

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DIR03 - DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Larissa Cafroni

ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O REASSENTAMENTO:
as justificativas jurídicas utilizadas pelo poder público no caso da Ilha Grande dos
Marinheiros

PORTO ALEGRE
2022

LARISSA CAFRONI

ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O REASSENTAMENTO:
as justificativas jurídicas utilizadas pelo poder público no caso da Ilha Grande dos
Marinheiros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a obtenção de grau de
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre
2022

Larissa Cafroni

ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O REASSENTAMENTO:
as justificativas jurídicas utilizadas pelo poder público no caso da Ilha Grande dos
Marinheiros

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em
Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ___ de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Prof. Dr. Domingos Sávio Dresch da Silveira

Prof. Ma. Karla Fabrícia Moroso dos Santos de Azevedo

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Lisiane e Norton, e à minha avó, Eva, a minha mais profunda gratidão pelo apoio incondicional, afeto, exemplo e pela compreensão. Agradeço por serem a minha base.

Ao meu companheiro Rafael, pelas conversas, por trazer alegria e leveza para os meus dias e ser meu ponto de equilíbrio.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade, pelas inúmeras contribuições e debates, e ao professor Lucas, pelos ensinamentos sobre a pesquisa científica e pela atenção e disponibilidade ao orientar esta monografia.

Ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, e mais especificamente ao Grupo de Assessoria Popular, por ser meu lugar de pertencimento durante a graduação.

Aos amigos que fiz durante esse período, mas especialmente à Jordana, um presente da faculdade de História e também uma das pessoas mais incríveis e inteligentes que eu conheço.

Por fim, à Karla e a todos aqueles que marcaram a minha trajetória ao me mostrar como é bonito viver e trabalhar de acordo com o que se acredita, ousando lutar por justiça social e pelo direito à cidade.

“O teto, o pão, a liberdade: não são favores, são direitos.”
Roberto Lyra Filho

RESUMO

O presente trabalho analisa os argumentos jurídicos utilizados pelo poder público para justificar o reassentamento em detrimento da realização de regularização fundiária no mesmo local no caso das famílias da Ilha Grande dos Marinheiros afetadas pela construção da Nova Ponte do Guaíba. No que tange à metodologia, a pesquisa está dividida em duas partes: na primeira, foi feita uma revisão bibliográfica de estudos sociojurídicos, literatura doutrinária, relatórios e documentos sobre regularização fundiária e grandes projetos urbanos de infraestrutura envolvendo assentamentos urbanos informais localizados em áreas ambientalmente frágeis ou protegidas; na segunda, com foco na ponte e na Ilha, foi realizada análise de procedimentos administrativos, ações civis públicas, pareceres, relatórios, atas de reuniões, estudos técnicos e manifestações de órgãos públicos, bem como de legislação e literatura a respeito da Ilha Grande dos Marinheiros. Esse trabalho demonstra que, similarmente aos outros casos apresentados na literatura, os fundamentos utilizados pelo poder público para promover o assentamento foram preponderantemente políticos ao invés de jurídicos, favorecendo o aprofundamento da desigualdade socioespacial.

PALAVRAS-CHAVE: regularização fundiária; assentamentos urbanos informais; grandes projetos urbanos de infraestrutura.

ABSTRACT

This paper analyzes the legal arguments used by the public power to justify the resettlement to the detriment of carrying out land regularization in the same location in the case of the families of Ilha Grande dos Marinheiros affected by the construction of the New Bridge of Guaíba. With regards to methodology, the research is divided in two parts: on the first one, a bibliographic review of socio-legal studies was carried out, doctrinal literature, reports and documents about land regularization and large urban development projects encompassing informal urban settlements located in fragile or protected areas; on the second one, focusing on the bridge and on the island, it was performed an analysis of administrative procedures, public civil actions, legal opinion, meeting minutes, technical studies and public agency's manifestations, as well as legislation and literature about Ilha Grande dos Marinheiros. This work shows that, similarly to the other cases presented in the literature, the fundamentals used by the public power to promote the settlement were predominantly political rather than legal, favoring the deepening of socio-spatial inequality.

Keywords: land regularization; informal urban settlements; large urban development projects.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental

APP - Área de Preservação Permanente

CAADHAP - Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DEM HAB - Departamento Municipal de Habitação

DEP - Departamento de Esgotos Pluviais

DMAE - Departamento Municipal de Água e Esgoto

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DPU - Defensoria Pública da União

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MPF - Ministério Público Federal

PAC - Programa de Aceleração ao Crescimento

REURB - Regularização Fundiária Urbana

SEMA - Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura

SMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UC - Unidade de Conservação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os traçados.....	35
Figura 2 - Nível de viabilidade técnica.....	35
Figura 3 - O traçado escolhido.....	36
Figura 4 - O projeto de reassentamento.....	39
Figura 5 - Áreas prospectadas na Ilha.....	40
Figura 6 - O projeto de reassentamento.....	40
Figura 7 - O projeto de reassentamento.....	41
Figura 8 - O projeto de reassentamento.....	41
Figura 9 - O projeto de reassentamento.....	41
Figura 10 - Equipamentos previstos no projeto.....	42
Figura 11 - Equipamentos previstos no projeto.....	42
Figura 12 - Área prospectada para reassentamento pelo Município em 2013.....	48
Figura 13 - Área prospectada para reassentamento pelo DNIT em 2014.....	48

ÍNDICE

1. Introdução	10
2. A regularização fundiária como alternativa aos reassentamentos involuntários em Porto Alegre	16
2.1. Grandes projetos urbanos e remoções forçadas	16
2.2. As estratégias habitacionais definitivas utilizadas	22
2.3. Regularização fundiária em áreas ambientalmente frágeis	26
3. O caso da Nova Ponte do Guaíba	32
3.1. As famílias da Ilha Grande dos Marinheiros e a Nova Ponte do Guaíba	32
3.2. Respostas aventadas para as necessidades das famílias atingidas	38
3.3. A oportunidade perdida: a escolha pelo reassentamento em detrimento da regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros	43
4. Conclusão	54
Referências	57

1. Introdução

Este trabalho propõe-se a investigar a relação entre o poder público e as remoções forçadas ocasionadas pela construção de grandes projetos de infraestrutura, em detrimento da manutenção das famílias em seu território por meio da regularização fundiária, a partir do estudo de caso do reassentamento provocado pela construção da Nova Ponte do Guaíba, em Porto Alegre. Para isso, é necessário inicialmente discorrer sobre a crise urbana brasileira.

A desigualdade socioespacial no Brasil tem raízes históricas que se nutrem do não enfrentamento adequado de questões estruturais da sociedade, como a tentativa de resolução do problema da moradia, fruto do processo de urbanização acelerado e desordenado, sem que haja interferência na questão fundiária do país. Aqui, como em outros países da América Latina, a urbanização do espaço, impulsionada pelo processo de industrialização, se deu com a total falta de planejamento, o que provocou diversos problemas na sociedade como marginalidade, pobreza, subemprego e desemprego, carência de serviços e equipamentos, déficits habitacionais e degradação ambiental (LOU, BENASAYAG; 1992, p. 276).

Em que pese os avanços econômicos, políticos e jurídicos, continua vigente no país um modelo de cidade excludente, predatória e patrimonialista, responsável pela atual crise urbana (ROLNIK, 2016, p. 266). Essa crise se manifesta não somente pelos problemas mencionados acima, mas também pelo aprofundamento do contraste entre a cidade legal e ilegal, pelo abismo entre as leis e sua aplicação e pela captura dos investimentos públicos pelo mercado imobiliário (MARICATO, 2013).

Pode-se observar, ainda, uma desconexão entre os aspectos econômico, político, urbano e social, na medida em que “(...) a política passa a se reduzir ao problema da gestão das urgências de um presente imediato e o urbano parece se desconectar de vez com a política, para ser confinado às formas diversas, velhas e novas, de gestão da pobreza” (TELLES, 2010, p. 61), havendo uma “desmontagem do diagrama de referências que conferia sentido, dava ressonância e qualificava a potência política das ‘mil faces’ do problema urbano” (TELLES, 2010, p. 62).

No Brasil, cerca de 5 milhões de domicílios situam-se em áreas de conglomerados subnormais, nomenclatura utilizada para descrever

uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação (IBGE, 2022, p. 26).

Estima-se que as capitais das regiões metropolitanas do país abrigam mais de 80% dos assentamentos precários, o que reflete “a concentração populacional e os elevados preços de aluguel e venda de imóveis nestas regiões, o que torna as áreas informais praticamente a única alternativa de moradia para a população de baixa renda nas metrópoles” (RODRIGUES, 2020, p. 9).

A questão urbana não se resolve apenas com a melhor distribuição de renda ou aumento de salário, pois, ainda que esse aumento permita a obtenção de bens de consumo como carros, motos e eletrodomésticos, ele acaba sendo absorvido pelo custo da cidade, sendo um problema de luta de classes que depende de políticas públicas para sua solução (MARICATO, 2015, p. 108). Nesse sentido, verifica-se que o espaço urbano é um instrumento político, meio de regulação social e local de luta política, tendo o Estado um papel relevante no seu desenvolvimento (BUTLER, 2003), seja pela ação ou omissão.

Quando o Estado deixa de cumprir seu dever constitucional de garantir moradia digna a todos, a moradia passa a ser vista como mercadoria, tornando-se objeto de especulação ao invés de um direito, e o valor de troca assume o comando da provisão habitacional em detrimento do valor de uso (HARVEY, 2014, p. 26). Isso acaba ocasionando remoções, despejos, periferização dos mais pobres e pressão sobre terras públicas de proteção ambiental e rurais (FERNANDES; ALFONSIN, 2014) e beneficiando o mercado imobiliário, os especuladores de terra e as grandes construtoras com lucros exorbitantes (BOULOS, 2015).

Pensando na relação entre direito e espaço urbano, sabe-se que o problema das cidades não decorre da falta de planejamento ou de legislações urbanísticas, mas sim do modo como estes são instrumentalizados a fim de reforçar a exclusão social e o exercício arbitrário de poder (MARICATO, 2000). É nesse contexto que merece destaque o caso da Ilha Grande dos Marinheiros, que é resultado do abandono pelo poder público e do acolhimento pelo mercado imobiliário: apesar de diversos atos normativos tratarem sobre a área, a falta de aplicação da legislação e a ausência de fiscalização sobre o espaço levou a uma ocupação desenfreada e desorganizada por populações de diferentes rendas, acarretando danos ambientais

e precarização dos moradores de baixo poder aquisitivo. Esses efeitos, originados da ineficácia do poder público em gerir os usos e ocupação da área, serviram de base para justificar a expulsão da parcela mais pauperizada de suas moradias, em razão da construção das obras referentes à Nova Ponte do Guaíba.

Não obstante a existência de diversos dispositivos e marcos regulatórios relacionados ao direito à cidade e à moradia, como o Estatuto da Cidade, a Constituição Federal e os acordos e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, há quem defenda a existência de uma lacuna legal no que tange às remoções forçadas, fazendo com que as instituições privadas e públicas envolvidas lidem de maneira diferente com esse problema a depender do caso, além de serem guiadas por diretrizes formuladas por instituições financeiras ou por normas feitas sem participação democrática, como portarias, notas técnicas e instruções normativas, razão pela qual defendem a criação de um marco jurídico que regulamente os reassentamentos (SILVA, 2020; MULLER, GORCZEWSKI, 2020; CARNEIRO, DE SOUZA, DA SILVA, 2020), carecendo o país de mecanismos participativos capazes de promover um debate aprofundado sobre a temática, de modo a garantir uma participação efetiva da sociedade civil tanto no processo de planejamento quanto de implementação (ABERS, 2016).

Exemplo desses reassentamentos são aqueles decorrentes de grandes projetos de infraestrutura: a nível nacional, tem-se o caso da Copa do Mundo FIFA de 2014, em que movimentos sociais apontaram que 250 mil pessoas tiveram seu direito à moradia violado ou ameaçado, de acordo com o dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas (2014, p. 7); e em menor escala, pode-se citar os casos das famílias removidas em Rio Grande, em decorrência da expansão portuária; em Belém do Pará, em razão de obras de macrodrenagem e urbanização; e em Porto Alegre, pelas obras da Nova Ponte do Guaíba, casos estes que serão melhor apresentados posteriormente neste trabalho.

Apesar de com frequência essas obras serem divulgadas tanto pelo poder público quanto pelo privado como capazes de trazer grandes investimentos e crescimento para o país ou cidade, fato é que, não raro, os ganhos ficam concentrados nas mãos de poucos, restando aos demais as consequências do aumento da desigualdade social e de outras mazelas. Nesse sentido, “deixar de ver o crescimento enquanto solução para todos os problemas exige compreendê-lo

como parte da racionalidade que desencadeia a crise nas cidades” (KONZEN, 2010, p. 119).

Em geral, como se mostrará neste trabalho, são oferecidas aos afetados pelos grandes projetos de infraestrutura três alternativas habitacionais - indenização, regularização fundiária por meio do empreendimento do Minha Casa Minha Vida e bônus moradia -, havendo, ao menos em teoria, diretrizes estabelecendo que os moradores devem ser realocados para local próximo ao de origem. Os casos analisados demonstram que essa não é a regra, tornando os reassentamentos um problema porque

Quando se removem pessoas à força, desmantelam-se os sistemas de produção. Perdem-se muitos empregos, muitas terras produtivas e outros bens geradores de renda. A assistência médica tende a deteriorar. Desfazem-se grupos de parentesco e cadeias informais de solidariedade comunitária. Os vínculos estabelecidos entre produtores e consumidores geralmente se rompem e os mercados locais de trabalho se desintegram. Às vezes relíquias e túmulos de ancestrais também têm de ser deixados para trás, o que desvincula as pessoas de seu passado e de sua identidade cultural. E as pessoas atingidas não são as únicas prejudicadas: quando a remoção é feita em massa, também debilita a economia local e regional (CERNEA, 1994, p. 47).

A realização de regularização fundiária para manutenção das famílias torna-se especialmente difícil quando o direito à moradia é contraposto ao direito ao meio ambiente, uma vez que é crescente a ocupação informal em áreas ambientalmente sensíveis ou protegidas. Todavia, a contraposição é um falso conflito, na medida em que ambos são direitos sociais constitucionalmente protegidos e que devem ser compatibilizados, sendo crucial a promoção da regularização desses assentamentos (FERNANDES, 2006).

O desenvolvimento de uma cidade sustentável envolve um esforço para erradicar as desigualdades socioespaciais sem deixar de prestar atenção ao meio ambiente, havendo exemplos no país que demonstram ser perfeitamente possível unir ambos os interesses, como os casos do Morro Santa Tereza e Vila Juliano Moreira, em Porto Alegre, e o da Coroa do Meio, em Aracaju.

Dessa forma, considerando que a Ilha faz parte de um cenário mais amplo de projetos urbanos que implicam reassentamentos involuntários, mostra-se relevante tomá-la como estudo de caso, a fim de responder à seguinte pergunta: quais são os argumentos jurídicos utilizados, por parte do poder público, em situações em que áreas de ocupação irregular de baixa renda são atingidas pela implementação de

grandes obras de infraestrutura, para justificar o reassentamento em detrimento da realização de regularização fundiária no próprio local?

Para respondê-la, realizou-se, em um primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica sobre a problemática do trabalho, seguida de uma pesquisa empírica com base na análise das discussões promovidas pelos entes públicos a respeito da (não) promoção da regularização fundiária para as famílias afetadas na Ilha Grande dos Marinheiros no caso da Nova Ponte do Guaíba. Foram identificados os entes públicos envolvidos e os argumentos utilizados, bem como foi construída uma linha do tempo para melhor compreensão do processo.

Foi imprescindível para a coleta dos dados empíricos as informações e os documentos obtidos junto à organização não-governamental Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) e ao Procurador Regional dos Direitos do Cidadão, doutor Enrico Rodrigues de Freitas, que gentilmente enviou cópia de inquérito civil cujo objeto envolvia a apuração dos possíveis impactos nos direitos à moradia e outros a ele relacionados nas comunidades afetadas pela obra em questão.

Por outro lado, não foi possível obter maiores informações junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) e tampouco ao Município de Porto Alegre, sob a justificativa de que os processos de desapropriação são de acesso restrito por conterem dados sensíveis, protegidos pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e que a disponibilização de informações, antes da conclusão do processo, poderia obstaculizar os resultados esperados.

O argumento deste trabalho é desenvolvido em duas seções principais. Na seção 2, construída por meio de revisão bibliográfica de estudos sociojurídicos, literatura doutrinária, relatórios e documentos sobre regularização fundiária, discute-se a problemática dos reassentamentos decorrentes da implementação de projetos de infraestrutura urbana, a fim de compreender quais as estratégias habitacionais definitivas utilizadas pelo poder público para lidar com as necessidades de moradia das famílias afetadas. Analisa-se mais profundamente a regularização fundiária como um instrumento que permitiria que essas famílias pudessem continuar a viver próximas ao seu território original, se assim desejassem, mesmo nas situações em que haveria supostamente um conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente.

Já a seção 3, constituída pela análise de dados empíricos, trata do caso da Nova Ponte do Guaíba e da Ilha Grande dos Marinheiros, uma das comunidades afetadas por esta grande obra de infraestrutura urbana, procurando entender pela análise documental, tendo como fontes processos administrativos, ações civis públicas, inquéritos civis, pareceres, relatórios, atas, estudos técnicos e manifestações de órgãos públicos, quais os argumentos jurídicos utilizados, por parte do poder público, no caso estudado, para justificar o reassentamento em detrimento da realização de regularização fundiária no próprio local.

2. A regularização fundiária como alternativa aos reassentamentos involuntários em Porto Alegre

Esta seção busca discutir, através da revisão de literatura, a problemática envolvendo os grandes projetos urbanos que implicam remoções forçadas em Porto Alegre. Na seção 2.1, discorre-se sobre o histórico de projetos e remoções na cidade e sua inserção no contexto brasileiro; na seção 2.2 são apresentadas as estratégias habitacionais utilizadas; e, por fim, na seção 2.3, aborda-se a questão da regularização fundiária em áreas ambientalmente frágeis.

2.1. Grandes projetos urbanos e remoções forçadas

As remoções forçadas, também chamadas de deslocamentos involuntários, podem ser entendidas, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), como “a remoção temporária ou permanente contra a vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão ou acesso a formas apropriadas de proteção jurídica ou outra” (UNITED NATIONS, 1997). Em geral, são processos violentos e traumáticos e que possuem diferentes origens - segundo dados do International Displacement Monitoring Centre (IDMC), em 2021 cerca de 38 milhões de pessoas foram afetadas pelos deslocamentos forçados, das quais 14.4 milhões se deram em razão de conflitos armados e 23.7 milhões por desastres ambientais¹.

Cernea adiciona um terceiro tipo: os deslocamentos provocados por programas de desenvolvimento planejado, como equipamentos de infraestrutura. Quanto às consequências desse tipo de deslocamentos, ainda que os resultados econômicos venham a ser positivo para a maioria dos habitantes, de maneira alguma os efeitos negativos que recaem sobre a minoria devem ser desconsiderados, uma vez que são difíceis de serem mitigados: perda do emprego e da fonte de renda, principalmente em razão da distância entre a atual residência e o local de realocação; falta de compensação para aqueles que não possuíam o título de sua residência; rupturas sociais e culturais nos laços de vizinhança e redes de parentesco; e o deslocamento prometido como temporário ou de curta duração

¹ Disponível em:

<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2023.

que acaba se mostrando mais como uma promessa do que como uma realidade (CERNEA, 1993).

Classificação similar é apresentada por Terminski (2014), com os chamados "deslocamentos e assentamentos induzidos pelo desenvolvimento", que diz respeito às remoções decorrentes de construções de represas; extração de recursos; desenvolvimento de infraestrutura de transportes; urbanização, reurbanização, transformação do espaço urbano e esquemas de redistribuição populacional em áreas urbanas; desmatamento e expansão da agricultura; conservação da natureza. Tal situação é, segundo o autor, o início de uma espiral de problemas socioeconômicos usualmente quase impossíveis de resolver.

Especificamente quanto aos assentamentos decorrentes de projetos de desenvolvimento, Gutman (1994, p. 195 - 196) aponta nove dificuldades: a) subestimação da população afetada; b) subestimação da complexidade do processo de reassentamento; c) quadros jurídicos, políticos e institucionais incompletos, que atrapalham a execução e o monitoramento dos planos de reassentamento; d) pouca ou nenhuma consideração dos impactos negativos iniciais do projeto na população local; e) pagamentos de compensação incompletos; f) falta de consideração sobre grupos particularmente vulneráveis, como mulheres, crianças e idosos; g) falha em restaurar a capacidade de geração de renda; h) objetivos excessivamente ambiciosos; e i) falta de envolvimento da população afetada no planejamento e na implementação do processo de reassentamento.

As diretrizes para os reassentamentos variam a depender da fonte de financiamento do projeto de desenvolvimento, sendo possível verificar convergências entre elas. No Brasil, podemos encontrar, a título exemplificativo, obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Banco Mundial e pela Caixa Econômica Federal (CEF), tendo o primeiro como documento principal a OP 170, o segundo a Política Internacional 4.12 e a terceira o Caderno de Orientação Técnico e Social. Os instrumentos buscam minimizar os impactos negativos do processo, na medida em que dispõem que o reassentamento é uma medida extrema, preveem que as famílias afetadas devem participar ativamente do processo e que o projeto deve abranger medidas compensatórias, e entendem que a área de reassentamento deve ser próxima ao local de origem, devidamente dotado de serviços básicos e equipamentos públicos.

Dentre os projetos de desenvolvimento pode-se identificar as obras de infraestrutura decorrentes de megaeventos, como os Jogos Pan-Americanos (2007), a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016), que ocorreram no Brasil. Inicialmente vistos como projetos capazes de trazer grandes investimentos para o país, de modo a desenvolver as cidades, estes trouxeram um saldo positivo apenas para o setor privado, restando aos demais os efeitos do aumento da desigualdade social e diversas violações de direitos humanos. Nesse sentido:

Nesse sentido, os megaeventos podem ser considerados verdadeiras “festas beneficentes”, nas quais quem paga, doa e não recebe praticamente nada em troca. O capital se beneficia e a maior parte da população paga o preço, antes, durante e, especialmente, após a realização dos megaeventos. Sua particularidade, entretanto, está na construção rápida de uma cidade com “padrões internacionais de consumo” que reforçam a segregação social, cindindo ainda mais a cidade e restringindo-a ainda mais aos trabalhadores mais pobres (SIMÕES, 2014, p. 181).

Dos eventos citados, a Copa de 2014 foi a que teve impacto direto em Porto Alegre. Em documento intitulado “Legado da Copa para Porto Alegre”², o Município descreve o evento como uma oportunidade para qualificar os serviços da cidade, com diálogo, participação e transparência, e com destinação de recursos para a realização de intervenções viárias, serviços e inclusão social. Em que pese a cidade tenha sido a que mais promoveu reassentamentos involuntários³ - seguida de Fortaleza, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo -, há somente uma pequena e única referência à construção da Av. Tronco, descrita como um projeto social com recuperação urbano-ambiental de uma grande área que representa uma nova oportunidade para 1.456 famílias que seriam transferidas, devendo optar pelo bônus moradia ou pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Entretanto, a análise do caso da Av. Tronco é um das situações em que as comunidades afetadas não tiveram poder para decidir para onde ir, identificando-se um padrão na maneira como o poder público lida com a questão dos reassentamentos. Das dez obras ocorridas na cidade, cinco envolveram desapropriações, e as intervenções com o maior número de atingidos foram as

² Disponível em:

<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/sites/default/files/usu_doc/copa/copa_2014_folder_legado_porto_alegre.pdf> . Acesso em 29 de março de 2023.

³ Disponível em

<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2014/julho/gilbert-o-carvalho-faz-coletiva-sobre-democracia-e-grandes-eventos/copa_2014_desapropriacoes-final-1.pdf> . Acesso em 29 de março de 2023.

referentes ao entorno do Aeroporto Internacional Salgado Filho e do Estádio Beira-Rio, bem como a obra de duplicação da Avenida Moab Caldas/Tronco, tendo afetado 2.767, 70 e 1.669 pessoas, respectivamente (SIQUEIRA, 2015).

A ampliação do Aeroporto Internacional Salgado Filho atingiu as vilas Dique, Nazaré e Floresta, três comunidades consolidadas há décadas e conhecidas por sua vulnerabilidade social. A última sofreu desapropriação através de indenização, enquanto as duas primeiras foram reassentadas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida: os moradores da Dique foram destinados ao Conjunto Habitacional Porto Novo e os da Nazaré aos empreendimentos Bonfim e Irmãos Maristas - contudo, a solução habitacional ofertada não convergiu com a vontade de todos. Na Dique, houve famílias que permaneceram ou voltaram para a vila, tendo em vista a impossibilidade de ir para o loteamento e continuar trabalhando com reciclagem (MARTINI; SANTOS; SILVEIRA; AGUIRRE, 2019); na Nazaré, por meio dos autos da Ação Civil Pública nº 5041254-89.2019.4.04.7100, é possível observar que houve resistência quanto ao Loteamento Irmãos Maristas, pois, além de ser mais longe que o Bonfim, era considerado extremamente perigoso em razão da guerra de facções. Não obstante, no dia 06/03/2022, foi proferida sentença na qual a juíza registrou que o “processo de desocupação do sítio aeroportuário restou, de forma pacífica e colaborativa, exitosamente finalizado”, tendo 1.190 famílias da Vila Nazaré sido transferidas para os referidos loteamentos.

A reforma do Estádio Beira-Rio tinha como objetivo sua transformação em um Complexo adequado aos padrões FIFA e, para isso, foram realizadas alterações no regime urbanístico e mudanças no Plano Diretor, tendo o poder público alterado o potencial construtivo de 1,3 para 1,9, de modo a permitir edificações mais altas (MOROSO, 2016). A reforma acabou provocando o deslocamento de 57 famílias da Ocupação 20 de Novembro e afetando as do Morro Santa Tereza, que se tornou uma área visada pelo mercado imobiliário. Foram oferecidas às famílias removidas quatro opções: bônus-moradia, aluguel social, unidades habitacionais do Minha Casa Minha Vida ou casas prontas localizadas na Restinga e na Vila Nova, sendo que esta última opção não foi aceita (MOROSO; MULLER, 2013).

Ressalta-se que a Ocupação 20 de Novembro é um caso à parte: despejadas pela primeira vez em 2007 e posteriormente durante os preparativos para a Copa do Mundo, as famílias conseguiram em 2016 direito de uso de habitação social para ocupar um prédio localizado na rua Barros Cassal, abandonado há mais de

cinquenta anos (CORREIO DO POVO, 2019). Desde 2018, lutam pela liberação de recursos através do PMCMV, na modalidade entidades, para a reforma do prédio, que terá creche, cozinha, lavanderia comunitária e áreas destinadas à geração de renda e realização de eventos culturais (ARQUITETURA HUMANA, 2018). Apesar de terem conseguido obter aluguel social durante a execução da obra, a Cooperativa 20 de Novembro denuncia que diante da demora e falta de previsão do governo federal, há ameaça de cancelamento do benefício por parte do Município⁴.

Por fim, a obra de duplicação da Avenida Tronco atingiu seis comunidades populares consolidadas há mais de duas décadas na região. Apesar de terem sido oferecidas, como alternativas habitacionais, reassentamento por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, indenização e bônus moradia, houve uma pressão do poder público para que as famílias optassem por este em detrimento das casas do PMCMV, que seriam construídas próximas ao local de origem, a fim de que as obras continuassem em execução (SIQUEIRA, 2015).

Mas essa não foi a primeira experiência de reassentamentos em Porto Alegre: conforme informações disponibilizadas em site do Município, em 2009, a Prefeitura conseguiu empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para realização das obras do Programa Integrado Socioambiental (PISA), através do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), que tinha como principal objetivo ampliar a capacidade de tratamento de esgotos da capital⁵. O projeto, que previu o reassentamento de 1.680 famílias de baixa renda que viviam em áreas de risco às margens do Arroio Cavalhada e do Lago Guaíba, se orientou por meio do Plano de Reassentamento Involuntário de Famílias e Atividade Econômicas (PRI) e da Portaria nº 21/2014 do Ministério das Cidades, e previa como alternativas habitacionais regularização fundiária, entrega de unidade habitacional ou bônus moradia e encaminhamento para aluguel social (OLIVEIRA, 2019). De acordo com o ente municipal, entre 2008 e 2018, 967 famílias foram reassentadas por bônus moradia, 261 foram beneficiadas com empreendimentos do Minha Casa Minha Vida e 86 com regularização fundiária. Em 2019, ainda havia

⁴ <https://cdn.brasildefato.com.br/documents/ee6915831d46c593d06cc6a4c014394a.pdf>

⁵ Disponível em: <<https://www2.portoalegre.rs.gov.br/pisa/default.php>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2023.

previsão de construção de mais 540 unidades habitacionais para atender prioritariamente as famílias remanescentes⁶.

O caso de Porto Alegre não está desconectado do contexto brasileiro. Exemplo disso é a cidade de Rio Grande que, pelo menos desde 2007, passou a chamar atenção das autoridades e dos movimentos sociais em razão do processo de expansão portuária, cujo projeto previa a remoção de cerca de 1.000 famílias. Destaca-se, aqui, dois casos: a situação da comunidade das Barraquinhas, em que 12 famílias foram realocadas para pequenos casebres de madeira, sem isolamento térmico ou ambiental e sem banheiro, sofrendo com infiltrações, goteiras e areia, em um bairro sem infraestrutura e serviços básicos; e a Cidade de Águeda, bairro construído para abrigar moradias populares e implementar a política de produção habitacional municipal, que conta com três principais problemas: está localizada a 14km do centro da cidade, as casas são pequenas e contam com baixa qualidade técnica e não há infraestrutura urbana, a teor do exposto pela Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana (2012)⁷.

No Rio de Janeiro é emblemático o caso da tentativa de remoção da comunidade do Arroio Pavuna, existente pelo menos desde a década de 1930 e localizada em Jacarepaguá, em propriedade da União. Em que pese os moradores sofressem ameaça de remoção desde 1990 por motivos ambientais, em razão do aumento do interesse imobiliário pela área, foi em 2005 que as remoções começaram, quando cerca de 100 famílias foram removidas sob a justificativa de construção das obras dos Jogos Panamericanos, tendo recebido indenizações baixas. Curiosamente, o que se implantou no local foi um condomínio residencial, sem qualquer relação com os jogos (TANAKA, 2017). As cerca de 30 famílias que permaneceram no local estiveram novamente sob ameaça quando dos preparativos para a Copa de 2014 e a implantação do BRT Transcarioca, tendo conseguido, com o apoio da Defensoria Pública Estadual e a Secretaria de Patrimônio da União, restringir as remoções a seis edificações, consoante o dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas (2014).

⁶ Disponível em:

<<https://www.prefeitura.poa.br/gp/noticias/projeto-preve-investimentos-de-r-615-milhoes-em-moradias>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2023.

⁷ Disponível em:

<https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/08/2007_moradia_rio_grande.pdf>. Acesso em 27 de janeiro de 2023.

Em Belém do Pará, cita-se o caso das obras de macrodrenagem e urbanização da Bacia Estrada Nova, lançado em 2006 pela Prefeitura Municipal de Belém, cujo projeto previu a remoção de 2.000 famílias e foi parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Caixa Econômica Federal. Foram oferecidas às famílias duas opções, quais sejam, reassentamento por meio de conjuntos habitacionais ou indenizações, sendo que ambas as alternativas esbarraram em problemas: o valor das indenizações era extremamente baixo, as unidades habitacionais eram distantes do local de origem e nem todas foram construídas, uma vez que foram paralisadas devido a problemas de licitação, além de as famílias encontrarem dificuldade financeira em se manter (LEÃO, 2015).

Assim, a partir da análise desses casos, pode-se verificar que os casos de reassentamento no Brasil são bastante problemáticos e as alternativas habitacionais não se mostram suficientes: os moradores carecem de informações sobre os projetos; as indenizações e o bônus moradia são ínfimas e não abrangem a todos que teriam direito, tendo em vista casos de ocupação informal e o não reconhecimento, por parte do poder público, da posse das famílias; os empreendimentos habitacionais ou não são construídos a tempo, fazendo com que as famílias sejam empurradas a optar pelo bônus moradia, ou carecem de problemas estruturais e são construídos em áreas remotas; carência de serviços públicos básicos; dificuldade financeira; dissolução dos laços sociais; entre outros.

O panorama apresentado é importante para a compreensão do caso da Nova Ponte do Guaíba. Não obstante, desde já se adianta que este não se difere muito dos demais, o que demonstra a manutenção da aplicação de uma política habitacional responsável por aprofundar cada vez mais as desigualdades socioespaciais da cidade.

2.2. As estratégias habitacionais definitivas utilizadas

A partir de uma análise do ordenamento jurídico brasileiro em nível federal, podemos verificar que as normas que dispõem sobre desapropriações são previstas brevemente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e mais aprofundadamente no Decreto-Lei 3.365/41. Apesar de este último discorrer melhor sobre a questão, o diploma normativo ainda apresenta muitas lacunas e problemas, que, por vezes, são supridas de modo fragmentado por normas infralegais, como a

Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, do Ministério das Cidades, que determinou que as obras e serviços de engenharia ligadas ao Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) devem ser precedidas de diagnóstico e de elaboração de estudo de alternativas visando evitar ou minimizar a necessidade de deslocamentos involuntários de famílias e identificar melhores soluções econômicas, técnicas e socialmente sustentáveis e efetivas (art. 2) e, quando inevitável, o deslocamento deve ser precedido de elaboração de Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias que assegure às famílias afetadas tenham acesso a soluções adequadas para o deslocamento e para as perdas ocasionadas pela intervenção (art. 4), cuja elaboração deve contar com a participação das famílias afetadas pela obra (art. 4, § 2º).

A Constituição Federal determina que lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Carta Magna (art. 5, XXIV). O Estatuto da Cidade, por sua vez, estabelece, dentre os instrumentos da política urbana, a desapropriação e a regularização fundiária (art. 4, V, “a” e “q”), e determina que duas das diretrizes gerais da política urbana são a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XII e XIV).

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 3.365/41 é o instrumento jurídico que rege as desapropriações por utilidade pública e indica que a desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço (art. 4), devendo o poder público notificar o proprietário e apresentar-lhe oferta de indenização (art. 10-A), cujo pagamento será prévio e em dinheiro (art. 32).

Como apontado por Pereira (2017), a norma trata dos proprietários que possuem registro formal, não apresentando dispositivos que regulem as hipóteses de remoções de possuidores sem título de propriedade. Houve uma tentativa de

minimizar essa lacuna por meio da Medida Provisória nº 700, que determinava que quando o imóvel a ser desapropriado estivesse ocupado coletivamente por assentamentos sujeitos à regularização fundiária de interesse social, o ente expropriante deveria prever medidas compensatórias no planejamento da ação de desapropriação, apontando como medidas compensatórias a realocação de famílias em unidade habitacional, indenização de benfeitorias ou compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento da família em outro local (art. 4-A) - contudo, a medida perdeu vigência sem que tenha sido convertida em lei.

Assim, a legislação federal aponta principalmente a indenização como solução habitacional para os casos de desapropriação, mas a análise dos casos apresentados anteriormente demonstra que, além desse instrumento, são oferecidas aos afetados outras duas alternativas: o Bônus Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida. Contudo, há quem argumente que essas opções são falsas, uma vez que

(...) são oferecidas quando da realização do cadastramento social num formulário onde, sem preparação ou informação prévia ao morador e após apresentar os dados de identificação, o morador deve informar se “opta” por ser indenizado (por um valor que nem ao menos imagina o quanto seja); ser realocado em um programa habitacional, no caso um empreendimento do Minha Casa Minha Vida (que não foi nem aprovado pelo Município e que nem tem recursos para ser erguido); receber um valor para deixar o local - bônus moradia - compra assistida - (quando nem ao menos sabe as regras para optar por esse item) ou ainda um aluguel social que tem caráter provisório e de duvidoso cumprimento no tempo (CDES, 2020, p. 72).

Destaca-se que também são utilizados instrumentos temporários, como o aluguel social, mas que por motivos metodológicos preferiu-se ater a discussão aos instrumentos definitivos.

Em Porto Alegre, o Bônus-Moradia foi instituído pela Lei 11.229, de 6 de março de 2012, destinado à indenização e ao reassentamento de famílias ocupantes de áreas de risco ou residentes em áreas que deverão ser liberadas para permitir a execução de obras de infraestrutura urbana. Essa modalidade, que poderá ser considerado instrumento da política habitacional do ente municipal, pode ser utilizado quando for conveniente à Administração Pública Municipal e houver a respectiva e prévia dotação orçamentária para aquisição de imóveis residenciais novos ou usados, situados fora de áreas de risco ou de preservação, adequados ao

uso, devendo ser demonstrados a propriedade ou a posse do imóvel a ser adquirido e seu desembaraço de quaisquer ônus.

Uma das consequências do baixo valor ofertado é que as famílias só encontram imóveis compatíveis com o orçamento em regiões periféricas, em cidades próximas ou no litoral, conforme demonstra o caso da Avenida Tronco, em que as famílias, mesmo com imóvel próprio, retornaram ao seu bairro de origem em busca de fonte de renda (SILVA; PORTELLA; PEREIRA, 2016, p. 87), tendo sua condição de vida piorado significativamente, ainda que as condições de moradia fossem melhores (REIS, GUARESCHI, 2020, p. 19). Ainda, há casos, como o das famílias removidas em razão das obras do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (Prosamim), que demonstram que a aprovação das residências não acontecia porque ou não atingiam os requisitos básicos estipulados pelo programa ou porque, ainda que preenchessem, o valor estava acima do ofertado pelo bônus moradia (OLIVEIRA; SCHOR, 2010).

No que tange à indenização da benfeitoria, ressalta-se as problemáticas indicadas por Pereira (2017, p. 15):

A indenização da benfeitoria, por sua vez, poucas vezes consegue permitir que a família adquira um terreno e construa nova residência em área regularizada, uma vez que a reparação abrange apenas o valor da construção (já que a família não é dona do terreno) e esta frequentemente tem uma estrutura simples, além de se localizar em área pouco valorizada. Com isso, o montante que a família recebe, na maioria das vezes, apenas é suficiente para adquirir outra residência situada em área igualmente de risco, apenas deslocando o risco social para outra localidade.

Quanto ao Programa Minha Casa Minha Vida, cabe mencionar que este não deve ser pensado apenas como um programa de habitação social, pois ele é muito mais do que isso: foi concebido como uma peça importante para evitar que a crise mundial de 2008 afetasse o país, na medida em que buscou conciliar o combate à crise e ao déficit habitacional com o estímulo à economia, tendo elegido, como agente responsável por essa conciliação, o setor privado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). O antigo programa federal de habitação, que foi o principal instrumento para lidar com os problemas ocasionados pelas remoções, segue uma lógica de mercantilização da moradia. Isso porque, ainda que o programa tenha disposto ser necessária a observação de aspectos como localização do terreno na malha urbana, infraestrutura básica e compromisso do poder público em instalar ou ampliar

equipamentos e serviços públicos (art. 5-A da Lei 11.977/2009), na prática não acabou sendo garantido.

Uma vez que os agentes privados, a quem foi dado maior poder de ingerência sobre os projetos, movidos pelo interesse de valorização das propriedades fundiárias e pelo desejo de alimentar a especulação imobiliária, construíram os conjuntos habitacionais majoritariamente em áreas periféricas e muitas vezes de baixa qualidade, preservando as zonas mais valorizadas para o mercado privado, de forma a manter o padrão de segregação espacial das pessoas de baixa renda ao afastá-las das áreas centrais (MARICATO, 2001).

Além do problema da localização dos empreendimentos, também foram apontadas críticas em relação a falta de articulação com a política urbana, ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária, excessivo privilégio concedido ao setor privado, grande escala e baixa qualidade arquitetônica construtiva dos empreendimentos, descontinuidade do programa em relação ao SNHIS, perda do controle social sobre a sua implementação e desigualdade na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Pode-se concluir que ainda que a indenização se apresente, pela análise da legislação federal, como a principal solução habitacional para os casos que ensejam a remoção de famílias, na prática adotam-se outras alternativas definitivas: o Programa MCMV e o bônus-moradia. Contudo, tais instrumentos são utilizados como forma de remover as famílias de seu território ao invés de mantê-las ali.

Dessarte, é necessário pensar em um instrumento capaz de garantir a manutenção das famílias em seu local de origem, se assim desejarem, concretizando os objetivos da política urbana e combatendo as desigualdades sociais: a regularização fundiária.

2.3. Regularização fundiária em áreas ambientalmente frágeis

Foi sob as bases da informalidade que se erigiu a vasta maioria das cidades, permitindo-se o direito à invasão, mas não o direito à cidade (MARICATO, 2001), dando origem ao que hoje conhecemos como assentamentos informais ou irregulares, frequentemente alvos das desapropriações, e que são resultado do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, do planejamento e gestão das áreas urbanas e da natureza da ordem jurídica em vigor (FERNANDES, 2008).

Não raro estes assentamentos estão localizados em áreas de risco ou ambientalmente frágeis e seus moradores, em sua maioria, encontram-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica. De acordo com Konzen (2010, p. 122):

Na medida em que nem o mercado formal e tampouco as políticas habitacionais do Estado atendem à demanda da população pobre das cidades, resta a alternativa de tentar obter a satisfação do direito à moradia por intermédio da ocupação das áreas que não interessam ao próprio mercado. Assim, são ocupados terrenos na periferia dos centros urbanos ou são ocupadas justamente aquelas terras públicas ou privadas cujo loteamento é proibido por estarem reservadas à preservação de ecossistemas naturais. Evidentemente, é a falta de alternativas que conduz à favelização.

Cabe mencionar que muitas das ocupações irregulares são promovidas pelas parcelas da população de média e alta renda. Nesses casos, tem importante papel os especuladores imobiliários, que se aproveitam da situação de irregularidade para promoverem seus empreendimentos, e a Ilha Grande dos Marinheiros, objeto do presente trabalho, é exemplo disso.

Conforme demonstra o trabalho de Mullich (2011), nesse território, especuladores imobiliários se aproveitam da falta de fiscalização, ineficácia do poder judiciário e demora na aplicação de normas, e atuam na ilha através da venda ilegal de áreas protegidas ambientalmente para construção individual, pressionando moradores de baixa renda a venderem seus terrenos para que possam disponibilizá-los para a alta renda. O objetivo é valorizar a área, se utilizando da apazibilidade do local e da sua proximidade com o centro, transformando o valor de uso coletivo, inerente à preservação ambiental, em valor de troca, através, por exemplo, da elevação dos valores monetários e elitização do acesso à moradia.

Para tentar reverter o padrão excludente que marca os assentamentos informais, a regularização fundiária se apresenta como uma solução, na medida em que busca o reconhecimento da segurança da moradia e a integração socioespacial da área marginalizada, por meio principalmente da emissão do título de posse ou propriedade ao ocupante e da realização de melhorias na infraestrutura (SCHEID, 2005, p. 233).

Assim, este instrumento pode ser entendido como um

(...) processo conduzido em parceria pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove

melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p. 78).

O marco legal da regularização fundiária se dá com a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 5º, 6º, 182 e 183, com a garantia do direito de propriedade (art. 5º, XXII), que deve atender à sua função social (art. 5º, XXIII), e com a elevação do direito à moradia à direito fundamental (art. 6º). Essas disposições foram reguladas posteriormente pelo Estatuto da Cidade e complementadas pela Medida Provisória nº 2.220/2001, que disciplina a concessão de uso especial para fins de moradia, bem como pela Lei nº 11.481/2007, que simplifica e desburocratiza os processos de entrega de títulos de posse ou propriedade às famílias com renda até cinco salários mínimos, que vivem em áreas públicas da União (BRASIL, 2008).

Hoje, a norma que disciplina a regularização fundiária é a Lei nº 13.465/2017, também conhecida como Reurb, que determina que este instrumento envolve medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos e informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). Ademais, tem como objetivos, dentre outros, identificar núcleos urbanos informais que devam ser 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 (art. 10, I); 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 (art. 10, III); promover a integração social e geração de emprego e renda (art. 10, IV); garantir o direito social à moradia digna, às condições de vida adequadas (art. 10, VI) e a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VII); e prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X).

A Lei da Reurb adotou a nomenclatura “núcleo urbano informal” para definir o núcleo “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (art. 11, II), e também o termo “núcleo urbano informal consolidado”, entendido como “aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das

vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (art. 11, III).

Há dois tipos de REURB: a de interesse social (Reurb-S), que se aplica aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e a de interesse específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se qualifica na hipótese anterior.

É possível, pelas duas modalidades, regularizar núcleos urbanos informais localizados em unidades de conservação de uso sustentável, áreas de preservação permanente e de proteção de mananciais, sendo obrigatório a elaboração de estudo técnico que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias (art. 3, § 3º), cabendo aos Municípios e ao Distrito Federal a aprovação do projeto de regularização fundiária (art. 3, § 4º).

Para além da Reurb, há outros ordenamentos jurídicos que dispõem sobre a regularização fundiária, a saber: a resolução CONAMA nº 369/06 e a Lei Federal nº 6.766/1979. A primeira dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, considerando-se de interesse social a regularização fundiária sustentável de área urbana (art. 2º, II, c), observados alguns requisitos e condições, como ocupações de baixa renda predominantemente residenciais, e ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal (art. 9º, I e II). Por sua vez, a segunda delibera que são considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos (art. 53-A).

No caso da regularização fundiária em ilhas fluviais, é necessário primeiro determinar seu domínio, se público ou privado, para então averiguar os instrumentos urbanísticos passíveis de serem utilizados. Isso porque, apesar de, a teor do art. 26 da Constituição Federal, serem classificadas como bens públicos que

pertencem aos Estados, quando não pertencerem à União, sendo também regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 5.539/34, só passaram a ser assim classificadas a partir do Decreto nº 21.235/1932. Este decreto assegura aos Estados o domínio dos terrenos marginais e acrescidos dos rios navegáveis, que correm em seus territórios, das ilhas formadas nesses rios e das lagoas navegáveis, em todas as zonas não alcançadas pela confluência das marés.

Em Porto Alegre, cita-se dois casos de regularização fundiária promovidas em áreas ambientalmente sensíveis: o da Vila Juliano Moreira e o do Morro Santa Teresa. O primeiro, em que famílias ocupavam área doada à Fundação Zoobotânica há cerca de 60 anos, foi vinculado ao Programa Estadual de Regularização Fundiária (PERF) após a edição da Lei Estadual nº 9.752/92, ocorrendo a desafetação de área de preservação ambiental com utilização da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia. A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR) reconheceu toda a área ocupada como destinada para fins habitacionais, o que se materializou na Lei Estadual nº 12.164/04 (OLIVEIRA; CONSTANTINO; WERBA, 2020).

Por sua vez, o Morro Santa Teresa é uma área localizada na zona sul de Porto Alegre demarcada como Área Especial de Interesse Institucional e Ambiental, possuindo ocupações consolidadas há décadas e equipamentos de uso público e institucional, como a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (MOROSO, 2016). Com a Copa de 2014, o local se tornou visado pelo mercado imobiliário e houve uma tentativa de venda, por meio do Projeto de Lei nº 388, sob a justificativa de que a área não apresentava mais condições de instalações de novas unidades e a instituição carecia de recursos financeiros (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2009).

Todavia, o projeto não trouxe qualquer disposição sobre as mais de mil e quinhentas famílias de baixa que habitavam a área e, após forte mobilização social com articulação do poder público, o PL foi arquivado e posteriormente foi apresentada uma contraproposta denominada “O Morro é Nosso”, que previa o tripé regularização fundiária, preservação dos mananciais e das espécies naturais e descentralização do atendimento aos adolescentes infratores, garantindo a vitória de um novo paradigma para a ordem jurídico-urbanística brasileiro, na medida em que operou um deslocamento que colocou a função social da propriedade e o direito difuso à cidade sustentável no centro da política urbana (ALFONSIN, CAFRUNE, KONZEN, 2014, p. 236). Em 2014, o Estado do Rio Grande do Sul foi condenado a

realizar a regularização fundiária do local após o ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público.

Cita-se também o caso de Coroa do Meio, em Aracaju (SE), área ambiental frágil ocupada por famílias de baixa renda que sofriam com a pressão do governo local que almejava realocá-los para áreas periféricas. Com uma gestão municipal fortemente marcada pelo planejamento participativo e pela articulação política voltada ao direito à moradia e ao meio ambiente, houve a demarcação da área como Área Especial de Interesse Social e as famílias foram realocadas para imóveis desapropriados pelo ente municipal para o interior do próprio bairro (ALVES, 2007).

Com efeito, conclui-se que a regularização fundiária se mostra como um instrumento da política habitacional capaz de garantir com que a população permaneça no seu local de origem mesmo que este seja ambientalmente frágil, sendo essa a resposta mais compatível com o ordenamento jurídico. Isto posto, é indispensável compreender quais foram os argumentos utilizados pelo poder público para não regularizar a área afetada pela construção da Nova Ponte do Guaíba na Ilha Grande dos Marinheiros.

3. O caso da Nova Ponte do Guaíba

Neste capítulo, aborda-se o caso da Nova Ponte do Guaíba e sua relação com a Ilha Grande dos Marinheiros, tratando das alternativas habitacionais oferecidas às famílias afetadas e dos argumentos que embasaram a não realização de regularização fundiária no local.

Na seção 3.1, é feita uma exposição sobre o projeto da ponte, sobre o histórico de ocupação da Ilha e de seus habitantes, como se iniciou o processo de interferência da obra nas suas vidas e quantas pessoas foram afetadas. Na seção 3.2, investiga-se quais foram as soluções habitacionais definitivas oferecidas para as famílias, como o reassentamento foi planejado e como se deram as tratativas com os entes públicos, tendo se identificado um momento de ruptura do consenso entre eles.

Por fim, na seção 3.3, são apresentados os argumentos jurídicos utilizados pelos entes públicos a fim de responder ao problema de pesquisa, tendo sido demonstrado que, em que pese a legislação específica da Ilha Grande dos Marinheiros permitisse a regularização fundiária no local e a maioria dos entes públicos, com exceção de um, estivessem com seus interesses voltados para a utilização desse instrumento, convergindo acerca da importância da defesa de as famílias terem o poder de escolha sobre a modalidade habitacional que melhor se adequasse ao seu caso - o que incluía a opção de permanência no território, houve uma escolha política que acabou por pressionar as famílias afetadas a aceitarem o bônus moradia.

3.1. As famílias da Ilha Grande dos Marinheiros e a Nova Ponte do Guaíba

A Nova Ponte do Guaíba é um empreendimento que faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), construído com o objetivo de conectar Porto Alegre com o interior do sul do Estado, passando pela Ilha do Pavão até a Ilha Grande dos Marinheiros, atendendo às dinâmicas das rodovias BR-290 e BR-116 (DNIT, 2013)⁸. O projeto teve início em 2011, sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), quando foi entregue à Fundação

⁸ justificativa apresentada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no edital de licitação, lançado em 2013

Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) o Estudo de Impacto Ambiental (MÜLLER et al., 2020). As obras foram iniciadas em outubro de 2014, executadas pela empresa Consórcio Ponte do Guaíba, vencedora do edital e constituída pela união das empresas Queiroz Galvão e EGT Engenharia.

Apesar de seus impactos positivos, sendo a obra apresentada como uma das maiores de engenharia nacional e de extrema relevância para o Estado do Rio Grande do Sul, na medida em que facilita processos logísticos e melhora a mobilidade urbana, não há como ignorar os impactos sociais negativos impostos às comunidades afetadas que precisaram ser removidas ou estão em processo de reassentamento, a saber, as vilas Tio Zeca e Areia e as ilhas das Flores e dos Marinheiros. Essas comunidades são conhecidas pela sua vulnerabilidade social, localizadas em áreas marcadas pela ausência ou precariedade de serviços públicos básicos e em muitos sentidos se assemelham, mas, por razões metodológicas e pela peculiaridade que se verifica na Ilha Grande dos Marinheiros, escolheu-se aprofundar a análise nesta região.

A Ilha Grande dos Marinheiros pertence ao Bairro Arquipélago, localizado em Porto Alegre e constituído por outras 15 ilhas. O bairro foi fundado em 1959, resultado do aumento populacional causado pela construção do complexo rodoviário BR 116-290, também conhecido como Travessia Régis Bittencourt.

Seus primeiros habitantes foram pescadores e povos tradicionais de matriz africana, bem como moradores expulsos de outras áreas de Porto Alegre ou da região metropolitana e descendentes de expropriados do campo que migraram para a capital (PIEVE; KORTING, 2017). Nesse sentido, são

(...) famílias que vieram do interior pelo êxodo rural, ou que foram expulsas de outras áreas da cidade. Expulsas pela especulação imobiliária e por uma política habitacional e agrária elitista e perversa, que cria os sem-teto e os sem-terra. Tudo isso está gestando, moldando um novo perfil das próprias ilhas (GOMES; MACHADO; VENTIMINGLIA, 1995, p. 114)⁹.

A ocupação da Ilha passou a se intensificar a partir de 1971, quando se passou a notar um início de ocupação de baixa renda no lado sul (CHIAPPETTI, 2005), sendo a partir dos anos 2000 que se tornou ainda mais aparente o processo de ocupação por grupos sociais de alta renda. Tal intensificação desencadeou

⁹ GOMES, J. J.; MACHADO, H. V. S.; VENTIMINGLIA, M. A. Arquipélago: as ilhas de Porto Alegre. In: PORTO ALEGRE (Município). Memória dos bairros. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 1995. 6-132 p.

problemas socioambientais e político-administrativos em razão da falta de planos e projetos para atender às necessidades do espaço (PECK et al., 2009).

Ao menos até a ocorrência do reassentamento, os ocupantes da Ilha eram bastante heterogêneos: “pescadores, catadores de lixo, carroceiros, prestadores de serviços gerais, fiéis ao culto afro-brasileiro, pastores evangélicos, domésticas, pequenos comerciantes, caseiros, professores, advogados e grandes empresários” (MULLICH, 2011, p. 51), sendo conhecida, portanto, por ser um espaço de moradia tanto da população mais abastada quanto da mais empobrecida.

Em que pese a diversidade de moradores, uma das características que mais chama atenção é a evidente segregação socioespacial, que pode ser notada, em um primeiro momento, pela diferença entre os tipos de construções. O lado sul da Ilha é marcado pela ocupação de pessoas de alta e média renda, que construíram grandes empreendimentos – hotéis, pousadas, resorts, parques, condomínios fechados e residenciais de alto padrão – e utilizam o espaço majoritariamente com o fim de veraneio (MACIEL, 2000), uma vez que o local possui muitas características almeçadas pela elite, como possibilidade de maior contato com a natureza, beleza cênica, isolamento e proximidade com Porto Alegre (PECK et al., 2009). Já o lado norte é ocupado por pessoas de baixa renda, com terrenos formados por “armazéns, oficinas, casebres, casas de palafita e galpões” (DEVOS, 2007), que sofrem com inundações periódicas e ausência de infraestrutura e serviços públicos básicos – o abastecimento de água só chegou ao local em 2008 e até hoje continua sem saneamento básico (MULLER; GORCZEVSKI, 2019).

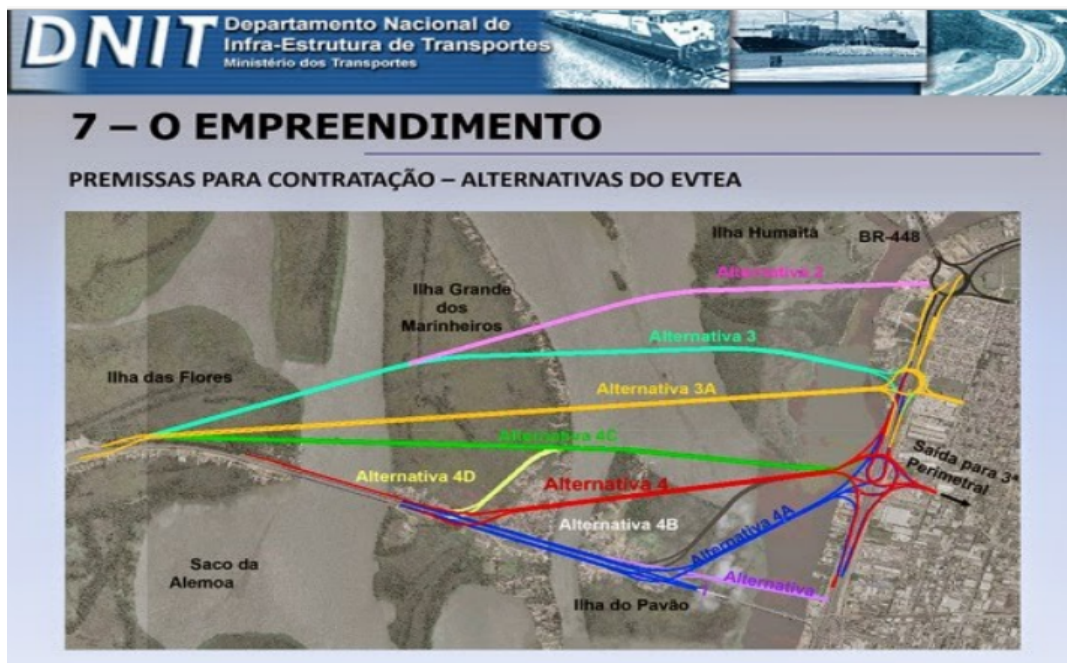
A história dos ilhéus foi atravessada pela ponte em 2013. Em junho do referido ano, representantes da AFROSOL e da ONG Associação Caminho das Águas solicitaram audiência com o Ministério Público para que este atuasse em defesa da comunidade, pois estaria sendo feito estudo de análise do solo para construção da ponte¹⁰.

Em outubro de 2013, foi realizada pelo DNIT uma audiência pública para tratar da obra. Na ocasião, das oito alternativas de traçado para o empreendimento apresentadas (figura 1), a autarquia apontou a alternativa quatro como a escolhida, justamente a que passava sobre as comunidades referidas, sob justificativa de que

¹⁰ Termo de informação juntado ao Inquérito Civil nº 1.29.000.001811/2013-87.

possuía um grau baixo de interferência de ocupação das ilhas e alto de probabilidade de viabilidade técnica, quando comparado às demais opções.

Figura 1 - Os traçados



FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

Figura 2 - Nível de viabilidade técnica

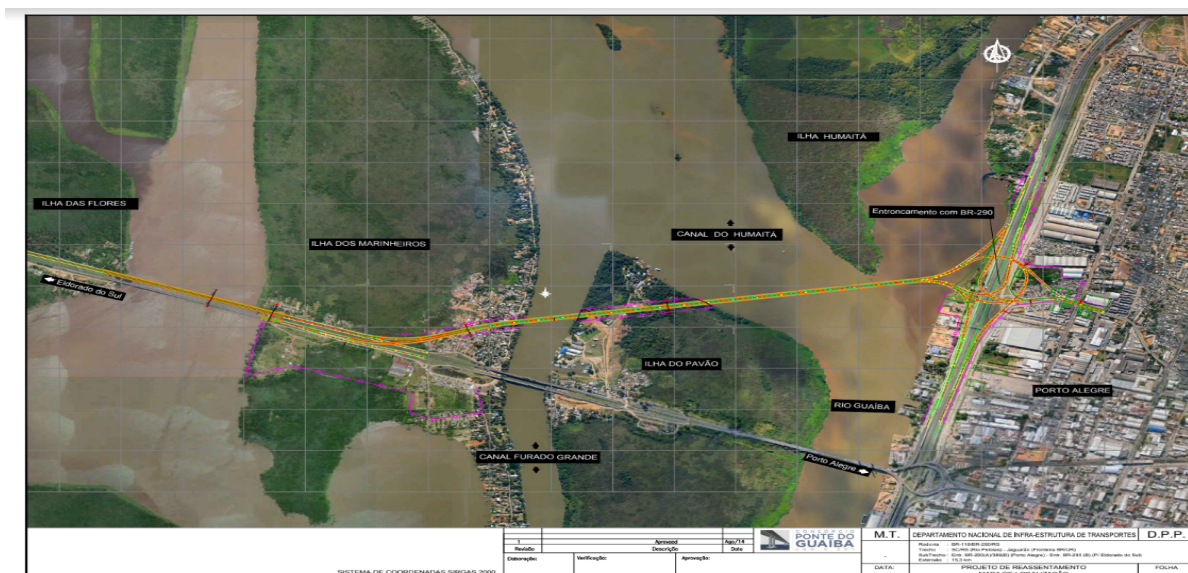
CONDICIONANTES	NÍVEL DE VIABILIDADE TÉCNICA									
	1	2	3	3A	4	4A	4B	4C	4D	
INTERFERÊNCIA OCUPAÇÃO ILHAS	Alto	Médio	Médio	Médio	Baixo	Alto	Alto	Médio	Médio	
CONEXÃO COM MALHA URBANA	Insuficiente	Baixo	Médio	Médio	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	
CONEXÃO COM RODOVIAS	Insuficiente	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	
INTERFERÊNCIA COM HIDROVIAS	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	
INTERFERÊNCIA COM AEROVIA	Insuficiente	Alto	Alto	Alto	Médio	Insuficiente	Insuficiente	Alto	Alto	
EXTENSÃO	Muito Alto (1,5 km)	Muito Baixo (5,4 km)	Muito Baixo (5,1 km)	Muito Baixo (5,0 km)	Médio (2,9 km)	Alto (2,0 km)	Alto (2,1 km)	Muito Baixo (4,8 km)	Médio (3,1 km)	
Nº DE CANAIS DE NAVEGAÇÃO	Alto (1 canal)	Médio (2 canais)	Médio (2 canais)	Médio (2 canais)	Médio (2 canais)	Alto (1 canal)	Médio (2 canais)	Médio (2 canais)	Médio (2 canais)	
SINUOSIDADE DO TRAÇADO	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Baixo	Alto	Muito Baixo	
STATUS	Descartada	Descartada	Descartada	Descartada	Alternativa Escolhida	Descartada	Descartada	Descartada	Descartada	
PROBABILIDADE DE VIABILIDADE TÉCNICA	IRVIÁVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	IRVIÁVEL	IRVIÁVEL	MUITO BAIXO	BAIXO	

FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

A escolha do traçado foi questionada pelo Ministério Público Federal, pela Defensoria Pública da União e por associações e organizações de direitos humanos, como Fórum Justiça, Associação Caminho das Águas, Associação do Clube das Mães Unidas da Ilha, Associação de Catadores de Materiais de Porto Alegre, Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Porto Alegre - RS, Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), Cooperativa de Mulheres Resgatando a Dignidade, RENAP-RS, Grupo de Assessoria e Justiça Popular (GAJUP/SAJU), e Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB).

Os dois primeiros apontaram dificuldade em identificar os graus “alto” e “médio” de interferência ocupação ilhas em relação às alternativas, uma vez que estas acompanhavam o traçado já existente da BR-290 ou passavam sobre áreas praticamente desabitadas, argumentando haver ocorrido escolha, pelo poder público, em impactar as comunidades, razão pela qual estaria se responsabilizando pelas soluções habitacionais¹¹. Já as associações e instituições do terceiro setor denunciaram que o traçado escolhido foi justamente o que mais removeria famílias, passando por centros comunitários e equipamentos públicos e coletivos, incluindo o primeiro galpão de reciclagem do Brasil.

Figura 3 - O TRAÇADO ESCOLHIDO



Fonte: Tomo IV (prospecção de áreas para reassentamento) do Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para Reassentamento - Volume 3D4.

¹¹ Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

Para que o empreendimento pudesse ser realizado, o DNIT publicou, em agosto de 2014, o Projeto Executivo de Reassentamento, dividido em quatro tomos: o primeiro trata da prévia interlocução com as entidades públicas e identificação e mobilização das comunidades atingidas; o segundo, do cadastramento socioeconômico; o terceiro, dos programas de compra assistida e abrigo provisório; e o quarto, da prospecção de áreas para reassentamento.

Inicialmente, havia se identificado a necessidade de remoção apenas das pessoas diretamente afetadas pela faixa de domínio da ponte. Entretanto, após exigência da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, ampliou-se a área afetada, a fim de “contemplar um real ganho ambiental para a unidade de conservação e para as comunidades afetadas, (...) proporcionando a regularização fundiária na área do Parque Estadual Delta do Jacuí e a equalização da forma de vida das famílias moradoras em ocupações irregulares no entorno do empreendimento”¹².

Assim, de um projeto inicial que contemplava a remoção de 343 famílias, passou-se a 998, sendo mais da metade somente na Ilha Grande dos Marinheiros. Realizado o cadastramento dessa comunidade, foi feito o diagnóstico para o reassentamento, considerando o “consenso estabelecido entre DNIT e demais órgãos públicos envolvidos”, bem como as premissas legais do Decreto nº 7.825/2012 e a Lei nº 11.977/2009, indicando-se 75 cadastros para indenização; 81 para compra assistida; 233 para apartamentos e os demais para casas, totalizando 558 famílias para reassentamento definitivo¹³.

Destarte, verificou-se que foram as organizações sociais que chamaram a atenção do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União para o caso, tendo sido notado pelos envolvidos que houve uma escolha consciente por parte do DNIT por um dos traçados que afetaria mais famílias da Ilha.

A partir disso, é necessário identificar quais foram as soluções habitacionais oferecidas para lidar com as necessidades das famílias atingidas, especialmente como o projeto de reassentamento foi pensado, e em que momento se deu a ruptura no consenso entre os entes públicos que marcava o processo desde então.

¹² Ofício nº 1.278/2014 - GAB/DEFAP/SEMA.

¹³ Tomo II (cadastramento socioeconômico) do Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para Reassentamento - Volume 3D4.

3.2. Respostas aventadas para as necessidades das famílias atingidas

Foram três as soluções habitacionais definitivas previstas desde o edital de licitação: indenizações, compra assistida e produção habitacional, a ser custeada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. Salieta-se que também foi previsto o abrigo provisório, mas tal opção restou inviabilizada em razão das reivindicações estabelecidas pelas comunidades durante o processo de cadastramento social.

Apesar de, em um primeiro momento, o representante do DNIT ter assumido uma postura de “não prometer nada” às comunidades afetadas pela Nova Ponte do Guaíba¹⁴, desde o início das tratativas sempre foram oferecidas as três alternativas referidas, tendo a autarquia afirmado perante a comunidade e a diversos órgãos públicos que a expectativa era de que as casas para realocação das famílias fossem construídas antes da remoção destas, tendo se comprometido a reassentar todas elas¹⁵. Tal responsabilidade foi mencionada em diversas reuniões e audiências públicas realizadas, tendo declarado, ainda, que “todos os moradores da Ilha permanecerão na Ilha, como definido em conjunto com a comunidade local”¹⁶.

Para ter direito à indenização, as edificações deveriam ser de uso exclusivo para comércio/institucionais ou uso misto com comércio, as residências deveriam contar com áreas maiores que 55m e as famílias deveriam auferir renda maior que R\$ 3.275,00. Para a compra assistida, os afetados deveriam também optar por morar em outra cidade; para os apartamentos, as famílias deveriam contar com até cinco pessoas e no máximo três adultos, não possuir animais de grande porte, não ter integrantes com mais de 60 anos ou com alguma deficiência física ou mental e possuir alguma renda; já as famílias que não se enquadraram nesses critérios foram designadas para as casas¹⁷.

No terceiro tomo do projeto executivo, a autarquia tratou dos programas de compra assistida, definido como “modalidade de reassentamento que consiste na aquisição de moradias regulares disponíveis no mercado imobiliário regional, sob o

¹⁴ Ata de reunião realizada na Ilha Grande dos Marinheiros no dia 25/05/2014.

¹⁵ Ata de reunião nº 85/2014 e das reuniões ocorridas nos dias 20/06/2014 e 19/09/2014, anexadas ao Inquérito Civil nº 1.29.000.001811/2013-87.

¹⁶ Ata da audiência pública realizada no dia 11/01/2017 sobre os impactos nos direitos à moradia e outros relacionados na Ilha Grande dos Marinheiros em função da Nova Ponte do Guaíba.

¹⁷ Ibidem.

fito de remover as famílias residentes em áreas de risco e/ou áreas de influência direta de intervenções infraestruturais (obras públicas)”.

Para embasar essa alternativa, O DNIT usou de parâmetro o programa Bônus Moradia, fruto da Lei nº11.229/2012 que é regulamentada pelo Decreto nº 17.772/2012, e a Nota Técnica 011/2013/DES/DPP, entendendo trazer essa modalidade agilidade processual e possibilidade de restabelecer a família em bairros já consolidados e estruturados, ainda que seu sucesso dependesse da capacidade mercadológica local em absorver a demanda.

Por fim, quanto à prospecção de áreas para o reassentamento¹⁸, houve uma preocupação em estabelecer uma relação de proximidade em relação ao novo local de moradia, respeitando os anseios da comunidade, que indicou as áreas em prospecção na região das Ilhas.

Para delimitar as áreas de interesse foram utilizadas as coordenadas descritas na Lei 12.371/2005, e, após realizado levantamento cartorial, foi verificada a existência de duas matrículas, uma de propriedade de Adway Participações Ltda, a ser desapropriada em sua integralidade, e outra de propriedade de Giovanni Desantis, a ser parcialmente desapropriada:

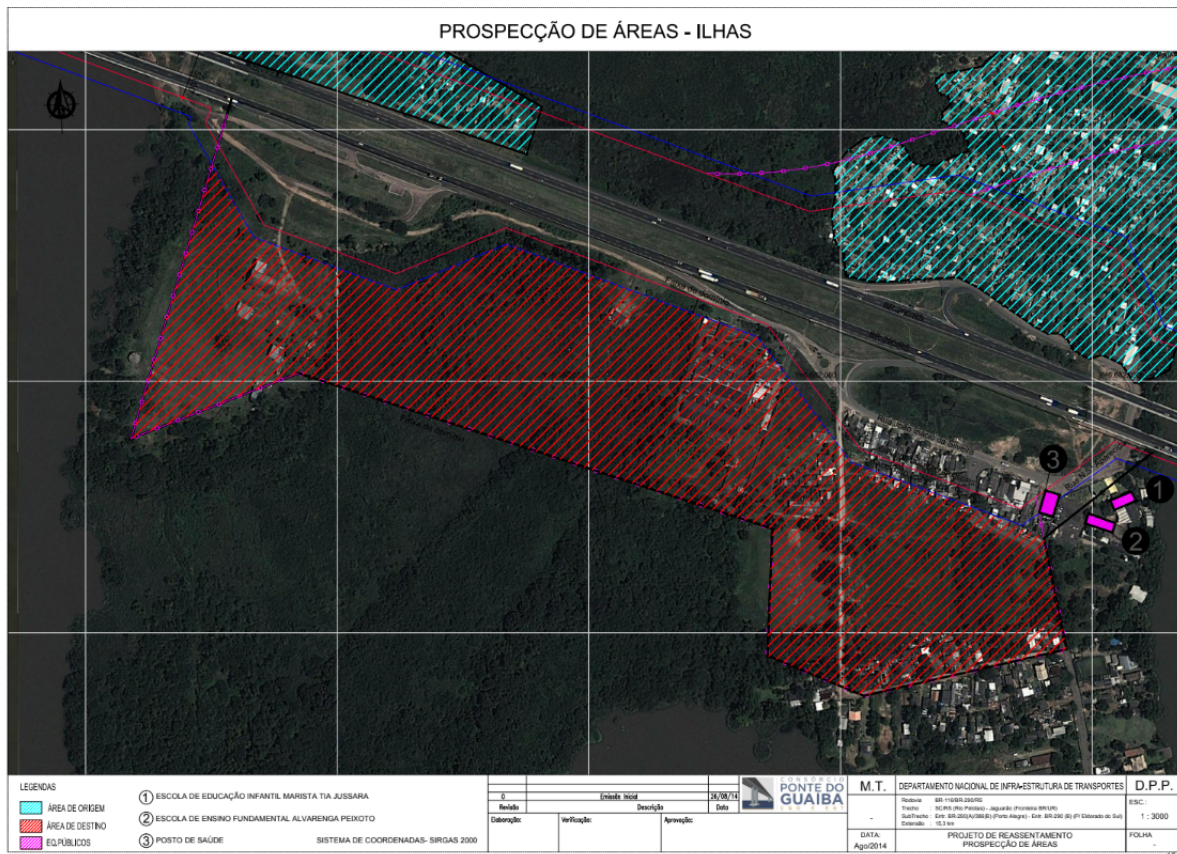
Figura 4 - O projeto de reassentamento



FONTE: Tomo IV do Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para Reassentamento - Volume 3D4. DNIT.

¹⁸ Tomo IV do Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para Reassentamento - Volume 3D4.

Figura 5 - As áreas prospectadas na ILha



FONTE: Tomo IV do Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para Reassentamento - Volume 3D4. DNIT.

O projeto foi realizado, considerando que a área, apesar de ambientalmente protegida, é classificada como Unidade de Conservação e constituída por uma Área de Proteção Ambiental (APA) e, portanto, permite a ocupação humana:

Figura 6 - O projeto de reassentamento



FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

Figura 7 - O projeto de reassentamento



FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

Figuras 8 e 9 - O projeto de reassentamento



FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

De acordo com o DNIT, a proposta contava com “(...) 240 apartamentos, 321 casas, bem como unidades comerciais; (...) galpão de reciclagem de resíduos sólidos (unidades de triagem), quadra poliesportiva, espaço para CRAS, posto de saúde e associação de mães, assim como uma nova escola em parceria com o governo do Estado do Rio Grande do Sul”¹⁹ :

Figura 10 - Equipamentos previstos no projeto



FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

Figura 11 - Equipamentos previstos no projeto



FONTE: Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100.

¹⁹ Ata da audiência pública realizada no dia 11/01/2017 sobre os impactos nos direitos à moradia e outros relacionados na Ilha Grande dos Marinheiros em função da Nova Ponte do Guaíba.

Parecia haver um certo consenso entre os entes públicos a respeito da necessidade de respeitar a vontade das famílias que desejassem permanecer no local²⁰, não havendo nenhuma manifestação em contrário a essa alternativa – pelo menos até 2017. Até esse ano, tudo parecia se encaminhar para a aprovação do projeto de reassentamento e para a construção das unidades habitacionais na própria ilha, tendo sido a obra declarada como de utilidade pública²¹, aprovada a Lei Complementar Municipal nº 754/2014, emitida Licença Prévia e aprovado o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) pelos órgãos competentes.

Todavia, em 2017 o Município de Porto Alegre passou a defender um novo posicionamento, causando estranheza aos demais entes envolvidos, em especial o MPF e a DPU. Na primeira ocasião²², o DNIT informou que a nova administração municipal havia mudado o entendimento da anterior, propondo o cancelamento dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida na Ilha Grande dos Marinheiros e também nas vilas Tio Zeca e Areia, adotando-se a modalidade de compra assistida para aqueles que não quiserem ou não puderem ser reassentados para o empreendimento restante, localizado na Rua Ernesto Neugebauer.

Questionado pelo MPF, a autarquia alegou que pretendia continuar com os projetos na Prefeitura e trabalhar paralelamente com a compra assistida, seguindo a orientação do poder público municipal, mas ressaltou que a aprovação dos projetos dependia deste e que, sem a segurança de aprovação, não haveria como avançar na desapropriação das áreas para a construção as unidades habitacionais.

3.3. A oportunidade perdida: a escolha pelo reassentamento em detrimento da regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros

Faz-se necessário esclarecer alguns pontos sobre a Ilha Grande dos Marinheiros antes de se adentrar na discussão central desta seção. A Ilha está inserida no Parque Estadual Delta do Jacuí²³, área posteriormente declarada como de utilidade pública e interesse social para fins de desapropriação²⁴, e sua regulação é complexa, uma vez que é realizada pelo poder público municipal, estadual e federal.

²⁰ Ofício nº 0728/15/SR/RS; Parecer nº 344/2014 - FEPAM; ata de reunião do dia 23/07/2014.

²¹ Portaria nº 918, de 05 de junho de 2014, do Diretor-Geral do DNIT.

²² Ata de reunião realizada no dia 18/11/2017.

²³ Decreto Estadual nº 24.385, de 14 de janeiro de 17 de 1976.

²⁴ Decreto Estadual nº 3.934, de 12 de maio de 1953.

Ainda, possui três regimes jurídicos diferentes no que tange à questão ambiental: Unidade de Conservação de Uso Sustentável – Área de Proteção Ambiental (APA), Unidade de Conservação de Uso Integral (Parque Estadual) e Áreas de Preservação Permanente (APP).

Em 1979, foi instituído o Plano Básico do Parque Estadual Delta do Jacuí, conhecido como Plandel, que tinha como objetivo disciplinar a ocupação, os usos, os serviços e atividades que viriam a ser admitidos nas áreas abrangidas²⁵. O Plano foi responsável por subdividir o Parque em cinco zonas, tendo sido a Ilha enquadrada como Zona de Uso Restrito, tipologia que diz respeito às áreas que, por suas características naturais e pela tolerância do ecossistema às interferências humanas, admitem a liberação de funções, quer para atividade do próprio Parque como para determinados tipos de ocupação particular (art. 2º, § 4º), permitindo-se instalações particulares e semi-privadas, respeitados os instrumentos legais e o disciplinamento previsto no decreto (art. 4º, d).

De acordo com o referido ato, nenhuma forma de utilização poderia ser feita nas Zonas de Uso Restrito, de Reserva Natural e de Ocupação Urbana sem prévia liberação por parte do órgão administrativo do Parque Estadual Delta do Jacuí e posterior aprovação da Prefeitura Municipal competente (art. 27). O Código Estadual do Meio Ambiente previa que um Plano de Manejo deveria ser elaborado em no máximo três anos após a criação da Unidade de Conservação, mas este só foi publicado em fevereiro de 2014.

O plano alterou o zoneamento da área, classificando a Ilha como de Zona de Ocupação Temporária (ZOT), caracterizada como “áreas dentro das Unidades de Conservação onde ocorrem concentrações de populações humanas residentes e as respectivas áreas de uso”, sendo uma zona provisória, pois, “uma vez realocada a população, será incorporada a uma das zonas permanentes”, tendo como objetivo geral normatizar o uso das áreas ocupadas por moradores, a fim de compatibilizar a presença destes no interior da UC, minimizando o impacto aos ambientes até a regularização das propriedades.

Destaca-se que o DEMHAB indicou que qualquer intervenção de regularização fundiária ou de geração de habitação nas áreas situadas na região do Delta do Jacuí estavam condicionadas à implementação do Plano de Manejo do

²⁵ Decreto nº 28.436, de 28 de fevereiro de 1979.

Parque e da Área de Preservação Ambiental Estadual Delta do Jacuí (APAEDJ)²⁶, o que ocorreu, uma vez que o Plano estabeleceu como urgentes e prioritárias as ações para regularização fundiária²⁷.

Dessa forma, a regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros não somente é possível, como recomendada. Entretanto, há indicativos de que o poder público estaria sofrendo pressão política e econômica no sentido de evitar a intervenção, na medida em que, estando a maior parte da área regularizável em APP, o processo implicaria nas remoções das moradias de alta renda, uma legislação só permite a permanência de núcleos de ocupação de baixa renda no local (PESSOA, 2014, p. 99).

Como mencionado, a partir de 2017, período que coincidiu a mudança de gestão de José Fortunati para Nelson Marchezan Jr., o ente municipal, por meio do DEMHAB, passou a apresentar diversos empecilhos à concretização dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, asseverando que o ideal seria reassentar a população impactada não em Porto Alegre, mas em Eldorado do Sul, sendo desejo da área técnica da Prefeitura e do prefeito que o reassentamento não fosse realizado na Ilha Grande dos Marinheiros.

Os entraves apresentados pela Prefeitura foram descritos pelo DNIT como infundados e o MPF registrou que o ente municipal estava perdendo a oportunidade de regularizar a situação habitacional na Ilha Grande dos Marinheiros. Suas principais críticas ao projeto envolvem inadequação de infraestrutura; alto custo, por se tratar de área de proteção ambiental e inundável, o que demandaria grande investimento público para sua adequação; falta de segurança e de geração de emprego e renda e ausência de aparelhos comunitários.

Também foi alegado que o DNIT não teria apresentado os projetos habitacionais ao Município, mas sim da área e da infraestrutura²⁸; que empresa executora havia desistido de construir as unidades habitacionais e que sua alteração submeteria o empreendimento a riscos construtivos desnecessários diante das alternativas apresentadas, de menor custo ao erário, maior velocidade na sua implementação e desmobilização de facções que controlam a comunidade.

²⁶ Proposta de reassentamento das moradias atingidas pela obra da 2ª Ponte do Guaíba, documento emitido pelo DEMHAB em 10/10/2013.

²⁷ Plano de Manejo do Parque Estadual do Delta do Jacuí, 2014, p. 82.

²⁸ Ata de reunião realizada no dia 04/12/2016.

O Diretor-Geral do DEMHAB sustentou em reunião que entendia pessoalmente que os projetos eram inadequados devido ao fato de ser área de preservação permanente, mas foi esclarecido que se trata de área de proteção ambiental e não de APP, que aceita consolidação populacional. Em outro momento, o representante confirmou os problemas no licenciamento e alegou que o Município estava “com o olhar para a compra assistida”²⁹.

Curioso notar que, após questionamento do MPF, o DEMHAB esclareceu “não se tratar propriamente de problemas no projeto habitacional previsto na ilha, mas sim de pendência de parecer da FEPAM”. O MPF afirmou que as alegações de possíveis questões técnicas, como vícios construtivos, eficiência ou malversação de recursos públicos, não podem inviabilizar a busca de solução habitacional para uma obra como a da Nova Ponte do Guaíba³⁰.

Na inicial da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF e pela DPU, os autores lamentaram não possuir mais informações sobre os processos administrativos relativos ao empreendimento da Ilha, nem sobre o andamento dos projetos apresentados pelo DNIT ao Município, tendo somente acesso à afirmação, sem nenhum embasamento técnico, da negativa de aprovação do projeto, uma vez que houve negativa injustificada da Prefeitura de Porto Alegre de fornecimento de cópia de tais documentos.

Assim, observa-se que um dos argumentos apresentados era de que o projeto de reassentamento apresentava inadequação de infraestrutura e que a área era tecnicamente inadequada e apresentava riscos hidrológicos. De acordo com o DEMHAB, tal posição se deu em razão de informações prestadas pela Defesa Civil e por representante das Unidades de Conservação da SMAMS, tendo o primeiro alegado que não era prudente o reassentamento das famílias no local, em razão da existência de estudos classificando a área como de alto risco a inundações, e a segunda que a Metroplan estava realizando projetos para construção de diques para solução de problemas de alagamentos em outros municípios da região metropolitana, havendo probabilidade de agravamento da situação de risco em diversos pontos da cidade, uma vez que tais estudos não contemplavam os possíveis impactos em Porto Alegre³¹.

²⁹ Ata da audiência pública realizada no dia 17/08/2018.

³⁰ Ata de reunião realizada no dia 04/12/2016 anexada ao Inquérito Civil nº 1.29.000.001811/2013-87.

³¹ Ata de reunião nº 005/18 anexada ao Inquérito Civil nº 1.29.000.001811/2013-87.

Tais informações influenciaram não somente a decisão do DEMHAB, mas também da CAADHAP, que suspendeu os efeitos de todos os atos administrativos emitidos até então relativos à aprovação do empreendimento MCMV, como os pareceres de nº 027/17, que aprovou o Estudo de Viabilidade Urbanística, e nº 073/18, que aprovou a 1ª fase do projeto de loteamento da Ilha Grande dos Marinheiros, até que fossem resolvidas essas questões e afastado o risco³².

Especificamente quanto a este ponto, o DNIT apontou que a suspensão dos atos praticados pela Comissão iria contra o movimento que busca a melhora das condições de vida das pessoas ocupantes da Ilha, abrangidas pelo Programa de Reassentamento, e que representantes da Defesa Civil estiveram presentes em reunião realizada no dia 19/10/2018, na sede da FEPAM, na presença desta e de representantes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, da SEMA, do DNIT e do Consórcio, tendo afirmado que, uma vez compreendido que o loteamento previsto respeita as cotas de inundação, não haveria que se falar em risco hidrológico.

Ainda, o DNIT esclareceu que foi a própria Prefeitura que indicou a parte sul da Ilha Grande dos Marinheiros como área disponível e preferencial para o reassentamento sob a modalidade de construção de loteamento com unidades habitacionais, em razão da ausência de imóveis regulares na Ilha e considerando a vontade dos moradores de lá permanecerem, tendo inclusive declarado ser o empreendimento de interesse social e emitido diretrizes de projeto.

Da análise dos documentos, apurou-se que em 2013 o DEMHAB³³ indicou três áreas para regularização fundiária dentro da Ilha Grande dos Marinheiros, das quais a denominada “Área da Ipiranga” era a única que apresentava condições de realocação, pois tratava-se de terreno já aterrado e que comportaria a construção de cerca de 300 unidades habitacionais térreas, devendo ser realizado estudo para avaliar as condições hidrológicas e geológicas da área, tendo em vista que o local era utilizado como depósito e o solo poderia estar contaminado³⁴. Esses estudos foram realizados posteriormente e concluíram pela possibilidade de construção dos empreendimentos habitacionais na Ilha.

Nesse sentido:

³² Parecer nº 167/2018 emitida pelo CAADHAP.

³³ Ofício nº 449/2013 (p. 614)

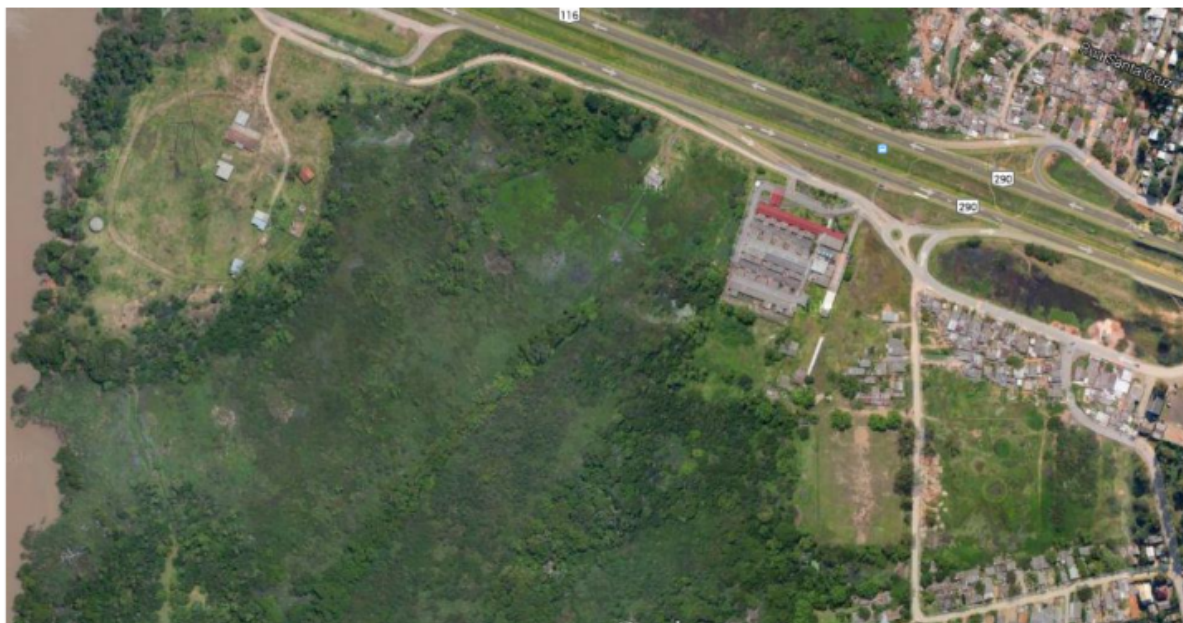
³⁴ Proposta de reassentamento das moradias atingidas pela obra da 2ª ponte do Guaíba enviada pelo DEMHAB por meio do ofício nº 449/2013.

Figura 12 - Área prospectada pelo Município em 2013



FONTE: ofício nº 449/2013 do DEMHAB, anexado ao Inquérito Civil nº 1.29.000.001811/2013-87.

Figura 13 - Área prospectada pelo DNIT em 2014



Fonte: Tomo IV do Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para Reassentamento - Volume 3D4.

O DNIT defendeu que a Prefeitura teve participação ativa desde, no mínimo, 2014, quando participou da criação de grupo de trabalho para tratar do

reassentamento, realizou apontamentos sobre a análise dos cadastros socioeconômicos e do estudo prévio das áreas prospectadas e participou da discussão sobre o Plano Diretor Municipal sobre o Arquipélago e sobre o cronograma de trabalho para aprovação dos projetos de reassentamento, tendo discutido com a FEPAM questões ambientais para que a licença de instalação pudesse ser emitida, além de ter participado de diversas reuniões. Estando ciente de todo o processo, não haveria como o Município falar em inadequações do projeto ou que as consequências da implantação do loteamento não haviam sido analisadas anteriormente³⁵.

Foi garantido pela autarquia a previsão de elevação da área a ser construída por aterramento do terreno em obediência às diretrizes do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), para que as edificações e seus acessos não fossem afetados pela elevação do nível d'água do Delta por enchentes, indicando que as novas edificações e seus acessos permaneceriam protegidos, evitando potenciais danos à população³⁶.

O DNIT expôs que o DEP, através de anexo ao Parecer 820/201, emitiu diretrizes considerando os aspectos técnicos do risco hidrológico sobre a área, uma vez que afirmou ser necessário o aterramento a fim de permitir que as redes pluviais implantadas cheguem ao rio em cota igual ou superior à enchente de 10 anos de período de retorno, de aproximadamente 1,90 m, e que a cota final de aterramento seja de 3,23 m; as cotas indicadas pela Prefeitura já levaram em consideração o período de retorno das cheias, restando claro que, apesar das referidas alegações, o indicado risco hidrológico fez parte das premissas de projeto emitidas pela Prefeitura quando da emissão de suas diretrizes, que foram inclusive incorporadas na Lei Complementar nº 754, de 30 de dezembro de 2014 (art. 5º).

De acordo com o DNIT, a promulgação dessa legislação específica significa, no mínimo, que o ente público em questão tinha total conhecimento das necessidades e possibilidades de urbanização da área e da importância que dispensava ao assunto, restando claro que todos os setores técnicos envolvidos - tanto da implantação do loteamento, pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, quanto às questões ambientais pela Prefeitura e pela FEPAM, analisaram o estudo de viabilidade urbanística apresentado e concluíram pela sua viabilidade.

³⁵ Atas das reuniões ocorridas nos dias 20/06/2014, 23/07/2014, 29/07/2014 e 01/10/2014.

³⁶ ofício 0074/16/SR/RS

O MPF e a DPU salientaram que as manifestações dos órgãos ambientais sempre foram favoráveis ao empreendimento na Ilha, citando, além dos atos normativos já mencionadas, o Parecer Técnico nº 344/2014 da FEPAM, favorável à concessão de licença prévia ao licenciamento para parcelamento do solo na área; a Autorização para Licenciamento Ambiental de nº 076/2015, emitida pelo Departamento de Biodiversidade - Divisão de Unidade de Conservação - Área de Proteção Ambiental e Parque Delta do Jacuí; o Ofício FEPAM/DEMJ-OFMPPJ nº 00371/2018, que indicou apenas “aguardar cópias do projeto urbanístico e de drenagem aprovadas pela Prefeitura Municipal para expedir a Licença de Instalação para parcelamento da Ilha Grande dos Marinheiros”, tendo reiterado os argumentos apresentados pelo DNIT em nota técnica.

Quanto ao estudo da Metroplan, a autarquia argumentou que “em uma situação hipotética e pouco crível, se o projeto em estudo do órgão estadual trouxesse deságue à Capital superior às cotas da Prefeitura para o loteamento, previstas em projeto, pelas cotas atuais da Capital, resta claro que o município de Porto Alegre seria atingido por cheias em boa parte da cidade, acarretando em estado de calamidade e inundações potencialmente nunca antes vistas”.

O ente municipal também defendeu que o modelo de reassentamento por unidades habitacionais, do Programa Minha Casa Minha Vida, seria um modelo fracassado, em que “insistir nisso seria uma teimosia, uma burrice”, mencionando que o programa acabaria por promover uma “favelização”³⁷, na medida em que a fragilidade do projeto implicaria, como demonstrado nos casos dos empreendimentos Ana Paula, Princesa Isabel e São Guilherme, falta de segurança, geração de emprego e renda e no não atingimento dos objetivos de desenvolvimento social e financeiro da população.

A preocupação com a questão social já havia sido levantada em diversas reuniões por vários entes, como a Secretaria Municipal de Relações Institucionais, que registrou que o sucesso do reassentamento dependia do tripé moradia, geração de renda e educação, sendo necessário pensar em um novo formato para o reassentamento da população impactada, tendo em vista que o modelo do MCMV era um modelo superado³⁸.

³⁷ Nota Técnica Empreendimento Nova Ponte do Guaíba, p. 17, DNIT

³⁸ Reunião de 04/12/2016. p. 65

Não obstante, o DNIT apontou que essas questões foram consideradas no projeto de reassentamento, uma vez que havia a previsão de construção de galpão de reciclagem, escola estadual, capela, associação, centro comercial, quadra poliesportiva, CRAS/CREAS, creche, comércios e praça para lazer, além de que permaneceriam no local o posto de saúde e escola já existentes³⁹, sendo possível formar programas de capacitação.

A autarquia afirmou que a visão da Prefeitura é incompatível com as políticas públicas e sociais que visam o acesso da população à habitação própria e digna, decorrente do direito fundamental à moradia, ignorando todos os resultados positivos da diminuição do déficit habitacional no país pelo programa. Nesse sentido, destaca-se parte da nota técnica emitida pela autarquia:

99. Dos argumentos passados em reunião, inclusive, dá-se a entender que o posicionamento da Prefeitura é de que as famílias que não desejarem sair pela modalidade de Compra Assistida ou não quiserem ser realocadas para comunidades distantes da Ilha deveriam conviver com o risco, pois seriam populações resilientes e que “sabem viver com isso”, como referido.

100. Com a devida vênia, a realidade é que boa parte da população em comento somente convive com as cheias por não ter condições financeiras de alterar sua situação de moradia. Novamente, não são escolhas, são mecanismos de sobrevivência. Muitas das famílias dependem da reciclagem para sobreviver, no que a realocação com Compra Assistida as afastarão de seus locais de trabalho, uma vez que não existem imóveis na Ilha compatíveis com o programa, agravando sua vulnerabilidade social, podendo causar danos imensuráveis às vidas dessas famílias.

101. O reassentamento proposto não deve somente atender aos objetivos de construção da Nova Ponte do Guaíba, mas deve ser executado de forma que melhore a qualidade de vida das pessoas impactadas, considerando suas particularidades.

102. Permitir que o Estado negue a produção habitacional já há muito tempo prometida e aplique medidas coercitivas de remoção - ofertando compra assistida, remoção para longe do local ou condenando à permanência na Ilha nas mesmas condições atuais -, não parece ao DNIT fazer parte das políticas sociais adequadas ao tratamento da situação em comento.

(...)

106. O fato é que se não for executado o empreendimento ora debatido, o DNIT não tem solução para o reassentamento das famílias que desejam permanecer na Ilha. O ganho social do empreendimento a ser executado não pode ser ignorado e as políticas públicas correspondentes, várias delas de responsabilidade inclusive do Município, devem ser priorizadas para garantir à comunidade impactada moradias dignas e qualidade de vida.

³⁹ Ofício nº 27267/2018/SRE-RS-DNIT (p. 155)

Ainda, o ente municipal teria alegado que a Lei 13.465/2017 impediria a continuidade de tramitação dos projetos. Contudo, o DNIT esclareceu que a Reurb não foi utilizada porque não tutela a criação de novos núcleos urbanos, como o caso do reassentamento em outra área, tendo o reassentamento proposto sido regulado por dispositivos normativos diversos, não se aplicando a Reurb para o loteamento.

Outro argumento utilizado pela prefeitura era de que o projeto seria muito caro. O DNIT expôs que não haveria diferenciação prática entre os valores envolvidos no reassentamento das famílias pela modalidade de compra assistida e unidades habitacionais e que, por outro lado, o que gera prejuízo ao erário público seria a alteração de posicionamento em um grau tão avançado do processo, no qual já se investiu grande monta, gerando graves consequências, refazimento de várias etapas já concluídas e inutilização de vários serviços já executados, além de atrasos aos processos já em andamento.

Cabe mencionar que, em termos gerais de desapropriação, foram investidos R\$ 12.000.350,00 para a liberação de áreas construtivas e de áreas previstas para o reassentamento das famílias abrangidas pelo Programa de Reassentamento⁴⁰, sendo que, no tocante à Ilha Grande dos Marinheiros, R\$ 2.987.430,00 foram investidos em depósito em processo judicial para liberação de imóvel das áreas.

Apesar de ter havido compromisso público de o DNIT reassentar todas as famílias antes do início do processo de remoção para que fosse dado prosseguimento às obras, o MPF e a DPU investigaram que a autarquia não possuía verba suficiente para tal, uma vez que esta não deu garantias de que teria orçamento em 2018 ou 2019, tendo se negado a firmar termo de compromisso com o MPF para proporcionar segurança jurídica às famílias impactadas. Isso porque o DNIT informou que, somente para a realização de reassentamento através da compra assistida para 260 famílias, seria necessário quarenta milhões de reais, superando o que estava disponível em 2018, no montante de vinte e cinco milhões, e também o valor previsto na dotação orçamentária do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019.

Dessa forma, considerando a negativa do Município em realizar a regularização fundiária e construir os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, e considerando a falta de verba disponível informada pelo DNIT, a estratégia

⁴⁰ Ofício nº 29153/2018/SRE-RS-DNIT

adotada pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União foi de buscar garantir o depósito em juízo do valor referente à compra assistida de todas as famílias cadastradas, tendo conseguido, ao final, majorar o valor do bônus moradia ofertado, uma vez que o inicialmente oferecido se mostrava insuficiente.

Assim, apurou-se que houve uma escolha política por parte do Município de Porto Alegre em não realizar a regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros, uma vez que as justificativas apresentadas se mostraram confusas e sem embasamento técnico, tendo todas sido devidamente contestadas pelo órgão responsável pelo projeto.

O ente municipal se utilizou principalmente de argumentos sociais (o empreendimento geraria favelização e resultaria no não atingimento dos objetivos de desenvolvimento social e financeiro da população), técnicos e ambientais (área inadequada, sujeita a inundações; empresa executora desistiu de construir as unidades habitacionais e sua troca submeteria o empreendimento a riscos construtivos desnecessários; o DNIT não teria enviado o projeto habitacional; projeto teria vícios construtivos), financeiros (a compra assistida seria mais barata, além de mais rápida), e jurídicos (a Lei 13.465/2017 impediria a tramitação dos projetos; a área seria uma APP; e faltaria autorizações dos órgãos responsáveis e/ou foram suspensos).

4. Conclusão

O caso da Nova Ponte do Guaíba e da remoção da comunidade da Ilha Grande dos Marinheiros está inserido em um contexto de frequentes remoções involuntárias realizadas no Brasil em razão da construção de projetos de infraestrutura. As soluções normalmente empregadas para realizar o reassentamento das famílias afetadas não parecem levar em consideração a possibilidade de manutenção destas próximas ao território, de modo a evitar os efeitos socioeconômicos negativos comumente provocados pelas remoções, como ruptura dos laços comunitários e perda do emprego e/ou da fonte de renda.

Uma vez que a informalidade é a regra no país, não havendo políticas públicas suficientes até o momento capazes de atender à demanda das partes menos favorecidas, que não têm condições de acesso ao mercado formal, ocorre a ocupação em terrenos ambientalmente protegidos, o que causa discussões sobre qual direito deveria prevalecer, se o direito à moradia ou ao meio-ambiente. Foi mencionado que, frente à Constituição Federal de 1988, esses direitos podem ser compatibilizados através da regularização fundiária.

Apesar desta possibilidade, há resistência dos entes públicos de realizá-la. Nesse sentido, questiona-se como se poderia garantir o direito à moradia previsto constitucionalmente quando há uma gestão municipal que não tem interesse em garanti-lo, não o considera prioritário e nem sequer tem interesse em alcançar os objetivos da política urbana. Em muitos casos, a literatura demonstra que os direitos assegurados constitucionalmente acabam por ser relativizados sob justificativas alegadamente técnicas, com o fim de mascarar interesses políticos e econômicos.

Soma-se a isso um cenário nacional em que faltam investimentos, diretrizes e forças unificadas para combater a crise urbana, bem como instâncias participativas eficazes. Essas últimas são frequentemente minadas ou destituídas de sua função original, como o caso do Orçamento Participativo, ou são cumpridas apenas formalmente, sem levar em consideração de fato as demandas dos envolvidos, como é a crítica feita às audiências públicas.

No caso da Ilha Grande dos Marinheiros, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e diversas organizações sociais se mostraram comprometidas em garantir a possibilidade de escolha das famílias em continuar na área, através da regularização fundiária com a construção das unidades

habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. Até 2017, todos os órgãos técnicos responsáveis pela autorização do empreendimento eram favoráveis, havendo diversas manifestações, licenças e autorizações nesse sentido.

Era de conhecimento de todos as particularidades da área, desde no mínimo 2014, tendo sido realizados inúmeros estudos técnicos garantindo a possibilidade de construção do empreendimento, desde que respeitados alguns requisitos de ordem técnica, que foram considerados no projeto de reassentamento e também garantidos por meio de lei complementar. O próprio Município, sabendo dessas características, indicou a área destinada à construção, de modo que se mostrava plenamente possível que a comunidade pudesse permanecer no local.

É no mínimo frustrante que, em que pese a existência de todas essas manifestações, atos normativos e o fato de que os argumentos apresentados pelo Município tenham se mostrado confusos e sem embasamento técnico, bastou a negativa deste para que anos de tratativas, garantias às famílias afetadas e investimento público, não somente de ordem econômica como também de tempo, fossem descartados.

Os argumentos jurídicos utilizados pelo ente municipal se resumiram a que a lei da Reurb impediria a tramitação dos projetos, por não dispor sobre a criação de novos núcleos urbanos; que a área seria uma APP, o que não permitiria a ocupação humana; e faltaria autorizações dos órgãos responsáveis e/ou foram suspensos. Todos foram rebatidos pelo DNIT: a Reurb não foi utilizada no caso em comento, e a construção dos empreendimentos na própria área não configura criação de novo núcleo urbano; a área destinada aos empreendimentos era uma área de proteção ambiental, permitindo a habitação; e houve autorização dos órgãos responsáveis, suspensos posteriormente em razão de informações inconsistentes.

Embora este trabalho tenha limitações, por não ter sido possível, por exemplo, ter acesso aos processos administrativos envolvendo a desocupação das áreas e tampouco a maiores explicações técnicas diretamente da Prefeitura, que inclusive se negou a fornecer documentos ao MPF, pode-se afirmar que o ente municipal houve uma escolha política por realizar o reassentamento das famílias por meio da compra assistida, coincidentemente durante a mudança de gestão, tratando o problema como uma questão individual ao invés de coletiva, causando prejuízos não só às famílias afetadas, mas também ao meio ambiente, uma vez que perdeu

uma oportunidade de realizar a regularização fundiária em área ambientalmente sensível, o que pode agravar a situação a longo prazo.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. IPEA, 2016.

ALVES, Adriana Melo. **Regularização fundiária ou manutenção das Áreas de Preservação Permanente: a experiência do Programa Habitar Brasil BID**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2007.

ASSENTAMENTO 20 de Novembro é contemplado com projeto de sustentabilidade social. Correio do Povo, 2019. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/assentamento-20-de-novembro-%C3%A9-contemplado-com-projeto-de-sustentabilidade-social-1.377451>>. Acesso em: 29 de março de 2023.

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil**. Boitempo Editorial, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

_____. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, Brasília, 1941.

_____. Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas. Diário Oficial da União, Brasília, 2013.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília.

_____. Justiça Federal. Ação Civil Pública nº 5069564-42.2018.4.04.7100. 3ª Vara Federal.

_____. Ministério Público Federal. Inquérito Civil nº 1.29.000.001811/2013-87.

BUTLER, Chris. Law and the social production of space. **Doctor of Philosophy in the Law School, Faculty of Law**). Brisbane: Griffith University, Queensland, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra capital, p. 17-65, 2013.

CARNEIRO, Karine Gonçalves; DE SOUZA, Tatiana Ribeiro; DA SILVA, Carolina Aparecida Menuchi. A necessidade de se discutir um marco regulatório para os reassentamentos involuntários no Brasil. **Além dos Muros da Universidade**, v. 5, n. 1, p. 43-53, 2020.

CERNEA, Michael. Reassentamento populacional e desenvolvimento. **Finanças & Desenvolvimento**, v. 14, n. 3, p. 46-49, 1994.

CERNEA, Michael. **The urban environment and the population relocation**. The World Bank. Washington. 1993.

CHIAPPETTI, Ademir Baptista. **Ocupação do Parque Estadual Delta do Jacuí: conflitos de uso territorial**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

COMPANS, Rose. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, v. 9, p. 41-53, 2003.

DEVOS, Rafael Victorino. **A "questão ambiental" sob a ótica da antropologia dos grupos urbanos, nas ilhas do Parque Estadual Delta do Jacuí, Bairro Arquipélago, Porto Alegre, RS**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

DOSSIÊ DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. Dossiê de Megaeventos e violações de Direitos Humanos no Brasil. 2014. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf />

EDIFÍCIO que abriga assentamento em Porto Alegre será recuperado por meio de projeto de ATHIS. Arquitetura Humana, 2018. Disponível em: <<https://ah.arq.br/blog/edificio-que-abriga-assentamento-em-porto-alegre-sera-recuperado-por-meio-de-projeto-de-athis/>>. Acesso em: 29 de março de 2023.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Del Rey Books, 2001.

FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 356-358, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada. **Belo Horizonte: Fórum**, 2014.

ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária Plena**: Referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Programas Urbanos, p. 304, 2007.

GUTMAN, Pablo. **Involuntary resettlement in hydropower projects**. Rev. Energy Environ. St., n. 19, p.189-210, 1994.

HARVEY, David. **Seventeen contradictions and the end of capitalism**. Oxford University Press, USA, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: manual do recenseador. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 2022.

KONZEN, Lucas P. ; ALFONSIN, Betânia. M. ; CAFRUNE, Marcelo E. O exercício do direito à moradia adequada como estopim de mudanças jurídicas, políticas e territoriais: um estudo de caso em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à Moradia Adequada: O Que É, Para Quem Serve, Como Defender e Efetivar**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 225-245.

KONZEN, Lucas P. A sociedade urbana e o meio ambiente: conflitos, direitos e pensamento ecológico na cidade. **Captura Crítica: direito, política, atualidade**, v. 2, n. 2, p. 103-126, 2010.

LEÃO, M. B. M. S. Remoção e reassentamento em projetos de urbanização de baixadas em Belém: tendências recentes e retrocesso. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**, 16., 2015, Belo Horizonte.

LOU, María Asunción Martín; BENASAYAG, Eduardo Múscar; BENASAYAG, Eduardo Fortunato Múscar. **Proceso de urbanización en América del Sur: modelos de ocupación del espacio**. Mapfre, 1992.

MACIEL, Marcia Wojtowicz. O Potencial Turístico da Ilha dos Marinheiros. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 26, n. 1, 2000.

MARICATO, Ermínia et al. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo: Editora Vozes, 2001.

MARTINI, Douglas Silveira et al. **PLANEJAMENTO URBANO POPULAR NA VILA DIQUE**: Construindo um diagnóstico coletivo. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. Anais XVIII ENANPUR 2019, 2019. p. 1-14.

MÜLLER, Cristiano; GORCZEWSKI, Clovis. Por um marco jurídico de direitos humanos para os reassentamentos urbanos no Brasil: o caso das comunidades

atingidas pelas obras da Nova Ponte do Guaíba na cidade de Porto Alegre/RS. **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**, v. 2, 2020.

MÜLLER, Cristiano et al. **Assentamentos urbanos no Brasil: perspectivas para um marco jurídico nos casos de comunidades vulneráveis**. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES, 2020.

MÜLLICH, Ecléa Pérsigo Moraes. **Ocupação urbana contemporânea em áreas de proteção ambiental: o caso da Ilha Grande dos Marinheiros em Porto Alegre/RS**. 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, 2011.

OLIVEIRA, Carina Portal de. **Direito à moradia das famílias removidas e reassentadas do Bairro Cristal de Porto Alegre/RS**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Curso de Serviço Social, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

OLIVEIRA, Anelise Muratore de; CONSTANTINO, Karin Preussler; WERBA, Jairo Miguel. ESTUDO DE CASO: LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA VILA JULIANO MOREIRA. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 14, 2020.

OLIVEIRA, José Aldemir; SCHOR, Tatiana. Transformações nas cidades da Amazônia Brasileira: Manaus novas configurações urbanas decorrentes de projetos financiados por agências multilaterais. In: **4º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento urbano, Regional, Integrado e Sustentável-PLURIS**. 2010.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v.3, n2, 2017, p. 134 – 165.

PIEVE, Stella Maris Nunes; KORTING, Matheus Sehn. A produção de territórios na Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre, RS. **Natureza do espaço e o desenvolvimento**.

REIS, Carolina dos; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. O direito à moradia e as fronteiras entre a cidadania e os processos de marginalização social. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 74, n. 1.

RODRIGUES, Rute Imanishi. **A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil**. Brasília: Ipea, jul. 2020. (Nota Técnica, n. 39).

SANTOS, Karla Fabrícia Moroso dos. **Conflitos territoriais urbanos e as estratégias de resistência popular para a promoção do direito à cidade: o caso do Morro Santa Teresa na cidade de Porto Alegre**. 2016.

SANTOS, Karla Fabrícia Moroso dos; MÜLLER, Cristiano. **Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Desenvolvimento no Rio**

Grande do Sul: o caso de Porto Alegre. 1 ed. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES, 2013, v.1. 100p.

SANTOS, Karla Fabrícia Moroso dos; MÜLLER, Cristiano. **Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul - o caso de Rio Grande.** 1. ed. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES, 2013. v. 1. 50p.

SCHEID, Cintia Maria. O direito à moradia e à regularização fundiária nos assentamentos urbanos informais. **Cadernos do programa de pós-graduação em direito–ppgdir./ufrgs**, v. 4, n. 7, 2005.

SILVA, Renata Helena da. **A compatibilização entre o interesse público e o direito à moradia em deslocamentos compulsórios na infraestrutura de transportes.** TCC 2020.

SIMÕES, Guilherme. Megaeventos: novo passo da especulação imobiliária, nova página do conflito urbano brasileiro. **Revista Praia Vermelha**, v. 24, n. 1, 2014.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre. **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo. Porto Alegre: Deriva**, p. 65-111, 2015.

SILVA, Gabriela Costa da; PORTELLA, Adriana; PEREIRA, Gisele da Silva. O legado de megaeventos esportivos e a contextualização das remoções. **Revista Projetar - Projeto e Percepção do Ambiente**, v. 1, n. 2, p. 81-91, 2016.

TANAKA, Giselle. Planejar para lutar e lutar para planejar: Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo. **Rio de Janeiro**, 2017.

TERMINSKI, Bogumil. **Development-Induced Displacement and Resettlement, Causes, Consequences and Socio-Legal Context.** Suttgart: Ibidem-Verlag, 2014

XAVIER, Fernando Weiss et al. Conflitos de gestão das Ilhas do Delta do Jacuí: o caso das Ilhas da Pintada e Grande dos Marinheiros. In: 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideu. **Caminando en una América Latina en transformación, 2009.**

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nº 07: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1, Of The Covenant); Forced Evictions. Geneva, 1997. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>>. Acesso em 26/01/2023.