº 13.465/2017 influencia na mediação de conflitos socioambientais entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, em áreas ambientalmente vulneráveis?

As questões buscaram compreender como as mudanças na legislação, frente à resolução dos conflitos entre habitação e riscos socioambientais, atuam para mudança de cenários nesse ambiente urbano. De modo geral esta pesquisa aborda o conflito socioambiental entre os direitos constitucionais à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Como motivação para esse estudo, foi importante a vivência prática na atuação de proposições de minimização e prevenção de efeitos e riscos de desastres, provenientes de ocupações em área de risco de inundação e cheias. Como motivação pessoal a atuação profissional nesta área, através da participação técnica na Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, possibilitou que fossem identificadas necessidades de compreensão sobre a situação de moradia nessas áreas e as questões que envolvem uma região ambientalmente sensível com um olhar regional.

Sendo assim a estrutura geral desta pesquisa foi realizada com o desenvolvimento de cinco capítulos para dar conta de atender os objetivos e questões mencionadas acima.

O primeiro capítulo contém a formulação e compreensão do problema de pesquisa. O segundo capítulo contém a descrição dos procedimentos e métodos utilizados para a elaboração e análise da pesquisa. O capítulo três contém a revisão bibliográfica necessária para a compreensão dos conceitos e regularização fundiária, áreas ambientalmente vulneráveis e a sistemática entre essas áreas enquanto formadoras de cidades. A revisão e compreensão conceitual sobre os conflitos sociais entre os direitos constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, e aponta como esses dois direitos contribuem ao longo do tempo para a produção de riscos e conflitos socioambientais nas cidades. Apresenta ainda os conceitos de (in) justiça ambiental e aponta suas origens e os indicadores de sua existência na forma de administração dos conflitos socioambientais nas cidades, em especial relacionados com o trato de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis. No capítulo quatro foi realizada a apresentação da contextualização do estudo de caso, para tornar possível a compreensão da área de estudo e o seu contexto regional, considerado como a bacia hidrográfica a qual pertence. Este capítulo apresenta a análise de estudo de caso, para compreensão do alcance das mudanças da REURB na resolução dos conflitos socioambientais presentes na área. Na sequência, o capítulo 5, contém as considerações finais da pesquisa.

Como resultados desse método investigativo, verificou-se que nas ocupações irregulares, ao se deparar com a impossibilidade ou dificuldade de resolver o conflito através de reassentamentos para locais geograficamente mais adequados, o poder

público age na possibilidade de aceitação, e a não interpretação dos riscos ao longo prazo e principalmente em escalas maiores.

A justiça ambiental nesse sentido é vista como uma percepção da existência desses riscos e se propõem a lidar com eles preventivamente, de forma a considerar as fragilidades e não os replicar ou transferi-los. No entanto, ainda pouco se utiliza esse conceito na gestão das cidades e metrópoles brasileiras. A dissertação visa contribuir com um olhar sobre uma realidade em Porto Alegre.

CAPÍTULO 1: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS ÁREAS AMBIENTALMENTE VULNERÁVEIS

Este capítulo busca compreender as diretrizes legais referentes à moradia, regularização fundiária e meio ambiente equilibrado. Busca também explicitar como ocorrem as mudanças legais e sociais em uma sociedade, para atender suas necessidades cumprindo suas funções, tanto do Estado para a população quanto da População para o Estado e de ambos para com o meio ambiente.

1.1. A Regularização Fundiária Urbana (REURB)

A regularização fundiária faz parte do ordenamento territorial considerando que muitas dessas ocupações se originam de modo irregular para posterior regularização, que em sua maioria, ocorrem em áreas de mananciais de curso d'água (IBGE, 2010). Conforme o IBGE (2010), 63,2% das ocorrências de ocupações irregulares acontecem às margens de córregos e rios, tal fato indica a necessidade de atenção para moradias nessas áreas, que são também zonas essenciais ao meio ambiente.

Conforme preconiza o art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda devem ser feitas com base no estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas de interesse ambiental, social e moradia.

Alves (2007) destaca que as soluções através de programas habitacionais para regularizações em áreas de APP¹ não garantem soluções urbanísticas e ambientalmente integradas. Analisando programas de regularizações fundiárias em diferentes regiões no período entre a 1960 e 2007, Alves (2007) concluiu que até o momento da elaboração de sua pesquisa, as deliberações acerca da temática, não alcançaram legalmente a mediação entre a pressão social por moradia e a necessidade de proteção de áreas ambientais. A escolha do poder público ao optar

¹ Área de Proteção Permanente

por estratégias de regularizações e intervenções em um local de ocupações precárias onde existem problemas ambientais e sociais ora priorizam o aspecto social e ora o ambiental, sendo ainda embrionárias as propostas promotoras de integração entre os dois aspectos.

O estudo realizado por Bodnar (2017) concluiu que as legislações não são autossuficientes para tratar as questões de uma sociedade que se expõe a riscos, frente às diversas demandas existentes. Além disso, infere que a temática sobre conflito socioambiental utiliza uma abordagem que engloba categorias complexas e densas, exigindo estratégias de cognição sistêmicas, projeções futuras e indispensavelmente a multidisciplinaridade.

Visando a resolução dessa problemática de ocupações irregulares em áreas não planejadas, o Brasil vem tomando medidas desde a Constituição Federal de 1988. Nos artigos 182 e 183 a CF/88 previu instrumentos de ordenamento territorial como o plano diretor, o direito da função social da propriedade, o parcelamento e edificação compulsória, a desapropriação como o pagamento de dívidas públicas, o IPTU progressivo no tempo, impossibilidade de usucapir imóveis públicos e redução de período para direito de usucapião de área urbana até 250m².

Posteriormente, no ano de 2001 o Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88, destacando a problemática de ocupações irregulares e estabelecendo diretrizes para estabelecimento de regularização fundiária, como resposta ao problema de falta de infraestrutura, ao registro imobiliário e à atuação sobre situações de precariedade urbanística, ambiental, jurídica e social para garantia de direito à moradia.

Em 2005 a Lei 11.124 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com isso criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O FNHIS possui finalidade de centralizar e gerenciar fundos para programas de habitação social, este fundo é operado pela Caixa Econômica Federal.

Com essas diretrizes o País avançou na questão da regularização fundiária de interesse social, em diretrizes e ferramentas. Um dos principais marcos foi estabelecido em 2009, quando foi instituído o Programa Nacional de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), através da Lei 11.977/2009. Essa lei tratou da regularização fundiária urbana e do provento de legitimação de posse, onde o poder público passou a conferir o título de reconhecimento de posse de imóveis objetos de demarcação urbanística.

Com a grande quantidade de população de baixa renda ocupando espaços do território sem planejamento destacam-se os fatores socioeconômicos como determinantes para a alteração ambiental, tais como o padrão de consumo, geração de rejeitos e mais recentemente o impacto ambiental urbano associado ao crescimento de regiões urbanas com predominância de população de baixa renda. (JATOBÁ, 2011).

Ou seja, as regiões mais pobres são as que mais se urbanizam, com desenvolvimento desigual e precariedade de infraestrutura, sendo assim os riscos urbanos são potencializados devido à situação de carência da população, quanto maior a urbanização, maiores as oportunidades e mais riscos aos mais pobres (JATOBÁ, 2011). E mesmo com a regularização fundiária para habitações de interesse social, a ausência de infraestrutura adequada continua impactando o ambiente negativamente.

A revisão do Código Florestal Brasileiro estabelecido pela Lei 12.651 de 2012 foi bastante polêmica. A Lei tratou do estabelecimento de áreas ambientais para preservação em áreas urbanas, porém não favoreceu a preservação de áreas ambientais na urbe. Um dos principais agravantes para a degradação de mananciais hídricos através do ordenamento territorial foi a admissão de regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanentes.

A revisão do Código Florestal Brasileiro oficializou a falta de integração presente nas políticas públicas e legislações Brasileiras, no que tange ao ordenamento territorial e à gestão hídrica considerando as condições ambientais. A legalização de regularização fundiária de interesse social em APP reforçou a péssima escolha locacional para a população e para a preservação de mananciais hídricos, sendo que a mesma Lei do Código Florestal estabelece que as APP's possuam a função ambiental de proteção de recursos hídricos.

O poder público decretou no ano de 2017 a nova lei de regularização fundiária, a REURB (Lei 13.465/2017). Essa Lei é considerada um instrumento jurídico de políticas urbanas, formada por normas gerais e procedimentos que envolvem medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, focada em tirar da informalidade determinados núcleos urbanos.

Cabe destacar alguns pontos da REURB: alguns objetivos são possíveis de reflexão aos olhos da justiça ambiental, como a identificação de ocupações informais em áreas de risco e a possibilidade de correção ou de administração de

riscos na parcela por eles afetada (Art. 39 Lei 13.465/2017), também a preferência pela permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas (Art. 1, parágrafo III Decreto 9.310 de 2018).

A questão de (in) justiça ambiental é justamente confrontar esta realidade, onde a lei prioriza a permanência destas pessoas em áreas de risco, com previsão de medidas protetivas ou administrativas. Enquanto, tratando-se de riscos de inundações, por exemplo, podem ocorrer transferências do risco devido sua natureza supralocal (TUCCI, 2002), ou seja, a água é maleável e quando retirada de um local, é direcionada para outra área.

Algumas vezes a priorização da permanência da população com regularização em áreas de risco apenas reforça o padrão geoespacial de exclusão. Existem ainda conflitos práticos na permanência de moradores durante o processo de regularização fundiária em áreas de necessidade de proteção ambiental, ocorrendo regularização convencional, sem a compreensão do espaço físico que os assentamentos urbanos informais normalmente ocupam. (Lima, 2018).

O Decreto nº 9.310 de 2018 regulamenta a REURB em áreas urbanas. Em seu artigo 1º o decreto estabelece que o poder público deve formular e desenvolver no espaço urbano, as políticas de sua competência com vistas aos princípios de sustentabilidade (ambiental, social e econômica) e ordenação territorial. Em seu artigo segundo estabelece:

I - Identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - Criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - Ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

VIII - Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; (Decreto nº 9.310 de 2018. Art.2)

O decreto ainda aponta, que:

§ 4º O estudo técnico ambiental será obrigatório somente para as parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderá ser feito em fases ou etapas e a parte do núcleo urbano informal não afetada pelo estudo poderá ter seu projeto de regularização fundiária aprovado e levado a registro separadamente.

§ 5º Na Reurb de Interesse Social - Reurb-S, quando houver estudo técnico ambiental, este deverá comprovar que as intervenções da regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas e deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos previstos no art. 64 da Lei nº 12.651, de 2012:

- I - Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - Especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização
- V - Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; (Redação dada pelo Decreto nº 9.597, de 2018)
- VI - Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - Demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Os apontamentos sobre a produção dos riscos socioambientais urbanos apresentados no capítulo 3 que trata dos conflitos entre os direitos a moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado desta dissertação, fornecem evidências de que as soluções para os conflitos socioambientais e o ordenamento territorial estão distantes, pois dependem totalmente de leis e decretos meramente técnicos e pontuais.

Os movimentos de luta por moradia possuem relação clara com soluções de questões ambientais, Alves e Torres (2006), ao realizar análise de dados

relacionados entre exposição ao risco ambiental (considerando que quanto mais próximo de um curso d'água, maior é o risco que a população está exposta) e a vulnerabilidade social, resultando em uma verificação onde áreas predominantemente mais vulneráveis socialmente estão mais próximas de cursos d'água. A questão de vulnerabilidade socioambiental está relacionada ao poder econômico social, já as condições ambientais, estão atreladas ao ecossistema existente, as formações químicas, físicas e biológicas naturais, paralelas às questões sociais. O judiciário se limita à análise de políticas socioambientais no sentido de frisar a moradia do indivíduo, considerando suas condições socioeconômicas. Por outro lado, a análise ambiental dessas condições, preocupa-se apenas com as questões sanitárias, básicas ao ser humano, ou seja, questões sobre os riscos ambientais produzidos, além dos sanitários, não são aprofundados.

1.2. As Áreas Ambientalmente Vulneráveis

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/1981, em seu art. 3 define o meio ambiente como: “o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Em outras palavras, o ser humano faz parte da ecologia do planeta, é parte do ecossistema, portanto, a forma de apropriação do território, sem considerar suas condições e influências, pode impactar o próprio ser humano.

Mesmo com a imposição de leis e regras, a sociedade não pode controlar por vontade própria a quantidade de chuva que cai no céu, nem a velocidade dos ventos, mas pode interferir no modo como este ecossistema funciona naturalmente, podendo modificar o comportamento de escoamento de águas e propriedades do solo com suas interferências urbanísticas. Neste sentido Rech e Rech (2016 pg 53) afirmam que:

O equilíbrio, ou a sustentabilidade, não é uma invenção humana ou do Direito, mas é um princípio de direito imanente à própria natureza, que se revela como regra fundamental e obrigatória, sob pena de violação do próprio ciclo. A violação das leis da natureza gera degradação ambiental, cidades alagadas, sem água, sem verde, com saúde comprometida, qualidade de vida e sem sustentabilidade. A força e a perfeição das leis da natureza se constituem em algo que está distante da capacidade humana de fazer igual. Na realidade, a natureza cuida de tudo e o melhor que se

tem a fazer é não atrapalhar e não tentar controlá-la, mas sempre respeitá-la.

Independente do modelo político adotado para o planejamento e ordenamento das cidades, deve-se considerar a variável ambiental, respeitando a função social das cidades, as relações éticas socioambientais da propriedade devem prevalecer aos interesses de especulação imobiliária (MUMFORD, 1998).

A realidade de muitas capitais e metrópoles indica a falta de consideração com a variável ambiental na gestão das cidades, através de inúmeras residências sendo invadidas pela água dos rios, bem como casas invadindo espaços de preservação de cursos d'água, poluição dos mananciais, ausência de saneamento e diversos outros problemas já conhecidos. Assim cabe ao legislador considerar fortemente as evidências desta necessidade ao aplicar a legislação vigente e ao criar políticas públicas.

Os municípios possuem o dever de promover adequadamente o ordenamento territorial com planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, o Estatuto das Cidades (2001 p 10), ainda estabelece em seu artigo 182, que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A sociedade ao apropriar-se dos espaços nas cidades, devasta sua natureza e passa o debate de apenas uma questão ambiental para algo mais profundo, um debate sobre a problemática socioambiental na cidade.

A sociedade moderna corriqueiramente calcula o valor do ambiente, do ponto de vista ambiental sem considerar o seu real valor intrínseco, pensam na natureza como fonte de recursos, que em determinado período se torna finito. (Morin e Kern, 1995). Esta valorização social do ambiente, sem considerar as funções ambientais ecológicas naturalmente estabelecidas, leva a sociedade a ocupar espaços que perdem suas funções ecológicas e ganham funções sociais, como por exemplo, uma área de mineração, que foi desmatada para poder ser extraído algum mineral do subsolo. Essa área ganha valor econômico, devido a possibilidade de exploração

mineral, porém a vida que existia naquela área desmatada, nunca voltará a ser regenerada como a sua forma original.

Essa problemática socioambiental vai além da esfera ecológica, chega na social, onde se sustenta uma troca desigual e insustentável, entre o crescimento econômico as custas de recursos naturais, e pela privatização de lucros e socialização de prejuízos (Fernandes e Sampaio, 2008).

Além disso, a promoção da injustiça ambiental é vista por Acsehrad, Mello e Bezerra (2009) como a omissão ou implementação de políticas ambientais diante de ações que demonstram a força do mercado e que geram riscos ambientais desproporcionais. Os autores também apontam que a injustiça ambiental este presente em processos não democráticos nas elaborações e aplicações destas políticas ambientais com viés tecnocrático, discriminatórias e sem priorização discutida entre a população.

Com esta questão socioambiental emergente, tornou-se clara a injustiça ambiental nas cidades, onde parte da cidade sofre maiores impactos, devido à necessidade, devido as condições socioeconômicas da população e a permissividade dessas ocupações, pelo poder público.

O poder público está diante de um desafio, ao gerenciar as ocupações urbanas irregulares, consolidadas ou não, em locais com características ambientais inadequadas para suportar tais ocupações, de tal forma que não prejudique as dinâmicas ambientais, nem a população, devido a aplicação de leis criadas em um contexto de injustiça ambiental nutrida por determinada construção social e cultural das políticas que norteiam esta problemática.

1.3. A relação entre os ambientes natural e construído na conformação das cidades

As cidades, ao contrário das formações ambientais geomorfológicas e hídricas e outras formações naturais, são construídas através de um principal mecanismo, a apropriação da natureza. Este mecanismo é organizado em torno de interesses do mercado. Os processos de apropriação da natureza também são necessários para os cidadãos, assim as pessoas que estão vivendo em um ambiente determinado pelo mercado, devem tomar decisões importantes acerca

dos usos destes recursos que a natureza do espaço em que elas estão inseridas, lhes oferece. (MENEGAT e ALMEIDA, 2004).

A Geografia explica a relação de causa e efeito de ações humanas no ambiente. Para o geógrafo, Milton Santos (1978; 1988 e 1996) o espaço é um conjunto de fixos e fluxos, configurações espaciais e dinâmicas sociais, também um conjunto indissociável, complementar e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações.

Do mesmo modo o também geógrafo David Harvey (1980) afirma, através da dialética da natureza do espaço geográfico, que o espaço é formado pela imaterialidade da dinâmica social e pela materialidade das infraestruturas do espaço. Milton Santos entende que o espaço geográfico deve ser analisado em sua totalidade com isto o geógrafo propôs em sua obra Espaço e Método (1985), a análise do espaço a partir da indissociabilidade e da holística entre a forma e conteúdo.

A forma citada por Santos (1985) refere-se a todo espaço material visível, onde cada forma possui um conteúdo e este pode ser subdividido em estruturas, processos e funções. Para exemplificar, as formas referem-se às moradias, os rios, as indústrias, as cidades e as redes urbanas.

Já o conteúdo em sua subdivisão referente às estruturas, são a natureza das formas, que podem ser econômicas, culturais, industriais, comércio e serviços, também religiosas e ainda podem ser os teatros, espaços públicos e de lazer. São as atividades desempenhadas pelos agentes (industriais, comerciais, residenciais), nestas formas, deste modo as formas desempenham e também são produtoras de funções. Neste caso a lente deste estudo visa um olhar para o conteúdo conforme a justiça ambiental, ou seja, a compreensão sobre como as residências, enquanto formas, podem gerar novas funções (moradias e corpos hídricos) devido a ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis.

Os processos dizem respeito aos fluxos, dinâmicas, ações históricas e presentes, são originados e também podem dar origem às formas. Um exemplo é o processo de centralização que origina os centros das cidades e também o processo de descentralização que dão origem aos novos centros. Também os processos de segregação sócio espacial, como construção de grandes condomínios, conjuntos habitacionais e a favelização (QUEIROZ, 2016). Os processos, objeto deste estudo, são as regularizações fundiárias em áreas ambientalmente sensíveis.

As funções do espaço geográfico são os espaços de produção, circulação e consumo. Os espaços de produção seriam: os agrícolas, os de mineração e os industriais. Os espaços de circulação seriam os de hidrovias, estradas, aeroportos e meios de circulação e mobilidade. Por fim os espaços de consumo, seriam os espaços extrativistas, indústria e também comércio, serviços e residências. (SANTOS, 1986; *apud* QUEIROZ, 2016).

Considerando o espaço geográfico como um espaço múltiplo com fixos e fluxos, podemos considerar as cidades, como um espaço geográfico. A bacia hidrográfica é uma unidade de análise importante para o estudo de caso proposto, na mesma lógica, tratando-se de recursos hídricos, a bacia hidrográfica também pode ser considerada como um espaço geográfico, com mais dinâmicas espaciais que um município ou cidade, pois as mencionadas na maioria dos casos, possuem em seu território mais de uma cidade e ao mesmo tempo possuem um único fluxo de energia de entrada e saída de água.

Essa compreensão nos leva à clareza sobre os riscos de habitação em áreas que naturalmente compõem espaços ocupados pela água em épocas de maior precipitação. Neste sentido, a natureza política e ambiental das bacias hidrográficas torna esta unidade de gestão a melhor se tratando de recursos hídricos, o que justifica o recorte da área de estudo ser contextualizada na bacia do Arroio Feijó e não apenas no município de Porto Alegre, onde se localiza o estudo de caso.

Sendo assim, o ordenamento do solo que compõe as bacias hidrográficas deve ser parte indissociável na análise de suas funções. Podemos contribuir com esta afirmação também através da legislação brasileira, pois a própria Constituição Federal de 1988 – CF cita em seu Art. 31, que os municípios, apesar de não possuírem diretamente atribuições sobre a gestão de recursos hídricos, devem, “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (BRASIL, 1988).

Ao analisar os motivos que levam a formação das cidades, em sua obra “A República”, Platão (2000) tratou como tema central a discussão em torno do conceito de justiça e sociedade ideal. Ele aponta que as cidades são formadas devido às necessidades que as pessoas possuem umas das outras e de recursos, assim por haver necessidades em comum, muitas pessoas se reúnem em um espaço compartilhado. Nesta pesquisa, a cidade é compreendida como um sistema

dinâmico e complexo, com contínua interação entre a forma espacial e seus processos sociais (Harvey, 1973).

CAPÍTULO 2: METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos estabelecidos para a escolha e análise do estudo de caso, dos objetivos propostos, e o procedimento trilhado para o estabelecimento dos mesmos.

O desenvolvimento da problematização de pesquisa buscou a discussão sobre quais são as diretrizes legais referentes à moradia, regularização fundiária e meio ambiente ecologicamente equilibrado. Buscou-se compreender a relação existente entre os ambientes, natural e construído nas cidades. Os motivadores para compreender a problemática da permanência de ocupações urbanas em áreas ambientalmente vulneráveis, através de regularização fundiária urbana, foram: (a) o grande número de ocupações irregulares nessas áreas; (b) a recente mudança na legislação de REURB.

Visando compreender a relação da modernização da regularização fundiária urbana com cenários provenientes de lutas por justiça ambiental, a pesquisa de forma específica objetivou: (1) Desenvolver uma análise comparativa entre as leis nº 13.465/2017 e nº 11.977/2009, a partir do olhar representativo sobre o conceito de justiça ambiental; (2) Identificar as políticas públicas relacionadas com a aplicação da Lei nº 13.465/2017 no estudo de caso selecionado para estudo; (3) Analisar a visão dos agentes que atuam no contexto da nova Lei de REURB; (4) Identificar o alcance das ações de regularização fundiária urbana na área estudada e sua capacidade de resolução de conflitos socioambientais entre direito à moradia e direito ao meio ambiente equilibrado, bem como a possibilidade de redefinição de um cenário de incertezas, vulnerabilidade e de risco para um cenário de justiça ambiental.

Para atingir os objetivos buscou-se responder à duas questões de pesquisa: (1) Como avaliar as condições de permanência de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis através da aplicação da REURB, a partir de princípios e indicadores da (in) justiça ambiental? (2) Como a Lei REURB, nº 13.465/2017 influencia na mediação de conflitos socioambientais entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, em áreas ambientalmente vulneráveis?

Através da fundamentação teórica buscou a discussão sobre os riscos produzidos pela ausência de equilíbrio entre dois direitos constitucionais, o direito à

moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratando da interação entre questões ambientais, sociais e legais. A frequente ocorrência de ocupação em áreas urbanas, ambientalmente vulneráveis, evidenciou a necessidade de compreensão do conceito de sociedade de risco, visto que esse tipo de ocupação interfere em condições ambientais necessárias para a qualidade e preservação do ambiente, uma vez que essas interferências podem gerar riscos para as atuais e futuras gerações.

Considera-se que os usos considerados irregulares do solo em áreas ambientalmente vulneráveis, além de evidenciar um conflito socioambiental, também podem gerar riscos para as cidades. Assim, buscou-se compreender quais fatores socioambientais e legais, principalmente no que diz respeito a legislação de regularização fundiária urbana e suas influências na resolução desses conflitos. Com um olhar através da lente da (in) justiça ambiental, foi investigada possíveis evoluções na resolução deste conflito socioambiental.

A pesquisa se propôs investigar a (in)justiça ambiental, no contexto de modernização da regularização fundiária em áreas ambientalmente sensíveis através da Lei nº 13.465/2017 e como ela concilia os conflitos socioambientais entre o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Para isso, foi desenvolvida uma estratégia de pesquisa com estudo de caso, de caráter exploratório e descritivo, a partir de revisão de literatura, análise documental e realização de entrevistas.

O método utilizado para a realização desta pesquisa partiu da definição de conceitos necessários para compreensão do problema de pesquisa. A partir da delimitação dos conceitos escolhidos foi possível estabelecer o foco de análise, sobre o conflito entre os direitos constitucionais à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado, focando em ocupações urbanas em áreas ambientalmente vulneráveis, buscando a compreensão sobre as mediações oriundas de regularizações fundiária urbana para promoção de um cenário de justiça ambiental.

A partir disso, a estratégia passou a ser o desenvolvimento de um estudo de caso que ilustrasse essa problemática. Para tal, foi realizado contato com o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre para a identificação de um caso que pudesse ser estudado. A área apresentada pela equipe do Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB coincidiu com a problemática de estudo e tornou possível a análise.

A definição da área de estudo tornou factível a pesquisa documental em órgãos públicos, pesquisa bibliográfica sobre a área de estudo e sua contextualização, e ainda a realização de entrevistas.

O material documental coletado entre 2019 e 2020 está descrito no quadro 1, foram documentos fornecido pelo DEMAHB e pelo Ministério Público Ambiental do Rio Grande do Sul e a CEJUSC (Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania), esses dados estão apresentados no capítulo 4

Quadro 1: Análise documental

Documento	Fonte	Dados Principais
Processo de Investigação criminal, Inquérito Civil 01633.000.711/2018	DEMHAB	Planejamento proposto pela Prefeitura de Porto Alegre para a área.
Investigação criminal, Inquérito Civil 01633.000.711/2018. Ministério Público.	Ministério Público do Meio Ambiente - RS	Compreensão do início da ocupação, quais são os dos impactos ambientais e as consequências causados com esse processo
Processo de Conciliação e Reintegração de Posse nº 001/1.16.0157501-8, localizado na Junta de Mediação do Centro Judiciário de Conflitos – CEJUSC.	CEJUSC	Processo de resolução dos conflitos entre a Reintegração de Posse e REURB existente na área, devido a ocupação irregular.

Fonte: Caroline Adorne da Silva

As entrevistas foram realizadas de acordo com o descrito no Quadro 2 com a disponibilidade de cada participante, sendo que a comunidade ocupante, representada pela associação de moradores não concordou em participar. A prefeitura de Porto Alegre foi entrevistada através do DEHMAB, e para uma compreensão regional, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN foi entrevistada, dois técnicos desta fundação foram entrevistados.

Quadro 2: Entrevistas Realizadas

Instituição	Quem foi entrevistado	Quando	Como foi a entrevista
DEMHAB – Departamento de Habitação de Porto Alegre	Um técnico da equipe responsável pelos processos da área de estudo	17 dezembro de 2019	Online. Foi enviado um arquivo com questões abertas para serem respondidas.
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional	Dois técnicos. Um da equipe de Estudos de Prevenção de Riscos e Desastres e outro da equipe de Planejamento Urbano	8 janeiro de 2020	Presencial. Entrevista semiestruturada

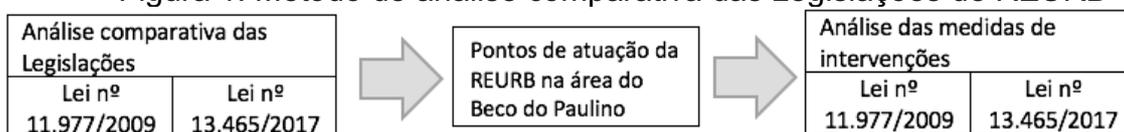
Fonte: Caroline Adorne da Silva, 2021.

O resultado das entrevistas está apresentado no capítulo 4, a análise foi feita de forma comparativa. Foram comparadas as visões de cada entrevistado e por fim foi dada a análise com base no estudo realizado.

Para compreender a relação entre a ocupação urbana e as características ambientais da área de estudo, foi realizada a análise da congruência entre a ocupação urbana e os aspectos geomorfológicos da Bacia do Arroio Feijó (figura 3). Para realização dessa análise, foi utilizada uma ferramenta de SIG (Sistema de Informações Geográficas), através do software QGIS (Quantum Gis), foi realizado o geoprocessamento de dados coletados do censo IBGE (2010) e de material cartográfico já produzido sobre a região da Bacia do Arroio.

Para realizar a análise das mudanças cometidas pela REURB e avaliar qual a influencia disso na mediação dos conflitos socioambientais na área de estudo, foi realizada uma análise comparativa entre as duas legislações para identificar as mudanças ocorridas. Após essa verificação, foram identificadas quais diretrizes influenciariam na área de estudo, apresentando como seria a medida tomada conforme a antiga legislação e referindo como é atualmente com a nova legislação, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1: Método de análise comparativa das Legislações de REURB



Fonte: Caroline Adorne da Silva

A seguir apresentam-se os conceitos que compõem a fundamentação teórica dessa pesquisa.

CAPÍTULO 3: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. Conflitos Sociais entre os Direitos Constitucionais ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado e o Direito à Moradia

Este capítulo abrange a discussão sobre os riscos produzidos pela ausência de equilíbrio entre dois direitos constitucionais, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratando da interação entre questões ambientais, sociais e legais.

3.1.1. O Direito ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado

Um fator considerado relevante nesta pesquisa que cria um elo entre a sociedade e o meio ambiente é o direito fundamental garantido no Art. 225 da Constituição Federal Brasileira (CF, 1988), sendo assim imprescindível e irrevogável que todas as pessoas gozem do meio ambiente equilibrado e sadio.

“Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (CF, 1988).

O direito ao meio ambiente equilibrado também incumbe o dever de todas as pessoas, independentes de credo, gênero, classe social, profissão ou qualquer outro fator considerando que todos são a coletividade, o dever de proporcionar e manter o equilíbrio ecológico e ambiental. (Art. 225 CF).

Outro importante artigo em nosso ordenamento jurídico que versa acerca da responsabilidade do nosso meio ambiente não apenas da sociedade:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - **Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (grifo nosso)**

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Destarte, é cristalina a legislação ao preconizar a obrigatoriedade do Estado com o meio ambiente, sendo cumulativa entre estados e municípios, não podendo nenhuma das partes se eximir da mencionada responsabilidade. Sendo ambos artigos tratados acima cumulativos, portanto, é uma responsabilidade conjunta de todos.

Desde os anos 1960 várias correntes de pensamento surgem em defesa do meio ambiente e de formas diferentes de tratamento da questão socioambiental nas cidades. Destacam-se três principais: a preservacionista, a conservadora e o movimento por justiça ambiental.

A Preservacionista, ou Ecologismo radical, busca separar totalmente o meio ambiente das questões sociais e defende a criação de áreas de preservação permanente que devem ser fechadas para o público e abertas somente para estudantes e cientistas, defendendo a intocabilidade do homem ao meio ambiente, como estabelecido, por exemplo, em reservas biológicas e estações ecológicas no SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (LEI 9.985/2000). Economicamente os defensores desta corrente propunham a ideia de crescimento zero, onde só é possível alcançar o estado de equilíbrio ambiental com o controle do crescimento econômico e demográfico, “cultuando a vida selvagem”, como trata Alier (2018):

“O “culto ao silvestre” ou “à vida selvagem”, preocupado com a preservação da natureza silvestre, sem se pronunciar sobre a indústria ou a urbanização, mantendo-se indiferente ou em oposição ao crescimento econômico, muito preocupado com o crescimento populacional e respaldado cientificamente pela biologia conservacionista.” (ALIER, 2018 página 38).

Este ideal em um regime político capitalista abriu espaço para uma nova corrente de pensamento para o desenvolvimento da sociedade, dando início ao desenvolvimento conservador.

Desenvolvimento conservador ou o credo da ecoeficiência é a corrente de pensamento onde se acredita que é possível o desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma equilibrada e conjunta. Os pensadores desta corrente propõem a união entre as dimensões social e o ambiental, por acreditarem que quanto mais o ser humano conhecer e conviver com a natureza, mais irá respeitá-

la e preservá-la. Nesta corrente é proposta a criação de áreas de conservação em que ocorrem atividades humana de lazer, parques e outras como estabelecido na SNUC (2000) e se inicia no ponto de vista econômico a busca pelo uso de tecnologias limpas e ideias atreladas a sustentabilidade.

“O credo da ecoeficiência, preocupado com o manejo sustentável ou o “uso prudente” dos recursos naturais e com o controle da contaminação, não se restringindo aos contextos industriais, mas também incluindo em suas preocupações a agricultura, a pesca e a silvicultura. Essa corrente se apoia na crença de que as novas tecnologias e a “internalização das externalidades” constituem instrumentos decisivos da modernização ecológica. Essa vertente está respaldada pela ecologia industrial e pela economia ambiental. (ALIER, 2018 páginas 38 e 39).

Ulrich Beck (2011) critica esta corrente de pensamento, argumentando que só se pode controlar os riscos que podemos prever e quando a sociedade se desenvolve nesta corrente de pensamento, investindo em modernização tecnológica para conter os riscos da modernização, ela tende a virar uma sociedade de risco, pois o autor acredita que não seja possível prever todos os riscos possíveis, portanto não podem ser evitados em sua totalidade. Destarte se pode introduzir no contexto ambiental os riscos de uma “urbanização tecnicamente possível”.

A terceira corrente refere-se ao Ecologismo Político, também conhecido como Ecologismo dos Pobres ou a Justiça Ambiental (ALIER, 2018). Tal corrente parte da ideia de que a problemática ambiental está diretamente associada às problemáticas sociais e para garantir o meio ambiente equilibrado devem ser garantidas as resoluções de problemas sociais, sobretudo as desigualdades sociais.

Desta forma, os teóricos da Ecologia Política associam que as questões ligadas aos desastres naturais (cheias, deslizamentos, enchentes) são neutras, pois são riscos ligados às dinâmicas ambientais e atingem pessoas independentes de classe social, raça ou gênero, porém as populações mais vulneráveis estão sempre mais sujeitas a serem vítimas destas catástrofes, o que caracteriza a injustiça ambiental. Acreditam que para ocorrer o equilíbrio ambiental, deverá ser

solucionada ou minimizada a desigualdade social, quanto menor a pobreza, menor a degradação.

“O movimento pela justiça ambiental, o ecologismo popular, o ecologismo dos pobres, nascidos de conflitos ambientais em um nível local, regional, nacional e global causados pelo crescimento econômico e pela desigualdade social. Os exemplos são os conflitos pelo uso da água, pelo acesso às florestas, a respeito das cargas de contaminação e o comércio ecológico desigual, questões estudadas pela ecologia política. Em muitos contextos, os atores de tais conflitos não utilizam o discurso ambientalista. Essa é uma das razões pelas quais a terceira corrente do ecologismo não foi, até 1980, plenamente identificada. [...]” (ALIER, 2018 página 39).

A necessidade de ocupação urbana em áreas ambientalmente vulneráveis, por exemplo, devido à falta de recursos financeiros de grupos em meio urbano. É um caso em que se evidencia um conflito onde as condições socioeconômicas levam à ocupação de áreas de risco e impróprias para ocupação urbana, onde ocasionarão impactos socioambientais.

No entanto, a discussão sobre o ambiente ecologicamente equilibrado não cabe apenas ao poder público. Considerando que as políticas públicas devem ser construídas com participação popular, a premissa principal de garantia desse direito, em sua origem deve ser a educação ambiental e a cidadania.

Na elaboração de legislação, em geral, técnicos e juristas consideram estabelecer condições de habitabilidade e equilíbrio ambiental sem a necessária participação popular. Esta, por sua vez, muitas vezes se omite em participar, pelo difícil e raro acesso ao conhecimento necessário sobre o que seria um ambiente ecologicamente equilibrado e sobre as áreas ambientalmente apropriadas à moradia ou à preservação e conservação. Essas situações acabam gerando conflitos entre poder público e população moradora da cidade, principalmente aquela que habita em espaços em condições frágeis de habitabilidade.

3.1.2. O Direito à Moradia

A norma jurídica máxima que prevê a moradia como direito fundamental é a Constituição Federal de 1988, que passou a conter em sua redação especificamente a moradia (artigo 6º) como pressuposto de dignidade humana em fevereiro de 2000 através da Emenda Constitucional nº 26.

Anterior à Emenda Constitucional nº 26, em âmbito internacional, já estava estabelecendo-se tratados internacionais referentes ao direito à moradia. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11) serviu de base para elaboração de uma Resolução ONU (1991), denominada Comentário Geral nº 4.

O Comentário Geral nº 4 trata de critérios que compõem o direito à moradia, que deve abranger no mínimo a segurança de posse, a disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada, e adequação cultural. Esse referencial internacional foi inicialmente incorporado ao ordenamento jurídico Brasileiro através do Decreto nº 591 de 1992.

O direito à moradia, quando motivado pelo modelo de propriedade individual, estabelece uma disputa por território, uma vez que pressupõem território enquanto local para moradia (MALHEIROS, 2018). No entanto o direito à moradia não tem necessariamente correspondência com o direito de propriedade, para Perlingieri (2008),

[...] o direito à moradia, como direito ao acesso à propriedade da moradia, é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar a fruição e a utilização da casa. Como direito existencial pode-se satisfazer também prescindindo da propriedade da moradia incidindo, em maneira decisiva, sobre as relações de uso, de moradia e aluguel. (PERLINGIERI, 2008, página 88).

Por outro lado, a individualização do espaço urbano em lotes ou glebas comunitárias deve satisfazer as necessidades coletivas, manter o equilíbrio entre o público e o privado, o urbano e o ambiental, de forma saudável. Neste sentido, a propriedade privada considerada como um direito quase absoluto do seu titular, reduz a capacidade de atuação urbanística pelo ente público (MALHEIROS, 2018).

Considerando isso o Estatuto da Cidade estabelece que deva ocorrer a vinculação da moradia com seu entorno.

O art. 23, IX versa sobre este tema, preconizando *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Portanto, não há discussões acerca da obrigatoriedade e responsabilidade de moradia e condições habitacionais, é um dever do Estado com a população.

3.1.3. A Produção de Riscos e Conflitos Socioambientais Urbanos

A produção do risco socioambiental não está apenas atrelada às condições de classe social de uma população, nem apenas às condições ambientais existentes. Compreende-se nesse estudo que as dinâmicas ambientais não escolhem para estabelecimento de locais caracterizados como de risco, um ponto geográfico que esteja ocupado por populações de classe baixa ou com determinada característica social ou culturalmente estabelecidas. A natureza simplesmente ocupa o lugar, no espaço, que as suas dinâmicas físicas, biológicas e químicas possibilitam, devido a processos nada simples, formados ao longo de 4.6 bilhões² de anos e alterados por processos dinâmicos de apropriação humana.

Compreende-se que a questão de formação de riscos e conflitos socioambientais é um conjunto de questões ambientais desconhecidas ou ignoradas, por processos humanos, políticos e culturais, fundamentada em autores como Ulrich Beck (2011), Axel Honneth (2009), Sartori (1981). Esses processos também só existem devido ao cenário no qual está ocorrendo, a cidade, que engloba todas suas faces em um sistema socioambiental complexo e que demanda por espaço e recursos de ambos os lados (ambiental e social).

Uma sociedade que compreende as questões socioambientais de riscos, desastres e mudanças climáticas se correlacionando nesses processos como o olhar de Beck (2011), aproximado da visão defendida pela corrente da ecologia

² Idade geológica da Terra. (JHON, 2013)

política, para além da classe social faz com que seja questionado se as catástrofes ambientais e desastres naturais são social, econômica e politicamente neutras:

“A estrutura de poder do risco está fundada na lógica do risco. Este pressupõe uma decisão, e portanto alguém que toma a decisão, o que produz uma assimetria radical entre aqueles que decidem, definem e tiram proveito dos riscos e aqueles que são seus alvos, que sofrerão diretamente os “efeitos colaterais imperceptíveis” das decisões dos outros, que talvez tenham até mesmo de pagar por elas com suas próprias vidas, sem poder fazer parte do processo decisório. A relação entre o risco e o poder, entre risco e desigualdade reside nessa cisão. [...] tais pessoas são excluídas dos benefícios potenciais da decisão e das condições sob as quais a decisão é tomada, e por vezes até mesmo da informação relativa aos efeitos sobre sua saúde ou chances de sobrevivência, contra os quais essas pessoas são indefesas[...]” (BECK, 2011, página 366).

Neste sentido, a formação de políticas públicas³ constroem as condições pelas quais a decisão é tomada, em uma cidade, ainda são formadas conforme o corpo técnico municipal interpreta e aplica as condicionantes legais pré-estabelecidas, pois o município possui o poder de tomadas de decisão nas cidades (ESTATUTO DAS CIDADES, 2001).

A consciência de acesso à informação, cultura e poder de decisão ecoa na importância da justiça ambiental nas políticas públicas para uma operação prática conduzida inteligentemente, em que ao serem materializadas as leis, na construção da política pública (SARTORI, 1981), o resultado esperado nos textos de lei também seja reconhecido na cidade, visando alcançar conciliação dos problemas socioambientais e os riscos associados.

Neste sentido, os fatores de vulnerabilidade socioambientais devem ser considerados para as ações de resolução ou minimização das consequências dos conflitos e dos riscos socioambientalmente produzidos na cidade contemporânea. Para Beck, é impossível pensar em riscos sem considerar a vulnerabilidade social, pois segundo ele:

³ Compreende-se como políticas públicas, o estabelecimento de metodologia apropriada para o trabalho jurídico que permita descrever e compreender, segundo as categorias do direito, uma ação governamental determinada e analisar juridicamente o seu processo de formação e implementação. (BUCCI, 2008 páginas 225-260)

“Além do mais, sem o conceito de vulnerabilidade social é impossível compreender os riscos sociais e políticos da mudança climática. A noção de que catástrofes naturais e vulnerabilidade social são os dois lados da mesma moeda é uma ideia corrente para um modo de pensar que vê as consequências da mudança climática como um coproduto. Nos últimos anos, porém, a vulnerabilidade social se tornou uma dimensão fundamental nas análises sobre desigualdade social na sociedade mundial de risco: processos e condições sociais produzem uma exposição desigual a riscos que mal podem ser definidos, e as desigualdades decorrentes devem ser vistas principalmente como expressão e produto das relações de poder no contexto nacional e global.” (BECK, 2011 página 366).

Ocorre uma grande dificuldade hoje em dia em planejar as cidades com real inclusão social e sem danos socioambientais, sempre havendo um “efeito colateral” na aplicação de políticas públicas. Considerando o modelo de desenvolvimento vigente, fazem parte da construção desses conflitos, os agentes econômicos, os Estados e parceiros privados (LEVY, 2008).

O modelo de desenvolvimento atual, não costuma trabalhar com a prevenção, em direção a prevenção de riscos e conflitos, mas sim na compensação e mitigação, agindo apenas quando o dano está aparente e a violação de direitos já ocorreu. (LEVY, 2008).

“Ressalta-se a imprevisibilidade do risco: os efeitos colaterais do incomparável avanço científico e tecnológico hodierno não poderiam sequer ser imaginados pelos seus idealizadores. [...] a ambivalência dos riscos estaria no fato de a resolução de determinados problemas gerarem outros problemas.” (LEVY, 2008, página 120).

Nota-se o quão complexa se torna a formação socioambiental dos riscos e conflitos urbanos, uma vez que se relacionam diversas questões relacionadas às próprias relações sociais e as relações de urbanidade, ainda a motivações políticas, econômicas, culturais e de prevenção, por interesses (LEVY, 2008).

Nesse sentido, o poder público e planejador das cidades, agindo de modo paliativo nas problemáticas de planejamento urbano, atuam sem definir estratégias de prevenção aos impactos no meio ambiente e na sociedade, sendo a apropriação

do espaço urbano movida por demandas e interesses próprios. Somada aos interesses e necessidades da população mais vulneráveis e em contraponto os interesses e necessidades de parte mais bem-sucedida economicamente da população. Fica evidente o modo de produção do conflito e do risco socioambiental nas cidades.

A justiça ambiental entra nesse contexto como uma forma de distribuição uniforme dos riscos produzidos pela sociedade entre si. A teoria do reconhecimento de Honneth (2009) abarca conflitos sociais advindas de desrespeitos sociais, que envolvam relações entre humanos e natureza. (BAGGIO, 2008), por isso cabe uma reflexão acerca das motivações sociais que levam ao conflito urbano entre o direito à moradia e ao ambiente equilibrado.

Para Honneth (2009) os conflitos sociais surgem como uma busca individual de cada ser pelo reconhecimento, quando um grupo de pessoas com as mesmas necessidades de reconhecimento se encontram, nascem as lutas e os conflitos sociais e possuem como consequência principal o progresso moral das relações sociais e o aumento de integração social. Segundo o autor existem três formas de reconhecimento, o direito, o amor e a solidariedade.

A primeira forma é resultado de vínculos fortes, como o materno, em que o ser se reconhece como sujeito de necessidades, aprendendo a viver de forma autônoma, criando um elemento de autoconfiança. Na segunda dimensão, a jurídica, forma-se o auto e mútuo respeito entre atores, à medida que os sujeitos se reconhecem como titulares de direitos. Por fim, na dimensão da solidariedade ocorre a aceitação recíproca dos valores individuais, buscando os agentes afirmar o valor de suas capacidades associadas à sua forma de vida, nessa terceira dimensão é gerada a autoestima, que permite aos sujeitos referirem-se positivamente as suas propriedades e capacidades concretas. A luta por um reconhecimento, em âmbito da justiça ambiental, ocorre nas últimas duas esferas da teoria proposta por Honneth (2009).

Na dimensão jurídica, por exemplo, cada sujeito reconheceria o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que é um direito fundamental previsto em nossa Constituição Federal. Já na terceira dimensão, da solidariedade, acontecem as relações entre os sujeitos a respeito da natureza e do homem com a natureza, e são essas relações que devem estar revestidas de ética, pois uma concepção de Justiça Ambiental que supere as questões distributivas e represente

uma das formas do progresso moral da sociedade depende da subjetividade de cada cidadão e a educação ambiental para torná-lo capaz de conhecer e lutar por seus direitos e ainda obter consciência de que todos devem manter o ambiente equilibrado (Honneth, 2009).

Argumentada na lógica de desenvolvimento capitalista, a sociedade divide-se em classes sociais, o que favorece a forma de reconhecimento de desigualdades sociais e, com elas, as comunidades mais carentes e vulneráveis. Essas comunidades encontram-se situadas em locais de maior risco ambiental pelos próprios entes públicos, em atos reconhecidos pela legislação, levando a necessidade de um conflito que pode lesar o meio ambiente, no caminho de sua luta pelo direito à moradia. (LEVY, 2008).

A origem dos conflitos sociais pode estar relacionada aos riscos desproporcionais que parte da população está exposta, por condicionantes capitalistas de apropriação do espaço e da natureza. A justiça ambiental, deve distribuir esses riscos de forma igual a todos, além disso deve indicar as ocorrências de negação do reconhecimento, pautadas na relação entre meio ambiente e direitos fundamentais. (BAGGIO, 2008).

3.2. A (in) Justiça Ambiental

Após a revisão bibliográfica sobre a regularização fundiária e as áreas ambientalmente vulneráveis, aponta-se nesse item reflexões sobre a (in) justiça ambiental, partindo dos conceitos introdutórios, principais indicadores e categorias de análise acerca de conflitos socioambientais.

3.2.1. Conceito e Origens

O conceito de justiça é amplamente complexo, assim, a justiça ambiental não poderia ser diferente. Bell (2004) aponta que a teoria de justiça Rawlsiana pode auxiliar na concepção de justiça ambiental, a partir da concepção liberalista que o autor traz da justiça, com princípios de justiça às futuras gerações. Acredita-se que é produzida a injustiça ambiental, segundo o discurso de Bell (2004) sobre o conhecimento de que a população de baixa renda e minorias sociais, em sociedades democráticas liberais. Essas sofrem cargas desproporcionais de riscos

ambientais, essas cargas são caracterizadas pelo autor, como necessárias para o desenvolvimento das sociedades liberais, devido ao fracasso das democracias liberais existentes em cumprir os princípios liberais da justiça.

A origem dos movimentos por justiça ambiental surgiu através de movimentos de luta contra o racismo ambiental e ganhou força ao longo do tempo com o surgimento de grupos comunitários organizados para reivindicar direitos humanos, civis, sobre a terra e a soberania, a sobrevivência cultural, justiça racial e social, associados ao desenvolvimento sustentável e o fim das injustas políticas ambientais e de desenvolvimento insustentáveis. (BULLARD, 1994).

O Movimento por Justiça Ambiental Americano define esse conceito como:

“Condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulamentações ambientais. (BULLARD, 1994).

Para Alier (2018 página 229) *“justiça ambiental é uma expressão que possui maior proximidade com a sociologia ambiental e o estudo das relações étnicas do que com a ética ambiental ou a filosofia “*, em sua obra o autor trata de temas relacionados à justiça ambiental ligado aos conceitos sociológicos. E aponta sua relação com conflitos socioambientais:

“Na realidade, a terminologia “justiça ambiental” poderia ser aplicada aos conflitos históricos associados ao dióxido de carbono de enxofre, aos casos de Chipko e de Chico Mendes, [...] aos conflitos relacionados aos atingidos por barragens, à luta pela preservação dos mangues e muitos outros casos ao redor do mundo, que às vezes possuem ligação com a questão racial e eventualmente não. (ALIER, página 230).

A injustiça ambiental é uma condição de desigualdade, operada e sustentada por mecanismos sociopolíticos, que destinam a maior parte das consequências dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos discriminados, marginalizados e vulneráveis da sociedade. (SILVA, *et al.* 2013). Ou seja, uma condição de justiça ambiental seria

estabelecida comum a igualdade sócio político de poder e tomadas de decisão, sem acarretar consequências para grupos sociais vulneráveis.

Diante dessas compreensões acerca do conceito de justiça ambiental, compreende-se que, independente do viés em que é discutido, sempre está associado aos conflitos socioambientais e aos impactos desproporcionais sofridos por parte da população com menor renda, devido às ações humanas relacionadas com recursos ou apropriações ambientais. Esta pesquisa utiliza o conceito de justiça ambiental para a percepção de compreensão e possíveis resoluções de conflitos socioambientais distributivos entre o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

Neste sentido é importante compreender que o sistema legal que rege os direitos à moradia e ao meio ambiente é a Constituição Federal de 1988, e da origem as políticas públicas que devem possibilitar acesso á eles, de forma justa ambientalmente.

3.2.2. Indicadores de (in) Justiça Ambiental

A desigualdade ambiental ainda assombra parte da população na aplicação das políticas públicas e normas legais. Um estudo realizado por Frasson (2018) apontou a desigualdade na distribuição de abastecimento de água, durante a crise hídrica ocorrida em 2015 no Estado de São Paulo (SP), onde foi problematizado o reforço das desigualdades socioeconômicas na escolha geográfica de distribuição de água durante uma crise hídrica de racionamento na distribuição.

Frasson (2018) analisou as políticas públicas para tomadas de decisão na distribuição das restrições de distribuição de água na crise de escassez, com foco nas inequidades entre os bairros e dados como topografia e localização usados como justificativa para explicar as variações de acesso á água. Nota-se que em casos brasileiros a localização da população nas cidades, em sua maioria é o fator determinante para escolha de distribuição de maior impacto negativo na distribuição de acesso à infraestrutura.

A opção locacional nas cidades para habitação da população de baixa renda também tem sido alvo da injustiça ambiental, frequentemente pessoas com baixo poder aquisitivo ocupam áreas de risco ambiental devido ao alto valor aquisitivo do território. Considerando isto, a investigação de área de risco ambiental e áreas

ambientalmente vulneráveis possuem caráter estratégico, a fim de evidenciar a correlação da escolha locacional, exposição e sobreposição cumulativa de riscos ambientais às diversas formas de desigualdade social e residencial, que indicam injustiça ambiental, conforme exposto no Quadro 3 (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009).

Quadro 3: Indicadores de Injustiça ambiental

Autor	Objetivo	Indicadores	Resultados
FASE e FIOCRUZ, 2006.	Conflitos envolvendo a injustiça ambiental e saúde no Rio Grande do Sul	Favelização Falta de Saneamento básico	A ocupação de 20 famílias em um prédio desocupado pela Prefeitura de Porto Alegre foi alvo de um processo de reintegração de posse, sem conciliação sobre o destino das famílias ocupantes. O imóvel foi demolido por apresentar riscos de desabamento.
Marques e Torres, 2001	Sobreposição espacial cumulativa de riscos ambientais e desigualdades sociais e residenciais	Risco urbano (ocupação em áreas inundáveis, áreas com alta declividade e com risco de desabastecimento de água);	Identificação de pobreza e risco urbano associados. Reforçando a presença de injustiças ambientais causadas por diversos mecanismos, como o mercado de terras que torna as áreas com maior risco, mais acessíveis para a população de baixa renda.
ASCELRAD e TORRES, 2002	Identificar indicadores da desigualdade ambiental (injustiça social)	Pobreza Riscos associados a: Deslizamento de encostas Soterramento Saneamento Alocação de empresas poluentes Resíduos tóxicos Projetos mineradores Construção de barragens Desertificação	Foram identificadas maiores fontes de risco em São Paulo em áreas com população de baixa renda. Evidenciando uma forte relação entre áreas de maior índice de exclusão social com áreas de maior risco ambiental. Houve também a constatação da relação de raça com a desproteção ambiental, através do cruzamento do número de acesso ao saneamento básico e a variável cor.
Alves e Torres, 2006	Identificar as principais	Características sócio demográficas	Quanto mais baixa a renda, maior é a proximidade de cursos d' água

	características sócio demográficas das famílias e domicílios localizados em área de risco ambiental	condições ambientais e de localização de domicílios (qualidade da construção, presença de ratos e baratas, fumaça na vizinhança, acesso á rede de esgoto, localização em relação á favelas)	(menos de 20 metros de proximidade). Também as áreas mais próximas dos cursos d'água possuem piores níveis de acesso á infraestrutura, menor educação e níveis de renda.
		Vulnerabilidade social (acesso à infraestrutura urbana, características socioeconômicas e demográficas, condições de moradia e habitabilidade e vizinhança)	
		Proximidade de curso d'água	
Morato, Kawakubo, Luchiari. 2005	Analisar a qualidade ambiental de cada setor censitário, a partir de indicadores considerados relevantes para assegurar a qualidade de vida e a saúde da população, bem como as desigualdades espaciais na distribuição dos índices de qualidade ambiental	Coleta de lixo	As áreas com piores índices estão desprovidas de serviços públicos e são habitadas por população de mais baixa renda. As áreas com péssimas condições ambientais são as mais acessíveis para a população de baixa renda.
		Presença de vegetação	
		Domicílios improvisados	
		Abastecimento de água	
		Esgotamento sanitário	
		Renda	

Fonte: Adorne da Silva, adaptado de Acselrad, 2009.

No Quadro 3 constata-se uma relação entre pobreza e a falta de acesso aos serviços públicos em São Paulo, onde as habitações com os piores índices de qualidade ambiental, conforme estudos apontados por Acselrad (2009).

O próximo capítulo pretende investigar como a justiça ambiental compreende e pode resolver conflitos dessa natureza.

3.2.3. A (In) Justiça Ambiental na Resolução de Conflitos Socioambientais em Áreas Ambientalmente Vulneráveis

Considerando que a pesquisa se propõe a analisar as formas em que a nova Lei de REURB viabiliza a conciliação de conflitos socioambientais de moradia em áreas ambientalmente vulneráveis, fornecendo um cenário de justiça ambiental, propõe-se também a análise das formas de reconhecimento do direito, segundo Honneth (2009). Cabe a seguinte reflexão ao propor essa análise: Será que ao serem reconhecidos legalmente, os direitos à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrados, ocorrem na perspectiva da justiça ambiental?

Segundo Acselrad *et al.* (2009), os modelos de resolução de conflitos normalmente utilizados na esfera de conflitos entre comunidades e instalações industriais é a mediação de conflitos. Nesse modelo ocorrem transferências de apropriações de bens naturais, que passam da comunidade para as indústrias. Nesse processo os bens, que eram utilizados culturalmente para a sobrevivência pelas comunidades, passam a ser utilizados de forma comercial pela indústria.

Fazendo uma analogia a este processo, tal como citado por Acselrad *et al.* (2009), o território ambientalmente vulnerável (áreas de risco e APP), utilizado pela natureza em seus processos naturais, passam a ser utilizados pela população como território (moradia e comércio), passando a possuir características usuais distintas. A questão é: Como a natureza defende seu ponto de vista nessa mediação?

Para compreender essas questões propostas neste capítulo, é necessária uma revisão sobre como o direito pode reconhecer os indivíduos sociais e ambientais nesse conflito e levar a uma solução justa ambientalmente, ou seja, sem provocar novos conflitos ou gerar mais riscos.

No que tange a questão do ponto de vista das áreas ambientalmente vulneráveis, essas são impossibilitadas de propor medidas de mediação de forma diretamente estabelecidas no direito. Porém a natureza sempre sobrevive adaptando-se às circunstâncias em que lhe são apresentadas. Por exemplo, o corpo hídrico ocupa áreas maiores quando ocorre maior precipitação hídrica (chuva), conforme ilustrado na figura 1, Tucci e Mendes (2006) apontam que:

“A inundação do leito maior dos rios é um processo natural, como decorrência hidrológica das águas. Quando a população ocupa o leito maior, que são áreas de risco, os impactos são frequentes. (TUCCI e MENDES, 2006, página 121).

Figura 2:Características do leito do rio



Fonte: TUCCI e MENDES, (2006)

Sendo assim, a forma que a natureza ocupa o espaço, não é estabelecido pela lei, mas sim por processos naturais em permanente transformação e, mesmo que a sociedade ocupe o espaço que naturalmente é ocupado por recursos e aspectos da natureza, como a água, por exemplo, a relação entre a população ocupante e a natureza ocorrerá invariavelmente: a água vai permear os espaços físicos possíveis e escoar para onde lhe for ainda fisicamente viável, e esse processo ocasionará riscos e impactos para a sociedade e o próprio curso hídrico.

Nesse ponto de vista de apropriação do espaço pelos recursos hídricos, são realizados planos de gestão em escala de bacias hidrográficas, que serão discutidas mais profundamente no capítulo a seguir, por ora cabe a diferenciação da visão de escala entre bacias hidrográficas e cidades, pois bacias hidrográficas podem englobar mais de uma cidade ou município. Também cabe refletir acerca dos impactos gerados por esse processo, a fim de compreender onde se encaixa a justiça ambiental tratada nessas dinâmicas durante a análise desenvolvida nessa pesquisa.

Os impactos ambientais são definidos como alterações causadas por ações humanas no meio ambiente em um ou mais de seus componentes (MOREIRA, 1992). Para compreensão das dinâmicas de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis é necessária também a compreensão de impactos socioambientais cumulativos, esses são caracterizados por serem resultados de uma ação que se somam a outras ações do passado, presente e futuro, tornando-se recorrente

temporalmente ou agravando determinadas áreas, modificando ambientes significativamente (WAMBACK e HILDING-RYDEVIK, 2009); (COOPER, 2004).

Destarte, podemos compreender que os impactos gerados nas cidades são disseminados em seu espaço e atingem a população residente, enquanto a gestão desses impactos é realizada por medidas desenvolvidas dentro da cidade através de meios legais, daí uma forma de reconhecimento através do direito. Essa gestão do ambiente urbano também pode ser feita de acordo com a sua relação de dependência da água, por meio do plano de bacia hidrográfica no qual pertence. Através do plano de bacia hidrográfica, nesse cenário, existem outras cidades que interferem umas nas outras, transferindo impactos. (TUCCI, 2012).

Sendo assim, em áreas de ocorrências de interação entre moradia e recursos hídricos (áreas ribeirinhas e de APP), para evitar a disseminação ou ocorrência de impactos ao longo corpo hídrico, deve ser levada em conta essa possibilidade e um planejamento no nível de bacia hidrográfica e não apenas municipal. Nesse sentido, podemos introduzir a questão de justiça ambiental, avaliando possibilidade de resolução de um conflito causar o surgimento ou agravamento de impactos.

Outro ponto para análise é a forma de reconhecimento que o direito aborda essas questões, pois algumas ações sociais condicionam os riscos e impactos nas áreas de leito maior dos rios, como citado abaixo:

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano das cidades geralmente não existe nenhuma restrição quanto à ocupação das áreas de risco de inundação e a sequência de anos sem enchentes é razão suficiente para que empresários desmembrem estas áreas para ocupação urbana; [...]. Invasão de áreas ribeirinhas, que pertencem ao poder público, pela população de baixa renda; [...]. Ocupação de áreas de médio risco, que são atingidas com frequência menor, mas que quando o são, sofrem prejuízos significativos [...] (TUCCI e MENDES, 2006, página 122).

Os planos diretores em geral abordam questões referentes ao direito à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado, porém, como apresentado no parágrafo anterior, o direito à moradia vem seguido de outras questões, quando associados a áreas ambientalmente vulneráveis, dando preferência para as ocupações em detrimento a preservação do ambiente equilibrado.

Os maiores impactos ocorridos com essas ocupações, em geral, são: *“prejuízos de perdas materiais e humanos; Interrupção da atividade econômica nas áreas inundadas; contaminação por doenças de veiculação hídrica”* (TUCCI e MENDES, 2006). E sabendo disso, ainda assim existem muitas ocupações em áreas de risco e conseqüentemente se existe o risco, existe a possibilidade de transferências de impactos, em escala de bacia hidrográfica.

Os municípios realizam planos, tais como os habitacionais e os de REURB em seu território. Muitas vezes a forma de reconhecimento à moradia nesses planos não considera os efeitos cumulativos de habitações em áreas ambientalmente vulneráveis e seus impactos. Assim, pode ser que nem toda forma de reconhecimento de direito é justa ambientalmente e a forma de reação da natureza à mediação proposta para resolução desse conflito pode ser sua forma de adaptação ao ocupar novos espaços como território que antes não eram ocupados.

Um exemplo, que corrobora com o parágrafo acima é o caso da ocupação no reservatório Billings na Região Metropolitana de São Paulo. Ocorreram diversas obras técnicas de engenharia nos recursos hídricos da região, devido a demanda urbana por energia e abastecimento de água e ocorreram impactos sobre a população e o ambiente da região. (TUCCI e MENDES, 2006, página 125).

Inicialmente foi construída em 1901 a barragem de Edgard de Souza no seu primeiro estágio para atender com energia a cidades de São Paulo. O sistema energético atual foi planejado pelo eng. Billings da empresa Canadense que explorava energia na cidade. [...] A Billings tinha duas finalidades, armazenar os volumes excedentes de inundação e regularizar a vazão para geração de energia. [...] Considerando que nesta área existem enchentes importantes, o sistema foi projetado também para levar em conta as inundações Este sistema entrou em funcionamento na sua totalidade na década de 50, quando o espaço urbano de São Paulo ainda não era tão denso, principalmente nas bacias afluentes ao rio Pinheiros. **Com a ocupação da cidade as inundações do rio Pinheiros aumentaram em frequência e magnitude com a urbanização. (grifo nosso)** [...] Por alguns anos (década de 80) o sistema de energia foi considerado por parte da população como o culpado pelas inundações. No entanto, **vários estudos demonstraram (Tucci et al, 1989) que na realidade os impactos eram devido ao crescimento urbano descontrolado e forma de projetar a drenagem da cidade, que simplesmente amplifica as inundações. Devido a urbanização, a**

qualidade da água também ficou totalmente degradada pela falta de tratamento dos esgotos sanitários e pela carga significativa do escoamento pluvial. (grifo nosso). Portanto, os potenciais mananciais de abastecimento de água foram sendo perdidos pela poluição da própria cidade que não controlou os seus efluentes. (TUCCI e MENDES, 2006, página 125 e 126. Negrito nosso).

A injustiça ambiental aparece, não pela falta de reconhecimento dos direitos fundamentais para a população, mas quando parte da população é afetada pela aplicação do direito à moradia para alguns em detrimento do ambiente equilibrado para outros. Isto é, durante o crescimento da população, foram também aumentando os números de ocupações em um território ambientalmente saturado e que não comporta mais ocupações, pelo menos não do modo convencional e os impactos supralocais ocorrem.

Dessa forma, retomando Honneth (2009, página 211), para resolução desse conflito entre o direito à moradia e ao ambiente equilibrado cabe uma última reflexão. O autor aponta que a privação de direitos e a exclusão são formas de desrespeito nessa estrutura de relações de reconhecimento.

De acordo com o apresentado no capítulo anterior, um reconhecimento de direitos (como o de moradia) pode tornar-se uma exclusão, quando esse direito define que um local ambientalmente inadequado para moradia, pode ser ocupado com essa finalidade, ao invés de ocorrer realocação para um local adequado. Seguindo o pensamento de Beck (2011), o consentimento sobre a moradia em locais que apresentem risco, com o empenho de resolução do mesmo através de medidas construtivas, podem, mesmo assim, conferir riscos futuros para a comunidade. Por outro lado, a realocação para uma área segura, pode ser muito mais eficiente para a prevenção do risco. Logo, o reconhecimento de moradia em área de risco, exclui a comunidade ao acesso às áreas mais seguras da cidade.

Quando ocorre um direito de moradia em áreas de risco, geralmente por populações mais carentes, tornando-os vulneráveis é possível também, ocorrer a exclusão, mesmo de forma reconhecida em lei. A exclusão da população mais carente, exercendo seu direito de moradia em locais de risco e a negação do direito ambiente equilibrado, que respeite e reconheça que a natureza necessita de espaços para garantir seu equilíbrio.

No próximo tópico, será contextualizada a região onde o estudo de caso está inserido e o planejamento urbano e ambiental da mesma, para melhor compreensão da escolha deste local para estudo de caso.

3.3. A Formação das Políticas Públicas de Regularização Fundiária Urbana e Ambiental no Brasil, no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre

3.3.1. Ocupação Urbana Frente às Áreas de Risco:

A regularização fundiária urbana é um importante instrumento de gestão da cidade, visto que muitas pessoas vivem em situação de informalidade em suas residências e sem infraestrutura adequada. Apesar disso, a possibilidade de moradia em áreas ambientalmente vulneráveis demonstra conflitos socioambientais complexos. Com isso busca-se compreender a formação da nova REURB e sua capacidade de conciliação desses conflitos em áreas ambientalmente vulneráveis.

Torna-se aconselhável a aprovação de REURB em núcleos urbanos informais consolidados, localizados em áreas de preservação permanente e em área de risco, com base em fundamentação em parecer técnico por órgão competente e decisão administrativa municipal. (OLIVEIRA, 2019). A crítica que se faz a essa questão é o atual cenário de risco na Região Metropolitana de Porto Alegre (RS), por exemplo, como descrito ao longo do texto. Em locais com grande número de áreas ambientalmente vulneráveis caracterizadas pelo risco, existe uma sensibilidade no que tange às regularizações fundiárias.

Considerada uma diretriz de extrema importância para esta questão, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), Lei nº 12.608/2012, estabelece diretrizes para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para adoção de medidas necessárias à redução de riscos e desastres. Em seu artigo 3º estabelece que a PNPDEC deve ser integrada, entre outros, ao ordenamento territorial, meio ambiente e gestão de recursos hídricos e políticas públicas.

A PNPDEC também estabelece como diretriz a bacia hidrográfica como unidade de planejamento para ações de prevenção de desastres de extremos hídricos, o que leva este estudo a considerar o estudo de caso, apresentado no próximo capítulo, em seu contexto de bacia hidrográfica. Entre seus objetivos cabe destacar:

[...] IV - Incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;

VI - Estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização

XI - Combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; (grifo nosso).

XII - Estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro [...]; (Art. 5º, Lei nº 12.608/2012).

A partir da promulgação dessa Lei, os municípios passam a ter a competência de criar e manter o cadastro nacional de municípios em áreas de risco e juntamente com a União, os municípios devem identificar e mapear áreas de risco. Sob responsabilidade dos municípios fica a articulação das normas de prevenção e combate a desastres aos planos diretores e a promoção de fiscalização de áreas de riscos, inclusive vedar novas ocupações nessas áreas. (Art. 8º Lei nº 12.608/2012).

A atuação preventiva, em âmbito urbano, vem dada pelo Estatuto da Cidade, com redação PNPDEC (Lei nº12.608/12), em seu Art. 2º:

[...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; [...]

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012) (Art 2º, Lei nº 12.608/2012).

As políticas públicas de ordenamento territorial são compostas por: políticas de defesa civil, recursos hídricos, saneamento, habitação e, mais recentemente, pelo Estatuto da Metrópole (Lei 10257/2001). Essas políticas devem estar presentes nos planos diretores municipais.

As áreas de risco de inundações e de escassez hídricas, podem alterar e estabelecer padrões de ocupação do solo (Art. 7º, II, Lei 9.433/97). Através dos planos de gestão de recursos hídricos, realizados por Comitês de Bacias

Hidrográficas. Por exemplo, no Rio Grande do Sul ocorreu uma recomendação do Ministério Público Estadual da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos.

A recomendação é de não aprovação de licenciamentos ambientais em áreas de risco de inundação, diagnosticadas por estudos de Fundação Estadual de Planejamento Urbano e Regional – METROPLAN. Conforme a recomendação⁴:

A restrição deverá considerar especialmente os casos de parcelamento do solo urbano para fins de moradia, que ficam peremptoriamente vedados nestas áreas, podendo ser licenciados, no entanto, empreendimentos de outra natureza, desde que plenamente capazes de mitigar o próprio impacto — decorrente das medidas de impermeabilização do solo necessárias à sua implantação — e perfeitamente aptos a conviver com enchentes eventuais ou após a tomada de providências para assegurar o escoamento das águas e desde que não situados nas zonas assim definidas como de passagem de cheia (MINISTÉRIO PÚBLICO RS, 2019).

Frente a essas e outras demandas de ordenamento urbano, em 2012 o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no governo da Presidenta Dilma Rousseff esta previsão de obras do PAC foi parte do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais. Esse Plano possibilitou que os Estados que sofressem com algum desastre natural, pudessem concorrer a recursos através de elaborações de projetos de prevenção. O Estado do Rio Grande do Sul, sendo fortemente atingido por cheias, inundações e estiagens foi contemplado para utilização deste recurso.

Outros estudos sobre desastres naturais da METROPLAN caracterizam áreas de risco de inundações, preveem obras de proteção e orientam ocupações urbanas nessas áreas (METROPLAN, 2018). Os estudos, considerando as bacias hidrográficas como unidades de planejamento, perpassam cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre e evidenciam a necessidade de adequações municipais. Uma das bacias hidrográficas estudadas, foi a bacia hidrográfica do Arroio Feijó, em POA. O diagnóstico sobre essa Bacia Hidrográfica da METROPLAN (2016, página 49) caracterizou a área do Beco do Paulino (área

⁴ Recomendação. Ministério Público do Rio Grande do Sul PROMOTORIA DE JUSTIÇA REGIONAL AMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOS SINOS. Taquara, 22 abril de 2019.

pertencente à bacia do Arroio Feijó) como zona de alto risco, caracterizada por ocorrências de cheias a cada 5 anos. A situação de risco na bacia do Arroio Feijó, não é recente, em 2002 a METROPLAN⁵ já analisou o caso de risco de inundação e fragilidade ambiental da área. Apesar de diagnosticadas áreas de riscos ocupadas na RMPA, o Município é uma das instâncias públicas de gestão territorial que possui controle sobre o território e estabelece as formas de ocupação.

Nesse sentido, os planos diretores, instrumento primordial de planejamento dos municípios, geralmente deveriam acatar todas as orientações legais mais abrangentes (nacionais, estaduais e regionais) sobre as questões relativos a riscos ambientais e adicionar as especificidades locais.

Tendo em vista as especificidades municipais, o Ministério Público do Rio Grande do Sul, lançou uma cartilha com orientações a respeito de ocupações em áreas de risco, nos municípios:

Nesse cenário, o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, deve, atendendo à diretriz do ordenamento territorial, conhecer e mapear as suas áreas de risco ou de suscetibilidades, evitando a ocupação nessas áreas, articulando-se com todas as políticas setoriais para prevenção do risco. E tal diretriz, pela exegese da Lei, não deve se ocupar apenas dos Municípios integrantes do cadastro nacional dos Municípios com áreas sujeitas a desastres, mas a todos os Municípios, como elemento fundamental do direito à cidade e à moradia. Para isso, a utilização dos dados e informações de que disponham a Defesa Civil e o Plano de Recursos Hídricos, é de rigor, integrando-se os para o desenvolvimento da cidade. (MINISTÉRIO PÚBLICO, s/d, pg 46)⁶.

Os planos de recursos hídricos, também são instrumentos de planejamento, objetivam a implementação da política de gerenciamento dos recursos hídricos e deve englobar em seu conteúdo padrões de ocupação do solo, prevendo a proteção

⁵ METROPLAN. Programa Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas. 2002.

⁶ Cartilha sobre ocupação em Áreas de Risco. Ministério Público do RS. Disponível em: < https://www.mprs.mp.br/urbanistico/arquivos/cartilha_areas_risco>, acessado em 15/06/2019.

de recursos hídricos. Machado (2012) destaca a importância da relação entre o plano de bacia e o plano diretor:

O Município não planejará olhando somente para sua realidade política, social e econômica, mas haverá de ter em conta o ecossistema em que está inserido, principalmente a bacia e a sub-bacia hidrográfica de que faz parte. Seria uma aberração jurídica e ecológica deixar o plano diretor municipal de se adaptar às diretrizes do plano de bacia hidrográfica. O Município, como membro do Comitê da Bacia Hidrográfica, tem sua oportunidade de opinar e votar para a elaboração do plano da bacia hidrográfica. Portanto, o plano diretor e o plano da bacia hidrográfica vão interagir-se e completar-se. (MACHADO, 2012, página 451).

Os planos diretores, em casos de sobreposição do seu território no uso compartilhado de bacias hidrográficas com outros municípios, devem considerar um planejamento municipal e estadual, que estabeleçam padrões a serem mantidos de tal forma a não serem transferidos os impactos ou riscos (TUCCI, 2002).

Em suma, o planejamento urbano deve seguir um conjunto de regras estabelecidas legalmente. A legislação federal norteia as leis estaduais e as municipais devem acatá-las e adaptá-las para suas especificidades, o município que planeja seu território sem essas considerações poderá estar impactando locais em escala mais abrangente.

A regularização fundiária, nesse sentido, é uma forma de organizar o espaço que foi ocupado sem um ordenamento seguindo as regras pré-estabelecidas levar as populações uma forma de segurança e ao reconhecimento do seu direito à moradia sadia e acesso à cidade.

A ocupação irregular traz a luz um conflito social relacionado às condições da população em ingressar no mercado imobiliário de forma legal, frequentemente por não possuir condições financeiras ou o conhecimento sobre a legalidade da moradia. Da mesma forma que podem não conhecer as normas legais sobre o ambiente que pretendem ocupar, nem as características ambientais do local e suas possíveis implicações na possibilidade de riscos associadas.

3.3.2. *Legislação Ambiental Urbana*

Tratando-se de um conflito socioambiental entre o direito à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado, considerando que a moradia é realizada através da apropriação do território, já partimos de um ponto complexo que claramente um direito já afeta o outro. Normalmente a moradia conflita com o meio ambiente, pois o ambiente se estabeleceu antes e é modificado pela apropriação humana. O meio ambiente por sua vez pode prejudicar a segurança da moradia devido a seus processos naturais, agravados pela apropriação inadequada.

É um conjunto de informações que monta o cenário ambiental e urbano. Resumi-lo não é tarefa fácil, portanto, esse capítulo se detém a analisar as legislações ambientais que influenciam na formação das políticas públicas pertinentes para a análise proposta nessa pesquisa.

Nesse caso, cabe a análise legal sobre as Áreas de Preservação Permanentes (APP's), consideradas como áreas ambientalmente sensíveis, sobretudo, devido a sua definição, segundo o Código Florestal Brasileiro, Lei 12.652/2012:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Código Florestal Brasileiro, 2012, Art. 3º inciso II).

As APP's são resultantes de características ambientais do território e existem naturalmente no espaço geográfico, são porções do território que por sua disposição natural protegem bens ambientais essenciais, que devem permanecer na sua configuração concebida pela natureza (ROSA, 2011).

Porém, são frequentemente ocupadas para fins de moradia, e nesses casos de ocupações em APP é possível e a regularização fundiária deverá seguir, entre outros os seguintes princípios:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; (CÓDIGO FLORESTAL, 2012, artigo 65, §1º).

Anterior ao Código Florestal de 2012, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), através da Resolução CONAMA nº 369/2006 dispôs possibilidades de intervenções em APP's, nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Nesse caso a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas era possível por se tratar de um interesse social.

O grande norteador para a criação das políticas públicas referente ao meio ambiente é a Constituição Federal, como já citado como um dos motivadores dessa dissertação é o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado (art. 225). Antes desse normatizador, no Brasil já existia a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o que aponta uma prévia preocupação com a questão ambiental e que se adaptou a nova constituição.

A Lei nº 6.938/1981, estabeleceu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), instituindo entidades como responsáveis pela proteção, melhoria e qualidade ambiental, incluindo os municípios, estados e federação (Art. 6º). O SISNAMA estabeleceu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão responsável pelo fornecimento de diretrizes de políticas governamentais e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. (Art. 6º, II).

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros, são:

- I – O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – O zoneamento ambiental;
- III – A avaliação de impactos ambientais;
- IV – O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidora;
- VI – A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental [...] (Art. 9º).

A PNMA considera o meio ambiente como patrimônio público a ser protegido, com ênfase na prevenção do controle ambiental (VERDUM e MEDEIROS, 2006). O Decreto 88.351/83 que regulamenta a PNMA, associou a avaliação de impactos ambientais aos sistemas de licenciamento dos órgãos estaduais de fiscalização e controle ambiental, para atividades poluidoras.

Os estudos ambientais são importantes para compreensão das características ambientais (físico, químicas, biológicas e sociais) da área onde se pretende licenciar alguma atividade. O EIA/RIMA é um estudo completo, no que tange a investigação ambiental e proposições de melhores condutas para a conciliação de urbanização e desenvolvimento econômico com o ambiental, esse estudo foi instituído pela RESOLUÇÃO CONAMA 01/86.

O EIA/RIMA é um estudo elaborado por equipe multidisciplinar, que solicita audiências públicas e um relatório com linguagem acessível para propiciar a população maior possibilidade de participação nos processos de licenciamento ambiental (RESOLUÇÃO CONAMA 01/86).

Em Porto Alegre (RS) a implementação da III Avenida Perimetral foi licenciada pelo órgão estadual Fundação Estadual de Proteção Ambiental -FEPAM através de EIA/RIMA e foi a primeira experiência de implementação de via urbana em uma área consolidada com aplicação desse estudo. Segundo Arioli; Mohr e Schmiditt (2006) a aplicação do instrumento ambiental EIA/RIMA aproximou a Prefeitura de Porto Alegre da comunidade e ocorreram diversas indicações de implementações de equipamentos públicos e melhorias urbanas e ambientais para a localidade, inclusive reassentamentos de moradores.

O Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos passou a prestar mais atenção nos licenciamentos ambientais, resultando no mandato do governador Eduardo Leite na ocorrência de uma grande mudança na legislação ambiental no Rio Grande do Sul, com a modernização do Código Ambiental, a Lei nº11.520/2000 foi substituída pela Lei nº 15.434/2020⁷.

Entre as principais mudanças no Código Ambiental do RS, pode-se destacar a retirada da exigência de estudos de impactos ambientais e respectivo relatório (EIA/RIMA) para intervenções em APP's, afirma que essas áreas são protegidas porém não mencionam regras para intervenções, a supressão de menções à áreas de uso especial, como banhados (Art. 1, VI. Lei nº 15.434/2020).

O novo Código Ambiental do RS foi aprovado em 75 dias, sem passar por comissões de saúde e meio ambiente do Estado e com realização de uma audiência pública, sendo que o antigo código havia sido debatido por nove anos, antes de sua aprovação. (WENZEL, 2020)

A efetivação das políticas públicas de regularização fundiária em áreas urbanas fica a cargo do Poder público Municipal, e as diretrizes e estratégias podem ser determinadas a partir de leis municipais específicas ou contidas no Plano Diretor e na Lei Orgânica do município, e devem estar em consonância com a legislação federal e estadual e englobar as exigências ambientais de estudos e procedimentos administrativos.

Os principais desafios ambientais nas cidades além dos licenciamentos e estudos necessários para instalação de obras e empreendimentos tanto para moradias quanto para indústrias e outras atividades econômicas são relacionados ao saneamento ambiental.

É observada na evolução das políticas públicas uma forte pressão econômica para agilização e simplificação de estudos e análises ambientais. O campo ambiental é multidisciplinar, necessita de tempo para seu reconhecimento, regulação e gestão, bem como é necessário avaliar o ambiente natural e suas alterações ao longo do tempo, fato que pode não ser compreendido corretamente nos processos que envolvem a implantação de empreendimentos próximos aos

⁷ Um dos grandes motivadores para isso, foi tempo de análise dos processos. Os processos de licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul demoravam em média 900 dias para serem analisados no ano de 2014, passando para 86 dias no ano de 2016, devido ao investimento em processos digitais e modernizações nas análises de licenciamentos. (SEMA, 2016).

recursos naturais. No Rio Grande do Sul, por exemplo, assim como em outros Estados brasileiros, parte da desburocratização de processos ocorrem para viabilizar a construção de novos empreendimentos e facilitar instalações econômicas (WENZEL, 2020).

As modificações em licenciamentos (instrumento de aplicação do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA), visam facilitar o desenvolvimento econômico e respingam em processos que facilitam a instalação de condomínio, residências e instalações urbanas em meio às áreas ambientais da cidade. As áreas mais afetadas são as áreas de APP's, banhados e unidades de conservação. Essa posição segue da lógica de que os licenciamentos para essas instalações passam a ser simplistas ou inexistentes.

3.3.3. As Mudanças Legais na Regularização Fundiária Urbana: Substituição da Lei nº 11.977/2009 pela Lei 13.465/2017

A regularização fundiária urbana no Brasil Instituída pela Lei nº 11.977/2009 foi recentemente revogada pela Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018. Este subcapítulo se detém na análise das principais mudanças ocorridas, em especial, sobre a resolução de conflitos entre o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

Inicialmente, a medida provisória que antecedeu essa Lei foi fortemente criticada, entre elas estavam várias inconstitucionalidades relacionadas ao descaso para com o planejamento urbano prévio, o plano diretor municipal e as aplicações da legislação ambiental, nesse caso especificamente através da proposição de suspensão de processos de licenciamentos ambientais. (ADI 5771).

No fim, a Lei foi promulgada com a necessidade de licenciamento ambiental municipal, abarcada em seu art. 12, necessária quando for localizada em área de preservação permanente, unidade de conservação ou área de manancial (áreas ambientalmente vulneráveis).

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas,

sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente. (Art. 12 § 3º, Lei 13.465/2017).

A legislação anterior (Lei 11.977/2009) solicitava licenciamento ambiental em todas as condições locacionais, ainda apontava que em casos onde a REURB abrangesse unidade de conservação de uso sustentável, havia necessidade de obtenção de anuência do órgão gestor dessa unidade. A nova legislação mantém a condicionante de anuência em casos de ocupação em unidades de conservação de uso sustentável, atendendo ao disposto na Lei nº 9.985/2000. (Art 11§ 3º), porém a necessidade de licenciamento ambiental restringiu-se. O licenciamento ambiental, não é mais solicitado para qualquer empreendimento de REURB, pois, passou a ser exigida apenas para áreas localizadas total ou parcialmente em APP, unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, atendendo às exigências dos arts. 64 e 65 do Código Florestal Brasileiro, Lei, nº 12.651/2012 (Art 11§ 2º).

A ocupação em área de preservação permanente na Lei 11.977/2009 era possível se comprovada ocupação até a data de 31 de dezembro de 2007 (Art. 54 § 1º). A possibilidade de REURB em núcleos urbanos informais dentro ou parcialmente presentes em áreas de APP foi ampliada, com a Lei 13.465/2017 para as ocupações comprovadas até o dia 22 de dezembro de 2016 (Art 9º § 2º; Art 11§ 2º). A ampliação de possibilidade de REURB em áreas de APP comprovadamente ocupadas de dezembro de 2007 para dezembro de 2016 indica que essas áreas continuam a ser demasiadamente ocupadas irregularmente ao passar dos anos.

As condições de REURB em áreas de risco geotécnico e de inundações (áreas ambientalmente vulneráveis) em ambas as legislações são tratadas de maneira rasa. A Lei 11.977 de 2009 previa em seu art. 54 § 2º item III a necessidade de *“proposição de intervenção para o controle de riscos geotécnicos e de inundações”*. A nova legislação trata de forma diferente o controle de riscos e medidas de mitigação e compensação ambiental, ela separa as responsabilidades pelas ações conforme a modalidade de REURB aplicada:

Art. 37. **Na Reurb-S**, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais

previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.

Art. 38. **Na Reurb-E**, o Distrito Federal ou os Municípios deverão definir, por ocasião da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela:

I - Implantação dos sistemas viários;

II - Implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, quando for o caso; e

III - implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos, quando for o caso.

§ 1º As responsabilidades de que trata o caput deste artigo poderão ser atribuídas aos beneficiários da Reurb-E.

§ 2º Os responsáveis pela adoção de medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental deverão celebrar termo de compromisso com as autoridades competentes como condição de aprovação da Reurb-E.

A aprovação de REURB em áreas de risco é possível desde que aplicadas às ações de eliminação, correção ou administração dos riscos na parcela por ela afetada (art. 39 e seu § 1º). Em casos de impossibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos aplicados a REURB – S, os municípios deverão realocar os ocupantes. (art. 39 § 2º), em casos de impossibilidade dessas ações em REURB – E não foram encontradas orientações alternativas a não ser a não aprovação de REURB nesse caso, a Lei não sugere a realocação da população ocupante como no caso dessa situação em REURB – S.

Cabe aqui, apresentar também a mudança nas modalidades de REURB, que simplificou sua caracterização de modalidades, abrangendo assim maiores áreas a serem regularizadas. As regularizações na Lei 11.977/2009 eram de interesse social e interesse específico, conforme o art. 487 VII e VIII:

VII – **regularização fundiária de interesse social**: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – **regularização fundiária de interesse específico**: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

A simplificação de processos, além de suprimir a necessidade de licenciamento ambiental, excluiu em alguns casos o prazo mínimo de ocupação, sendo apenas requisito a sua existência até a data de 22 de dezembro de 2016 e de serem declaradas como área de interesse de implantação de REURB, independente de existência de Zonas Especiais de Interesse Social (Art. 18. § 2º). Passaram a ser modalidades de regularização fundiária:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - **Reurb de Interesse Social (Reurb-S)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. (Lei nº 13.465/2017)

Ambas as legislações são lenientes à moradia em detrimento do ambiente ecologicamente equilibrado, baseando-se em condições de melhorias da área ambientalmente vulnerável.

A busca pela melhoria das condições ambientais das áreas através de meios técnicos promovidos pela REURB e atendimento de exigências pré-estabelecidas por legislações ambientais, neste caso pelas Leis 9.985/2000 e 12.651/2012 e as fortes críticas vindas durante a elaboração da Lei 13.465/2017 através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI).

E especialmente considerando o fato da permissão a moradias em áreas ambientalmente vulneráveis, mesmo com garantias de instalações técnicas para melhorias na qualidade ambiental, pois se a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado fosse alvo principal da REURB, não seriam permitidas

ocupações urbanas em áreas necessárias para manutenção e promoção das funções ecológicas naturais do ambiente, nem com medidas preventivas ou corretivas de intervenção qualitativas.

No caso da REURB E, no que tange as áreas ambientalmente vulneráveis caracterizadas por risco geotécnico e de inundação e, por se tratar de população em sua maioria com melhores condições socioeconômicas, as ocupações não apresentam situação de vulnerabilidade tanto quanto a população de menor poder econômico, entretanto o risco continua a existir, como apontado no capítulo 3, com base em Beck (2011). Também se identificou o descumprimento de orientações da Política Nacional de Defesa Civil (Art. 5º e 8º) bem como do Estatuto da Cidade (Art. 2º) referente a vedar ocupações em áreas de risco.

Também foi observada a falta de critérios de avaliação, prevenção e correção de possíveis impactos em longo prazo, cumulativos e distributivos geograficamente resultantes das medidas locais de eliminação, correção ou administração dos riscos área de aplicação da REURB. Ou seja, não é solicitada a verificação e correção de possíveis riscos para além da área alvo de REURB, ficando a mercê de solicitação e estudos dessa natureza a cargo do órgão ambiental licenciador, quando for o caso.

Torna-se preocupante a falta de critérios referente aos riscos de inundação, pois é comum que, em casos de aplicação de medidas de prevenção de tais riscos, ocorra a necessidade de verificação de estudos hidrológicos para garantia de sucesso, já que a água bloqueada de acessar seu espaço natural, acaba deslocando-se para outra área que antes não ocupava, podendo resultar em distribuição de riscos de inundação. (TUCCI, 2002).

A legitimação de posse também foi alterada, passou de título de reconhecimento de posse, convertida em usucapião, para reconhecimento de posse conversível em aquisição de direito real de propriedade. Isso confere ao cidadão o direito de venda do imóvel e a sua inclusão no mercado imobiliário, pois, a propriedade é um direito real (art. 1225, CÓDIGO CIVIL) e dispõem de faculdades como vender, usar, alienar, locar. Já a posse (art. 1196 CÓDIGO CIVIL) é um fato jurídico e o cidadão com posse de um imóvel pode usar esse imóvel, mas não pode por exemplo vender ou reaver.

Neste caso, também é reconhecido pela Constituição Federal (1988) o direito fundamental de propriedade (art. 5º XXII) e a mesma deverá atender a sua função social (art. 5º XXIII). A Constituição ainda define a forma de avaliar o cumprimento dessa função social, em seu artigo 182 § 2º “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*”

Análises já realizadas apontam conflitos nesse cumprimento da função social da propriedade, levando em conta que a nova legislação desconsidera a política urbana e ambiental vigente, desfavorece a provisão de implantação de infraestrutura e favorece grilagem de alta renda.

“[...] a Lei nº 13.465/2017, que tem sido objeto de muita polêmica, altera diversas outras leis, desconsidera a política urbana e ambiental vigente, dispensa a provisão de infraestrutura pelo poder público e acaba favorecendo grileiros de alta renda, acelerando a expulsão dos moradores de baixa renda.” (COSTA, 2019, páginas 74 e 75).

O fato de a nova Lei permitir a titulação real de propriedade e facilitar a compra e venda do imóvel pode facilitar também a distribuição de terras e garantir que pessoas de baixa renda consigam de fato a propriedade de seu território, o processo de grilagem e uso inapropriado desse benefício depende da subjetividade e intenção dos beneficiados, que se agirem de má fé possuirão ainda assim amparo legal para conseguir ingressar no mercado imobiliário.

As simplificações promovidas pela nova Lei REURB realmente facilitam trâmites processuais e conjuntamente podem facilitar a degradação ambiental e ocupação urbana sem planejamento. Com o acesso mais facilitado do que a lei anterior, podem aumentar as demandas de regularização, mais processos e menos estudos ambientais sobre seus impactos, assim como maior diminuição de áreas de preservação permanentes, unidades de conservação e áreas reservadas para proteção de mananciais.

A antiga legislação conceituava área urbana e área urbana consolidada, e indicava condicionantes, agora a REURB trouxe ampliações no conceito relacionado a assentamento, pois o define como núcleo urbano informal (COSTA, 2019), colaborando com a tendência de aumento de áreas aptas a serem regularizadas.

O princípio da legislação de REURB também foi ampliado, incluindo o princípio de franquear participação neste processo. Uma das grandes mudanças que inclinam esta nova legislação ao favorecimento da especulação imobiliária é a ampliação na possibilidade de requerimento e legitimação de REURB, possibilitando essa ação através de incorporadoras e loteadoras (art. 14, III da Lei 13.465/17).

Além disso, a nova Lei de Regularização Fundiária estabeleceu e ampliou a participação ativa dos interessados; viabilização de ação judicial regressiva por particular em desfavor dos realizadores dos atos de desvios que se relacionaram à ocupação; a responsabilização administrativa, civil ou criminal aos atores que deram causa, ainda que sejam os requerentes da REURB. (COSTA, 2019).

Uma mudança em favor da conciliação durante o processo de REURB é a inclusão de mediação (Art. 21 e 34):

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o caput deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem. (LEI 13.465/2017).

As resoluções de conflitos através da REURB contam com a solução através de arbitragem e de mediação. A arbitragem é uma alternativa além do fórum e da esfera judicial, caso a mediação judicial não seja o suficiente. O juiz arbitral não

precisa ser necessariamente um juiz, sendo extrajudicial, permitindo às partes envolvidas escolher quem irá arbitrar sobre o conflito. (LEI 9.307 de 1996)

A mediação serve para estabelecer um diálogo coerente entre as partes para que juntas cheguem a um acordo, com a colaboração do mediador. É indicada para casos onde as partes já tenham um vínculo anterior ou que mantenham relações continuadas. (MEDIAÇÕES BRASIL, 2016).

Para conclusão deste item é apresentado o resumo comparativo e indicativo do referencial dos temas tratados e descritos acima sobre as mudanças na modernização da regularização fundiária urbana no Quadro 4.

Quadro 4: Comparativo sobre Mudanças na Lei de Regularização Fundiária Urbana

TEMA	Lei 11.977 de 2009	Lei REURB 13.465 de 2017
Disposição inicial - conceituação	Art. 46.	Art. 9º
Auto de demarcação urbanística	Art 56 e 57	Seção II Arts 19 ao 22
Legitimação	Art. 59	Arts. 23, 24 e 25
Legitimados	Art. 50	Art. 14
Assentamentos irregulares e núcleos urbanos informais	Art 47. inc. VI	Art. 11, inc. I, II e III
Consolidação do assentamento	Art 47, II	Art. 11, inc III
Princípios	Art. 48	Art. 10
Legitimação e requerimento	Art. 49 e 50	Art. 14
REURB em APP e UC	Art. 54 § 1º(COSTA, 2019) ou Aart 61 § 1º	Art. 11, § 2º (COSTA, 2019) ou art. 11 §§ 2º e 4º
REURB em área de risco	Art. 54	Art. 39
Licenciamento/aprovação Ambiental	Art. 53, § 1º	Art 12
Modalidades de REURB	Art. 47, inc. VII e VIII; Art. 53 e 55	Art. 13, I e II
Procedimentos	Art. 51, § 3º; Art. 47. I e IX; Art. 56; Art. 57; Art. 58; Art. 59; Art. 60; Art. 167, inc.II, 26	Art. 28; Art. 29; Art. 30.
Competência para implementação de infraestrutura	Art. 62	Art37; Art. 38
Redução/Dispensa de área institucional mínima	Art 52	Art. 11, § 1º
Isenção de custos e emolumentos	Art. 68	Art. 11, § 1º a 3º
Mediação	*	Art. 21 e 34

Fonte: Caroline Adorne da Silva

Contextualizada as análises necessárias em seu âmbito legal e institucional para a compreensão do estudo de caso, cabe a apresentação da bacia hidrográfica que contempla a área de estudo que é composta por três municípios metropolitanos, Porto Alegre, Alvorada e Viamão. Sendo assim, no próximo capítulo será apresentada a Bacia do Arroio Feijó e a área do Beco do Paulino, com as análises sobre a influência das mudanças da Lei de Regularização Fundiária e em seguida, as conclusões do estudo.

CAPÍTULO 4: O ESTUDO DE CASO

Compreende-se que uma das formas de reconhecimento da população é o estabelecimento de normas legais, que garantam o acesso aos direitos. Este capítulo busca compreender como o direito lida com a questão de ocupações urbanas irregulares e as diretrizes de ocupação em áreas ambientalmente vulneráveis. Nota-se que as áreas ambientalmente vulneráveis enfatizadas neste estudo, são áreas relacionadas com presença de recursos hídricos. Portanto cabe a análise deste ponto de vista.

4.1. A Contextualização da Bacia Hidrográfica do Arroio Feijó

A Bacia Hidrográfica do Arroio Feijó é uma bacia composta por três diferentes divisões políticas administrativas, frequentemente atingidas pelas cheias do Rio Gravataí e Inundações do Arroio Feijó. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul inclusive possui dois projetos com recursos do Programa Aceleração do Crescimento (PAC) para prevenção de Desastres Naturais do Governo Federal com a finalidade de realizar estudos e obras de proteção nesta Bacia. Essas características tornam a área um exemplo onde se pode investigar a importância do ordenamento territorial para o planejamento de ocupações urbanas, as demandas e os conflitos sociais e ambientais, decorrentes da falta de um planejamento adequado, além da influência das dinâmicas hídricas da bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

A bacia foi estudada em 2011 na Tese de doutorado intitulada “Mapeamento geomorfológico aplicado na análise de impactos ambientais urbanos: contribuições ao reconhecimento de morfologias, morfocronogêneses e morfodinâmicas do relevo da bacia hidrográfica do arroio Feijó – RS”, escrita por Moisés Rehbein. Nesse estudo o autor aponta impactos ambientais decorrentes de ocupações urbanas que provocam alterações em processos morfodinâmicos, como principal, a alteração do sistema hidrológico da vertente e do curso fluvial da bacia hidrográfica de estudo. Segundo Rehbein (2011):

A partir do momento em que a vertente passa a ser ocupada, processo, em geral, iniciado com a retirada da cobertura vegetal, morfogêneses e

morfodinâmicas do relevo se alteram, sobretudo, através de efeitos plúvio-erosivos mais intensos. Há, portanto, aumento do fluxo por terra e conseqüente redução da infiltração. (REHBEIN, 2011. P. 327).

Os impactos ambientais urbanos são dinâmicos, mutáveis e necessitam de consideração dos fatores ambientais, diferentes entre si. Coelho (2001) reconhece os impactos ambientais urbanos como contínuos, sendo assim, torna-se fundamental um olhar para a bacia hidrográfica, como um espaço geográfico e um sistema dinâmico, para identificação dos conflitos de fatores de ocupações urbanas incongruentes com a gestão hídrica.

A bacia hidrográfica do Arroio Feijó também foi área de estudo da pesquisa de mestrado intitulada “Índice de vulnerabilidade como método de análise de risco à inundação da bacia do arroio Feijó, RS”, cujos resultados desta pesquisa realizada por Schneider (2017) apontam os locais de maior vulnerabilidade, entre eles a área de estudo de caso de regularização fundiária, denominada Beco do Paulino.

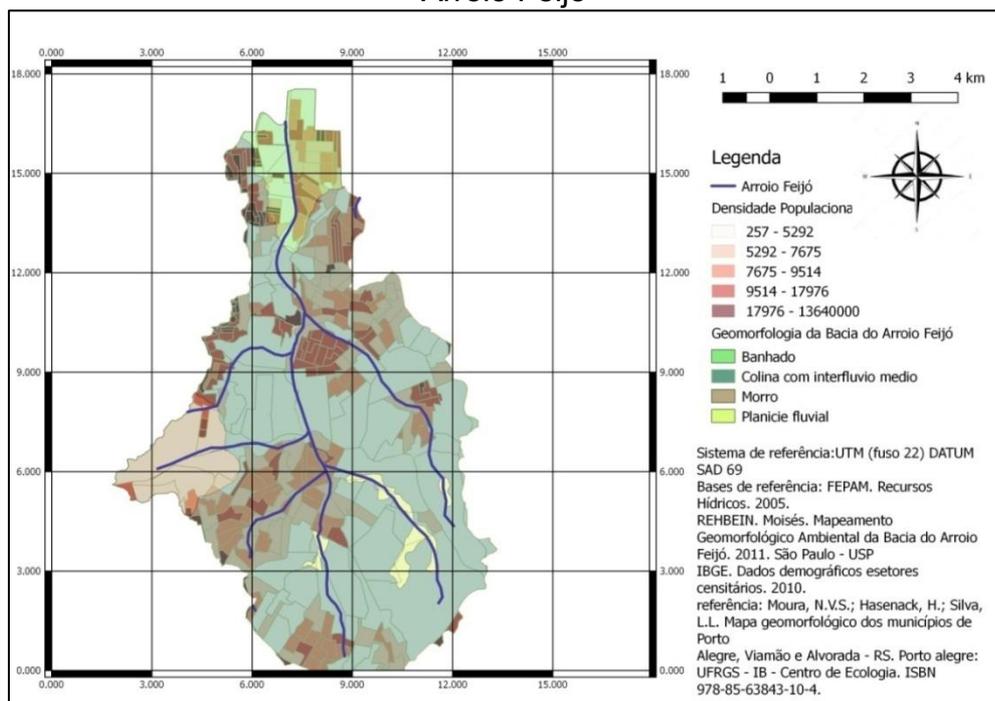
Tanto Rehbein (2011) quanto Schneider (2017) apontam problemas relacionados aos recursos hídricos, mais especificamente de inundação relacionados à alta densidade demográfica e falta de saneamento básico. Devido a essas características, entre outras, a área também foi objeto de estudos realizados pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), os quais fazem parte do Plano Nacional de Prevenção de Desastres Naturais (2016; 2017).

4.2. Aspectos da Ocupação Urbana e Geomorfologia da Bacia

Foi realizada a análise da congruência entre a ocupação urbana e os aspectos geomorfológicos da bacia do arroio Feijó. Para realização da análise foram utilizados dados do censo IBGE (2010), material cartográfico já produzido sobre a região da Bacia do Arroio e geoprocessamento de dados.

A análise aponta que a ocupação urbana no Beco do Paulino ainda não existia na data de elaboração do censo IBGE (2010), indicando a necessidade de coleta de dados primários para melhor compreensão da população residente e o que levou à ocupação desta área, mesmo sendo caracterizada como área de risco ambiental com frequentes inundações.

Figura 3: Densidade populacional sobreposta à geomorfologia da bacia do Arroio Feijó



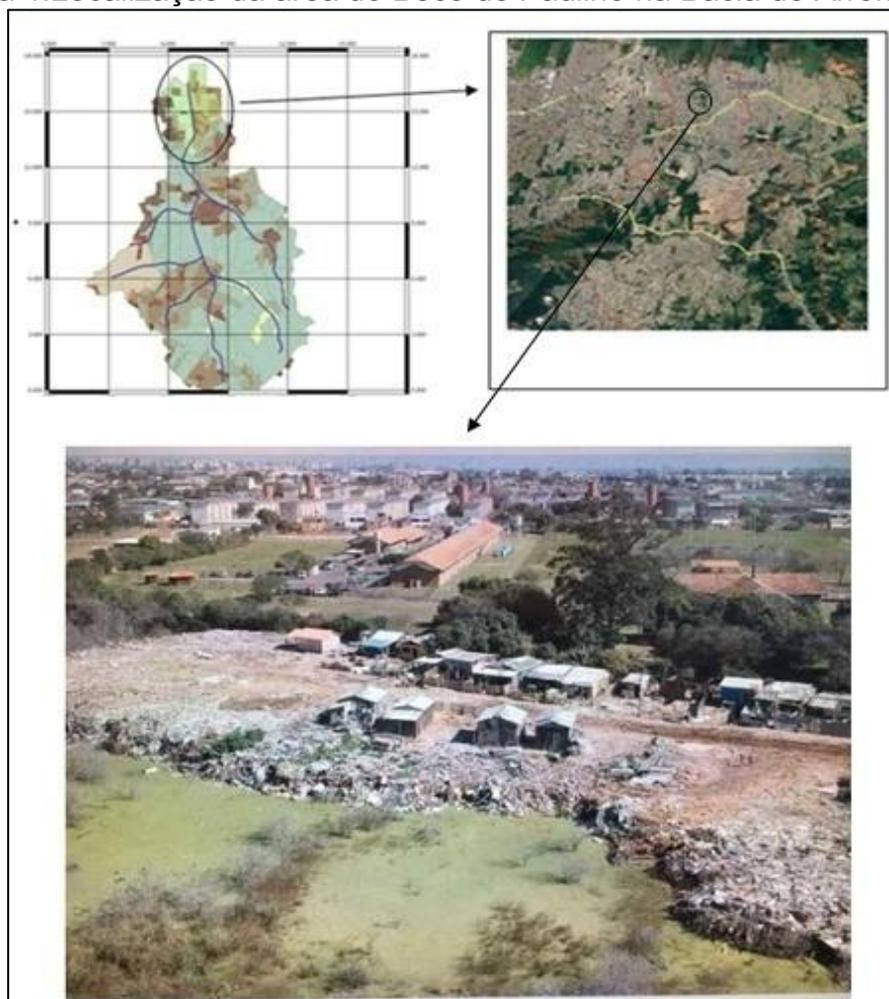
Fonte: Caroline Adorne da Silva

Ocupação urbana em área de banhado: Conforme observado no mapa representado na Figura 3 (com destaque na Figura 4) o exutório da bacia do Arroio Feijó é naturalmente uma área de banhado, mas devido à ocupação urbana, sofreu aterramentos para possibilitar a construção de moradias e atualmente é um local de densidade populacional.

Segundo Carvalho e Ozorio (2007) pode-se afirmar que:

Os banhados formam-se em regiões planas resultantes de sedimentação ou encordoamentos paralelos à linha de costa, onde a água doce é represada e flui lentamente. A água que abastece os banhados provém de corpos hídricos próximos, como lagoas, lagunas, rios e/ou dos afloramentos do lençol freático e das precipitações pluviométricas". (Carvalho e Ozorio, p. 86).

Figura 4: Localização da área do Beco do Paulino na Bacia do Arroio Feijó.



Fonte: Caroline Adorne da Silva, com base em Google Earth.

Os banhados possuem como característica natural lenta drenagem da água superficial, por isso são áreas úmidas, áreas de grande importância ecossistêmica e hídrica, as alterações causadas pelos usos da terra, sem considerar a capacidade de suporte das zonas de banhado, possuem graves consequências para a população e o ecossistema.

Entre os anos de 1970 e 1980, ocorreu uma intensa ocupação urbana na bacia hidrográfica do Arroio Feijó, sem que estivesse presente infraestrutura adequada, acarretando alterações do ambiente, incluído contaminação de curso hídrico, impermeabilização do solo, aterramento de áreas de banhado, remoção de cobertura vegetal (REHBEIN, 2011).

As alterações causadas pela intensa ocupação urbana nas áreas de banhado do Arroio Feijó resultaram em aterramento de uma área que possuía como

função a regulação de escoamento hídrico em épocas de ocorrência de grandes volumes de chuva, servindo como zona de amortecimento de cheias do Rio Gravataí. Com isto a bacia vem sofrendo constantes inundações urbanas, causando grandes prejuízos, alguns deles incalculáveis à população atingida, de natureza relacionada a danos psicológicos, de saúde pública e perdas de oportunidades econômicas.

Um estudo contratado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) apontou que a área da bacia do Arroio Feijó, somada às outras áreas próximas obtiveram um prejuízo direto e indireto somados de R\$ 304.165.998 reais, apenas em uma das inundações ocorridas, a inundação do ano de 2015 a maior já registrada. (METROPLAN, 2016).

Esta análise aponta que os prejuízos com a falta de planejamento dos usos do solo, somada a desconsideração das características ambientais geomorfológicas e hídricas de um espaço geográfico possui como resultado prejuízos financeiros altíssimos e outros prejuízos incalculáveis intrínsecos a este tipo de situação.

As áreas de banhado se preservadas durante o processo de ocupação urbana, poderiam servir de grande ferramenta para a população e para o poder público como área de amortecimento e prevenção de inundações nas áreas ocupadas. No entanto ao desconsiderar esta função geomorfológica serviu como agravante para problemáticas que afetam as condições de qualidade de vida.

4.3. As mudanças da REURB e a Resolução de Conflitos Socioambientais no Caso do Beco do Paulino na Bacia do Arroio Feijó

Este subcapítulo detalha o estudo de caso e as suas peculiaridades que o fazem servir de modelo de caso real da problemática desta pesquisa. O recorrente conflito socioambiental pelo reconhecimento do direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso, posto diante de um cenário de vulnerabilidade, risco e incerteza.

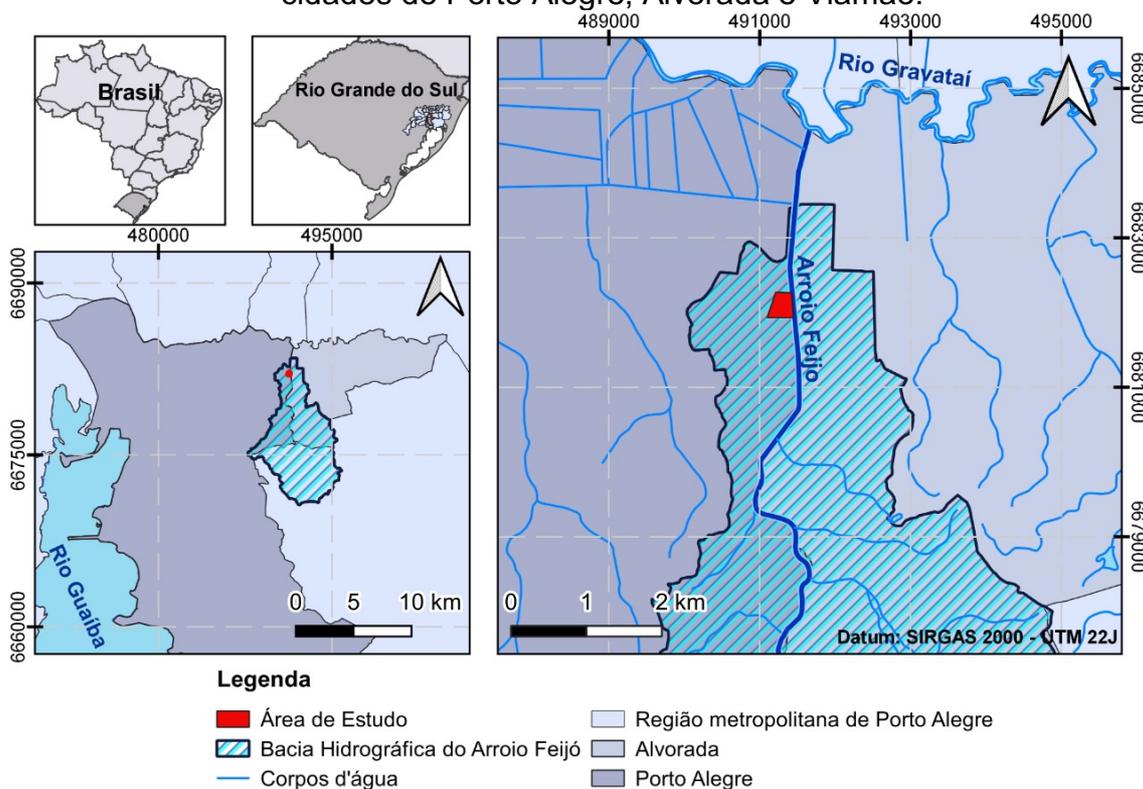
Para a compreensão mais detalhada da área de estudo, foi apresentado o seu contexto regional, agora discorre-se diretamente sobre o caso de estudo. Com base em documentos, notícias e entrevistas, dados coletados com vistas ao entendimento dos fatos de levaram a ocupação da área, como os responsáveis lidaram até o momento do estudo com a situação e como as mudanças legais apresentadas influenciam nesse caso.

Será apresentado o planejamento municipal para a área, conforme o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre - DEMHAB, os usos previstos pelo Departamento de Água e Esgoto – DEMA E, os planos metropolitanos que envolvem a área através da Fundação Metropolitana de Planejamento Urbano e Regional – METROPLAN, entre outros dados relevantes sobre a ocupação.

4.3.1. Usos Previstos pelo Departamento de Habitação Urbana de Porto Alegre (DEMHAB)

A área denominada Beco do Paulino está localizada na Bacia Hidrográfica do Arroio Feijó (Figura 5), na cidade de Porto Alegre (RS), às margens do Arroio Feijó, que divide Porto Alegre de Alvorada. Esta área pertence ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), foi adquirida como alvo de projeto de licenciamento ambiental para servir como aterro de resíduos da construção civil (RCC) provenientes de demolições para construções de residências, conforme o plano de habitação do município de Porto Alegre, para posterior licenciamento de construção de Unidades Habitacionais de Interesse Social e realocação de determinada população.

Figura 5: Localização da Bacia do Arroio Feijó (RS), com destaque para as cidades de Porto Alegre, Alvorada e Viamão.



Fonte: Caroline Adorne da Silva.

O processo de licenciamento ambiental para uso da área originou-se a partir de demandas públicas urbanísticas e ambientais por necessidades de locais para descarte de resíduos de demolições para construção de novas habitações previstas em outras áreas do município. Segundo a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), os usos indicados para esta área se justificam por:

[...] enormes dificuldades de disposição de resíduos sólidos da construção civil [...] além da demolição de prédios em áreas onde serão erguidas unidades habitacionais [...] em conformidade aos Planos de Gerenciamento e Resíduos da Construção Civil – PGRCC's, que deverão ser dispostos nesta área, com intuito de se elevar a cota, já que todos os lindeiros da área, ergueram suas cotas, fazendo com que nossa área, tenha sido alagada por ação pluviométrica. (DEMHAB, 2014).

No documento do processo de licenciamento da área (DEMAHB, 2014), constam observações da Fundação Estadual de Planejamento Urbano e Regional (METROPLAN) sobre esta área ser considerada como área de reservação hídrica

para as cheias do Arroio Feijó, conforme os documentos do Projeto de prevenção de cheias do Arroio Feijó e Rio Gravataí em Porto Alegre e Alvorada (METROPLAN, 2016) e o Plano Municipal de Drenagem Urbana elaborado pelo Departamento de Esgotos Pluviais do município de Porto Alegre (DEP 2005 *apud*, DEMAHB 2014).

Apesar da permissão do plano municipal de PGRCC's para disposição de resíduos de construção civil nesta área, o DEP classifica a mesma como área de uso com finalidade de reserva hídrica, isto é, uma função ambiental. No entanto, as características dessa reserva serão fortemente alteradas pela impermeabilização do solo resultante da disposição de resíduos para o aterramento. Isto indica a possibilidade de que os planos municipais não estejam congruentes.

A demanda demográfica e a luta por espaço e reconhecimento dentro das cidades, encontram dificuldade para que o município cumpra seu papel de mediador, sendo assim, a construção da legislação deve buscar equilibrar as grandes reivindicações na gestão municipal, visto que a lei é para todos.

4.3.2. Investigação do Ministério Público Ambiental sobre Disposição Irregular de Resíduos na Área de Estudo

A área do Beco do Paulino ganhou notoriedade do Ministério Público Estadual do Meio Ambiente através da denúncia feita por um grupo de investigação jornalística da Zero Hora, um jornal que circula diariamente em todo o Brasil, editado pelo Grupo RBS em Porto Alegre/RS.

Durante o processo previsto de solicitação de licenciamento ambiental da área pela PMPA, a área em estudo foi utilizada clandestinamente pela população, para moradia e descarte de calça (resíduos da construção civil). Durante dois meses o grupo de investigação (GDI) da RBS analisou o descarte de resíduos nesta área e descobriu que 16 empresas pagavam para a Associação de moradores Comunidade Associação Chapecoense (CAC) para fazer esse descarte⁸.

A reportagem da Zero Hora também revelou que a população ocupou o local para fins de moradia. Ou seja, um grupo de pessoas ocupou irregularmente o local do Beco do Paulino, formou uma associação de moradores, passou a receber

⁸ Matéria jornalística da RBS, disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/grupo-de-investigacao/noticia/2018/08/terreno-da-prefeitura-vira-deposito-irregular-de-entulho-em-porto-alegre-cjlfaymb1058601qkz15mpn17.html>>, acessada em 03/07/2019.

dinheiro de empresas para descartarem seus resíduos no local, aterrando-o para que fosse possível estabelecer residências em solo firme, visto que a área é um banhado. Isso já vinha acontecendo durante um ano e oito meses, conforme trecho da reportagem:

“Sem saber que estava sendo gravado e falando com a reportagem, Júlio disse ao repórter Fábio Almeida, da RBSTV, que faz parte da associação e que é o coordenador do aterro. O local conta inclusive com uma escavadeira para ajudar a espalhar o lixo.

— Eu cobro conforme a caçamba. A pequena, que eu digo, é aquela pequena de um eixo (*aponta para um caminhão que chegava*), é 50 pila (R\$ 50). A grandona é 100 pila (R\$ 100). Eu já falo pra qualquer um, isso aqui é um troço clandestino, né. Não tem nada seguro, aqui, já falo para os caras. “Já tem um ano e oito meses aterrando — contou.” (ZERO HORA, 2018).

Atualmente há um processo de reintegração de posse dessa área e também existe uma mediação do Tribunal de Justiça (TJ-RS), envolvendo a realização de regularização fundiária e produção de lotes urbanos. (ZERO HORA, 2018).

Após a publicidade da investigação, no dia 30 de agosto de 2018 foi iniciado o inquérito civil referente ao dano ambiental. O inquérito visa esclarecer a deposição irregular de resíduos em área pública (pertencente ao DEMAHB) e a omissão de fiscalização municipal e o dano ambiental. Este processo encontra-se em andamento até o presente momento. O inquérito conta com 20 investigados, entre eles empresas, a prefeitura de Porto Alegre, o DEMHAB e a Associação Chapecoense.

Em virtude da natureza dos resíduos depositados ser desconhecida, com base na caracterização dos empreendimentos investigados, é plausível o questionamento sobre a contaminação da área. Nesse sentido, o inquérito conta com um laudo pericial realizado pela delegacia de polícia de proteção ao meio ambiente (evento 26) que foi concluído em 3 de setembro de 2018.

No laudo pericial em questão, foi identificada deposição de resíduos em área de banhado, o terreno com total de 5.6ha foi encontrado com 39% (2,2ha) de área aterrada. Também foi constatado que no período entre novembro de 2016 e início de janeiro de 2017, ocorreu irregularmente a implantação de um loteamento

unifamiliar, com pelo menos 47 unidades habitacionais (FIGURA 6) sobre o terreno aterrado por resíduos.

Figura 6: Identificação de loteamento unifamiliar e aterro sobre banhado



Fonte: Laudo pericial do Instituto Geral de Perícias (IGP), departamento de criminalística, 2018, página 3. (in) Investigação criminal, Ministério Público. Evento 26.

Os resíduos encontrados na descrição do laudo são classificados como resíduos de construção civil (RCC), resíduos perigosos (resíduos eletrônicos, lâmpadas fluorescentes), resíduos pneumáticos, como destacado (IGP, 2018. Página 4)⁹.

“Os resíduos sólidos observados na área questionada constituindo o aterro, ou aqueles depositados sobre aterro, sejam espalhados ou em forma de pilhas, eram ricos em resíduos característicos da construção civil (tijolos, cimento, pedaços de concreto, telhas, madeiras, etc), mas entre eles também constatou-se a presença de muitos outros tipos de resíduos, tais como: embalagens, sacos e objetos plásticos; roupas, calçados e

⁹ Laudo pericial do Instituto Geral de Perícias (IGP), departamento de criminalística, 2018, página 4. (in) Investigação criminal, Inquérito Civil 01633.000.711/2018. Ministério Público. Evento 26.

móveis inservíveis; embalagens e cacos de vidro; pneumáticos; resíduos florestais; lâmpadas fluorescentes, placas eletrônicas, eletrodomésticos; embalagens de produtos perigosos.” [...] constatou-se pequenos conjuntos de resíduos com características do emprego de fogo [...]” (IGP, 2018. P.4).

Estes resíduos apresentam riscos de agravamento dos impactos provenientes de enchentes, conforme salientado no Laudo Pericial do IGP (2018), página 19 e 20:

[...] O assoreamento de córregos, áreas de várzea e mangues. Pinto (1999) destaca a correlação da ocupação urbana de áreas adjacentes aos cursos d'água e um conseqüente pré aterramento com RCC, de maneira a agravar a ocorrência de enchentes. Este impacto tem caráter e resultado semelhante ao aterro do banhado, como observa do na área questionada.” [...] (IGP, 2018. P. 19 e 20).

Com isso, pode-se identificar que o saneamento é prejudicado ou inexistente na área, cuja ocupação ocorreu após o aterro feito do descarte ilegal de resíduos, sem medidas legalmente cabíveis para garantia de um ambiente sem contaminações. Com a ocupação humana, as condições ambientais tendem a piorar e as condições de saúde humana também são prejudicadas com descarte incorreto e a queima de resíduos identificada, conforme citação extraída do laudo pericial (IGP, 2018, página 21) “*Foram encontrados vestígios de fogo em vários pontos da área em tela*”.

O DEMHAB havia solicitado para a SMAM em 2014 o licenciamento ambiental, porém, antes que a prefeitura aprovasse o processo licenciatório, ocorreu o aterramento e ocupação ambos irregulares na área no ano de 2016, pela população que a ocupa atualmente. Naquele tempo havia a necessidade de licenciamento, porém ocorreu uma alteração na Resolução CONSEMA nº 372/2018, pela Resolução CONSEMA 395 de 11 de abril de 2019 para as atividades classificadas como a constatada na área de estudo, pois já se encontra consolidada a ocupação:

“(CODRAM 3414,40) Parcelamento do solo para fins de loteamento, desmembramento ou condomínio, independente de unifamiliar ou plurifamiliar. Este ramo não envolve a necessidade de licenciamento

ambiental de edificações em zona urbana consolidada conforme definida em Lei” (RESOLUÇÃO CONAMA nº 395/2019. Art. 4ª).

Considerando a necessidade de equilíbrio entre o direito à moradia e ao ambiente ecologicamente equilibrado, cabe destacar a identificação da área naturalmente ocupada por um banhado, teve uma extensão de 22.000m² de área aterrada sobre resíduos, até agosto de 2018 e estima-se o aterramento total em aproximadamente 3 anos, ou seja, até 2021. Apesar da área aterrada e ocupada não estar na APP do Arroio Feijó, ela está em área de banhado, que é caracterizada como APP, conforme a Lei 11.520/2000 (IGP, 2018). Cabe lembrar aqui que a legislação citada pelo IGP para a análise de caracterização de banhado, foi revogada e substituída pelo novo Código Ambiental do RS (LEI Nº 15434 de 2020) que não reconhece mais o banhado citado no laudo, implicando em maiores possibilidades de intervenções e menos restrições para novas construções na área.

Para garantir a mitigação dos impactos das ações humanas no meio ambiente, as atividades constatadas na área são passíveis de licenciamento ambiental e o Laudo Pericial destaca:

“As atividades constatadas na área questionada, aterro de resíduos sólidos e de loteamento unifamiliar, são potencialmente poluentes e necessitam licenciamento ambiental. **A principal atividade realizada** pode ser associada à classificação “3544, 10 – ATERRO DE RCC COM OU SEM TRIAGEM”, conforme a Resolução CONSEMA nº 372/2018, com baixo potencial poluidor cujo licenciamento seria feito pelo órgão ambiental do município (Secretaria do Meio Ambiente de Porto Alegre). **A atividade de loteamento** pode ser associada à classificação “3414, 40 – PARCELAMENTO DO SOLO PARA FINS DE LOTEAMENTO/ DESMEMBRAMENTO/ CONDOMÍNIO RESIDÊNCIAL E UNIFAMILIAR (INCLUINDO EQUIPAMENTOS, INFRAESTRUTURA E TRATAMENTO DE ESGOTO/ETE)”, conforme a Resolução CONSEMA nº 372/2018, com médio potencial poluidor, de porte pequeno, cujo órgão licenciador também seria a Secretaria do Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM). [...]” (IGP, 2018, p. 5).

A análise sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), estabelecido pela lei Complementar nº 434/1999 e modificada pela lei

Complementar nº 646/2010 e nº 667/11, inclui a área na Macrozona 3 (Cidade Xadrez) instituída com objetivo de ocupar a cidade através do estímulo ao preenchimento dos vazios urbanos e da potencialização de articulações metropolitanas e novas centralidades. Na figura 6 é possível identificar a área destinada a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social, conforme destacado pelo IGP (2018, páginas 5 e 6):

[...] “uma porção da área questionada, cerca de 17.500m², faz parte da Subunidade 07 da Macrozona 3, instituída pela Lei Municipal Complementar 799, de 16 de agosto de 2016, Art. 03, como AEIS III – Área Especial de Interesse Social III. As AEIS, conforme a Lei do Plano Diretor, Lei Complementar nº 434/1999 e modificado pela Lei Complementar nº 646/2010 e nº 667/11, são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo. As do tipo III são aquelas AEIS com imóveis não identificados, subutilizados, localizados na Área de ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com intervenção do Poder Público. (IGP, 2018, p. 5 e 6).

Figura 7: Identificação da área pertencente à Subunidade 07 da Macrozona 3, conforme, como área especial de interesse social (AEIS) III.



Fonte: IGP, (2018, p.6).

É importante ressaltar que no inquérito civil, constam cálculos de danos, com base na perda de serviços ecossistêmicos da área de banhado¹⁰. Foram calculados dois valores: o valor referente aos danos ambientais considerando a impossibilidade de recuperação e outro valor e considerando o início imediato das ações de recuperação (este sendo estimado em R\$ 2.295.450,06).

4.3.3. Processo de Reintegração de Posse de Propriedade e Regularização Fundiária

Nesse subcapítulo vamos discutir a dinâmica existente entre a ocupação irregular e o DEMHAB no processo de utilização da área para fins de moradia. Esse processo consta registrado em um documento de solicitação de reintegração de posse da área para que o planejamento original de ocupação fosse concretizado pelo DEMHAB. No decorrer do processo, a legislação modificou as possibilidades existentes para a reintegração e atualmente existe um processo de conciliação e previsão de REURB para a população que reside na área.

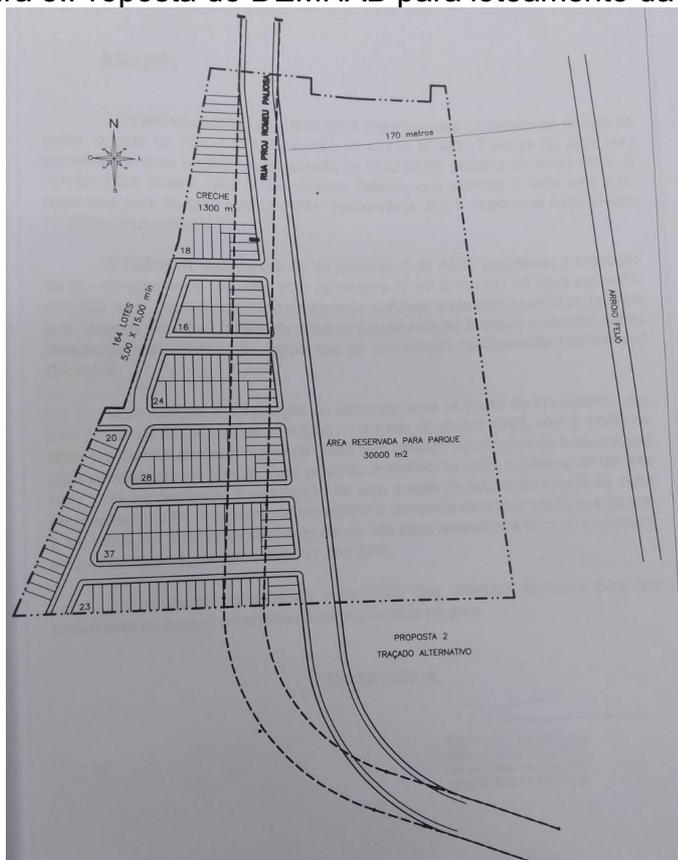
Existe uma ação de conciliação entre o DEMHAB (proprietário da área) e a Associação Chapecoense (representante da ocupação na área). O processo¹¹, referente à reintegração de posse da área, iniciou-se em 30 de novembro de 2016 e encontrava-se em conciliação até a data de consulta em dezembro de 2019.

A autarquia municipal (DEMHAB) possui as matrículas em seu nome, sendo assim a localidade com 60.000m² é um bem público e parte de um projeto habitacional com estudo próprio elaborado para estabelecimento de loteamentos de AEIS (área especial de interesse social) com aproximadamente 130 lotes com no mínimo 75m². O projeto objetiva o reassentamento de famílias da ocupação denominada “Bosque”, em uma área de escola, próxima ao Beco do Paulino, bem como atendimento de demandas regionais de outras famílias. O projeto (figura 8) destinou uma área de 1300m² para construção de uma escola de educação infantil (creche) e uma área de 30000m² para implementação de um parque.

¹⁰ Parecer técnico. Documento UAA Nº 1317/2018. Gabinete de Assessoramento Técnico do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Unidade de Assessoramento Ambiental. Cálculo de Dano, páginas 3, 4 e 7. (in) Investigação criminal, Inquérito Civil 01633.000.711/2018. Ministério Público. Evento 86.

¹¹ Processo de Conciliação e Reintegração de Posse nº 001/1.16.0157501-8, localizado na Junta de Mediação do Centro Judiciário de Conflitos – CEJUSC.

Figura 8: Proposta do DEMHAB para loteamento da área.



Fonte: DEMHAB, 2016.

Em 25 de novembro de 2016, o DEMHAB obteve o conhecimento da ocupação ocorrida em seu terreno. Através de representação legal, o DEMHAB, junto à guarda municipal e Brigada Militar solicitou a desocupação pacífica dos ocupantes, naquele momento em torno de 120 ocupantes. Em resposta, os ocupantes negaram sua retirada do local de forma pacífica. Como opção de continuidade ao processo de desocupação, o DEMHAB providenciou notificações individuais, em nome daqueles que se identificaram como líderes da ocupação, as quais foram ignoradas.

Após três dias da solicitação, no dia 28 de novembro do mesmo ano, o DEMHAB realizou uma vistoria no local, comprovando a permanência da ocupação, o que foi registrado em relatório. Conforme o pedido de liminar expedido pela procuradoria municipal especializada do departamento de habitação:

“[...] quando não houve retirada voluntária dos invasores, restando cabalmente caracterizado o esbulho. [...] ainda [...] Cabe referir que a ocupação indevida dos demandantes ocasiona prejuízo irreparável aos

demandantes, na medida em que impossibilita o programa habitacional deste município. [...] e [...] não é possível tolerar, gerencialmente falando, a ocupação clandestina dos imóveis da municipalidade, em detrimento daqueles que, devidamente habilitados no DEMHAB, aguardam por longos períodos de tempo a oportunidade de concretizar o “sonho da casa própria”. (DEMHAB, 2016 p. 3 e 4).

Segundo documentação fornecida pelo DEMHAB (2016)¹², dois casos semelhantes ocorridos no Rio Grande do Sul, foram favoráveis para a decisão de reintegração de posse para casos de ocupações em imóveis públicos, onde ocupantes esbulharam o terreno conforme o artigo 560 da Lei nº 13.105/2015 “o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação¹³ e reintegrado em caso de esbulho¹⁴”. (Novo Código Processual Civil, 2015), impossibilitando o uso planejado da área ocupada.

Um trecho retirado do relatório de esbulho possessório, fornecido pela Guarda Municipal da PMPA (DEMHAB, 2016) relata o prejuízo da ocupação com a vegetação nativa e uma notificação verbal por parte da prefeitura sobre não realização de danos ambientais:

“Os referidos informaram que não pertencem a movimento habitacional organizado, tão somente residem no entorno (de aluguel ou de favor em casa de parentes) e enfrentam necessidade de moradia. [...] os Assessores Comunitários dialogaram com os referidos, no entanto, não concordaram em sair sem que houvesse medida judicial efetiva [...] Assim sendo efetuaram uma reunião geral com todo o grupo com a presença do advogado dos invasores para a devida notificação verbal, referente à ciência das questões legais envolvidas, isto é, não realizar danos ambientais (aterros, cortes de árvores e queimadas), conjuntamente da responsabilidade dos atos no local serem unicamente dos próprios invasores.¹⁵

¹² agravos de instrumentos (70065838286 e 70062726948) citados no Processo de Conciliação e Reintegração de Posse nº 001/1.16.0157501-8, localizado na Junta de Mediação do Centro Judiciário de Conflitos – CEJUSC.

¹³ Turbação: ocorrência de um incômodo ou perturbação do proprietário, sem perda de posse.

¹⁴ Esbulho: ocorrência de privação total da posse de um bem, por intermédio do qual o possuidor perde todo o contato com o bem esbulhado, de forma forçada.

¹⁵ Relatório de Esbulho Possessório e vistoria realizado pela Guarda Municipal e Porto Alegre e entregue ao DEMHAB via e-mail. Documento contido no processo de Conciliação e

Em 29 de novembro e 02 de dezembro de 2016 foi solicitado o fornecimento de força pública para a BM (Brigada Militar), caso fosse necessário, para retirada da ocupação da área do Beco do Paulino, porém, os ocupantes negaram a sua retirada da área.

O processo de reintegração de posse ficou estagnado no período entre 02 de dezembro de 2016 até julho de 2017. Em julho de 2017 foram retomadas as solicitações de retirada dos ocupantes juntamente com a BM e o Tribunal de Justiça.

O DEMHAB em 28 de maio de 2018, solicitou medidas de conciliação junto com aos ocupantes, como tentativa de resolução:

“Considerando o momento de deflagração que vive o País, onde qualquer conflito possa vir a ser estopim de crise maior, conveniente que o presente processo seja enviado à Cejuscon, para que se encontre uma solução negociada.” (PGM, 2018)¹⁶.

A partir de 11 de novembro de 2018 iniciou-se a mediação entre os ocupantes e o DEMHAB através do Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania, na COMARCA de POA. A primeira sessão de mediação foi realizada em 11 de novembro de 2018, foram esclarecidos os seguintes entendimentos:

1. A associação Chapecoense ficou responsável por realizar o cadastramento de todas as famílias que se encontravam na área até o momento;
2. A partir da data da mediação não poderiam mais entrar novos moradores na área;
3. Ficou estipulada a criação de uma Cooperativa até a próxima audiência de mediação, marcada em 120 dias.

O DEMHAB se colocou à disposição para auxiliar quanto aos trâmites da criação da cooperativa.

A próxima sessão de mediação foi realizada no dia 14/03/2019. Foram debatidas as propostas tratadas na primeira audiência, ficaram assim os andamentos:

1. Foram identificadas 110 famílias, até o momento havia ocorrido o cadastramento de 75 delas;

Reintegração de Posse nº 001/1.16.0157501-8, localizado na Junta de Mediação do Centro Judiciário de Conflitos – CEJUSC

¹⁶ IDEM nota 13.

2. Foi informado por parte dos ocupantes que estava sendo cumprida a exigência de não aumentar o número de famílias na ocupação, ficando estabelecido que não seriam substituídas famílias no cadastramento;
3. A instituição da Cooperativa estava em fase de análise documental, com aprovação até o momento de 21 cooperandos.

A terceira audiência ocorreu no dia 01/08/2019 e as decisões tomadas de acordo com a mediação foram:

1. Continuidade do congelamento da área, sem permissão para novas ocupações;
2. Continuidade do cadastramento das famílias, agora já cadastradas 91 de 110;
3. Continuidade da instituição da Cooperativa enquanto em presa com CNPJ; como sugestão do DEMHAB para viabilizar o processo de regularização;
4. Aguardo da emissão de CNPJ da cooperativa para a próxima audiência.

Poucas mudanças ocorreram nas negociações entre o DEMHAB e a comunidade: A audiência do dia 07/11/2019 foi formalizada com o reagendamento de uma nova sessão para o dia 12/03/2020, objetivando tratar da regularização do CNPJ da cooperativa que, contudo, continua não resolvida.

Esses são os eventos que constam no documento de conciliação de reintegração de posse até o momento da pesquisa junto à CEJUSC. É percebida a tentativa da prefeitura de reaver essa área, de forma pacífica e uma grande resistência por partes dos ocupantes em cumprir as ordens judiciais para desafetação da área. Portanto, a medida de mediação proposta pela Lei nº 12.354/17 cabe nesses casos onde não se tem mais opções de resolução por formalidades legais.

4.3.4. Ocupação do Beco do Paulino, REURB e Especulação Imobiliária, uma Conexão Possível

Nesse item, é apresentada uma narrativa sobre a ocupação, segundo reportagens jornalísticas encontradas e as possíveis interpretações sobre as origens da ocupação por esse posto de vista.

O processo de ocupação da área também possui uma outra versão, segundo matérias jornalísticas publicadas na época da descoberta da ocupação. Conforme publicado pelo grupo de investigação da Gaúcha ZH, na matéria intitulada “Mulher revela como loteamentos irregulares são vendidos em Porto Alegre”, no site de notícias do jornal Zero Hora¹⁷, o real motivo da ocupação da área seria devido à existência de grupos formados para invadir terrenos, construir casas e lucrar de forma ilícita com a venda das propriedades. O esquema lucrativo começaria com descarte de lixo e aterros”, o esquema funcionou da seguinte forma:

“[...] — Eles (grupos formados para invadir) escolhem o espaço, uma área que não está sendo utilizada, vão lá e invadem. No momento que está aterrado, que está bonitinho, eles começam a vender os terrenos, muitas vezes para pessoas que nem têm necessidade.

Várias vilas na Região Metropolitana e de Porto Alegre começaram dessa forma — relata.

A reportagem constatou que, enquanto parte da área é aterrada com lixo, casas já estão sendo construídas e terrenos estão sendo vendidos, confirmando a denúncia.

— Depois, ele (comprador) segue pagando 125 (reais) para associação — conta a mulher.

A associação a que ela se refere é a Chapecoense, e o dinheiro mensal seria para pagar um escritório de advogados:

— Ele vai pagando 125 (reais) até quando tiver que pagar, até quando tiver o acerto com o advogado, é o dinheiro que entra para o advogado, daí — complementa. [...]” (ZH, 2018).

Ocorre, neste caso a compra e venda irregular de terra pública e grilagem, conforme previsto pela (ADI 5771, páginas 25 e 26), sobre a Lei 13.465/2017:

¹⁷ Matéria Jornalística da RBS, disponível em < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/grupo-de-investigacao/noticia/2018/08/mulher-revela-como-loteamentos-irregulares-sao-vendidos-em-porto-alegre>> Acessado em 09/10/2019

“[...] Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais.

A atuação da associação comunitária neste caso é bastante significativa, servindo de intermediária entre a população ocupante e os trâmites legais necessários de compra, venda e regularização da área. Corroborando com este fato, outra reportagem jornalística, disponibilizada pela Band (2018)¹⁸ confirma a operação de um aterro e de um loteamento clandestino através da Associação Chapecoense:

“[...] O terreno pertence a prefeitura da Capital. Uma vez aterrada a área, ela servia de base para a construção de casas. Cerca de 57 famílias vivem no local atualmente. A Associação Chapecoense, uma entidade sediada no local, cobrava R\$ 3 mil pelo terreno e cerca de R\$ 150 mil pelo condomínio. [...]” (BAND, 2018).

Na reportagem constam entrevistas com autoridades policiais que afirmam a existência de especulação imobiliária e degradação ambiental, segundo o entrevistado pela Band (2018):

“É uma área total de 59 mil metros quadrados, onde 22 mil metros eram de banhado, e ainda temos banhados remanescentes. A gente fica triste em ver a situação ambiental nessa degradação em larga escala. As pessoas estão morando aqui de forma irregular, sendo enganadas por venda como se fossem lugares regulares em área pública”. (BAND, 2018).

¹⁸ Reportagem Jornalística publicada pela emissora Band em 11/12/2018, disponível em <<https://bandrs.band.com.br/noticias/100000942417/.html>> Acessada em 09/10/2019.

Segundo outra matéria jornalística publicada pela RBS TV e o portal G1(2018)¹⁹, a Associação Chapecoense também operava a venda de animais silvestres e ocorria tráfico de drogas no local, conforme trecho retirado da matéria:

“Foram cumpridos 23 mandados de busca e apreensão em 19 empresas e quatro na área invadida, no Beco do Paulino, em Porto Alegre, no limite com Alvorada. A polícia encontrou 700 pinos de cocaína, 680 gramas de coca, crack para fazer 200 pedras e 106 gramas de merla (uma droga derivada da pasta de coca) na sede da associação que controlava o esquema. Foram apreendidos celulares, armas e animais silvestres. Duas pessoas foram presas em flagrante com munição de uso restrito.”

Evidenciou-se com essas informações que a possível motivação da Associação para ocupação da área, evidentemente não era apenas a moradia. Pelas atividades realizadas no local, também é compreensível que a área não fosse local de fiscalização e segurança da polícia ou do município, fato que motivou a escolha dessa área para ocupação e realização das atividades.

4.3.5. Análise das Entrevistas com Técnicos Municipais e Estaduais

Conforme mencionado na introdução, a proposta original de realização de entrevistas, nessa pesquisa previa uma quantidade maior de entrevistados, considerando não apenas os técnicos da prefeitura de POA e da METROPLAN, mas também, técnicos das prefeituras de Alvorada, órgão licenciador da Prefeitura de POA, além de representantes dos moradores da comunidade do Beco do Paulino, denominada Associação Chapecoense. No entanto, no decorrer da elaboração dessa pesquisa identificou-se que as principais instituições envolvidas eram apenas a METROPLAN devido ao seu estudo metropolitano de proteção de cheias e desastres que prevê usos futuros para a área de estudo, a PMPA através do DEMHAB por ser a proprietária legal da área de estudo e possuir um

¹⁹ Reportagem jornalística publicada pela RBS TV e G1 em 11/12/2018, Disponível em <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/12/11/operacao-combate-empresas-que-usavam-terreno-da-prefeitura-de-porto-alegre-para-descarte-irregular-de-lixo.ghtml>> Acessada em 09/10/2019.

planejamento previsto para o objeto de estudo e a comunidade que ocupou o beco do Paulino, representada pela Associação Chapecoense.

A Associação Chapecoense, orientada pelo seu advogado, optou por não participar da pesquisa e não realizar a entrevista, o que impossibilitou a aplicação de questionários com a comunidade. Segundo representante da Associação a decisão é devida ao processo de mediação referente à reintegração de posse e regularização fundiária na área do Beco do Paulino.

Assim, devido às limitações desta pesquisa, referente ao tempo de coleta, análise de dados e disponibilidade de técnicos e entrevistados, foram realizadas entrevistas apenas com técnicos da prefeitura de Porto Alegre e a METROPLAN.

O contato inicial com os técnicos a serem entrevistados no DEMHAB foi através de e-mails no qual foi apresentado o tema de pesquisa e questionado ao órgão quanto à existência de algum caso concreto no município que representasse a situação estudada em teoria. A partir do contato por e-mail, foi marcada uma reunião. Nesta reunião com técnicos, ocorrida no dia 22 de março de 2019, ocorreu a apresentação pelos técnicos do caso do Beco do Paulino e sugerido o estudo dessa área, por se enquadrar no tema desta pesquisa. Assim, o órgão forneceu os dados necessários para dar início à pesquisa, logo foi agendada a entrevista para detalhamento das informações.

As entrevistas foram realizadas de modo online, com a prefeitura de POA, a equipe responsável pela gestão da regularização fundiária da área foi entrevistada, foram enviadas questões relacionadas ao estudo de caso, por e-mail afim de tornar possível a compreensão do ponto de vista do DEMHAB sobre o caso, oficialmente. A equipe informou que ocorreu uma reunião entre os técnicos, que discutiram as questões e redigiram uma única resposta para cada tópico proposto.

A entrevista com a METROPLAN ocorreu presencialmente na sede da Fundação no dia 08 de janeiro de 2020, na oportunidade foram entrevistados dois técnicos de cada departamento: um de planejamento urbano e regional e outro de incentivo ao desenvolvimento. A entrevista semiestruturada, foi gravada em áudio e transcrita. O objetivo foi compreender o ponto de vista da Fundação sobre o caso estudado.

Nos subcapítulos a seguir, são apresentados os resultados obtidos nas entrevistas. A estruturação dos resultados foi realizada com a organização em tópicos de temas importantes para a compreensão do caso. Cada tópico contém a visão do mesmo pelos entrevistados no DEMHAB e logo em seguida a visão dos

técnicos da METROPLAN e em seguida a conclusão dos resultados obtidos durante a análise.

4.3.5.1. A relação entre o processo de reintegração de posse da área do Beco do Paulino e a Regularização Fundiária da área

Um dos primeiros aspectos a se discutir é referente ao processo de reintegração de posse da área por parte da Prefeitura (proprietária), com finalidade de cumprir com o planejamento previsto de relocação de população da localidade do Bosque para a área do Beco do Paulino. Conforme a equipe do DEMHAB: “... *como existe o conflito e a vulnerabilidade social, têm-se tentado um acordo na Junta de Mediação do Centro Judiciário de Conflitos – CEJUSC*”. Ainda segundo a equipe, a população se negou a sair da área e agora ocorre essa conciliação na tentativa de encontrar a melhor forma de resolver o problema de ocupação da área e da população que lá vive.

É importante ressaltar que também ocorre uma sobreposição de planos futuros para o uso dessa área, que não dialogam entre si. Segundo os técnicos entrevistados da METROPLAN a área é planejada para ser uma zona de amortecimento de águas provenientes das cheias do Rio Gravataí, conforme o plano de drenagem do município (POA).

Os técnicos entrevistados da METROPLAN, ainda informaram que para a realização dos estudos metropolitanos de proteção contra cheias, realizado pela instituição, é prevista a construção de um dique que passa em parte da área do Beco do Paulino.

Segundo os técnicos entrevistados da METROPLAN, foi formado um grupo de cooperação intermunicipal, no qual alguns técnicos da PMPA participaram, alguns desses técnicos pertenciam ao Departamento de Águas e Esgotos do município. Esses técnicos municipais que participaram do grupo formado, possuíam a responsabilidade de cooperar através do fornecimento de dados técnicos considerados importantes para a realização do estudo. No entanto, algumas informações sobre a área do Beco do Paulino não foram comunicadas integralmente pelos técnicos do grupo de cooperação, como por exemplo, a titularidade de propriedade da área, e o planejamento para reassentamento de uma comunidade para o Beco do Paulino, através do plano de habitação de interesse social.

Foi apresentada na entrevista, a informação de que o DEMHAB é o proprietário da área. O DEMHAB comprou a área com a finalidade de realocação da comunidade denominada “do Bosque”, conforme o Plano de Habitação de Interesse Social do Município. Na ocasião os técnicos da METROPLAN informaram que para a realização do estudo de prevenção de riscos e desastres naturais previstos pela instituição, foi necessário o mapeamento de áreas que pudessem servir como bacias de reservação hídrica, que estivessem desocupadas e disponíveis para tal finalidade. A informação obtida para realização do estudo, através dos técnicos do Departamento e Água e Esgotos da PMPA, com base no Plano de Drenagem Pluvial municipal, foi de que a área do Beco do Paulino estaria prevista como uma área e bacia de reservação hídrica, conforme a necessidade da METROPLAN, sendo assim, a instituição planejou a construção do dique com base nessa informação.

Foi apresentado nas entrevistas, a falta de comunicação interna entre os diferentes departamentos da PMPA. Essa falta de engajamento interno na gestão municipal claramente resultou em problemas para a construção de um planejamento metropolitano, o que possivelmente ocasionará retrabalhos da METROPLAN, para adequação do projeto de prevenção de riscos e desastres naturais provenientes das cheias do Rio Gravataí.

A compreensão obtida entre a relação do processo de reintegração de posse e a regularização fundiária é de que a PMPA através do DEMHAB planejou usos urbanos para a área que inunda constantemente, reassentando uma comunidade denominada como “ocupação do Bosque” para a área do Beco do Paulino. Para essa realocação, foi realizada a aquisição do terreno e planejada uma forma de proteção dessa área contra a inundação que a mesma vinha sofrendo ao longo do tempo. Esse planejamento foi interrompido devido à ocupação irregular que ocorreu na área, pela comunidade que atualmente está reivindicando a REURB.

A PMPA mostrou-se interessada em seguir o planejamento realizado onde a Comunidade do Bosque deveria ser realocada, após as medidas necessárias. Por isso solicitou aos ocupantes irregulares, que desocupassem o terreno através de um processo de reintegração de posse. Entretanto, as mudanças legais ocorridas através da Lei de REURB possibilitaram que o terreno de propriedade pública fosse alvo de regularização fundiária urbana, o que impediu o planejamento municipal realizado pelo DEMHAB e deu início ao processo de conciliação entre as partes para a iniciação do processo de REURB para a comunidade que ocupou a área.

4.3.5.2. Os efeitos da Nova Lei de Regularização Fundiária (REURB Lei nº 13.465/2017) neste processo de reintegração de posse e REURB, no contexto metropolitano

Este subcapítulo buscou compreender como as mudanças proporcionadas pelas alterações promovidas na regularização fundiária urbana através da Lei nº 13.465/2017 influenciaram no planejamento municipal e regional para a área de estudo e as reflexões acerca disso.

A entrevista com os técnicos do DEMHAB trouxe a informação de que através das mudanças decorrentes da Lei de REURB, tornou-se possível a regularização na área do Beco do Paulino, o que antes não seria possível. Se não ocorressem mudanças nas diretrizes de REURB, a prefeitura estaria dando sequência ao processo de reintegração de posse já citado, para concretização do planejamento proposto inicialmente, que era a operação de um aterro de RCC's e posterior loteamento residencial para realocação da comunidade do Bosque.

A partir de um ponto de vista sobre a prevenção do risco de inundação da área, que é a preocupação da METROPLAN, em seus estudos realizados para a região. Nesse caso, os técnicos entrevistados apontaram que a proteção do dique previsto para ser construído em torno do Arroio Feijó só irá funcionar se a área do Beco do Paulino for utilizada como uma bacia de reservação, como o previsto nos estudos realizados. Ou seja, na perspectiva dos técnicos da METROPLAN um processo de REURB, ou de ocupação urbana na área, impactaria negativamente no plano de proteção de riscos e desastres em nível metropolitano, considerando que no estudo não foi prevista uma ocupação urbana nessa área pelos técnicos.

Segundo os técnicos entrevistados na METROPLAN, para identificar os impactos da construção do dique na prevenção dos efeitos das inundações na área com a ocupação, devem ocorrer novos estudos, considerando a nova realidade da área. Conforme os técnicos da METROPLAN:

[..] eu já tenho um grande número de remoções com aquela área vazia. O estudo da METROPLAN [...] foi feito com aquela área vazia e utilizando ela como bacia de amortecimento, agora ela está ocupada, [...] então isso é um novo estudo, que hoje a METROPLAN não tem condições de dizer se

o dique vai funcionar porque mudou a realidade. Então eu já teria uma remoção significativa, em POA não era tanto, mas o lado de Alvorada era para a construção do dique. [...] eu não conheço a ocupação, mas não sei, se eles regularizarem a ocupação a METROPLAN não vai ter que vir e desapropriar para construir o dique. Por que essa regularização está em que altura? Vai deixar espaço para o dique? Então é complicado. Mesmo que a gente faça uma readequação do sistema e veja que não vamos usar aquela área, então vai ter que aumentar uma outra área, vai ter que aumentar casa de bomba, ok. Mas o espaço para a construção do dique? Que eu me lembre eles estão bem próximos do Arroio. Então são esses conflitos [...] (Entrevista com técnicos da METROPLAN, 2020).

Os técnicos entrevistados da METROPLAN citaram o More Legal²⁰ como um antecessor da LEI nº 13.465/2017 para processos de REURB, e citam que esse provimento não permitia nem ocupação, regularização fundiária ou ainda reintegração de posse em áreas de risco e APP, que seriam viabilizadas apenas se comprovada a consolidação de ocupação, na época.

Sobre o More Legal, os técnicos apontam que:

[...] No momento em que é regularizado tu tens que dar toda a estrutura, né.

É, não é só a propriedade. Eles vão começar a reivindicar a pavimentação das ruas, implantação das redes. Então tem isso, né. Agora a legislação normativa que permitia essas regularizações, em situações consolidadas de muito tempo, onde não tinha muito como fazer grandes adequações, era o More Legal. É um provimento cartorial, que permitia já o registro, as pessoas comprovavam “olha, até aqui eu estou comprovando que eu estou há 20 anos aqui nesse pedacinho. E tudo bem, mas pra eu passar lá pra rua eu tenho que passar pelo terreno do vizinho.” Então nós olhávamos e dizíamos, “então tá, está comprovado, vocês estão aqui há tanto tempo, não tem o que fazer. Você tem direito a propriedade desse pedaço aqui e vai ser registrado no cartório”. Era algo assim.

Que não é o caso aqui, são apenas três anos de ocupação.

²⁰ Provimento nº 28/2004, proposto para flexibilizar processos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade (Promotor de Justiça do RS, Luciano de Faria Brasil, Disponível em <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/morelegal_03.pdf> Acesso em: 17/10/2020.

E isso podia ser feito em diversos casos de situações consolidadas, exceto em áreas de risco e áreas de preservação ambiental. (Entrevista com técnicos da METROPLAN, 2020).

Atualmente, com a REURB, há possibilidade de regularização em áreas que antes não eram permitidas, como APP's, caso constatada consolidação a partir do ano de 2016, e em áreas de risco, caso comprovada a tomada de medidas preventivas, como já citado na revisão bibliográfica.

Ao serem questionados sobre qual seriam as possíveis influências de uma ocupação urbana na área de estudo, para a obra de prevenção de desastres metropolitanos, prevista no município e também os possíveis desdobramentos dessa ocupação para o município vizinho, no qual a área do Beco do Paulino faz divisa, o município de Alvorada, os técnicos da METROPLAN responderam o seguinte:

“Não sei te dizer por que não conheço em mais detalhes.

Porto Alegre é mais alto que Alvorada, na margem do Arroio, então se eles estiverem aumentando mais ainda a cota, a água que estaria ocupando aquela área vai para Alvorada? Eu não sei te dizer se vai. eu não saberia te dizer hidrológicamente se teria um impacto em Alvorada. (Entrevista com técnicos da METROPLAN, 2020).

Essa resposta evidencia a necessidade de estudos sobre a viabilidade de moradias, a longo prazo e considerando o contexto regional de bacia hidrográfica, em situações de ocupações em áreas que apresentam vulnerabilidade ambiental em questões hidrológicas e com características intermunicipais.

A partir de um ponto de vista ambiental, o próximo subcapítulo discorre acerca dos episódios de cheias e inundações ocorridas na área somadas às ações humanas de descarte de resíduos quanto a questão da qualidade ambiental da área de estudo.

4.3.5.3. Sobre a relação entre a ocorrência de cheias, a disposição inadequada de RCC's e as ocupações irregulares na área em relação à qualidade ambiental

Este tópico das entrevistas buscou compreender como os técnicos entrevistados, de ambas instituições, compreendem a relação dos fatos ocorridos na área e suas respectivas medidas de enfrentamento a essas ações.

A resposta obtida da entrevista através do técnico do DEMHAB para essa questão, é de que a área ocupada apresenta restrições ambientais e hidrológicas, devido a sua baixa cota do terreno, em relação a cota do Arroio Feijó. Porém a disposição de resíduos da construção civil (caliça), mesmo que de forma irregular, elevou a cota do terreno a um nível suficiente para proteger a comunidade moradora da área de inundações e cheias. Segundo a entrevista realizada com o DEMHAB:

[...] Em não havendo contaminação destes resíduos [...] o aterro feito poderá auxiliar na regularização fundiária, com a formatação de lotes urbanizados, mas dependerá do licenciamento do órgão fiscalizador e licenciador da Prefeitura. (entrevista com técnico do DEMHAB, 2019).

É importante lembrar, após o pronunciamento do entrevistado do DEMHAB a respeito da elevação de cota do terreno a partir de disposição de RCC que, na documentação sobre o processo de reintegração de posse do Beco do Paulino, conforme o item 5.1 da pesquisa, há menção por parte do DEMHAB acerca da disposição de resíduos de forma legal promovida pelo DEMHAB através de solicitação de licenciamento ambiental. Ou seja, já era previsto como opção de medida de proteção de cheias e inundações a elevação da cota com o aterramento do terreno.

Na documentação consultada, conforme a revisão bibliográfica citada, o próprio DEMHAB considera positivo o aterro licenciado para elevação da cota da área, protegendo-a de novas inundações. Porém, esse tipo de medida de proteção de risco, que utiliza apenas técnicas de engenharia, não são totalmente positivas para a prevenção de riscos, já que não é possível prever o que não conhecemos, ou seja, a visão dos técnicos do DEMAB é uma visão típica da sociedade de risco (BECK, 2011). Também é importante lembrar que no documento de solicitação de licenciamento ambiental, consta uma notificação da METROPLAN informando

as ações da fundação acerca do estudo de implantação de um dique ao longo do Arroio Feijó com a finalidade de proteger a área de futuras inundações.

A visão da PMPA, representada pelo DEMHAB, sobre o assunto foi de que essas duas ações (aterramento e a construção do dique) seriam medidas de prevenção do risco que justificariam que futuramente fosse cumprido o plano de reassentamento da comunidade do Bosque para a área do Beco do Paulino. No caso da ocupação da população através da Associação Chapecoense (de forma irregular), esse risco de inundação foi resolvido com o aterramento proveniente da disposição irregular dos resíduos na área.

Em relação ao questionamento sobre essas ações na qualidade ambiental da área, o entrevistado do DEMHAB não forneceu maiores informações, o que demonstrou maior preocupação enquanto órgão de habitação, sobre a modificação do ambiente para proporcionar a viabilização de moradias no local, ao invés da preservação da área como um reservatório de água proveniente do extravasamento do corpo hídrico e suas dinâmicas naturais.

As considerações dos técnicos entrevistados da METROPLAN, referente a utilização das obras do dique e do aterramento como medida de proteção na possibilidade de REURB nessa área de risco comprometem outras áreas a montante do curso hídrico, considerando o fluxo natural da água:

[...] Eu não consigo imaginar, vocês conseguem imaginar assim. Eu não tenho o domínio técnico, mas, se essa área que hoje alaga, e se eu proteger, alguma área que alagava pouco vai alagar muito ou alguma área que não alagava vai alagar. **Então eu protejo uma área que era de risco.**

Mas eu gero mais risco. (grifo nosso)

Mas eu gero mais risco onde? Então esta Lei, e a gente vem trabalhando com algumas legislações. **E Ela é muito pura né, e quando a gente vai indo no detalhe, a gente vê que tá faltando (grifo nosso).** Tá, desde que sejam tomadas as devidas providências, mas até onde são essas devidas providências? **É proteger só a sua área ou é a garantir que o próximo e também que não vai piorar a situação? É, fica uma lacuna nessas Leis (grifo nosso).** E no parcelamento é a mesma coisa, é vetado o parcelamento desde que tomem as devidas providências.

Mas tem uma diferença que a gente vê que essas coisas vão vir à tona. **Em 1979 quando foi aprovada a primeira Lei de parcelamento do solo e nela dizia “é vetado o parcelamento desde que tomadas as**

medidas”, né. Que seriam, vai construir um dique, é uma medida, vai fazer um aterramento, é uma medida e a área vai deixar de ser inundada. O detalhe de uma legislação para outra, que foi a próxima em 1994 (grifo nosso), isso foi discutido nesse exemplo que eu te dei lá de Canoas, naquela época. É que foi tirado desse artigo o “salvos tomadas as medidas”, porque ali já se tinha uma consciência maior [...] de que se tu vai proteger a área, em algum momento tu vai gerar a jusante ou montante, não sei mas vai gerar.. Essa água que não pôde fluir para lá, vai fluir para lá, tu vai barrar ela aqui, ela vai fluir mais em outro local (grifo nosso). Por isso, e assim, também é uma coisa muito purista, ou seja, não se pode ocupar áreas inundadas, se faz um reconhecimento de onde um o Rio vai extravasar e esquece, não ocupa mais essas áreas, aquilo ali é o território do Rio. Só que é difícil implantar isso, porque tu tem cidades que já estão construídas (grifo nosso).

E se fosse proposto como medida um aterramento para elevar a cota da área visando à minimização do risco?

Aterro a gente está vetando, estamos entendendo que é vetado. Justamente pelo motivo que já explicamos, ele protege uma área ok, mas e o vizinho?

Imagina se tudo sobe, a cota vai subir cada vez mais.

Sim, em áreas que nunca tiveram inundação o Rio vai chegar lá. (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA METROPLAN, 2020).

Segundo as informações fornecidas pelos técnicos entrevistados, a METROPLAN, em casos de projetos de parcelamentos regulares do solo, tem vetado indicações de aterramentos em terrenos que visem utilizá-lo com vistas à proteção de inundações, em emissões de anuências para esses parcelamentos do solo. No caso do Beco do Paulino, onde ocorre uma ocupação, a METROPLAN não tem autorização para desapropriar a área para a realização das obras do dique proposto pela Fundação, embora em algum momento seja necessário intervir no espaço onde será instalado o dique.

Observa-se que a decisão da METROPLAN em relação a vetar aterramentos como medidas de proteção de riscos, como uma medida de prevenção a novos riscos dessa natureza, em casos de transferências da água e um terreno para outro devido a elevação de cotas. Em relação às áreas de APP, qualidade ambiental ou resíduos, também não foram mencionadas maiores preocupações, assim como o DEMHAB. Ambos entrevistados compreendem que a viabilidade de moradias, sem

riscos de desastres naturais excede a qualidade do ambiente natural para resolução das questões de moradia no local.

4.3.5.4. A política habitacional em relação à localização de habitações de interesse social e ocupações irregulares na Cidade.

Neste item, buscou-se analisar como os órgãos compreendem a questão da localização geográfica de ocupações para moradias de habitações irregulares, visto que se encontram em área de risco, neste caso.

Em relação à localização de HIS, os técnicos entrevistados do DEMHAB esclarecem que há uma dificuldade na obtenção de recursos para soluções de regularização fundiária e urbana para moradias na cidade: *“Hoje a única forma quanto à obtenção de recursos é através da regularização fundiária a partir da formação de Cooperativas Habitacionais e de Trabalho, onde ainda existem recursos federais para esta modalidade”*.

Portanto, segundo a PMPA a única forma de viabilizar a REURB é qualificando os espaços de moradia, o que pode ser mais facilmente alcançado através da formação de cooperativas habitacionais. Essas entidades possuem como objetivo a solicitação de créditos pessoais financeiros para qualificação das residências na regularização fundiária e é um requisito para a regularização das ocupações na área, pois a prefeitura deverá responsabilizar-se pelas qualificações urbanas.

Já o posicionamento da METROPLAN volta-se para a prevenção dos riscos de inundações e cheias, conforme já mencionado, devido aos estudos e planos que estão em andamento na instituição. Os técnicos alegam que não estão emitindo anuências para parcelamento do solo em identificação de riscos nesses casos. E, referente às ocupações em APP's, os técnicos seguem reforçando as orientações do órgão licenciador municipal.

4.3.5.5. A política ambiental em relação à ocupação:

Este item das entrevistas focou-se em compreender quais as políticas públicas promovidas pelos órgãos que possuem relação ou influência sobre o caso de ocupação estudado e outros semelhantes.

Segundo a entrevista com o técnico do DEMHAB, o PDDUA possui uma diretriz com previsão de instalação viária na área do Beco do Paulino, que possibilitaria a ocupação do reassentamento previsto, mantendo a área de reserva hídrica necessária em casos de inundações. Nesse caso específico os técnicos entrevistados manifestam-se contra a regularização fundiária nesse local, visto que uma ocupação de modo não planejada afetaria essa área de reserva necessária para prevenção, além das medidas de elevação de cotas:

Preservação da gleba. Portanto, é contrária a utilização da mesma para a regularização fundiária. Devemos ressaltar que esta área apresenta um gravame viário projetado, no sentido do comprimento do terreno que irá erguer a cota, mantendo-se as áreas de reserva hídrica e dando a possibilidade de utilização de parte da área para a confecção de lotes urbanizados (existe projeto urbanístico do DEMHAB, para esta situação)²¹. (ENTREVISTA COM TÉCNICO DO DEMHAB, 2019).

Na visão dos técnicos entrevistados da METROPLAN enquanto órgão de planejamento urbano e regional, há a preocupação com o tema e com a existência de uma lacuna jurídica quanto às suas atribuições e qualidades técnicas para atuação na área ambiental. Os técnicos informam que estão restritos às normas legais, muitas vezes sem amparo técnico e cooperativo necessário, conforme explicitado:

Essa não é uma área em que a gente vem trabalhando.
É, o que acontece é que no momento – estou falando agora em relação ao parcelamento do solo – nós tínhamos em determinado momento não, mas sempre tivemos aqui profissionais da área ambiental na METROPLAN, tivemos geólogos, biólogos, geógrafos e a gente interagia, tínhamos um agrônomo que também se envolvia muito com as questões de meio

²¹ Figura 8, apresentada na página 79 dessa dissertação.

ambiente e tal e a gente interagia com muito mais proximidade com a FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental) por exemplo. Então com o parcelamento do solo em especial, a gente fazia vistoria nas áreas, discutíamos incidência de vegetação nativa, a questão dos cursos d'água, das APPs, das cotas de inundação com as informações que a gente tinha na época, né.

E questões de geologia também, mas isso, foi aos pouquinhos, nós não conseguíamos mais contar com essas pessoas e começou a haver alguns questionamentos do parcelamento do solo de que nós não éramos um órgão ambiental e sim, nós não somos e então nosso objetivo não era trabalhar diretamente com o meio ambiente, assim como a FEPAM. Então no parcelamento do solo, a gente pede um laudo de cobertura vegetal sobre as áreas, né, que é o que vai ser a referência para nós, o laudo de cobertura vegetal e o licenciamento ambiental do órgão correspondente quer seja a FEPAM ou as secretarias municipais e aquilo passa a ser a nossa referência. Se esses órgãos aprovaram o empreendimento e ocupação da área com condicionantes tudo bem, então a gente basicamente repassa esses condicionantes para o no documento de aprovação, mas a gente não tem condições hoje. Agora com a chegada da nova colega da biologia eventualmente podemos vir a precisar dela para esclarecer alguma questão que não fique esclarecida na questão dos laudos e de licenciamentos ambientais. (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA METROPLAN, 2020).

Verifica-se assim o descompasso entre a necessidade de políticas ambientais para habitações de interesse social voltadas entre outros aspectos à regularização fundiária e as possibilidades de atuação técnico jurídicas tanto do Estado quanto das prefeituras. Outro aspecto percebido é a colaboração descompassada interinstitucional entre as esferas estadual e municipal.

4.3.5.6. A estratégia de participação da população para tomadas de decisão sobre futuros usos do solo para a área

No que se refere à participação da comunidade em tomadas de decisões sobre a área ocupada, a PMPA segundo o técnico entrevistado do DEMHAB, afirma que as estratégias de mediação nesses casos são instrumento de participação para a população:

[...] a população através de seus líderes, estão com tratativas em andamento na Junta de Mediação de Conflitos, por parte do judiciário e com o DEMHAB na formatação de uma Cooperativa Habitacional e de Trabalho. (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DO DEMHAB, 2019).

De acordo com a fala do entrevistado, observa-se a ausência de uma instancia de planejamento que proceda o diálogo e monitoramento entre a prefeitura e a comunidade, nem monitoramento das áreas de ocupação irregular, anterior à necessidade de mediação de conflitos no âmbito municipal. No entanto é importante reconhecer o valor do espaço de mediação de conflitos prevista na REURB, pois torna-se o único meio de negociação entre o poder público e as populações envolvidas.

Já a METROPLAN, representada pelos técnicos entrevistados, compreende a questão da participação da comunidade nas tomadas de decisão, através da construção conjunta entre poder público e comunidade, através de audiências públicas na apresentação do projeto de intervenção da área. Essa visão parece permitir maior discussão entre as partes, sobretudo permitindo esclarecimentos prévios sobre a viabilidade (ou não) de permanência da comunidade no local, como observado pela entrevistada:

[...] Me reportando ao caso de Canoas, ao participar de uma audiência, fomos e as pessoas que estavam na expectativa de ter a situação resolvida lá gritavam, diziam que eles estavam sendo removidos de baixo de uma linha de transmissão – que envolve um risco muito grande também – e eles diziam que – colocado o caso do risco de inundação, ali já protegida mas suscetível a esse alagamento – “nós preferíamos ficar morando com água até joelho do que ficar embaixo de uma linha de transmissão e ficar exposto aos raios magnéticos”. Então pra tu ver como são as coisas, tudo é risco. Se não é um risco assim como a zona de passagem, onde a água passa com mais velocidade, envolve um risco maior, se mesmo não sendo nessas áreas tu tens risco de doenças, e contaminação, até de perda de coisas materiais.

O pessoal ao longo do Feijó, não quer sair dali. Eles reclamam que todo ano tem inundação, mas quando falamos de remoção eles não querem.

[...] Eu vou ser bem exagerada na minha fala mas, a regularização dessas cento e poucas pessoas/famílias, ela não pode inviabilizar uma obra que

protegerias quantas outras famílias? Claro, eu não sei se vai inviabilizar, porque não sei se uma bacia de amortecimento eu não sei se inviabiliza completamente, mas e esse estudo, essa verificação, quem deveria fazer? A prefeitura, o Estado? Estamos agora com o licenciamento ambiental em andamento, claro que agora no diagnóstico eles vão apresentar que essa área está ocupada. (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA METROPLAN, 2020).

Ao analisar as duas respostas, do DEMHAB e da METROPLAN, ocorre a compreensão de que o processo de regularização fundiária e os estudos para medidas de proteção de desastres naturais estão ocorrendo simultaneamente e que seria possível a construção de uma solução em conjunto se houvesse o diálogo entre essas duas instituições.

4.3.5.7. A relação (ou conflito) entre políticas ambientais e habitacionais em áreas ambientalmente vulneráveis:

Sobre o assunto entre políticas ambientais e habitacionais em áreas ambientalmente vulneráveis, a entrevista com o técnico do DEMHAB aponta que é necessária a busca por condições e recursos que possibilitem a melhoria de qualidade de vida das comunidades envolvidas, como consequência direta de danos ao meio ambiente. Segundo o entrevistado, esse conflito é:

Bem complicado. Com o enorme déficit habitacional do município, as populações sem condições de recursos acabam por invadir áreas, normalmente sensíveis ambientalmente, notadamente, áreas de preservação permanente - APP e, nessa ocupação desordenada do território, na maioria das vezes destroem os bens ambientais e potencializam os riscos geológicos/ geotécnicos e hidrológicos (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DO DEMHAB, 2019).

Nessa resposta do DEMHAB podem ser identificadas algumas motivações e consequências desse conflito, assim como na resposta abaixo fornecida pelos técnicos da METROPLAN:

[...] Te confesso assim que a gente não tem conseguido fazer uma avaliação – estou falando por mim, tá. – a nossa rotina aqui tem nos consumido de tal maneira que nós não temos podido fazer uma avaliação mesmo. Quer dizer, o que e quais são as ideias que estão circulando, quais são os problemas identificados na atualidade com relação a incongruências e incompatibilidade entre políticas públicas e legislação, né. **Tudo isso vai se encontrar nas questões de planejamento né. Identificar os conflitos, como as diferentes áreas que atuam na questão do planejamento podem se integrar (grifo nosso).** A gente está em um momento que infelizmente, existe pelo menos uma consciência de que a variável ambiental ela deve prevalecer, ela deve preceder né, mas na prática isso não tem, não é tão evidente, podemos ver neste caso até mesmo dentro da própria prefeitura, onde existem duas secretarias com pensamentos diferentes e buscando objetivos conflitantes e antagônicos²².

A parcela ambiental versus a social é uma coisa que a gente ainda tem muita dúvida de como lidar. É o que viemos trabalhando neste conflito porque, usando como exemplo o caso do estudo do Rio Gravataí, a planície de inundação ela tem muita área em que já é urbanizada e nós vamos tirar o direito de propriedade da população que vive lá há 20 ou 30 anos? Né, é complicado então isso nós ainda não temos claro. (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA METROPLAN, 2020).

A resposta dada pela METROPLAN para a questão anterior responde bem a reflexão da questão sobre a relação do conflito entre as políticas públicas envolvidas:

[...] Então, é muito difícil essa questão social. O setor público tem que estar aberto a isso e tem que verificar, mas até que ponto ele vai ser baseado e pautado na questão social? Bom, então vamos deixar todo mundo morar onde bem entender [...] (ENTREVISTA COM TÉCNICOS DA METROPLAN, 2020).

Essa questão nos leva a refletir sobre os limites que os direitos e políticas públicas sociais devem ter. Considerando a construção da revisão bibliográfica

²² No caso, a prefeitura de POA, onde o DEMHAB quer utilizar a área do Beco do Paulino como aterro e posteriormente para realocação da população enquanto o DEP quer utilizar a área como baía de reserva hídrica.

realizada nesta pesquisa, verifica-se a necessidade de pautar as características ambientais em uma distribuição geográfica mais justa para o reconhecimento de direitos sociais e ambientais. Pois, a população se expõe ao risco e propõe-se a negar seu direito de meio ambiente equilibrado em busca de moradia. O papel do legislador ou regulador da moradia na cidade deve ser também dispor de espaços seguros que garantam os dois direitos e não apenas ser leniente com a ocupação na área em que ela se encontra.

Nesse sentido, o município encontra desafios tanto no âmbito legal, como na permissividade da legislação Federal com as possibilidades de permanência da população em suas ocupações e escassez de recursos para qualificação de habitações. Parece assim faltar diretrizes próprias que deem embasamento em decisões mais específicas às necessidades locais.

5. Considerações sobre os Resultados da Pesquisa

Para alcançar os objetivos desta pesquisa foi proposta a tentativa de responder a duas questões, expostas neste capítulo. Essas questões foram respondidas de forma indutiva, após a realização da pesquisa exploratória e descritiva, com análise de um estudo de caso.

Os Subcapítulos 4.1 e 4.2 forneceram evidências de que já ocorriam problemas ambientais e de ordem conflitante no que diz respeito à ocupação urbana na área, por se tratar de um ambiente vulnerável devido às ocorrências de cheias e inundações, os impactos ocorridos à sociedade e ao meio ambiente já eram estudados na área anos antes da ocupação.

Os capítulos 3 e 4 forneceram subsídios que tornaram possível a análise dos fatos ocorridos à luz de injustiças ambientais produzidas e do comportamento social frente aos riscos existentes entre população e ambiente vulnerável, bem como respostas legais do governo para reconhecimento desses conflitos.

Esta pesquisa descreveu como iniciou a ocupação, os planos regionais e locais para esta área e a forma como o conflito socioambiental entre os direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrados estão sendo tratados até o momento.

Com a análise, fica claro que a ocupação de área ambientalmente vulnerável é possível, apesar de existirem recomendações legais de âmbito Federal para a não habitação.

Tanto o conceito de sociedade de risco quanto o de justiça ambiental, apoiam a ideia de que os riscos são produzidos pelo crescimento e pelo desenvolvimento econômico desenfreado, que resultam em consequências e impactos negativos para a sociedade. Com a análise do estudo de caso, é evidente que o órgão urbano municipal (DEMHAB) planejou reassentamentos para a população menos favorecida por esse crescimento econômico desigual para uma área ambientalmente sensível, conforme a teoria descreve os acontecimentos relacionados a esses conceitos (sociedade de risco e justiça ambiental).

Antes de realizar o reassentamento a prefeitura previu solucionar problemas de disposição de resíduos da construção civil municipal na área em questão, para, na visão da prefeitura, solucionar o problema de inundações na área. O que pode ser

identificado como uma priorização ao direito de moradia, em detrimento ao direito de meio ambiente equilibrado. Caso contrário, a prefeitura respeitaria o fluxo natural da água na cidade, que ocupa a área de estudo em épocas de maiores precipitações.

A temática dessa análise ganha mais complexidade quando identificada a garantia do uso da área em questão para amortecimento hídrico pelo DEP, como deveria ser, conforme as características ambientais da área. O Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) estipulou que essa área deveria ser reservada para amortecer águas excessivas em épocas de maior pluviosidade, neste caso prevaleceria na decisão administrativa o direito ao meio ambiente equilibrado, sem interferir no direito à moradia.

A complexidade da administração ficou evidenciada pelo estudo de caso, na observação em relação ao DEP e o DEMHAB, onde ambos órgãos municipais, da mesma cidade, previram usos distintos para a mesma área. Enquanto o Estado através da METROPLAN busca soluções para garantir a segurança da população em áreas ambientalmente vulneráveis, em escala regional.

A possibilidade levantada, judicialmente, para conciliação entre esses conflitos foi a mediação entre os ocupantes e a prefeitura, para garantir o direito das pessoas que residem na área à legalidade de suas moradias. E a construção conjunta de adequações nos projetos de obras de prevenção de desastres e as regularizações da população na área.

Fica evidente a tendência de legalização de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis e a possível incompreensão dos riscos produzidos pelos envolvidos, até mesmo pela dificuldade de qualificação e quantificação de riscos e impactos produzidos.

Enquanto a resposta direta às questões de pesquisa propostas, as mesmas estão desenvolvidas nos itens a seguir.

a) Como avaliar as condições de permanência de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis através da aplicação da REURB, a partir de princípios e indicadores as (in) justiça ambiental?

A análise priorizou o olhar sob o ponto de vista da justiça ambiental por ser um conceito originado de um movimento que une os discursos ambientais e sociais

(Frasson, 2018), luta por um outro modelo de desenvolvimento, onde padrões de distribuição espacial que criam formas de ocupação que sobrecarregam o bem estar e saúde da população mais carente sejam substituídos por um padrão baseado no princípio da precaução, onde a população obtenha equidade ambiental (ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009).

Cabe também retomar os motivos que levaram a um olhar da análise sob a sociedade de risco para compreender a produção social dos riscos socioambientais. Nesse ponto da pesquisa ficou clara a reflexão realizada por Beck (2011, p.91) sobre como a forma com que a sociedade encara as ameaças e riscos encontrados:

“A suscetibilidade à ameaça não precisa necessariamente desembocar na conscientização da ameaça, podendo provocar também o inverso: *negação movida pelo medo*”. A comunidade nega a existência do risco em razão da sua necessidade de moradia e abrigo. Do outro lado a prefeitura nega que esse espaço de risco não deveria ser ocupado, por conta da falta de espaços na cidade. Ela nega através da própria regulamentação, que expressa o medo de assumir a responsabilidade sobre a suscetibilidade da ameaça. Ainda falando sobre o risco, Beck assinala que “a suscetibilidade possa induzir a inconsciência: juntamente com a dimensão do perigo, cresce a probabilidade de sua negação e minimização”. (BECK, 2011, p. 91)

Outro aspecto mencionado por Beck sobre os riscos é a importância do conhecimento da real gravidade e conflito sobre a vida das pessoas envolvidas nessas situações: “Diferente do que acontece com a fome e a miséria, no caso dos riscos é mais fácil recorrer à possibilidade de *desvios interpretativos* das incertezas e temores provocados” (BECK, 2011, p. 91).

Quando a informação é passada de forma pouco elaborada e sem critérios, isso gera não apenas dúvidas, mas confusão na população moradora de áreas vulneráveis que não é orientada sobre os reais limites e possibilidades de sua permanência na área ocupada. A falta de uma interpretação com dados técnicos dialogados com as necessidades da comunidade e do ambiente físico podem ampliar os riscos ou causar efeitos em outras áreas, municípios vizinhos e região em que está contextualizada. É o estudo de caso apresentado, onde há divergências de posicionamentos entre os técnicos do DEMHAB, que trata sobre as condições de moradia no município e da METROPLAN que trata sobre a proteção de riscos e desastres na região metropolitana.

A intenção de responder a essa questão, não possui a pretensão de ser propositiva em caso concreto, mas pretende orientar uma forma de reflexão ao pensar sobre as maneiras de lidar com esse conflito e trazer a cidade da legalidade das possibilidades teóricas para as possibilidades reais.

Nas ocupações irregulares, ao se deparar com a impossibilidade ou dificuldade de resolver o conflito através de reassentamentos para locais geograficamente mais adequados, o poder público parece posicionar-se na aceitação ou desinterpretação, dos efeitos dos riscos na vida das comunidades.

A justiça ambiental, nesse sentido, é vista como uma compreensão da existência desses riscos diretamente proporcional às condições de vulnerabilidade social das populações envolvidas e nos convida a lidar com eles preventivamente, de forma a considerar as fragilidades e não as replicar ou transferi-las para outras instâncias, atores ou lugares.

Já que a REURB é vista como diretriz de resolução das ocupações irregulares, ela pode ser explorada na análise desses riscos, tanto para a área a ser regularizada, quanto para além dela, se necessário considerando além dos limites administrativos municipais, mas também suas características ambientais, como as bacias hidrográficas.

Na análise da necessidade do reconhecimento da população em sua esfera de direitos, embasado na teoria do reconhecimento de Honneth (2009) a pesquisa fica limitada ao explorar completamente a teoria do reconhecimento desse autor, pois a esfera do direito fica restrita ao conhecimento do direito ao meio ambiente e à moradia e esses são mais simples de identificar, necessitando apenas uma análise da existência desse reconhecimento.

Porém essa teoria vai muito além dessa forma de reconhecimento para poder explicar a origem moral dos conflitos sociais. Nesse sentido, foi possível notar que as outras formas de reconhecimento (amor e solidariedade) poderiam ser muito mais exploradas em um estudo de caso, identificando as motivações e necessidades subjetivas dos ocupantes da área de estudo, compreendendo como o direito reconhece essas primeiras necessidades subjetivas. Nesse caso, seria necessário trabalhar com a participação da população, podendo ser uma sugestão de estudo futuro.

A pesquisa alcançou o objetivo proposto, mas limitou-se a explorar apenas os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado para compreensão desse conflito.

A compreensão dos processos socioambientais que envolvem os conflitos de busca por moradia e por outro lado o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, foi alcançada e a compreensão é de que a resolução proposta ao problema está relacionada ao interesse de cada envolvido.

Em geral ocorre a negação de um direito em detrimento de outro. Nesse caso, o ambiente é visto pela população como uma oportunidade de moradia, enquanto que, para as entidades governamentais a compreensão é burocrática. A Prefeitura compreende o ambiente como um espaço possível de ocupação urbana, desde que resolvidas as questões legais e sanitárias; e o Estado busca alternativas regionais para minimização de prejuízos maiores aos municípios. Em ambos os casos, a parte ambiental é vista como uma burocratização passível de resolução social, não sendo considerada a dinâmica ecológica envolvida.

A recente mudança na Legislação de REURB proporciona uma resolução com mínimo esforço para compreender as dinâmicas ambientais, considerando apenas a facilitação de processos administrativos. É claro o atendimento das necessidades de reconhecimento legal do direito da população à moradia, em detrimento do reconhecimento das dinâmicas ambientais do ambiente ocupado, principalmente a longo prazo.

b) Como a Lei REURB, nº 13.465/2017 influencia na mediação de conflitos socioambientais entre o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, em áreas ambientalmente vulneráveis?

Para iniciar a reflexão acerca dessa questão, cabe a análise da diretriz municipal de ordenamento territorial para a área e posterior influência da Lei de REURB. O PDDUA, reserva uma parte da área do Beco do Paulino para ocupações de interesse social, em que são previstas e permitidas ocupações de população de baixa renda. Esta localização é distante das principais centralidades urbanas, constituída em uma área ambientalmente vulnerável, inserida em planície de inundação e limítrofe com outro município (Alvorada).

Ocorrem processos de flexibilização de ocupação urbana em áreas ambientalmente vulneráveis, tanto em promoção de habitação para população de baixa renda, quanto em REURB solicitada pela população e legalmente reconhecida com a nova Lei nº 13.465/2017, marcam na cidade a pobreza,

evidencia o estabelecimento de políticas públicas específicas para manter os pobres onde estão. O que já estava previsto pelo município em seu plano diretor e plano de habitação de interesse social.

Estes processos de permissão de ocupações socioambientalmente vulneráveis pelo poder público reconhecem legalmente o direito à moradia da porção populacional de baixa renda e marcam na cidade as diferenças socioeconômicas existentes.

No caso estudado, os danos ambientais provocados ao local ocupado foram identificados e seus responsáveis notificados. Neste caso, as empresas que pagaram para a associação Chapecoense um valor em troca dos “serviços” prestados pela associação, para descarte de resíduos de forma irregular. Por outro lado, cabe ressaltar que o dano ambiental é irreversível para o Direito Penal, como afirma Costa (2017):

Não tem guarida no Estado Democrático de Direito a persecução criminal baseada em dano ambiental presumido sem motivação fática, mas justificado tão somente pelo caráter incorpóreo do bem jurídico ambiental e pela necessidade de ação preventiva em face da irreversibilidade dos prejuízos eventualmente causados. Por consequência, os mecanismos de proteção jurídica do meio ambiente apenas devem extrapolar as sanções administrativas e alcançar os instrumentos de repressão penal quando devidamente comprovado que a conduta do agente, efetivamente, lesa ou expõe a perigo o equilíbrio ecológico do ambiente sobre o qual recaiu sua ação. Nesse caso, a satisfação das funções preventiva e retributiva da pena exigiriam sanções proporcionais à relevância social do meio ambiente ecologicamente equilibrado. (COSTA, 2017, p. 202).

Portanto, no Direito Penal não se pode aplicar o princípio da insignificância nos processos ambientais, visto que qualquer alteração no meio ambiente é considerada danosa para o equilíbrio ambiental. Logo, o risco ambiental compromete a integridade do ambiente para gerações futuras, sendo lógica a adoção do princípio da precaução no que diz respeito às ações impactantes no meio ambiente. Como previsto pelo SNMA citado no item 3.2 da pesquisa e indicado nos princípios da justiça ambiental.

Do ponto de vista da realidade concreta, a ocupação e estabelecimento de unidades habitacionais irregulares, sem estudos prévios de impacto ambiental, nem

licenciamento, encontram-se em condições de impunidade criminal, mas sim legitimadas pela própria REURB. Ao contrário, a ocupação em área de risco à vida da população moradora é passível de regularização fundiária, sendo reconhecido o seu direito fundamental à moradia mesmo que suscetível ao risco e ao dano ambiental.

Neste sentido o conflito estabelecido entre população ocupante e a Prefeitura, que é o principal órgão responsável pela área ocupada, pela sua regularização fundiária, é uma luta pela necessidade desta população de reconhecimento do seu direito à moradia e devida atenção e cuidados a sua sobrevivência.

Por outro lado, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado fica à mercê de pagamentos por danos às funções ecológicas, pagos pelas empresas privadas envolvidas no caso e procedimentos administrativos, neste caso sem o reconhecimento das dinâmicas e importância da garantia da qualidade do meio ambiente por parte da população, que naturalmente se preocupa em primeiro lugar com o seu direito à moradia.

Um dos objetivos dessa dissertação é a análise das mudanças na legislação de regularização fundiária, no estudo de caso. Sendo assim, cabe destacar conforme a análise feita, que a lei influencia no processo de REURB estudado, através de mudanças legais em procedimentos ambientais de licenciamento, com a promessa de agilidade nos processos de legalização das ocupações. Garantindo que a população ocupante seja fixada nesse local, ambientalmente vulnerável.

Ao explorar o conflito entre os direitos constitucionais à moradia e ao meio ambiente equilibrado, a pesquisa mostrou que a tendência legal com o cenário de modernizações e flexibilizações propostas nos últimos anos é de descon siderações com as complexidades existentes no ambiente e nas relações sociais econômicas de apropriação dos recursos naturais no ordenamento urbano.

As cidades estão sendo planejadas para fortalecer os processos de propriedade, compra e venda imobiliária às custas da segurança ambiental de suas ações no território a longo prazo. É evidenciada uma negligência ou desconhecimento das ações urbanas nos recursos hídricos por exemplo. Segundo a revisão realizada no capítulo 3 existem impactos reais de ocupações urbanas (moradias) em áreas de inundações e mesmo assim são planejados reassentamentos e regularizações para essas áreas.

O direito à moradia é legalmente atendido e o meio ambiente negligenciado, em um ponto de vista à luz da justiça ambiental compreende-se que deva ser mais bem alinhada a questão de avaliações de riscos através de formulações e aplicações de políticas públicas.

Sobre os objetivos específicos de pesquisa:

- (1) Comparar a Lei REURB, nº 13.465/2017 com a Lei 11.977/2009, a partir do conceito de justiça ambiental: A comparação foi realizada e o objetivo foi alcançado no item 3.
- (2) Identificar as políticas públicas que podem ter interferência na ocupação da área selecionada para estudo, considerando o processo de implementação da nova lei de REURB (2017): Foi realizada uma análise de diretrizes pertinentes a análise do estudo de caso no capítulo 3
- (3) Analisar a visão dos agentes que atuam no contexto da nova Lei de REURB: O objetivo foi parcialmente atingido através das entrevistas realizadas no item 5.5, porém ocorreu a impossibilidade de análise da visão da comunidade do estudo de caso.
- (4) Identificar o alcance das ações de regularização fundiária na área estudada visando a capacidade de resolução de conflitos socioambientais entre direito à moradia e direito ao meio ambiente equilibrado redefinindo o cenário de incertezas, vulnerabilidade e de risco para um cenário de justiça ambiental: Esse objetivo foi alcançado respondendo às questões de pesquisa.

É identificado um padrão de simplificações em processos administrativos que possibilitem a legalidade de ações no ambiente urbano e ambiental. Essa simplificação pressupõe que os responsáveis por esses processos seguem as exigências técnicas necessárias. Existe uma tendência ampla da sociedade atual de negação da complexidade, e assim é percebida essa tendência presente nos processos ambientais e a legalização da simplificação das necessidades sociais.

No caso de estudo analisado, a população que vive na irregularidade fundiária urbana passa a ser reconhecida legalmente, sendo titulada como proprietária da sua residência, o que é um grande avanço na democratização da propriedade de terras, o morador passa a ter segurança jurídica. Por outro lado, a população poderá estar sendo mais exposta aos riscos ambientais confirmando o conceito de uma

sociedade de riscos. É evidenciado também pelas duas afirmações anteriores, que a legislação foi construída sem a participação da sociedade, de cima para baixo. Dessa forma, é explicitada a dúvida sobre a construção de uma sociedade sob o ponto de vista da justiça ambiental.

O fato da não participação da comunidade do Beco do Paulino na pesquisa, foi resultado da orientação do advogado que representa a mesma, através da associação Chapecoense. Esse ato gera a dúvida sobre a possível desorientação desse advogado, a comunidade foi coagida a não participar ou foi um senso comum a não participação? Independente disso, a negativa da comunidade referente à participação na pesquisa foi uma grande limitação, pois a entrevista poderia fornecer dados da ocupação, bem como dados socioeconômicos. Assim, o trabalho não teve como analisar a compreensão sobre a motivação da comunidade ao ocupar áreas ambientalmente sensíveis, se expondo a riscos e possivelmente prejudicando o meio ambiente.

A partir das reflexões feitas, recomenda-se o desenvolvimento de estudos relacionados à complexidade socioambiental presente. Para compreender essa questão em sua completude, os estudos devem extrapolar as possibilidades de aplicação da lei no planejamento e ordenamento de cidades ambientalmente justas, mas também pelas motivações pessoais que levam a esse conflito.

O problema maior poderá estar justamente nas motivações que levam a esse conflito, ou seja, porque os municípios encontram dificuldades em planejar os usos do solo, considerando as diretrizes estabelecidas (de risco, ambientais, sanitárias, sociais) e porque ocorrem ocupações irregulares a ponto de existirem diretrizes específicas de regularizações nesse sentido, ou ainda porque ocorrem ocupações planejadas e não planejadas em um ambiente vulnerável que não comporta tal ocupação.

Após reflexões sobre essas questões o ponto de vista da construção social do risco, da construção ambientalmente justa dos direitos socioambientais e do caso apresentado, fica clara a falta de compreensão real de que as cidades são uma forma de organizar as ocupações humanas no ambiente natural. As cidades vistas em uma escala global, são formas de organizações pequenas, para uma parte restrita da população poder ocupar uma fração da natureza e estabelecer moradia nesse planeta chamado Terra.

Fica a reflexão e sugestão para compreensão da raiz desse problema, a causa da falta de pertencimento humano ao ambiente natural, não de uma forma poética, mas de real falta de compreensão pedagógica do que é a natureza, do significado, por exemplo do poder da água que serve como fonte de vida e também ocupa um território para tornar possível o fluxo de seu ciclo hidrológico.

O poder público se limita a ceder a moradia sem avaliar o quão graves serão as consequências. Ainda, há de se falar em saúde, porque de nada vale uma moradia sem saúde. A dignidade e o direito de viver em um local, deve estar relacionada ao fato do local ser devidamente seguro, com saneamento básico.

Pois a questão não é apenas a transferência dos riscos para os mais pobres, mas também a prevenção de ocupações irregulares, em áreas inadequadas por parte da população mais pobre (ou não). Pois os impactos produzidos em áreas ocupadas inadequadamente, regularizadas ou não, protegidas ou não, podem resultar em riscos não planejados para novas áreas mais ou menos vulneráveis, tornando a questão mais complexa ao longo do tempo.

A investigação da motivação de conflitos socioambientais pelas outras duas formas de reconhecimento de Honneth (2009), o amor e a solidariedade, seria um possível estudo complementar a esta pesquisa, a fim de investigar os processos sociais que geram conflitos ambientais, também no âmbito subjetivo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD. H. Justiça Ambiental e a Construção Social do Risco. Desenvolvimento e Meio Ambiente. n. 5. r 49-6ü. Editora UFPR. jan./jun. 2002.

ACSELRAD. H; Mello. C. C A; Bezerra. G. N; O que é justiça ambiental? Gramond. RJ. 2009.

ADI 5771– Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017, conversão da Medida provisória 759/2016. “Regularização fundiária” rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos da reforma agrária, alienação de imóveis da União. Ministério Público federal.

ALMEIDA. P. S; SILVA. L. C. N. Regularização Fundiária em Áreas de Conservação: Análise de legislação ambiental e seus reflexos nas populações locais vulneráveis e no mio ambiente entre 2000-2010 no reservatório Billings. Impactos na Saúde Humana. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v7, n 2, (p. 239-264), 2017.

ALVES. A. M. Regularização fundiária ou manutenção das áreas de preservação permanente: A experiência do programa habitar Brasil BID. Dissertação. Universidade de Brasília faculdade de arquitetura e urbanismo programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo área de concentração: planejamento urbano. Brasília. 2007.

ALVES, H. P. F. e TORRES, H. G. Vulnerabilidade socioambiental na Cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. Revista São Paulo em Perspectiva (São Paulo), v. 20, n. 1, jan/mar. 2006.

BAGGIO. R. C. Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção da natureza. Tese apresentada em defesa final no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Direito. 2008

BELL, Derek. Environmental Justice and the difference principle. In Environmental Ethics. Fall 2004, vol. 26, issue 3, pp. 287-306. Disponível no site: <<https://www.pdcnet.org>>

BODNAR. Z. A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável. Universidade federal de santa catarina programa de doutorado interdisciplinar em ciências humanas. Florianópolis, 2017.

BRASIL. Constituição Federal da República. Brasília. 1988.

BRASIL. Dispõem sobre o programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Lei nº 11.977 de julho de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Institui o estatuto da MetrÓpole. Lei nº 13.089 de janeiro de 2015. Brasília. 2015

BRASIL. Dispõe sobre a Regularização Fundiária rural e Urbana. Lei 13.465 de julho de 2017. Brasília, 2017

BRASIL. Sistema Nacional de Habitação Social. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Brasília. 2005

BRASIL. Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Brasília. 1997.

BRASIL. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Lei nº 12.608 de abril de 2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Dispõe sobre o Código Florestal Brasileiro. Lei 12. 651 de maio de 2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Lei 10.257 de julho de 2001

BRASIL. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Lei 6.938 de 1981. Brasília, 1981.

BRASIL. Decreto de normas e procedimentos para a regularização fundiária urbana. Nº 9.310 de março de 2018. Brasília, 2018.

CARDOSO. B. K; efeitos da regularização fundiária: estudo de Caso em assentamentos precários de santa catarina. Dissertação. Universidade federal de santa catarina programa de pós-graduação em engenharia civil área de concentração cadastro técnico Multifinalitário e gestão territorial. Florianópolis, 2010.

CARVALHO. A. W. B. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3513>>, acesso em 18 de setembro de 2019. abr. 2016.

CARVALHO, A. B. P.; OZÓRIO, C. P. Avaliação sobre os banhados do rio grande do sul, brasil avaliação sobre os banhados do Rio Grande do Sul, BRASIL. Disponível em <https://revistas.unilasalle.edu.br/documentos/documentos/Rbca/V1_N2/v2_06.pdf> ; acessado em 20/09/2020

COELHO, M. C. N. Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (Orgs.). Impactos ambientais urbanos no Brasil. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

COSTA. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: dimensão e repercussões criminais do bem jurídico tutelado pela Constituição Federal. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 7, n. 1. 2017 (p. 172-205)

COOPER, L. M. Guidelines for Cumulative Effects Assessment in SEA of Plans [EPMG Occasional Paper 04/LMC/CEA]. London, UK: Imperial College London, 2004.

DEMHAB. Expediente Administrativo 004.002473.14.3.processo de solicitação de licenciamento ambiental em área do departamento de habitação para disposição de resíduos da construção civil – RCC's e, posterior licenciamento de construção de unidades habitacionais de interesse social. Porto Alegre, 2014.

FASE e FIOCRUZ. Mapa de Conflitos envolvendo justiça ambiental e saúde no Brasil. Disponível em: <<http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>> Acesso em 20 novembro de 2019.

HASENACK, H.; Weber, E.; Marcuzzo, S. (org.). Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre: Geologia, Solos, Drenagem, Vegetação e Ocupação. Porto Alegre: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 2008. 84 p. ISBN 978-85-7727-129-0.

HONNET, Axel. Luta por Reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais. Editora 34. Segunda edição. São Paulo, 2009.

IBGE. Censo demográfico. 2010.

JURIDOC, Como definir o objeto social de uma empresa. Revista eletrônica Disponível em: <<https://www.juridoc.com.br/blog/abrir-uma-empresa/4399-definir-objeto-social-empresa/>>, acessado em 12 de novembro de 2019. 2019

JHON. G e JORDAN. T. Para Entender a Terra. Sexta edição. Bokman. 2013.

LIMA. A. C. Ocupação urbana em áreas de Fragilidade ambiental: estudo de áreas de risco socioambiental no setor sol nascente – DF. Dissertação. Universidade de Brasília programa de pesquisa e pós graduação da faculdade de arquitetura e urbanismo. Brasília. 2018

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental Brasileiro, 20ª edição. Editora Malheiros. São Paulo: 2012.

MARQUES, E. e TORRES, H. Reflexões sobre a hiperferiferia: Novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n 4. 2001.

MEDEIROS. H; Grigio. A; Pessoa. Z. Desigualdades e justiça ambiental: um desafio na construção de uma cidaderesiliente. Geografia e Ordenamento doTerritório, Revista Eletrônica. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. ISSN: 2182-1267. 2018

METROPLAN. Programa Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas. 2002.

METROPLAN. Estudos de Concepção e anteprojetos de engenharia para RDC contratação integrada (Lei nº 12462/2011) para proteção contra cheias do Rio gravataí e afluentes em Alvorada e Porto Alegre-RS. 2016

METROPLAN. Estudo de Alternativas e projetos para minimização do efeito das cheias e estiagens na Bacia do Rio Gravataí. Estudo de alternativas, projetos dos cenários de intervenções. 2018. Disponível em <
<https://drive.google.com/drive/folders/13qdT4iXZpxDSmXGLPoSvV93ahBIPk4yX>>
Acesso em 23 de novembro de 2020.

MUKAI. S. T. Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos. Dissertação. PONTIFÍCA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUC. Direito. SP. 2007.

PERLINGIERI, P. O direito civil na legalidade constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PESSOA. M. L. Ocupação irregular e regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental: O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto

Alegre/RS. Dissertação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre. 2014.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. Manifesto de Lançamento da RBJA, 2001. Disponível em <http://justicaambiental/pagina.php?id=229> . Acessado em agosto de 2017.

RECH. A. U; RECH. A. Cidade Sustentável. Direito Urbanístico e Ambiental - Instrumento de Planejamento. Caxias do Sul. ISBN 978-85-7061-816-0. Educs, 2016

REHBEIN. M. O. MAPEAMENTO GEOMORFOLÓGICO APLICADO NA ANÁLISE DE IMPACTOS AMBIENTAIS URBANOS: contribuições ao (re) conhecimento de morfologias, morfocronogêneses e morfodinâmicas do relevo da bacia hidrográfica do arroio Feijó – RS. Tese USP. São Paulo, 2011.

ROCHA, Caroline Medeiros; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Justiça ambiental: equidade na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2017. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ROSA. M. D. A relevância ambiental das áreas de preservação permanente e sua fundamentação jurídica. 2011

SCHNEIDER. M O. ÍNDICE DE VULNERABILIDADE COMO MÉTODO DE ANÁLISE DE RISCO A INUNDAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO ARROIO FEIJÓ, RS. Dissertação. UFRGS. Porto Alegre. 2017.

SILVA A. Et Al. Sociologia em Movimento. São Paulo: Editora Moderna, 2013.

TUCCI, Carlos. E. M Inundações urbanas. Disponível em: www.semharh.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=184, acesso em 01 de julho de 2017.

TUCCI, Carlos E. M. Gestão da drenagem urbana/Carlos E. M. Tucci. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2012. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 48). 50p. ISSN: 2179-5495

TUCCI, CARLOS E. M. Avaliação ambiental integrada de bacia hidrográfica / Ministério do Meio Ambiente / SQA. – Brasília: MMA, 2006.

ZARELLI. R. C; JÚNIOR. M. E. A; Regularização fundiária urbana e a instrumentalização da justiça ambiental e social: primeiras impressões da lei federal nº 13.465/2017. Revista de direito sociais e políticas públicas. e-ISSN: 2525-9881. Maranhão. v. 3, n. 2 ; p. 41 – 56. Jul/Dez. 2017.

VERDUM, R. & MEDEIROS, R.M.V. (org.) Relatório de impacto e resultados. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2006.

WENZEL. FERNANDA. Novo código ambiental do RS é aprovado sem passar pela Comissão de Meio Ambiente. Disponível em <
<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/2novo-codigo-ambiental-do-rs-e-aprovado-sem-passar-pela-comissao-de-meio-ambiente/>> Acesso em: 30 de janeiro de 2020.

APÊNDICES

Apêndice 1: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A METROPLAN

Contextualização da área e estudo:

O Beco do Paulino é uma área originalmente pertencente ao DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação de POA), devido à crescente demanda por espaços urbanos disponíveis para destinação de RCC's (Resíduos da Construção Civil) em POA, o DEMHAB adquiriu o terreno e iniciou um processo de licenciamento ambiental para aterramento da área com esses resíduos, prevendo posterior aproveitamento da área para construção de habitações de interesse social para realocação da população (conforme o plano de habitação de interesse social de POA).

Esta mesma área possui a previsão de uso de reservação hídrica, conforme necessidades apontadas por estudos realizados pela METROPLAN. Pois a região é frequentemente atingida por cheias do Rio Gravataí. Esta área também está localizada na divisa de municípios (Alvorada e POA), sendo a limitação entre os municípios o Arroio Feijó. Sendo assim, esta é uma área de importância para a região metropolitana.

O problema que se pretende investigar nessa pesquisa é a regularização fundiária em ambientes como este, pois a área foi ocupada irregularmente e a população ocupante iniciou um processo de aterramento do terreno com RCC dispostos de forma ilegal, através da operação de cobrança de descartes de resíduos, onde empresas que necessitavam descartar seus resíduos pagavam para os ocupantes um valor e os mesmos “permitiam” o descarte, na área da prefeitura. Foi iniciada também pelos ocupantes a atividade de loteamento habitacional que hoje está passando por um processo de reintegração de posse e regularização fundiária.

Com esse breve resumo, gostaria de obter deste órgão informações a respeito da visão dessa instituição sobre processos de REURB em áreas conflituosas como esta (áreas ambientalmente vulneráveis), tendo em vista a necessidade de atendimento dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, apresento o questionário a seguir.

Dados de identificação do entrevistado:

a) Sexo: () Feminino () Masculino

b) Idade: _____

c) Cargo/função: _____

d) Tempo de vinculação à instituição: _____

1. Regularização, meio ambiente, habitação

1.1. Qual a sua visão sobre as mudanças causadas na lei de Regularização fundiária (Lei: nº 13.465/2017) para a região metropolitana?

1.2. Como é (foi) a estratégia de participação da população para tomadas de decisão sobre futuros usos do solo para as áreas metropolitanas ambientalmente vulneráveis?

1.3. Quais os impactos no Planejamento urbano metropolitano em áreas ambientalmente vulneráveis com a nova Lei de Regularização Fundiária (Lei: nº13.465/2017)?

1.4. Quais as solicitações atuais de ONGs, coletivos urbanos e movimentos sociais e empresariais para atendimento de maior qualidade de vida e ambiental nos municípios?

1.5. Como a instituição vê a relação (ou conflito) entre políticas ambientais e habitacionais em áreas ambientalmente vulneráveis?

2. O Caso do Beco do Paulino

2.1. Como sua instituição entende que deve ser tratado esse conflito do Beco do Paulino?

2.2. Enquanto técnico, como você resolveria (ou encaminharia a solução de) esse conflito no Beco?

2.3. Como você entende as demais atividades e edificações com finalidade não habitacional na área?

2.4. Como é o engajamento das prefeituras de Alvorada e Porto Alegre nos projetos metropolitanos de habitação e proteção ambiental em áreas ambientalmente vulneráveis?

2.5. Em relação à área de estudo intitulada Beco do Paulino, localizada no limite entre Alvorada e o município de Porto Alegre – POA. Existe algum impacto devido ao uso e ocupação do solo, de um município para o outro? Se sim, qual (is):

2.6. A Metroplan tem conhecimento da Associação Chapecoense que representa a ocupação do Beco do Paulino? Se sim, como poderia descrevê-la?

Apêndice 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A PMPOA – DEMHAB

Contextualização da área e estudo:

Tendo em vista os usos previstos pelo DEMHAB para a área do Beco do Paulino, a situação atual de ocupação e aterramentos com operação de descartes irregulares de resíduos, e a previsão de uso da área para reservação hídrica, conforme necessidades apontadas por estudos realizados pela METROPLAN, devido aos episódios freqüentes de cheias do Rio Gravataí.

A problemática que se pretende investigar nessa pesquisa é a regularização fundiária em ambientes como este. Gostaria de obter deste órgão informações a respeito da visão sobre processos de REURB em áreas conflituosas como esta (áreas ambientalmente vulneráveis), tendo em vista a necessidade de atendimento dos direitos fundamentais á moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Identificação do entrevistado:

a) Sexo: () Feminino () Masculino;

b) Idade: () 18-40; () 41-60; () acima de 60;

c) Cargo/função: _____

d) Tempo de vinculação à instituição: _____

Questão	SIM	NÃO
A prefeitura disponibiliza coleta de resíduos na área de ocupação?		
Se sim, a coleta é seletiva?		
A prefeitura disponibiliza energia elétrica na área da ocupação?		
Existe alguma associação comunitária no local?		
Qual o nome da associação?		
A prefeitura disponibiliza coleta e tratamento de esgoto na área da ocupação?		
Se sim, como ocorre o processo de conexão entre o esgoto domiciliar com a rede de coleta pública?		
A prefeitura disponibiliza fornecimento de água na área da ocupação?		
A população ocupante já fez alguma solicitação para a Prefeitura?		
Se sim, Quais foram?		
No processo de planejamento dos usos e ocupações dessa área, são considerados os impactos no município de Alvorada?		
Se sim, quais impactos		

e) Qual a relação entre o processo de reintegração de posse da área do Beco do Paulino e o processo de regularização fundiária para a área?

f) Como a Nova Lei de Regularização Fundiária (REURB Lei nº 13.465/2017) impacta neste processo?

g) Qual sua visão sobre a ocorrência de cheias, a disposição inadequada de resíduos e as ocupações irregulares na área em relação à qualidade ambiental?

h) Qual a política ambiental do município em relação à esta ocupação?

i) Qual o tempo de existência da ocupação no local? __

j) Qual a política habitacional da prefeitura em relação à localização de habitações de interesse social e ocupações como a do Beco do Paulino?

k) Como será a estratégia de participação da população para tomadas de decisão sobre futuros usos do solo para a área? _

l) Como a instituição vê a relação (ou conflito) entre políticas ambientais e habitacionais em áreas ambientalmente vulneráveis?