

Cristiano Muller (ORG)
Karla Moroso (ORG)

Violações ao Direito à Cidade e à Moradia Decorrentes de Megaprojetos de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul

Diagnóstico e Perspectivas - o caso de Rio Grande

1º edição

Porto Alegre
Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES
2013

Ficha Técnica:

Organização:

Cristiano Muller
Karla Moroso

Texto:

Cristiano Muller
Karla Moroso

Colaboração:

Camila Bitencourt Martins
César Augusto Avila Martins
Cledir da Conceição Lopes
Gilmar Xavier Ávila
Leandro Franklin Gorsdorf
Leda Velloso Buonfiglio
Lucimar Fatima Siqueira

Fotos:

Lucimar Siqueira

Mapas e ilustrações:

Karla Moroso
Marlene Chaves

Impressão:

Gráfica Calábria

Revisão de Texto:

Juliana Capitani

ISBN: 978-85-67266-00-8

Realização:



Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES
Avenida Otto Niemeyer, 2595/404
Porto Alegre/RS
Fone: 51. 3084.1321
E-mail: cdes@cdes.org.br
Site: www.cdes.org.br

Apoio:  **FORDFOUNDATION**

Sumário

Capítulo 1: Introdução – Relevância do tema e objetivos	05
Capítulo 2: Rio Grande - a cidade e o desenvolvimento	09
Capítulo 3: Caracterização: aspectos socioeconômicos, população e território	12
Capítulo 4: Viabilização do Modelo de Cidade e Violações aos DH	21
Capítulo 5: Violações ao Direito Humano à Cidade	29
Capítulo 6: O que queremos para Rio Grande – Artigos	
Artigo 1: Desenvolvimento e Direito à Cidade César Augusto Avila Martins	37
Artigo 2: Função Social da Propriedade Urbana: é possível a sua implementação nas cidades brasileiras? Leandro Franklin Gorsdorf	40
Artigo 3: Gestão Democrática Cledir da Conceição Lopes, Leda Velloso Buonfiglio , Gilmar Xavier Ávila	43
Capítulo 7 - Análise Crítica: avaliação e perspectivas	45

1

Introdução

relevância do tema e objetivos

A presente publicação é o resultado de um processo de pesquisa, debate e análise sobre o tema da violação ao direito à cidade e à moradia no marco dos megaeventos esportivos e dos megaprojetos de desenvolvimento realizada pelo Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES - nas cidades de Porto Alegre e Rio Grande, envolvendo entidades, movimentos sociais e comunidades no período de janeiro de 2012 a junho de 2013. No escopo do debate, estiveram o mapeamento das obras de impacto nas cidades, sua caracterização, as violações que causaram e as estruturas normativas e institucionais que foram empenhadas para a sua viabilização. Esses debates também levaram em conta os marcos legais dos Planos Diretores e do Sistema Nacional de Habitação e a ampla oferta de recursos públicos para produção habitacional e obras de infraestrutura e mobilidade urbana. A perspectiva de análise adotada foi a da atuação do poder público municipal na operacionalização dessas obras e nas violações ao direito à cidade e à moradia sofrida pelas comunidades atingidas diretamente ou indiretamente por elas. Esta análise levou em consideração as obrigações do poder público, auferidas pelo ordenamento jurídico-urbano vigente.

Este processo de pesquisa e debate envolveu, além da pesquisa normativa e institucional, o acompanhamento das comunidades a partir da parceria estabelecida entre o CDES e o Fórum Estadual da Reforma Urbana – FERU -, articulado nacionalmente ao Fórum Nacional de Reforma Urbana. Também foi importante para a realização desta publicação a parceria com a Plataforma DHESCA Brasil, através da Relatoria do Direito Humano à Cidade que realizou missão de visita e investigação à cidade do Rio Grande – RS, nos dias 21 e 22 de novembro de 2012, e que publicou um relatório denominado “Relatório da Missão sobre Megaprojetos de Desenvolvimento na cidade do Rio Grande – RS”, cujo conteúdo auxiliou na realização da presente publicação.

O projeto que deu suporte para esta Publicação, denominado “Promoção e Defesa do Direito à Cidade e à Moradia no âmbito dos Megaeventos Esportivos e dos Megaprojetos de Desenvolvimento: Ações pela efetivação dos direitos garantidos pelo Estado Brasileiro” foi coordenado pelo Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES -, com o apoio da Fundação Ford – Brasil.

Além do caráter exploratório, o projeto procurou promover a interação e o fortalecimento de comunidades, movimentos e redes locais que articulam os temas de reforma urbana e de habitação popular e também aqueles que estão envolvidos com a temática dos megaeventos na cidade de Porto Alegre. A pesquisa também buscou uma aproximação dos técnicos, gestores públicos e pesquisadores nas duas cidades-foco.

Como produtos desta pesquisa, o CDES apresenta a publicação denominada “Violações ao direito à cidade e à moradia decorrentes de megaprojetos no Rio Grande do Sul: diagnóstico e perspectivas”, organizada em dois volumes - Porto Alegre e Rio Grande -, que tem por objetivos dar visibilidade às violações do direito à cidade e à moradia no marco dos megaeventos e megaprojetos de desenvolvimento e instrumentalizar comunidades e movimentos sociais aportando conteúdo teórico-crítico sobre as violações identificadas de forma a fundamentar a luta das comunidades na defesa dos seus direitos.

Neste documento, serão abordados dois temas: desenvolvimento e direitos humanos, em especial o direito humano à cidade e à moradia. A perspectiva de análise é a violação a estes direitos por consequência de obras e investimentos que visam ao desenvolvimento econômico do país, estado ou município. O foco da abordagem está nas violações ao direito à cidade e à moradia promovidas por ações do estado, com recursos públicos em um contexto jurídico urbano que protege esses direitos e num contexto institucional que prioriza ações desenvolvimentistas descoladas do desenvolvimento social e urbano gerando efeitos negativos no bem-estar da população, no crescimento urbano, no mercado de terras e na preservação do ambiente natural.

O Brasil firmou tratado e pactos internacionais assumindo compromissos com outras nações sobre diversos temas de direitos humanos, dentre os quais estão a prevenção de despejos e o deslocamento de pessoas. A Constituição do Brasil incorpora o conteúdo desses tratados e avança na propositura de normas nacionais e de políticas públicas voltadas a promover e garantir o direito à cidade e à moradia entendendo ser a posse da terra o elemento central para garantir esses direitos, pois sem ela – formal ou informal – as pessoas vão estar sempre ameaçadas de despejo ou deslocamento forçado.

Destaca-se desta conjuntura política e normativa o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001 – e a política nacional de habitação de interesse social, a qual está instituída no âmbito do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – desde 2007, e soma-se a este contexto um conjunto de obras e de investimentos em infraestrutura e moradia popular cujo montante não teve precedentes no país. Deveríamos ter um momento ímpar para a efetivação dos Direitos Humanos no Brasil, em especial o direito à cidade e à moradia. No entanto, o quadro no país, em especial o das cidades que estão sendo palco de grandes investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento, tem sido de violações a esses direitos.

Essas normas estabelecem um novo marco legal e institucional no qual os municípios têm papel central na política de desenvolvimento e gestão urbana e no enfrentamento do quadro das necessidades habitacionais, que são dados inicialmente pela obrigatoriedade da elaboração dos Planos Diretores e pela aplicação dos instrumentos da política urbana, bem como no planejamento das ações da política habitacional dada pelos Planos Locais de Habitação. Mesmo diante de tamanho avanço normativo, a cultura tecnocrática e elitista, associados aos interesses de grupos econômicos conservadores, ainda pauta o desenvolvimento das cidades, e Rio Grande não foge à regra.

A cidade de Rio Grande comporta um dos maiores portos do Brasil e, diante de um projeto nacional de desenvolvimento que tem o fortalecimento dos portos como um dos seus eixos, torna-se o palco de um conjunto significativo de investimentos públicos e, por consequência, atrativo para outra leva de investimentos privados. A expansão portuária de Rio Grande e os investimentos da Petrobras - construção de plataformas para a extração de petróleo - são megaprojetos e geram grandes impactos.

Os megaprojetos, mesmo quando visando à qualificação das cidades, promovem transformações e, em nome do desenvolvimento e da oportunidade, geram conflitos sociais, urbanos e

ambientais por partirem de interesses unilaterais e em desconformidade com os pactos sociais estabelecidos, causando graves violações aos Direitos Humanos. Via de regra, qualificam a cidade para o “capital” e expulsam aqueles menos favorecidos dos lugares mais valorizados da cidade. Esses projetos, financiados pelos recursos públicos ou por organismos internacionais, são desenvolvidos e implantados sob uma perspectiva desenvolvimentista e econômica e não de “direitos”, o que acaba por promover, direta e indiretamente, o deslocamento forçado de milhares de famílias de forma naturalizada.

É da disputa entre as diferentes forças que atuam na cidade que os espaços se constituem. Observa-se, hoje, que, nessa disputa de caráter estratégico, a força do capital ainda impera sobre os direitos sociais. Exemplo disso é a resistência de muitos governos de reconhecer a “forma de estar na cidade” dos assentamentos informais. O fato de esses assentamentos estarem fora dos padrões de beleza urbana incompatíveis com cenários prósperos de desenvolvimento econômico, os tornam objeto de deslocamentos forçados. Nesta lógica, ao invés de terem suas posses reconhecidas e o direito à moradia atendido, são direcionados para locais afastados daqueles de interesse do capital.

Historicamente, a implementação de obras de infraestrutura tem causado drásticas mudanças nas estruturas urbanas, provocando massivos despejos, perda de moradias e incremento das condições de pobreza e insegurança em comunidades mais pobres. Na cidade de Rio Grande, as obras decorrentes da expansão portuária já despejaram centenas de famílias e pretendem despejar mais. Comunidades inteiras estão ameaçadas de despejo de forma direta. Indiretamente, outras centenas estão sendo deslocadas pelas “naturais” forças do mercado. O território limitado e a falta de políticas urbanas e habitacionais estão empurrando famílias inteiras para as periferias em decorrência dos altos preços dos imóveis. Os investimentos em Rio Grande atraíram milhares de pessoas de outras localidades para ocupar os postos de trabalho gerados pela indústria naval, petroleira e da construção civil. Essas pessoas encontraram uma cidade recém-saída de uma estagnação econômica e sem ofertas de imóveis para venda ou locação, e esse quadro inflacionou o mercado de imóveis.

Mesmo diante da obrigatoriedade posta em 2001 pelo Estatuto da Cidade aos municípios de elaborarem seus Planos Diretores até 2006, Rio Grande elaborou o seu apenas em 2008, quando a cidade já estava em franco processo de mudanças. Mesmo elaborado pós Estatuto e com um quadro de “urgência urbana”, o município não regulamentou instrumentos fundamentais da política urbana para o cumprimento da função social da propriedade, da gestão democrática da cidade e daqueles que promovem a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Partindo deste contexto, tornam-se necessárias e urgentes ações por proteção e garantia do direito à cidade e à moradia. E essas proteção e promoção partem do empoderamento daqueles que sofrem tais violações. Assim, o objetivo desta pesquisa é o de dar visibilidade às violações do direito à cidade e à moradia decorrentes de megaprojetos de desenvolvimento. Para tanto, esta pesquisa buscou conhecer e identificar os casos de violações em Rio Grande, reconhecer e avaliar políticas, programas e projetos da

administração municipal e, a partir disso, analisar o arcabouço jurídico relacionado ao tema.

O reconhecimento e identificação das violações se deram por dois processos. Um primeiro que mesclou atividade de formação junto a entidades e movimentos sociais locais e procurou entender o atual contexto riograndino identificando as principais comunidades atingidas. Esta identificação foi a base para o segundo processo de visita às áreas atingidas o qual foi realizado em conjunto com uma Missão da Relatoria do Direito Humano à Cidade da Plataforma Dhesca-Brasil. Essa visita às comunidades foi entendida pelos parceiros locais como ação estratégica para dar visibilidade às violações ocorridas e fortalecer a luta comunitária.

Não se pretende que esta pesquisa seja um estudo minucioso ou de caráter científico, mas que subsidie e materialize o debate acerca dos temas pautados junto aos agentes locais a partir de situações concretas, possibilitando avaliar as intervenções públicas e sociais, sua eficácia, seus limites e suas obrigações visado ao empoderamento daqueles que cotidianamente lutam pelos seus direitos ou para que eles se materializem em suas vidas.

Esta publicação está organizada em sete capítulos. O primeiro apresenta o tema sua relevância e os objetivos da publicação; o segundo aborda a cidade de Rio Grande, suas características e as do seu desenvolvimento; o terceiro trata dos aspectos socioeconômicos da população e o território riograndino; o quarto faz uma leitura sobre a política urbana adotada e as violações aos direitos humanos; o quinto traz as fundamentações jurídicas sobre os direitos humanos, o direito à cidade e à moradia; o sexto traz artigos de entidades e movimentos sociais de Rio Grande que atuam pela reforma urbana na cidade, e; o sexto se propõe a uma análise crítica e propositiva sobre o quadro identificado, a partir também dos artigos de entidades e movimentos sociais parceiros do processo desenvolvido pelo CDES em Rio Grande.



Visita da Relatoria do Direito Humano à Cidade da Plataforma DHESCA Brasil em Rio Grande – Novembro de 2012
Foto: Lucimar Siqueira



Reunião com entidades e movimentos sociais de Rio Grande para debate propositivo sobre a aplicação do Projeto do CDES – Direitos Humanos na cidade – Agosto / 2012

2 Rio Grande

a cidade e o desenvolvimento

Rio Grande, fundada em 1737, é a cidade mais antiga do Rio Grande do Sul e foi por muitos anos a capital do mesmo. Está localizada no extremo sul do estado, entre as lagoas Mirim e dos Patos e o Oceano Atlântico, situação que propiciou sua fundação e desencadeou o povoamento da região. A história de formação da cidade registra inicialmente a presença portuguesa e açoriana, sendo mais tarde, em 1824, também receptora de imigrantes alemães, italianos, poloneses e franceses, muitas vezes atraídos para a cidade pela sua relação portuária, que serviu também de elemento impulsionador da economia da época, pois era o ponto de conexão com outros mercados.

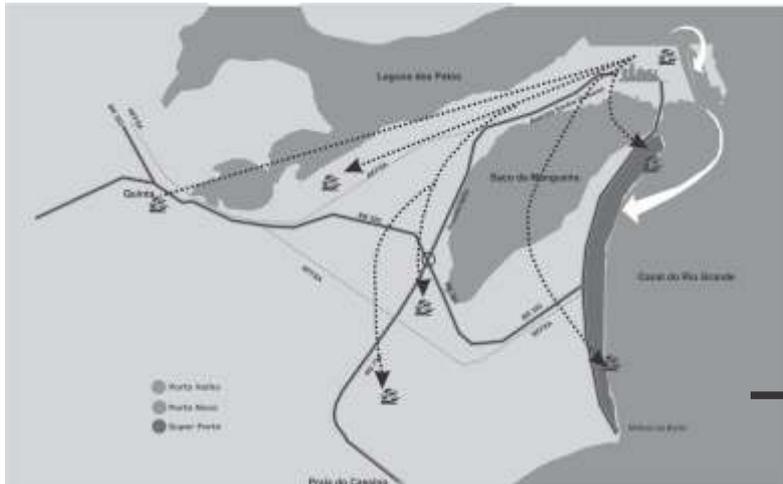
Sua situação geográfica e a relação direta com o Oceano Atlântico tornou a cidade de Rio Grande estratégica para fins militares e de segurança nacional. A logística de escoamento das cargas que chegaram e saíram pelos portos da cidade durante as últimas décadas utilizaram-se de sistemas de transportes rodovieros, inicialmente públicos em sua maioria, para escoamento como também do sistema navegável. Estes usos, favorecidos pelas especificidades geográficas da região, propiciaram o domínio da União, das Forças Armadas, mais precisamente da Marinha, e da Rede Ferroviária Brasileira, sob considerável parte do território de Rio Grande. Também acabou por definir as bases da economia local: atividades portuárias e pesqueiras, refinação de petróleo, indústria, comércio, turismo e serviço, servindo de atrativo para inúmeras famílias que iniciaram o povoamento da cidade e que trabalharam duramente desde a sua fundação.

Localizado no centro da cidade, o primeiro porto do município nasce, em 1875, da necessidade de melhorar as condições de tráfego marítimo na região e frear o assoreamento do canal. Em 1875, é proposto o quebra-mares (Barra) com extensão de aproximadamente duas milhas na direção do Oceano. No início do século (1906), o governo brasileiro contratou empresas estrangeiras para construir dois molhes convergentes e um porto novo. Esses empreendimentos foram finalizados pela "Compagnie Française DuPort Du Rio Grande do Sul". Após a 1ª Grande Guerra, o Estado encampou as obras da Barra e do Porto, transferindo-as para o Rio Grande do Sul. Em 1934, a União celebrou contrato de concessão portuária com o Rio Grande do Sul por 60 anos. Após a construção dos Molhes da Barra, o Porto do Rio Grande se firmou como um dos maiores portos brasileiros.

A estrutura portuária posta alavancou inúmeras outras atividades complementares que acabaram por aglutinar a população no centro urbano de Rio Grande. A imagem inicial de cidade lusitana passa a dar lugar à estrutura que a nova dinâmica econômica impõe para a cidade. Casarios, prédios religiosos e de empresas estatais que se instalam na cidade, clubes sociais, fábricas e vilas operárias passam a configurar o território riograndino. As famílias detentoras do capital, por conta das novas atividades ou oriundas da aristocracia rural, ocupam as áreas de maior centralidade e, para fins de veraneio, as terras que hoje formam o Balneário do Cassino, as quais se conectavam com o centro urbano por meio da ferrovia. As vilas operárias e casebres mais precários ocupavam as proximidades do porto, o entorno das fábricas e as áreas de aterro.¹

Junto com o porto, vêm os "investidores", e, a partir do início do século XX, o capital internacional chega à Rio Grande através de empresas como, por exemplo, o frigorífico da Swift. Empresas nacionais também passam a ter um papel importante, como, por exemplo, a Refinaria Petróleo Ipiranga (atual Refinaria Rio-grandense). Com o aumento da demanda portuária – início do século XX – as estruturas de apoio e os navios

passam a exigir cada vez mais espaço para obras de manobra e logística no entorno do porto. Como consequência, as atividades passam a se deslocar na direção do então Porto Novo e mais adiante, na década de 1970, para o que hoje é conhecido como o Super Porto. Neste deslocamento, as atividades de serviços e comércio vão ficando pelo centro, e aquelas diretamente ligadas à estrutura portuária acompanham a transição. Parte dos trabalhadores e suas moradias seguem na direção do canal da barra, outros se consolidam nas áreas mais centrais e de entorno do porto.



Mapa Evolução Portuária e deslocamento populacional

O Porto Velho está localizado ao norte do Rio Grande em sua zona central. É composto por oito trechos que são utilizados para carga e descarga de hortifrutigranjeiros e materiais de construção, atividades de ensino e pesquisa da frota oceanográfica da FURG, terminal de passageiros, Rio Grande – São José do Norte, atividades operacionais e industriais pesqueiras, atividades militares e prestação de serviços às atividades marítimo-portuárias.

O Porto Novo, contínuo ao Porto Velho, também situa-se na área central da cidade, estando localizado em frente à Ilha da Base, utilizando-se do canal de Rio Grande. Esse porto é atualmente composto por sete zonas, que atendem a atividades sociodesportivas e de manejo ambiental, atividades militares, operações de carga e descarga em geral, e de veículos, maquinários agrícolas, ônibus e outras cargas rodantes, concentra as operações de carga e descarga de contêineres e realiza atividades de construção e reparos navais. Esse porto apresenta ainda uma área para expansão.

O Super Porto está localizado mais a leste da cidade, em direção ao Oceano, a partir da Ponte dos Franceses. Está destinado a atender a atividades de carga e descarga de petróleo e produtos fertilizantes com o manejo de matérias-primas e derivados, atividades de construção e reparos navais, carga e descarga de contêineres e armazenagem de cargas especiais, prevendo também uma área para expansão.

Em meados do século XX, é criado o Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (Deprec) como uma autarquia que englobou uma série de serviços concedidos, entre eles o Porto do Rio Grande. Em 1996, a Lei Estadual nº 10.722, criou a autarquia Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG, e, em 1997, o Convênio 001/97 – delegou ao estado do Rio Grande do Sul a exploração e administração dos portos de Rio Grande, Porto Alegre e Cachoeira do Sul por mais 50 anos. Em 2007, a União passou a área do Porto, incluindo a aquelas ocupadas pelas comunidades, para a SUPRG, quando esta então passou a administrar estas áreas e onde atualmente desenvolve os projetos para expansão portuária com o objetivo de modernizar as instalações do segundo porto em movimentações de cargas do Brasil. Atualmente, o sistema portuário de Rio Grande é composto por três zonas portuárias e duas grandes zonas de expansão, uma delas sendo praticamente a criação de mais um porto. Importante destacar que o Porto do Rio Grande representa o sistema organizacional de gestão de porto do Brasil, sendo o primeiro Porto Organizado do Brasil ² a obter uma licença de Operação junto ao IBAMA, órgão federal de meio ambiente.



Foto: Ações Estratégicas para a Afirmação do Porto do Rio Grande, Eng. Carlos Renato Cruz Rodrigues - Diretor Técnico SUPRAG

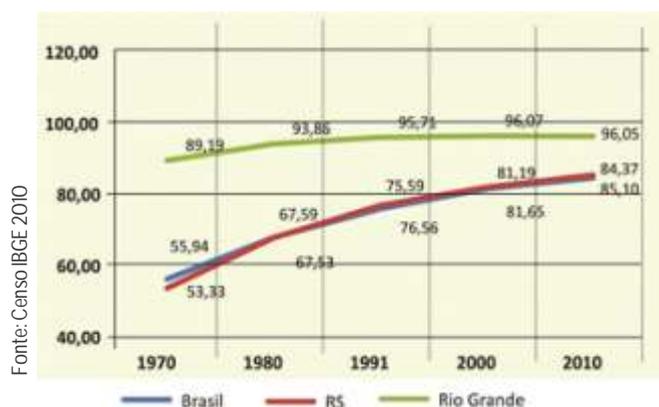
3 Caracterização

aspectos socio-econômicos, população e território

A cidade é um espaço que abriga, além das atividades, as pessoas que dão vida à elas. As necessidades que a dinâmica econômica de Rio Grande impôs fizeram a sua população ser predominantemente urbana, antes mesmo de o Rio Grande do Sul ou o Brasil atingirem essa condição. Na década de 1970, Rio Grande tinha 89,19% de sua população em território urbano. O Brasil tinha 55,94% de sua população nessa categoria. Por óbvio, esta situação é dada pelo fato de que parcela significativa da população riograndina, antes mesmo da década de 1970, estava vinculada às atividades portuárias ou de comércio e serviços que dela decorriam.

Crescimento da População Urbana (%)					
	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	55,94	67,59	75,59	81,19	84,37
Rio Grande do Sul	53,33	67,53	76,56	81,65	85,1
Rio Grande	89,19	93,86	95,71	96,07	96,05

Dados: IBGE



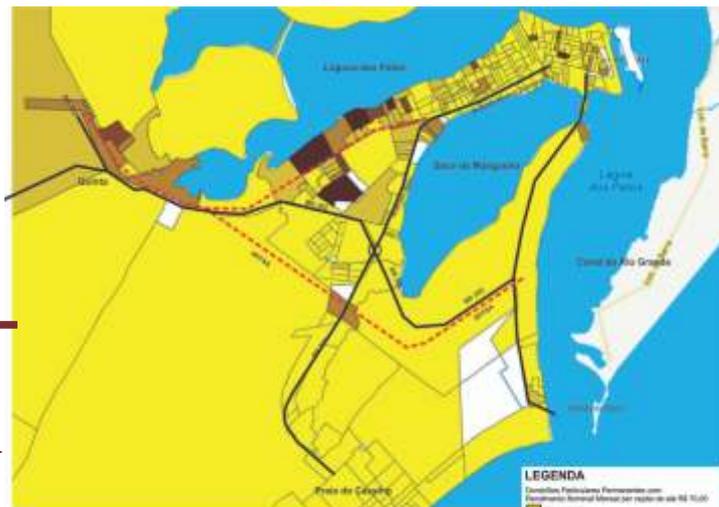
Em um território, não muito vasto, com condicionantes ambientais importantes e que se originou às margens de mares e lagoas, a disputa por espaço torna-se relevante. A baixa oferta de terra impulsiona o mercado e acaba por deflagrar o processo da sub-habitação. Nessa lógica, vilas de aluguel, cortiços, moradias em áreas aterradas, além daquelas vazias disponíveis na cidade, passam a ser ocupadas para atender a uma das necessidades primordiais do homem: a de ter um abrigo. É neste contexto que muitas famílias passam a ocupar as áreas destinadas às estruturas portuárias na cidade de Rio Grande.

A cidade que comporta um porto internacional, um polo naval em franco desenvolvimento, um patrimônio histórico, cultural e ambiental rico composto por prédios históricos e por um peculiar ecossistema frágil decorrente da condição de sua formação geológica recente – quaternário – que configuram unidades ambientais caracterizadas por banhados, lagoas costeiras, entre outros, e uma configuração estuarina importante tanto do ponto de vista dos recursos pesqueiros quanto da diversidade biológica, conta atualmente com uma população de 195.857 pessoas em 64.753 domicílios distribuídos em um território de 2.814 km², segundo os dados do IBGE 2010.



Mapa: Distribuição dos Domicílios Particulares Permanentes em Rio Grande

Fonte: Censo IBGE 2010



Mapa: Domicílios Particulares Permanentes em Rio Grande com Rendimento Nominal Domiciliar Per capita de Até R\$ 70,00

Fonte: Censo IBGE 2010

Segundo os dados do IBGE, os setores que mais concentram domicílios e moradores são também aquelas que mais concentram domicílios com incidência de famílias com indicadores de baixos rendimentos. Nestes setores, estão inseridas muitas comunidades das quais destacamos Vila Maria, Profilurb, Vila São João, Vila Recreio, Cohab, Cidade de Águeda, Barra Nova, Barra Velha, Santa Teresa, Getúlio Vargas e Mangueira.

No início do século XXI, Rio Grande passou por um processo de desaceleração econômica associado a um crescimento populacional de 5,73% entre 2000 e 2010. O reaquecimento da economia nacional iniciado entre 2004 e 2005, focado em promover o desenvolvimento econômico do país, teve como um dos seus eixos os fortes investimentos em infraestrutura no qual a reativação da indústria naval, o incentivo à construção civil e aos sistemas de engenharia que dão suporte logístico aos diferentes mercados e o fortalecimento da tecnologia voltada ao fortalecimento da matriz energética brasileira trouxeram para Rio Grande muitos dos recursos disponibilizados pelo governo federal.

Esse quadro desenvolvimentista desperta o interesse de investidores, trabalhadores em busca de novas oportunidades e do poder público, que inicia uma estratégia de divulgação da cidade como uma nova centralidade econômica e de oportunidades. Nesse contexto, a SUPRG manifesta seu interesse na expansão e modernização do porto, solicitando as áreas do seu entorno, que, nas últimas décadas, foram ocupadas por moradias, para a instalação de novos empreendimentos industriais e portuários de grupos econômicos nacionais e/ou internacionais. O grande período de estagnação econômica, associado ao crescimento populacional e a falta de uma política habitacional municipal, teve como consequência o deslocamento das populações de baixa renda para as áreas de responsabilidade do porto e para aquelas próximas às margens do mar e da lagoa, as quais já eram ocupadas por famílias que tinham na pesca uma fonte de subsistência e renda.

A Política urbana e habitacional da Cidade de Rio Grande

O Plano Diretor de Rio Grande entrou em vigor em 2008 – Lei nº 6.585 – estabelecendo um conjunto de diretrizes que orientam o desenvolvimento urbano e socioeconômico do município, instruindo sobre a produção e organização do espaço urbano, sobre políticas setoriais de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer, habitação, trabalho, emprego e renda.

A Lei do Plano Diretor está articulada a outras quatro leis que tratam sobre a definição e delimitação do perímetro (Lei nº 6.584), limites das sedes e distritos (Lei nº 6.586), parcelamento do solo (Lei nº 6.587) e regime urbanístico (Lei nº 6.588). Tem-se, nesta configuração, um Plano Diretor que traz o conteúdo da política urbana descolado das regras que visam materializar a dita política, tornando-o uma ferramenta de gestão frágil. Prova disto é que, desde a sua aprovação, houve sucessivas alterações de zoneamento, de regime urbanístico e de regras de parcelamento, incluindo a criação de novas unidades de planejamento. Essa formatação legislativa leva a que as alterações no zoneamento da cidade sejam feitas sem audiência pública, por exemplo, como determina o Estatuto da Cidade. Isso se deve ao fato de que as Leis Complementares são passíveis de alteração mediante simples aprovação pela Câmara Municipal, não precisando do processo participativo a exemplo do ocorrido com o Plano Diretor para que sejam viáveis as alterações urbanísticas na cidade.

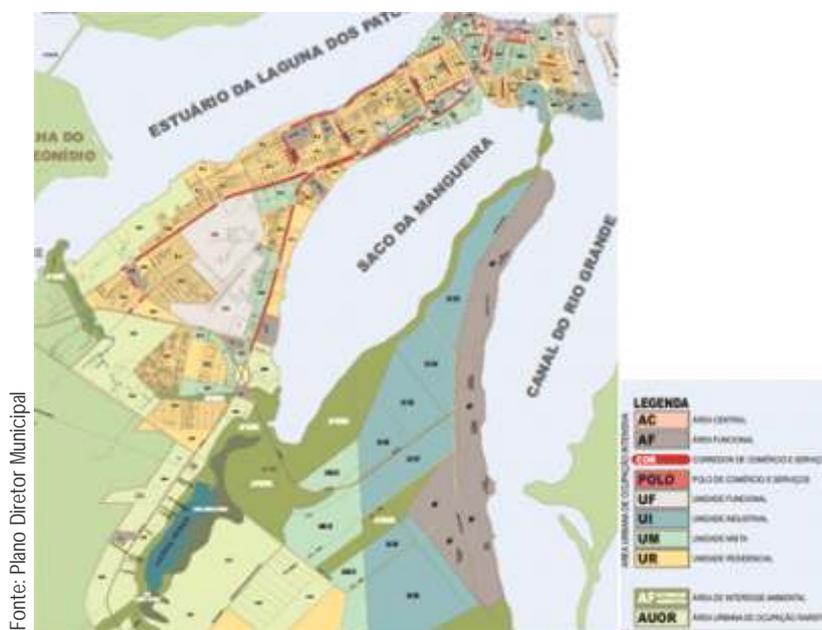
O Plano Diretor incorpora os instrumentos previstos na política urbana nacional para atender aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da cidade e a gestão democrática e participativa. São instrumentos incorporados pela lei as AEIS, o IPTU Progressivo, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso, a Transferência do Direito de Construir, a Operações Urbanas Consorciadas, o Consórcio Imobiliário, o Direito de Preempção, o Direito de Superfície, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Entretanto, a necessidade e a ausência de regulamentação pelo poder público, além da falta de compatibilização desses instrumentos com um zoneamento estratégico, inviabiliza a efetividade da norma.

O zoneamento, ou modelo espacial de Rio Grande, é fragmentado. Ele se estrutura em um conjunto de microparcelas - unidades de planejamento - desarticuladas entre si e que reproduzem um uso predominantemente existente (residencial, comércio, serviço, indústria e misto) comumente utilizado em planejamentos tradicionais que foram superados pela nova lógica de ver e pensar as cidades.

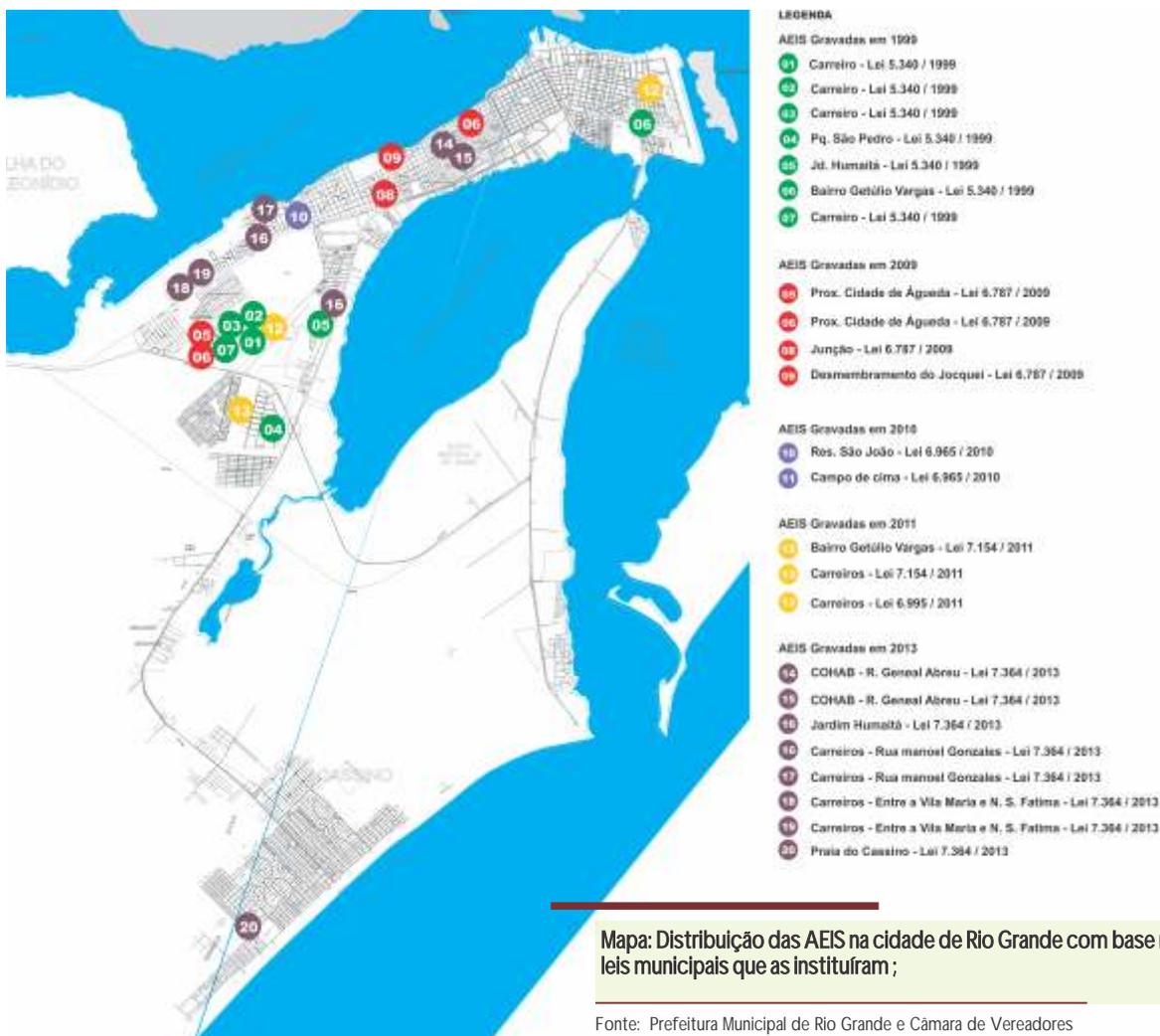
As concepções tradicionais de planejamento urbano, desenvolvidas em um contexto de explosão do processo de urbanização promovido pela rápida industrialização, idealizavam projetos futuristas para as cidades. Seu ponto de partida era a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico que se favoreciam de uma série de investimentos públicos e de uma normativa que fortalecia o modelo adotado.³ O instrumento do qual se valia este tipo de planejamento era o zoneamento, que previa a divisão do território em zonas diferenciadas, as quais recebiam regras de ordenamento do território, referente a padrões e usos específicos.

Esse zoneamento criou padrões baseados em uma ideia de construção do espaço idealizada por planejadores urbanos que viam a cidade apenas através de suas pranchetas, sem entender de fato os fatores que a geravam. Essa forma de planejar as cidades negava os atributos e características das situações reais do espaço urbano, resumindo o planejamento urbano a um saber meramente tecnocrático e burocrata que acabou por favorecer e agravar as desigualdades urbanas e os problemas territoriais vividos na atualidade.

A partir do Estatuto da Cidade, nasce um novo olhar sobre a cidade que as pensa a partir de unidades de planejamento mais estratégicas: as macrozonas. O macrozoneamento estabelece a referência espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade em concordância com as estratégias da política urbana. A definição clara dos critérios de delimitação e dos objetivos de cada macrozona conferem aos cidadãos uma base legal para contestar, na Justiça, ações e obras públicas que estejam em desacordo com os objetivos pretendidos, facilitando o controle social. Por exemplo, se uma área tem como diretriz o controle do crescimento e a manutenção da baixa densidade, qualquer tentativa de modificação para aumentar o índice de aproveitamento poderia ser contestada.



Segundo o Plano Diretor de Rio Grande, as AEIS são “áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há o interesse público em promover prioritariamente à regularização fundiária, a urbanização de núcleos habitacionais de baixa renda, a implantação de habitações de interesse social e atendimento à carência de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”, sendo classificadas em dois tipos: uma para áreas ocupadas e outra para áreas vazias. Essas AEIS não estão identificadas no Plano Diretor, sendo criadas posteriormente por Lei Complementar. O município já instituiu vinte. Abaixo, a espacialização dessas áreas.



As AEIS de Rio Grande estão na sua maioria demarcadas nas regiões mais periféricas – Carreiros – em áreas vazias destinadas à produção de moradia e naquelas que são objeto de regularização fundiária. Nas regulamentações analisadas, não se observa a criação de regimes urbanísticos diferentes daqueles praticados pelos demais zoneamentos com relação a índices, taxas de ocupação, recuos e usos do solo. Sobre esse último, há de se destacar que na legislação analisada – Plano Diretor e Leis Complementares – para as AEIS são permitidos todos os usos – comercial, serviços, industrial e institucional – além do de moradia. Em poucos casos, observa-se a obrigatoriedade de que esses usos estejam vinculados à moradia. A forma como estão previstas as AEIS, na legislação municipal, torna o instrumento frágil diante dos conflitos urbanos os quais este instrumento se propõe a enfrentar, segundo as diretrizes da política urbana nacional.

As AEIS têm um papel importante na reserva de partes do território urbanizado para as populações mais carentes e no reconhecimento das diferentes formas de viver e estar na cidade. Elas rompem com as antigas concepções de zoneamento que segregavam parte do território urbano, impedindo, muitas vezes, que os pobres ocupassem para fins de moradia algumas zonas da cidade reservadas ao capital. Zonas estas sempre providas de investimentos públicos, traduzidos em infraestrutura.

As AEIS são um importante instrumento de regularização fundiária, pois flexibilizam os padrões urbanísticos referentes ao uso e à ocupação do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais. Trata-se, então, de uma espécie de zoneamento dessa nova lógica de pensar a cidade, que respeita e reconhece o contexto imposto pelas necessidades sociais das populações mais pobres, que, além de flexibilizar padrões, resguarda o uso habitacional.

Sem dúvidas, a flexibilização de padrões, associado a resguarda do uso habitacional incide efeitos sobre o mercado imobiliário. A AEIS inibe a iniciativa do mercado imobiliário, pois a área gravada fica vinculada a um uso de interesse social, o que garante o fim habitacional de interesse social frente à necessidade de circulação econômica do bem regularizado, dissipando qualquer interesse do mercado imobiliário na área (ALFONSIN, 2006, p.110). Exemplificando, ao flexibilizar os padrões, limitando o tamanho dos lotes e impossibilitando, por exemplo, seus remembramentos, o imóvel (terreno) sai fora do nicho interessante ao (macro) mercado imobiliário, inacessível às populações de baixa renda, mesmo que não iniba as relações mercantis do (micro) mercado.

As áreas da cidade que recebem este gravame deverão ser destinadas prioritariamente para manutenção e produção de habitação de interesse social e deverão receber, além da regularização jurídica, a urbanização necessária à melhoria das condições de moradia da população. Este instrumento, além de garantir o direito à moradia dos ocupantes, reconhece a sua forma de “estar” na cidade a partir da reconhecimento da diversidade presente nas diferentes ocupações da cidade, possibilitando que estas comunidades tenham sua forma de moradia de ocupação e uso do solo, certificado através da construção de uma legalidade que parte das suas situações fáticas.

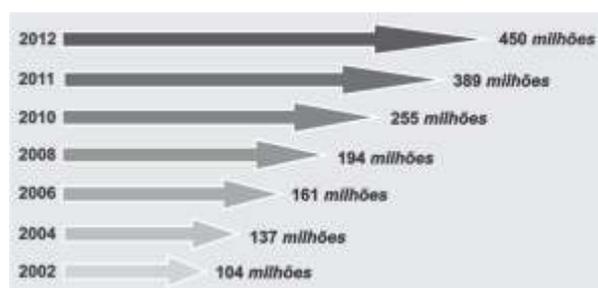
O reconhecimento da diversidade presente nas diferentes formas de ocupar a cidade abre precedente para um importante debate sobre a igualdade de grande valia no tocante à regularização fundiária. As AEIS, na medida em que reconhecem e visam consolidar o assentamento informal no espaço urbano, garantido o direito à cidade, à moradia, à habitabilidade, independentemente dos interesses do mercado imobiliário naquele espaço da cidade, garantem o direito da igualdade às comunidades dos assentamentos informais, ao mesmo tempo em que também garantem o direito à diferença quando reconhecem o processo histórico de produção social e cultural do habitat, que modificou usos, tipologias e padrões, que mesmo alheios aqueles predefinidos e utilizados na cidade legal, garantem dignidade e habitabilidade aos assentamentos. (Betânia Alfonsin. 2006).

Observa-se, nas AEIS de Rio Grande, que muitos assentamentos informais históricos da cidade, que concentram populações de baixa renda e que segundo o ordenamento jurídico urbano vigente, tem direito à regularização fundiária, não estão demarcadas como AEIS. Pode-se citar como exemplos Vila Mangueira, Barra Nova, Barra Velha e Santa Teresa.

A cidade de Rio Grande tem um território complexo com uma configuração espacial que converge para a ponta da península - área central e originária do município. Em tempos de desenvolvimento latente e crescimento de população e domicílios em alta, o território da cidade torna-se objeto de disputa entre diferentes forças ao mesmo tempo em que demanda fortes investimentos em infraestrutura. Na última década, Rio Grande apresentou um crescimento de domicílios de 17,23%aproximadamente 10.000 domicílios, e praticamente todos - 96,32%- em área urbana. Estão previstos pelo menos mais 5.000 unidades habitacionais⁴, em projetos propostos pela iniciativa privada, além dos projetos que ainda não chegaram ao poder público para aprovação. Por outro lado, o município apresenta um déficit habitacional de 6.829 moradias urbanas, sendo que 4.755 são por coabitação, 1.393 por condições de precariedade, 186 por adensamento excessivo e 495 por gastos excessivos com aluguel⁵. Além desse quadro de déficit, o município apresenta mais de 7.000 domicílios em situação de irregularidade fundiária.

Habitação precária, que engloba duas situações: domicílios rústicos, cujas paredes externas não são feitas de alvenaria (revestida ou não) ou de madeira aparelhada, e domicílios improvisados, nos quais são enquadrados tendas ou barracas, domicílios dentro de estabelecimentos e outros. Ôus excessivo com aluguel: número de domicílios cujo rendimento mensal seja de até ½ salário-mínimo per capita e cujo gasto mensal com aluguel exceda 30% dos ganhos. Adensamento excessivo em imóveis alugados: mais de três habitantes por dormitório em imóveis alugados. Coabitação: mais de uma família habitando a mesma unidade habitacional.

A atuação do poder público para o enfrentamento deste quadro traz marcas preocupantes. Os investimentos públicos em habitação, no período de 2005 a 2011, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, não chega a 1% do total dos investimentos municipais, somando R\$ 14,6 milhões, uma média de R\$ 2 milhões ao ano. Diante da arrecadação municipal, trata-se de um investimento extremamente baixo.



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Grande - Ações para o Desenvolvimento - Abril de 2012

4 Segundo informações da Prefeitura Municipal de Rio Grande com base nos projetos em aprovação no município em 2012.

Com relação à produção, o loteamento “Cidade de Águeda” traduz a forma como o poder público aplica seus investimentos: um loteamento produzido a 14 km do centro da cidade, com 564 lotes ocupados com moradias de 25m² e graves problemas estruturais cujo projeto não dialoga com o perfil socioeconômico das famílias que para lá foram deslocadas.

Durante a pesquisa, foram identificadas ações para a regularização fundiária, envolvendo as atividades de levantamentos cadastrais e sociais necessários ao processo sem, no entanto, identificar ações públicas, normativas ou institucionais, direcionadas ao reconhecimento das posses dessas famílias ou ainda projetos de qualificação urbana dos assentamentos. Na legislação pesquisada, foram identificadas diretrizes gerais para a regularização fundiária que não garantem os processos de reconhecimento da posse e colocando a cargo das comunidades o avanço do processo de regularização de áreas privadas ao estipular prazo para que elaborem os planos de urbanização, sem mencionar a responsabilidade dos proprietários ou loteadores:

Art. 141. O Executivo poderá promover plano de urbanização com a participação dos moradores de áreas usucapidas, para a melhoria das condições habitacionais e de saneamento ambiental nas áreas habitadas por população de baixa renda, usucapidas coletivamente por seus possuidores para fim de moradia, nos termos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Parágrafo único. A Prefeitura notificará os moradores das áreas usucapidas coletivamente para elaborarem, no prazo de 1 (um) ano, o Plano de Urbanização.

A Regularização Fundiária é um processo conduzido em parceria pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais, econômicas e ambientais de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e promover a melhoria no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentivar o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos – COHRE, com base no conceito definido por Betânia de Moraes Alfonsin)

Em termos de desenvolvimento urbano, outras questões merecem destaque como, por exemplo, a infraestrutura, a mobilidade urbana e o acesso aos equipamentos públicos:

Infraestrutura

A cidade de Rio Grande apresenta problemas em dois dos cinco itens de infraestrutura básica - abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica e pavimentação. Segundo os dados do IBGE 2010, 44,68% dos domicílios riograndinos estão em ruas sem pavimentação. Com relação ao esgotamento sanitário, a cidade tem 29,09% dos seus domicílios com atendimento por rede pública de esgotamento sanitário, apenas 19,373 domicílios.

Tipo de esgotamento sanitário	Variável Domicílios (%)
Rede geral de esgoto ou pluvial	29,09
Fossa séptica	56,48
Fossa rudimentar	9,12
Vala	0,36
Rio, lago ou mar	0,40
Outro tipo	0,24
Não tinham	0,6

Tabela: Tipo de Esgotamento Sanitário
Censo IBGE 2010

Mobilidade

O município de Rio Grande tem todos os modais de transporte, característica que qualifica a cidade em termos de logística para os aspectos que tangem o seu desenvolvimento econômico. No entanto, suas estruturas fundiária e urbana não articulam de forma satisfatória esse conjunto de transportes, principalmente quando saímos do campo dos serviços prestados às estruturas de desenvolvimento e partimos para a escala do cidadão riograndino.

Em termos de transporte público, a cidade apresenta um quadro caótico. Uma única empresa presta o serviço há muitos anos, mesmo já tendo sido alvo de denúncias e tendo a sua relação contratual com a prefeitura objeto de CPI, que não avançou, ainda em março de 2012. Atualmente, mesmo com os contratos suspensos, as empresas continuam a explorar o serviço público em razão da essencialidade do mesmo. A avaliação dos usuários é de que os principais problemas do transporte são a passagem cara, a superlotação e o não cumprimento dos horários, no entanto, a denúncia do Ministério Público tem base no fato de que as duas empresas que detêm a concessão do transporte público de Rio Grande os detêm há mais de 30 anos e que a primeira licitação ocorreu em 2011, e o processo foi vencido pelas mesmas empresas.

Diante deste contexto e associado às dinâmicas de crescimento populacional, a cidade tem sido ocupada pelo transporte individual. A frota de veículos hoje em Rio Grande, segundo os dados do DETRAN/RS, é de 86.549 veículos, considerando a população do município em 2011 tem-se uma média de 1,7 pessoas por carro. No período de 2006 a 2012, houve um incremento na frota de 48,28%, valor muito superior ao de Porto Alegre, que, no mesmo período, apresentou um incremento de 24,42%.

Equipamentos Públicos

Em termos de equipamentos públicos, torna-se importante a identificação daqueles que materializam os direitos fundamentais à saúde e à educação. Rio Grande tem 34 unidades de saúde e três hospitais, e 45,7% do seu território está coberto pelo Programa Saúde da Família. Diante do incremento populacional, o poder público tem previsto a construção de mais duas unidades de saúde e a ampliação do Programa Saúde da Família.

Com relação à educação, o município conta com 107 estabelecimentos de ensino, sendo 65 municipais e 27 estaduais. Não foram identificados projetos que prevêem a ampliação da rede de ensino.

4 Viabilização do Modelo de Cidade e violações aos direitos humanos

Observam-se dois eixos que estruturam o projeto de desenvolvimento na cidade de Rio Grande: um pautado pelas relações comerciais internacionais e no projeto de desenvolvimento nacional que está combinado com a reorganização de áreas consideradas como portuárias e o fortalecimento da matriz energética do Brasil e um segundo pautado pelos investimentos das diferentes áreas os quais decorrem do primeiro.

Em ambos os casos identificam-se impactos. Em diversas áreas portuárias do Brasil, há conflitos entre os órgãos de planejamento e gestão das áreas portuárias com empresas de diferentes naturezas, ambientalistas ou com moradores. Da mesma sorte, a implantação das empresas que chegam ao município também acaba por gerar conflitos, principalmente os fundiários ainda mais quando a sua instalação depende do despejo de centenas de famílias.

O inventário de investimentos previstos para Rio Grande aqui descritos, visam demonstrar o projeto de cidade que está sendo pensado para posterior análise dos seus impactos no direito à cidade e à moradia. Eles estão agrupados em projetos vinculados a expansão portuária e matriz energética, empreendimentos diversos e investimentos imobiliários e serão caracterizados quanto à tipologia (indústria, serviço etc.), os recursos empregados ou previstos e sua origem e os impactos identificados na perspectiva dos DHESC.

I. Projetos Vinculados à Expansão Portuária e Matriz Energética

Investimento	Recursos Financeiros			Características
	Pub.	Priv.	R\$	
Petrobras – P53	X		20,5 Bi	Geração de mais de 4.300 empregos diretos e 12.500 indiretos – importação da mão de obra
Petrobras - Dique Seco	X	X	840 Mi	Geração de mais de 1.300 empregos diretos e 5.000 indiretos – importação da mão de obra;
Estaleiro - ENGEVIX-ECOVIX		X	50,5 Bi	Geração de mais de 5.800 empregos diretos e 17.400 indiretos – importação da mão de obra;
Petrobras – P55 - QUIP	X		870 Mi	Geração de mais de 2.000 empregos diretos e 5.000 indiretos – importação da mão de obra;
Petrobras – P63 - QUIP	X	X	10,3 Bi	Geração de mais de até 4.000 empregos diretos e 7.500 indiretos – importação da mão de obra;
Petrobras – P58 – Offshore - QUIP	X	X	10,2 Bi	Geração de mais de até 1.300 empregos diretos e 4.000 indiretos – importação da mão de obra;
Estaleiro – Wilson Sons		X	142 Mi	Geração de mais de até 2.000 empregos diretos importação da mão de obra;
Estaleiro do Brasil		X	420 Mi	Geração de mais de até 6.000 empregos diretos e 15.000 indiretos – importação da mão de obra;
GNL –Gás Natural		X	10,4 Bi	Estudo de Impacto aprovado na FEPAM-RS
Energia Eólica		x	700 Mi	21 Projetos em Estudo e 2 Projetos aprovados

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento do Rio Grande do Sul e Prefeitura Municipal de Rio Grande

II. Novos Empreendimentos

Investimento		
Ramo / Empresa	Situação	Localização
Fertilizantes / Piratini	Existentes	Via de acesso ao Super Porto e arredores
Fertilizantes / Timac		
Fertilizantes / Bunge		
Fertilizantes / Iara		
Fertilizantes / Zanon		
Fertilizantes / RG		
Fertilizantes / Insumo Tec		
Fertilizantes / Heringe		
Fertilizantes / Serra Morena	Em instalação	
Fertilizantes / Multifertil		
Fertilizantes / Fértil Santa		
Serviços / Galapa	Existente	Quinta
Serviços / T. Martini		Via de acesso ao Super Porto e arredores
Serviços / Tanac		
Serviços / TECON		
Serviços / Ter. Log. Ocean		
Serviços / Abas Ongaratto		
Serviços / Crizel	Em instalação	Via de acesso ao Super Porto e arredores
Serviços / PHEY		
Serviços / Rio Sul		
Serviços / HS		
Serviços / OTM		
Serviços / Rasado		
Serviços / Millis		
Serviços / Reparar		
Serviços / T. Gottens		
Serviços / Giovanella		
Serviços / Quero Diesel		
Serviços / Porto Seguro		
Serviços / Irapuru		
Serviços / Fibrapac		
Serviços / Multiarmazéns		
Alimentos / Gomes e Marques	Existente	Quinta
Alimentos / Camil		Porto Novo
Alimentos / Bunge		Via de acesso ao Super Porto e arredores
Alimentos / Cese		
Alimentos / Bianchini		
Alimentos / Termasa		
Alimentos / Salsul		
Alimentos / Leal Santos		
Alimentos / Ble Ville	Em instalação	Quinta
Energia e Química / Refinaria Rio Grandense	Existente	Via de acesso ao Super Porto e arredores
Energia e Química / Transpetro		
Energia e Química / Granel Química		
Energia e Química / Brasken		
Energia e Química / Ambar Resinas		
Energia e Química / Allchen	Em instalação	
Energia e Química / Verderis		
Metalúrgica / Puma	Existentes	Via de acesso ao Super Porto e arredores
Metalúrgica / Profab		
Metalúrgica / Quip		
Metalúrgica / Dique Seco		

Investimento		
Ramo / Empresa	Situação	Localização
Metalúrgica / Fabrime	Em instalação	Via de acesso ao Super Porto e arredores
Metalúrgica / Pampa		
Metalúrgica / Cimec		
Metalúrgica / CTL		
Metalúrgica / Bruanc		
Metalúrgica / Laboriau		
Metalúrgica / Metasa		
Metalúrgica / RG Estaleiros		
Metalúrgica / Wilson Sons		
Outros / Oceanário	Projeto	Entre o Cassino e os Molhes

II. Investimentos Imobiliários

Investimento		
Ramo / Empresa	Situação	Tipologia / Localização
Hotelaria / Vila Moura Executivo	Instalado	Edifício / Centro
Hotelaria / Swan Tower Express	Instalado	Edifício / Centro - Orla
Hotelaria / Pacifico Sul	Instalado	Edifício / Avenida Itália
Consumo / Mercado Guanabara	Instalado	8 lojas / Av. Itália, Junção e Centro
Consumo / Rede Walmart	Instalado	2 lojas / Centro
Consumo / Atacadão	Instalado	1 / Avenida Itália
Shopping / Praça Rio Grande	Projeto Aprovado	25.000 m ² / Av. Jóquei Club
Multiuso / Complexo Praça Rio Grande	Anteprojeto	6 Torres / Av. Jóquei Club
Shopping / Rio Grande	Projeto em Aprovação	-
Complexo Urbanístico / Aquários Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Anteprojeto	4 torres e 1,5 mil unidades habitacionais /
Habitação / Figueira Park Condomínio Residencial	Em construção	16.000m ² - 84 unidades habitacionais em condomínio fechado / Junção
Habitação / Complexo Urbanístico Polinésia	Em aprovação	Condomínio Fechado - 1.835 unidades habitacionais / -
Habitação / Residencial Engevix/Ecovix	Em aprovação	Condomínio Fechado - 300ha
Habitação / Loteamento Parque do Lago	Em aprovação	Loteamento - 311 lotes / Bolacha
Habitação / Residencial Santorini	Em aprovação	Condomínio - 162 unidades habitacionais / Junção
Habitação / Arcandia urbanismo	Em aprovação	Loteamento - 1.100 lotes / Trevo de acesso à cidade
Complexo Urbanístico / Cadiz	Em aprovação	Prédios comerciais, residenciais e casas / Parque Marinha
Habitação / Country Club e Arcobrás	Em aprovação	Condomínio Horizontal - 250 lotes / ERS 734
Habitação / Residencial Real Park Rio Grande	Em aprovação	Loteamento - 5089 lotes / RST 734
Habitação / Edifício Marques de Tamandaré	Em construção	Edifício - 60 apartamentos / Centro
Habitação / Edifício Dona Valéria	Em construção	Edifício - 128 apartamentos / Centro
Habitação / Edifício Neo Residencial	Em construção	Edifício - 72 apartamentos / Centro
Serviços / Edifício Comercial Porto de Gales	Em aprovação	Edifício / 220 salas / Centro

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento do Rio Grande do Sul e Prefeitura Municipal de Rio Grande

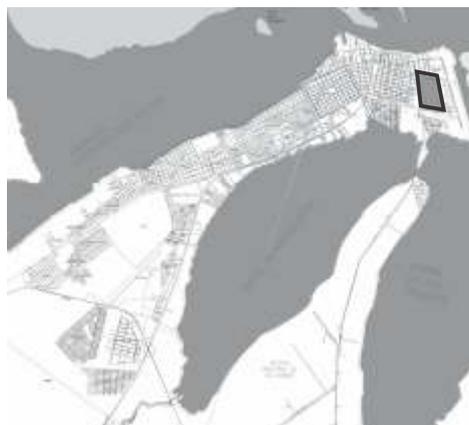
A partir do inventário de investimentos na cidade, observa-se que Rio Grande vem, ao longo dos últimos anos, recebendo um contingente significativo de investimentos que atraem pessoas e geram empregos. Contudo, dos mais de 25.000 empregos gerados de forma direta, muito pouco absorve a mão de obra local. Segundo os dados coletados, além daqueles já qualificados, as novas oportunidades qualificaram menos de 400 trabalhadores via programas de qualificação do governo. Como resultado deste processo, tem-se a importação da mão de obra, principalmente para os mais elevados cargos que exigem maior qualificação técnica.

Para atender a essa massa populacional, o mercado se prepara e oferta produtos e serviços direcionados ao perfil socioeconômico dessa população: hotéis, shoppings, complexos urbanísticos, condomínios fechados, edifícios etc. No entanto, essas ofertas demandam da cidade terra urbanizada e, na escassez delas, esses empreendimentos entram na disputa pelas melhores localizações. Tem-se aí o mercado impulsionando o próprio mercado, e, como consequência, o deslocamento direto ou indireto daqueles que vivem nessas áreas.

Diante deste contexto, o poder público é, no mínimo, omissivo. Omissivo porque não planejou o crescimento da cidade, não reconheceu o direito à moradia daqueles que habitam de forma irregular, não ofertou programas e políticas de habitação para as famílias de baixa renda, não trabalhou pela qualificação destas para a sua inserção do mercado de trabalho, não regulamentou os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade e, com isso, perdeu o gerenciamento do seu território e, indiretamente, abriu mão de receitas importantes para a qualificação urbana e produção de moradia. Também não abriu diálogos com a sociedade sobre projetos estratégicos para a cidade e com as comunidades sobre a situação das suas moradias. Sem dúvida a falta de informação agrava ainda mais a situação dos mais vulneráveis. Por fim e diante das perspectivas desenvolvimentistas, mantém a sua atuação em consonância com o mercado, pois tem jogado as populações mais carentes para a periferia da cidade ao mesmo tempo em que não reconhece a posse daquelas que moram em assentamentos informais nas regiões mais centrais deixando essas para os grandes investimentos do capital. Sem dúvidas, são movimentos institucionais que violam direitos humanos, em especial o direito à cidade e à moradia.

Com o objetivo de caracterizar essas violações a partir de estudos de caso mais concretos, esta pesquisa visitou, em conjunto com a Relatoria do Direito Humano à Cidade, comunidades atingidas diretamente pela expansão portuária em Rio Grande, cuja descrição é a que segue:

Bairro Getúlio Vargas



O Bairro Getúlio Vargas localiza-se em área litorânea e contígua ao Porto Novo e comemora, em 2013, 100 anos de existência. A expansão portuária no bairro Getúlio Vargas, irá atingir 379 famílias que moram junto ao muro que cerca o Porto Novo, segundo dados contidos nos cadastros realizados pelo município de Rio Grande. Esse muro é a divisa entre a comunidade e o pátio da General Motors – GM –, local destinado à instalação dos veículos para exportação. O deslocamento se dará em função do alargamento do sistema viário limite ao muro, previsto inicialmente em 50 metros, mas que, em função dos movimentos comunitários contrários à ampliação, foi reduzido para 15 metros. No caso do BGV, muitas famílias que serão atingidas pela expansão moram atualmente em condições precárias, e

necessitam de projetos que visem a melhoria das atuais condições de moradia. O BGV constitui-se como um bairro que se originou a partir da estrutura portuária. Importante destacar no BGV que parte da população está indicada como passível de remoção, quadro que impõe à comunidade certa dificuldade de organização para o enfrentamento do conflito. As lideranças trabalham com uma comunidade dividida entre aqueles que serão removidos e os que não serão. Soma-se, neste contexto, a memória conjunta de remoções sem negociações ocorridas nas décadas de 1960 e 1970. Segundo relato dos moradores, aproximadamente 30% deles têm vínculo com as atividades portuárias.

O poder público municipal encarregou-se de realizar o reassentamento das famílias atingidas pela obra. Com recursos do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários –, estão em construção três prédios no próprio bairro destinados a atender as famílias. Os domicílios contam com metragem de 38m² e serão inseridos no PAR – Programa de Arrendamento Residencial–, o que implica no pagamento pela família do valor do arrendamento e também nas despesas de condomínio. A obra de construção dos prédios está em andamento desde o ano de 2008 sem que tenha terminado ainda. Tanto o poder público municipal quanto a superintendência do porto não trabalham com a ideia de pagamento de indenizações para as famílias atingidas. A prefeitura, quando visitada pela Relatoria, informou que o bairro Getúlio Vargas está também em processo de regularização fundiária, com a realização de cadastro de todos os seus moradores, topografia da área e em processo de titulação das moradias. O município informou à Relatoria que teve vários problemas com as construtoras admitidas na obra dos prédios como, por exemplo, a necessidade constante de atualização de valores da edificação, o que implicava em parada da obra e reconstrução. A promessa da prefeitura é de que, em a construção começando, será entregue em 3 meses. A comunidade informou que o número de famílias atingidas pela obra da avenida é muito superior ao cadastrado pela prefeitura, já que, em função do medo de repassar os dados, muitos moradores não deram informações e, portanto, não foram cadastrados. Além disso, a prefeitura não teria realizado o cadastramento das coabitantes. Os moradores informam ainda que não estão sendo chamados para participar das reuniões da comissão formada entre a prefeitura, o porto e a comunidade e que não têm informação alguma sobre regularização fundiária ou sobre o reassentamento. Não existe nenhum esclarecimento quanto à prioridade das famílias que serão beneficiadas por esses projetos habitacionais. A comunidade não aceita viver nos apartamentos com 38m² por conta da falta de habitabilidade comparado com o número de pessoas que constituem cada família. Enquanto não terminam as obras, não há nenhuma ação emergencial do município para as famílias que residem nas áreas sujeitas a alagamento.

Bairro Santa Teresa



O bairro Santa Teresa é outra comunidade que conta com 100 anos de existência. Inclusive, as primeiras casas que foram construídas no local foram as denominadas “casas pretas” erguidas pela própria superintendência do porto em benefício de seus funcionários. Assim, grande parte das posses vem passando de geração para geração. O bairro se originou a partir da estrutura portuária. Importante destacar que, no Santa Teresa, aproximadamente 10% dos moradores do bairro têm vínculo com as atividades portuárias. As informações colhidas dão conta de que serão removidas 186 famílias, inclusive, já cadastradas pela prefeitura municipal, sendo que dessas, 50 já foram reassentadas em Cidade Águeda. A área a ser removida será utilizada para ampliação da empresa QUIP, que já está instalada em área limítrofe à comunidade.

A prefeitura municipal também está encarregada de elaborar o projeto de reassentamento. Nesse sentido, conseguiu junto ao porto a liberação de área junto ao próprio bairro e, com recursos públicos federais, a empresa contratada já está construindo casas geminadas na localidade. Essas casas contam com metragem de 36m². Os moradores não concordam com a metragem de área para moradia, tendo em vista que, atualmente, muitas famílias moram em áreas, em muitos casos, 5 vezes maior do que essas. Neste mesmo

bairro, existe uma grande comunidade pesqueira que relata que não conseguir sair pelo canal para pescar em função das obras da empresa QUIP que assorearam o referido canal, prejudicando a pequena navegação. Importante citar que, na área da empresa que fica em frente à comunidade, antes ocupada pela mesma, havia uma praça e um campo de futebol, os quais agora sediam área privada da empresa.

Mangueira



Outra comunidade com 100 anos de existência, o Bairro Mangueira também está sendo atingido pela expansão portuária. O referido bairro está em um setor denominado de químico no porto, com áreas destinadas à Petrobras e por onde passam inúmeros dutos de óleo e de gás. Inclusive, isso é argumento do executivo municipal e do próprio porto para evitar a regularização fundiária das famílias no local. As famílias, em sentido contrário, defendem a regularização no local tendo em vista laudos e estudos da Petrobras indicarem a possibilidade de moradia no local. Na área, residem em torno de 300 famílias.

A proximidade do centro da cidade e do acesso à BR-392, que corta o Distrito Industrial; a construção da escola em 1997, a instalação de energia elétrica em 1998 e de água em 2000, linha

de ônibus urbano em 2003 e a inexistência da formalização de projetos para ocupação da área pela SUPRG até 2006 contribuíram para a intensificação da ocupação da área. Destaca-se que aproximadamente 12% das moradias têm sua renda proveniente da pesca.

Barra Nova e Barra Velha



As comunidades da Barra Velha e da Barra Nova estão localizadas no denominado setor florestal do porto. A Barra Velha era uma área demandada pela Aracruz Celulose que tinha intenção de usar o terminal para exportação de celulose. Com o desinteresse da empresa pela área, abriu-se o caminho para a regularização fundiária do local mediante cedência da referida região pela Gerência do Patrimônio da União – GRPU – ao município, com o ônus deste último realizar a regularização das moradias. A prefeitura informou que existe processo de reintegração de posse do porto contra as famílias em área de 50 m direção da margem da água ao território. Já a Barra Nova fica exatamente ao lado do Tecon – Terminal de Containers – utilizado por qualquer empresa interessada. A comunidade da Barra Nova é uma área cobiçada para utilização pelo Terminal Florestal e as famílias – aproximadamente 200 – estão, portanto, ameaçadas de remoção. No entanto, existe uma proposta de reassentamento no mesmo local que está sendo estudada para verificação de sua viabilidade antes de se tornar

posição oficial do Porto. No local, existe ainda uma forte comunidade pesqueira que conta com galpões e grandes embarcações para pesca em alto mar. Esses pescadores não referiram ser afetados pela expansão portuária no exercício das suas atividades de pesca.

Essas comunidades, que ficam nas proximidades dos molhes da barra, são cercadas por instalações da Marinha brasileira, pela fábrica de pescado Leal Santos, do grupo Arcor, e pelo terminal de contêineres Tecon-Rio Grande S.A.. Essas comunidades têm aproximadamente 40% de seus moradores desempenhando atividades ligadas à pesca. Esse grupo conseguiu abrir um canal de negociação a partir de um debate interno sobre a possível instalação de um terminal para cargas de celulose.

Barraquinhas



A vila das Barraquinhas, nas margens do canal da barra, é uma área de moradia de famílias com forte vínculo com a pesca realizada com pequenas embarcações. As barraquinhas eram soluções habitacionais precárias promovidas pelo poder público municipal adotado para as famílias de pescadores que moravam, há muitos anos e até o início deste ano, no local onde a SUPRAG, com respaldo e financiamento do governo federal resolveu construir o Dique Seco em Rio Grande. À época da primeira visita da Relatoria do Direito à moradia – em 2007 – foram removidas 12 famílias para edificações provisórias e precárias, de forma autoritária, numa ação descasada com outras políticas públicas que garantam os direitos humanos e constitucionais das pessoas atingidas. Tratam-se de moradias de baixíssima qualidade, inadequadas e em caráter provisório, sem uma previsão de projeto futuro. As paredes das casas oferecidas pelo poder público eram de madeira com inúmeras frestas entre as tábuas que deixam o frio e as areias oriundas dos resíduos das obras de construção do dique

penetrarem na moradia. Tais resíduos são alojados ao lado das casas, constituindo grandes dunas artificiais. O conjunto disponibilizado pelo poder público continha apenas dois banheiros coletivos, sendo um masculino e outro feminino, os quais são atendidos por uma única caixa de água de mil litros, que abastece todas as famílias. Em 2012, pode-se observar que esta comunidade foi deslocada, tendo em vista que metade dos seus moradores aceitou a proposta de reassentamento do executivo municipal, sendo que o restante dos moradores recebeu indenizações no valor de R\$ 150.000,00 cada, para se retirarem do local. Esse processo de indenização foi intermediado pela Promotoria de Justiça Estadual, que instalou inquérito civil (nº 140/2009) para apurar responsabilidades no caso concreto. A área ocupada pelas Barraquinhas foi pedida pela empresa Bunge e pelo Estaleiro Rio Grande.

Cidade de Águeda



A Cidade de Águeda é um loteamento público municipal que se localiza a 14 Km da área central de Rio Grande. Esse local serve para direcionar a maioria dos reassentamentos realizados na cidade, e as remoções por força da expansão portuária estão nessa lógica. As unidades habitacionais construídas com recursos do governo federal apresentam inúmeras deficiências, tais como uma metragem quadrada absurdamente mínima de 27m², inacabadas e sem infraestrutura alguma de arruamento. Equipamentos públicos de saúde, educação e lazer, bem como transporte público também são precários. Muitas casas já desabaram, e algumas apresentam rachaduras. Em 2005, foram transferidas para o local 300 famílias que habitavam os bairros Santa Tereza e Bosque. No local, existe o interesse do município em construir 3.000 lotes, e muitas AEIS já foram demarcadas nos vazios potenciais do entorno do loteamento. As unidades habitacionais foram passadas às famílias

com custos – mensalidades mas com isenções fiscais e de custas cartoriais. Atualmente, estão sendo construídas mais 300 unidades habitacionais com recursos do governo federal em projeto que conta com R\$ 3,45 milhões, aproximadamente R\$ 11 mil por casa, sendo cada uma de 27m² erguida em terreno de 6x20m em fita.

Em visita à Promotoria de Justiça, foi relatado que o prefeito responsável pela construção das casas está sendo processado por crime ambiental, já que o loteamento foi entregue sem esgotamento pluvial e cloacal, contrário à Lei nº 6.766/79 que trata do parcelamento do solo urbano. A partir das entrevistas e conversas com os moradores, não se identifica a relação contratual do poder público com as famílias no sentido da garantia da posse destes imóveis. Verifica-se que as famílias, muitas vezes, saíram de locais onde possuíam direito à regularização fundiária e foram para a Cidade de Águeda onde sequer possuem documento que garanta tal direito. É o poder público produzindo a irregularidade ao invés de enfrentá-la.



5 Violações

ao direito humano à cidade

Desde o ponto de vista da legislação internacional dos direitos humanos, é possível identificar alguns enunciados que foram totalmente esquecidos na hora de decidir pelas intervenções urbanas na cidade do Rio Grande/RS e que se traduziram em violações aos direitos humanos. É possível identificar que existe uma grande necessidade e um desejo local pelo desenvolvimento, porém, esse desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento simplesmente. O desenvolvimento econômico pressupõe crescimento com distribuição da riqueza e justiça social. O que se vê na cidade do Rio Grande é que, para as comunidades, por exemplo, afetadas pela expansão portuária não há desenvolvimento, o que há isto sim é retrocesso e negação de direitos, já que muitas estão ameaçadas a irem para reassentamentos sem as mínimas condições de habitabilidade, vide o exemplo de Cidade Águeda. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento aprovada pela ONU em 1986, no seu artigo 2º refere que:

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento."
2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento."
3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes."

Ora, para o processo de desenvolvimento econômico ser efetivamente justo e redistribuidor da riqueza, ele deve ter a dignidade da pessoa humana como referência e ponto de partida e não a obtenção de lucro simplesmente pelo investidor. Todo o investidor e empresário, por lógica, procura a obtenção do lucro no seu empreendimento, apesar de ser uma atividade de risco. Porém, a referência não é o sucesso do empreendimento, e sim o seu impacto na vida de todos e todas. Isso é o que propõe essa declaração. Assim, enquanto os projetos de expansão portuária e de instalação do Polo Naval não tiverem como referência o benefício do conjunto da cidade e de todos e todas que nela vivem, esses megaprojetos de desenvolvimento estarão violando direitos humanos, no caso específico do direito humano ao desenvolvimento.

Por outro lado, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecido pelo Brasil pelo Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, estabelece como um de seus princípios o Princípio do Não Retrocesso Social. É do texto do Pacto:

ARTIGO 5º

1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele prevista."
2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer País em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau."

O texto do pacto antecipa que as garantias previstas no documento não podem servir de justificativa para a violação de direitos já conquistados pela pessoa humana, isto é, os direitos que já foram conquistados não podem retroceder. Isso é o que acontece em algumas comunidades relatadas ao longo desse trabalho. É que existem situações de posse consolidada que estão se revertendo para reassentamentos em locais que não

garantem as condições de vida conquistadas pelas pessoas e comunidades ao longo do tempo, em muitos bairros, 100 anos de existência. Essa situação de retroceder socialmente num direito conquistado é vedada pelo pacto e é uma das violações aos direitos humanos que se verificou quando da visita realizada.

A. Precarização das Informações sobre os Projetos dos Empreendimentos e Habitacionais

Outro ponto importante a ser trazido a hora de se definir as violações aos direitos humanos, diz respeito à falta de informação ou informação precária para as famílias que estão atingidas pelos projetos de expansão portuária. Conforme relatado ao longo do texto, existem muitas dúvidas dos moradores dos bairros afetados em relação ao número efetivo de pessoas a serem reassentadas, sobre as condições das moradias que servirão para reassentamento e ainda sobre quem realmente será removido. Essa violação está casada ainda com a falta de participação das mesmas comunidades quando da discussão do projeto de desenvolvimento levado a efeito sobre o seu território que contém posse consolidada de 100 anos dependendo do bairro afetado.

A Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - que entrou em vigor em maio do ano de 2012 dá conta de que o poder público deverá prestar todas as informações solicitadas, sendo que ainda o Estatuto das Cidades determina que os empreendimentos públicos e privados deverão ser precedidos de audiências públicas com participação dos atingidos. Ora, não foi isso que se constatou nas visitas realizadas no bairro Getúlio Vargas, onde as pessoas não sabiam qual seria seu destino. No bairro, será construída uma grande avenida que ligará o porto até a barra e passará em frente ao pátio da General Motors - GM. As famílias visitadas informavam não saber se realmente seriam reassentadas nos prédios destinados para elas (BGV1 e BGV2), os quais estão em construção desde 2008 com recursos do PAC e que, até a visita, estavam inacabados com a empresa contratada tendo suspenso a obra por questões burocráticas e financeiras. Os prédios em construção sofrem críticas ainda da comunidade já que têm uma área total de 38m² insuficiente para a moradia das famílias. Essa situação de indefinição e de falta de informações deixa as famílias atingidas sempre em situação de fragilidade e à mercê de situações diversas, como, por exemplo, o calendário político ou a existência ou não de recursos para as obras. Importante referir que a Associação de Moradores do BGV denunciou que o cadastro realizado não contemplou todas as famílias ameaçadas de remoção e que estão no costado do muro que faz divisa entre o bairro e o pátio da General Motors, tendo em vista que muitas se negaram a informar os dados por desinformação e medo e ainda há casos de moradores dos fundos das casas não terem sido entrevistados pelo cadastro. A associação estima que o número de 379 reassentamentos necessários seja muito maior do que o inicialmente previsto. Desse número 290 famílias iriam para os prédios BGV1 e BGV2, localizados no próprio bairro, e o remanescente para as casas em construção no bairro Santa Teresa.

A Associação de Moradores havia aberto um canal de mediação do conflito com a Superintendência do Porto, com a formação de uma comissão entre a associação, a prefeitura e o porto, sendo que a associação nunca mais foi chamada para as reuniões e com isso não tem mais informações do porto a respeito dos projetos.

Essa situação também se verificou no bairro Santa Teresa, em que se prevê a remoção de 186 famílias em função da expansão do território para beneficiar a empresa QUIP. Já está em andamento a construção de casas no estilo sobrado, com área de 36m², no próprio bairro, segundo foi informado, e que não atendem a parte dos moradores que tem posses consolidadas de anos em área superior à oferecida para reassentamento. Obviamente que o aproveitamento da própria região para o reassentamento é de todas as formas uma vitória da comunidade e do direito à cidade. Nesse local, então, será preservada a adequação cultural das famílias e o acesso aos serviços públicos e privados que já utilizam atualmente, como por exemplo, o acesso ao porto para trabalhar. Porém, há que se levar em conta que deve ser respeitada a tipologia das construções nos casos em que estas se diferenciarem na metragem quadrada, na quantidade de recursos investidos pelos moradores ao longo do tempo e por conta também da consolidação da posse.

Vejamos o exemplo do caso das Barraquinhas em que se tratou de enfrentar o caso com duas formas

de intervenção para a solução do conflito, isto é, parte das famílias foi reassentada e parte foi indenizada em dinheiro, o que proporcionou duas formas de mediação do conflito e que trouxe resultados positivos para as duas partes. Aliás, foi constatado que as famílias indenizadas permaneceram na região do porto, adquirindo novas posses, tendo em vista a necessidade de trabalho na região.

Importante explicar que o bairro Santa Teresa, da mesma forma que o bairro Getúlio Vargas, conta com 100 anos de história e de existência. No bairro Santa Teresa, já foram removidas 50 famílias para a Cidade de Águeda, um loteamento público longe do centro da cidade e sem infraestrutura urbana adequada. No local, os pescadores sofrem com a impossibilidade de sair pelo canal em função do assoreamento do canal, o que não lhes permite uma pesca mais produtiva e também impede que os peixes maiores como a Corvina, por exemplo, entrem no canal. As comunidades de pescadores de Rio Grande são tradicionais da cidade e deveria ter sido ouvida quando da realização das obras de canalização do Porto, já que seriam os primeiros afetados por conta da atividade pesqueira no local.

Ora, é um caso de flagrante desrespeito ao que preconiza a Convenção 169 da OIT – Organização Internacional do Trabalho –, mais especificamente ao seu direito de consulta, conforme segue abaixo, e isso porque grande parte das comunidades afetadas são comunidades pesqueiras que vivem da pesca artesanal:

Artigo 6o

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

E mais adiante no artigo 7º a Convenção trata de dar condições de defesa das práticas e do modo de viver dessas comunidades quando afetadas por processos desenvolvimentistas:

Artigo 7o

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente;

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria;

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas;

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.
Diferentemente do que preconiza a referida Convenção, as obras de aumento do canal do Porto não foram socializadas com as comunidades tradicionais de pescadores, nem tampouco consultadas nos termos da convenção. Fica evidente que o referencial econômico e de investimento foi o norteador das obras no Porto e não o bem estar das comunidades pesqueiras. Existe aí uma inversão de prioridade que fere a Convenção 169 da OIT.

B. Deficiências nas Propostas de Realocação das Comunidades Afetadas

No que se refere ainda ao tópico reassentamentos, é necessário fazer referência ao caso Cidade Águeda, que é um loteamento público municipal implementado à grande distância do centro da cidade do Rio Grande – RS. É um loteamento previsto para 3.000 famílias no local, sendo que atualmente existem 400 casas construídas com recursos da Caixa Econômica Federal. Há no local ainda uma ocupação de aproximadamente 200 famílias que contam com pedido judicial de reintegração de posse ajuizado pelo município. Na área existe um Posto de Saúde, uma escola e um CRAS. Em verdade, é necessária e urgente a reconstrução de todo o loteamento, demolindo as casas e reconstruindo-as e implantando a devida infraestrutura no local, que hoje é inexistente. As moradias pecam pela falta de habitabilidade já que não tem forros, o que faz com que as casas geminadas se comuniquem uma com as outras sendo totalmente impossível o convívio entre os vizinhos, há muitas casas com rachaduras, sem falar na questão cultural, eis que muitos moradores encontram renda catando lixo para reciclagem e se utilizam de cavalo, e o animal necessita passar pela sala da casa para adentrar no pátio dos fundos, o que se revela insustentável. Há ainda que se qualificar o transporte coletivo no local, já que o loteamento fica muito longe do centro da cidade e da região do Porto, onde a maioria dos moradores trabalha. Com efeito, o empreendimento assim como está não garante as condições de moradia adequada de que trata o Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas:

Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;

Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.

Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.

Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.

Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não

discriminação seja garantido e respeitado.

Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.

Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

Levando-se em conta ainda os requisitos da moradia adequada acima identificados, verifica-se que o tópico sobre segurança da posse é um tema ainda pendente de enfrentamento quando se trata do projeto de expansão portuária na cidade de Rio Grande. É que as áreas de assentamentos precários continuam assim seja porque lhes falta a devida titulação sobre a área em que residem, seja porque as condições de moradia continuam precárias. Ora, essa situação de insegurança na posse somente beneficia o Porto e os investidores, os quais pedem área para instalação de planta nos limites de propriedade do Porto e por conta disso sempre uma comunidade é impactada, ante a inexistência de título em nome dos moradores. Com efeito, esses processos de reassentamento e readequação das famílias por força da expansão do território do porto não são pensados desde o ponto de vista da regularização fundiária, ou seja, da permanência definitiva dos moradores que não são atingidos – até agora – por essa expansão, mas que no futuro poderão sim ser afetados, já que estão em área de expansão do porto. Os únicos casos de regularização fundiária em andamento que se tem notícia são os casos da comunidade da Barra Velha, em que o porto via Superintendência do Patrimônio da União destinou a área para o município realizar a regularização fundiária das famílias.

Nesse caso, é importante abrir um parêntese. A regularização fundiária está prevista para até 50 metros da linha da água. As famílias que estão nessa faixa não fazem parte da regularização fundiária e estão sofrendo processo judicial de reintegração de posse pelo porto. O outro caso é o do Bairro Getúlio Vargas, no qual o executivo municipal diz estar regularizando 1.700 famílias no local, estando já com cadastramento e topografia realizados, mas que, na visita da Relatoria da Cidade no local, os moradores não confirmaram essas informações. No entanto, em se confirmando esses dois casos de regularização fundiária remonta-se como casos paradigmas, que devem ser acompanhados até a efetiva regularização dos moradores no local. Todavia, esse processo de regularização fundiária não está em andamento na comunidade denominada Mangueira, que também conta com tempo de posse e existência de 100 anos. É uma área que está próxima do terminal de gás e de óleo da Petrobras e serve como justificativa para não se regularizar a área, em função do risco. Porém, a própria empresa tem um estudo de impacto ambiental que prevê a inexistência de risco para as famílias no local. Obviamente que o risco deverá ser sopesado em qualquer tipo de intervenção urbana no local, como, por exemplo, a regularização fundiária. No entanto, parece que a prioridade e referência não parece ser a regularização da posse das famílias, já que se fosse efetiva prioridade se poderia pensar em alguma forma de desvio da canalização do gás ou outras medidas que viessem a evitar totalmente eventual risco existente no local e permitir assim a moradia das famílias com a devida titulação e segurança na posse.

Outro ponto que ficou claro quando da realização da visita é de que o tema expansão portuária já foi incorporado pelos órgãos públicos de fiscalização e monitoramento dos direitos e da implementação da política pública, como a promotoria de justiça estadual e a procuradoria da república. Em ambas as instituições, já existem inquéritos civis abertos e que investigam os impactos da expansão portuária nas comunidades, na cidade e no meio ambiente, conforme foi relatado à Relatoria do Direito Humano à Cidade quando da visita e ainda em função da efetiva intervenção nos casos tanto da Barraquinhas pela promotoria estadual e também no caso da sentença que garantiu o direito ao defeso às mulheres dos pescadores artesanais da cidade no caso da procuradoria federal. Além desses casos, é importante também trazer aqueles investigados pelo Ministério Público Federal local relacionado aos impactos da instalação do Estaleiro Brasil – EBR – na cidade de São José

do Norte – Inquérito nº 1.29.006.000268/2010-06. Há o inquérito civil - nº 1.29.006.00085/2011-63 - que investiga os efeitos causados à população de pescadores e tradicionais afetados por megaempreendimentos.

C. Falta de Controle Social sobre as Atividades do Porto

Outro ator que é central na questão da expansão portuária e de instalação do Polo Naval em Rio Grande, e não poderia deixar de ser, é a Superintendência do Porto do Rio Grande. Com efeito, a visita da Relatoria da Cidade deixou claro que o porto tem ingerência total e absoluta dos limites da área que administra e que a relação existente entre o porto e as empresas é uma relação de demanda – serviço e lucro. Muito pouco foi visto na visita em nível de efetivo planejamento do porto em direção ao conjunto da cidade. Não é demais referir que as famílias não foram removidas unilateralmente até o presente momento porque elas resistiram de forma organizada e denunciaram as violações em andamento, diariamente. Fato é que é visível uma falta de planejamento das ações do porto em relação à cidade. Não é possível que o porto planeje sua expansão e a criação de infraestrutura urbana que viabiliza essa expansão sem que seja discutido com todas as forças reconhecidas na cidade. Vê-se que o porto tem um Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ – que não é discutido no âmbito da cidade. É como se o porto fosse uma cidade dentro da cidade. É claro que esse modo de gerir os limites da área do porto e gerir sua capacidade de investimento causa efeitos no conjunto da cidade, que é afligida pela criação de infraestrutura urbana, que é afetada quando uma comunidade é atingida e removida, por exemplo.

Por outro lado, a Lei nº 8.630/93 que até bem pouco tempo estabelecia o novo regime jurídico de exploração dos portos no país foi revogada pela Medida Provisória nº 595, de 6 de Dezembro de 2012. A nova lei parece que avançou no que se refere ao processo licitatório para ocupação das áreas dos portos, isto é, agora essas áreas devem ser licitadas e não somente negociadas caso a caso com o investidor. Isso sem dúvida representa um avanço, já que essas áreas portuárias, inclusive as linhas d'água, são patrimônio público da União e realmente não se entendia como eram passíveis de contratação com empresas privadas sem que passassem pelo rito da Lei nº 8666/1993 que trata justamente do processo de licitação dos bens públicos.

Apesar desse avanço, a lei perdeu uma grande oportunidade de avançar ainda mais quando do estabelecimento do CAP – Conselho de Administração Portuária – na forma da lei anterior, ou seja, sem a participação das demais forças representativas da cidade, tais como os movimentos populares e comunitários, associações de bairros e coletivos que atuam nas cidades e que não tem garantida participação no Conselho. É o texto da MP nº 595/2012:

Art. 16. Será instituído em cada porto organizado um conselho de autoridade portuária, órgão consultivo da administração do porto."

"Parágrafo único. O regulamento disporá sobre as atribuições, o funcionamento e a composição dos conselhos de autoridade portuária, assegurada a participação de representantes da classe empresarial, dos trabalhadores portuários e do Poder Público."

Com efeito, esse ponto merece ser aprofundado quando da votação da lei definitiva, agora representada pela Medida Provisória nº 485. Isto porque não é possível que inúmeras famílias e comunidades que vivem dentro dos limites de propriedade do porto, já há mais de 100 anos, não integrem o Conselho Consultivo e que possibilite a discussão, por exemplo, do Plano de Zoneamento e Desenvolvimento do Porto, plano esse que compreende área em que residem essas famílias.

Fazendo um paralelo com a questão ambiental, é importante lembrar do exemplo dado pelas Unidades de Conservação no Brasil, parques e reservas naturais e de proteção ambiental. Pois a Lei nº 9.985/2000 estabelece que cada unidade de conservação terá um Conselho Consultivo e nesse conselho consultivo será parte integrante "organizações da sociedade civil" e, vejam só, "proprietários de terras" localizadas no interior do Parque ou Reserva, e se for o caso ainda de "comunidades tradicionais". É o texto da lei:

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida

Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.”

Ainda o Decreto nº 4.340/2000, que regulamenta a referida lei, estabelece as competências do referido conselho, sendo que uma delas é a de opinar sobre o Plano de Manejo do Parque, entre outras conforme segue:

- Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:”
- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;”
 - II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;”
 - III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;”
 - IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;”
 - V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;”
 - VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;”
 - VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;”
 - VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e”
 - IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.”

Assim, se já existisse um espaço desses no âmbito portuário no Brasil, e em especial na cidade do Rio Grande, obviamente que não se teriam tantos conflitos fundiários urbanos na cidade, e também tantas violações aos direitos humanos, notadamente o direito humano à cidade. São esses espaços de mediação e de resolução de conflitos que produzem inovações, acordos e soluções alternativas que são importantes, tanto para a autoridade portuária e o investidor que precisa de uma solução rápida e ágil quanto ao morador que precisa da garantia da sua moradia e de todos os direitos que estão relacionados a essa, como o território e as relações sociais produzidas desde há muito tempo naquela localidade.

D. O Poder Público Local Removendo Indivíduos e Comunidades Ocupantes de Áreas Públicas

Verificou-se ainda que o executivo municipal atua em nível judicial contra as ocupações irregulares de áreas públicas municipais realizadas por famílias em estado de vulnerabilidade social. Inclusive, na audiência pública realizada no dia 22 de novembro de 2012 quando do segundo dia da missão da Relatoria do Direito Humano à Cidade, o secretário municipal de Habitação, respondendo à demanda de famílias que recentemente haviam ocupado área pública na localidade denominada de Cidade Águeda, referiu que como gestor público era obrigado a efetuar a reintegração de posse, ou seja, o despejo das famílias, sob pena de responsabilização por crime de improbidade administrativa.

É importante lembrar ao executivo municipal que existem também outras normas jurídicas direcionadas aos municípios, em especial o Estatuto das Cidades, a Lei do Minha Casa Minha Vida, a Medida Provisória nº 2.220/2001 e mais ainda os tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil. Nesses documentos, existem normativas que tratam do uso e ocupação do solo urbano nas cidades, de processos de regularização fundiária e mais importante ainda da vedação de realização de um despejo sem garantia de outro local adequado para moradia. Os despejos promovidos pelo poder público são muito mais graves, tendo em vista que é o próprio poder público o responsável pela justa gestão do solo nas cidades e também pela política habitacional. Pergunta-se, como pode esse gestor promover despejos e levar a formação de grupos de sem tetos ou nômades nas cidades, sem direito à moradia digna? Em verdade, é dever do poder público municipal indicar outra moradia em caso de remoção de uma família do local em que habita. A remoção, mediante reassentamento em outro local, somente se verifica em caso de risco à vida ou à saúde, conforme prevê a Medida Provisória nº 2.220/2001.

Da mesma forma que o Comentário Geral nº 7 prevê que:

"nos casos onde o despejo forçado é considerado justificável, ele deve ser empreendido em estrita conformidade com as previsões relevantes do direito internacional dos direitos humanos e de acordo com os princípios gerais de razoabilidade e proporcionalidade" (item 14, tradução livre), "não devendo ocasionar indivíduos "sem-teto" ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Onde aqueles afetados são incapazes para prover, por si mesmos, o Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir que uma adequada alternativa habitacional, reassentamento ou acesso à terra produtiva, conforme o caso seja disponível."

6 Artigos

o que queremos para Rio Grande

Artigo 1: Desenvolvimento e Direito à Cidade
César Augusto Avila Martins⁶

As condições de vida nas cidades estão ligadas às combinações de estrutura de classes, condições dos sítios urbanos, políticas de Estado e capacidades de imposição e de resistência dos diversos agentes sociais. Os diagnósticos das consequências territoriais e sociais das políticas neoliberais do último quartel do século XX e dos primeiros anos do século XXI indicam que, nas formações sociais em que os governos aplicaram seus corolários, houve a combinação de flexibilizações que desoneraram os proprietários dos meios de produção, aumentaram os lucros dos financistas e comprometeram o financiamento estatal que garantiriam determinados direitos e a construção de elementos do estado de bem-estar social.

O alcance das políticas neoliberais e o consenso gerado e cultivado ao seu redor estavam na estagnação ou redução dos empregos e da capacidade estatal de investimentos em infraestruturas materiais e não materiais e no aumento da informalidade. A ausência do Estado para a maior parte da população e especialmente para os mais vulneráveis tem seu oposto nas facilidades para a expansão dos negócios privados com educação, saúde e segurança.

Em formações periféricas como a brasileira com grande diversidade e profundas desigualdades territoriais e sociais, as consequências estão mais visíveis nas áreas urbanas. Entre as imagens, estão as construções de ilhas que indicam prosperidade, como prédios de alto padrão e condomínios fechados e a expansão de diferentes formas de moradias precárias espalhadas no tecido urbano. A combinação contraditória entre a concentração da renda com a redução do salário-mínimo para cerca de 70 dólares na década de 1990 e a criação de instrumentos de flexibilização dos regimentos de controle, enfraqueceu a capacidade dos blocos hegemônicos nas diferentes esferas da administração pública em planejar e gerir as dinâmicas conflitivas especialmente localizadas nas cidades.

No sul do Rio Grande do Sul, Rio Grande é o município que no século XVIII deu origem ao estado. Localizado num ponto do Estuário da Laguna dos Patos, foi produzido como resultado de tensões. As tensões naturais são resultado das forças naturais das dinâmicas da laguna, do Oceano Atlântico e da atmosfera nas latitudes médias. A formação arenosa no sítio municipal e a intensidade dos ventos serviram de base para a alcunha dos munícipes como “papareias”. As tensões da história natural foram amalgamadas com as tensões escalares dos processos históricos e geográficos: as disputas entre o império luso e o espanhol; na afirmação dos projetos estatais na formação do Império como o vultoso e vultuoso prédio da Alfândega e do Quartel e no começo da República com o final das obras do molhes da barra e do porto. A combinação de múltiplas determinações formatou um dos maiores parques industriais do estado nas primeiras décadas do século XX.

No município do Rio Grande, no começo do século XX, somam-se aos prédios das fábricas, como a Rheingantz, a Ítalo-Brasileira, o Cunha Amaral e a Leal Santos, as marcas da opulência da vida de alguns comerciantes de importação e exportação com seus sobrados nas proximidades da área central, das casas dos “capitães de fábrica” na cidade e na Vila Siqueira (atual Balneário do Cassino) e não distantes da área portuária que será conhecida como “Porto Velho”, as novas instalações portuárias nos aterros de baixios e as áreas ocupadas por populações de baixa renda nos cortiços e nas moradias precárias no centro e em áreas de areais e alagadiços. A ação do poder municipal está representada, por exemplo, na abertura de uma nova cidade, o bairro “Cidade Nova” para além dos limites da “Cidade Velha”.

A localização geográfica do município tornou-se uma das determinações para a estruturação social, sujeita à implantação de projetos e execução de ações que conectam a escala local com os

processos regionais, nacionais e mundiais. A partir das primeiras décadas do século XX são implantados grandes investimentos de capitais internacionais, como o frigorífico da estadunidense Swift, capitais nacionais associados como a Refinaria Petróleo Ipiranga (atual Refinaria Rio-grandense) e reforçado o aparato estatal de gestão e controle que resulta na criação em 1951 do Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (DEPREC), como uma autarquia que englobou os serviços concedidos, entre eles o Porto do Rio Grande, e outros executados pelo estado na área hidroviária.

A consolidação do espaço nacional a partir da década de 1950 foi coordenada pela hegemonia da aliança dos capitais que articulavam os setores industriais e bancários com as políticas de estado que visavam alavancar a afirmação da sociedade urbano-industrial no Brasil. Essa consolidação afirma o papel periférico do país no contexto da bipolarização econômica, política e militar advinda da vitória dos aliados na 2ª Guerra Mundial (1939-1945) na disputa polarizada entre o bloco capitaneado pelos Estados Unidos da América e o organizado ao redor da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas com a redefinição das funções das economias locais e/ou regionais em todo o país. Em Rio Grande, uma das marcas é o fechamento de empreendimentos que não tinham escala e escopo para a concorrência facilitada pela eliminação dos impostos entre as unidades federadas e a aceleração dos fluxos com as melhorias nas redes de transporte e comunicações. A partir do começo dos anos de 1960 a localização do Rio Grande auxilia a alavancagem de dois setores industriais: o pesqueiro e o de fertilizantes. O primeiro já possuía uma base fabril e de trabalhadores, e, com o decreto 221/67, o governo federal objetivava transformar a indústria da pesca em uma indústria de base, e foi marcado pela sazonalidade e baixos salários. O segundo procurou garantir um dos elementos da expansão do que será conhecido como agronegócio. Como área de segurança nacional e com algumas ações dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, ocorreram investimentos estatais que formataram o Distrito Industrial, o "Superporto" e a construção de moradias para população com trabalho formalizado.

A década de 1980, considerada como "a década perdida" no país, para Rio Grande ainda que com as marcas do choque do petróleo da década de 1970, é um período de consolidação das grandes obras advindas do II Plano Nacional de Desenvolvimento que reforçam os investimentos na área portuária.

Também há a federalização da Fundação Universidade do Rio Grande, atual FURG e a instalação do Comando do 5º Distrito Naval, transferido de Florianópolis.

As políticas de ajuste fiscal da década de 1990 atingiram diretamente a estrutura industrial e estatal instalada em Rio Grande. Em números absolutos, o número de trabalhadores formais cai de cerca de 38.000, em 1994, para aproximadamente 33.000 em 1998, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais. Em conjunto com este pequeno balanço, pesquisas identificavam que desde a década de 1980 havia índices preocupantes de comprometimento das águas e do ar que contornam o município.

Rio Grande inaugurou o século XXI com um lento processo de desaceleração econômica e de crescimento populacional (as taxas ficam entre 0,5 e 1,0 % ao ano em uma população de cerca de 196 mil pessoas em 2010). A imagem registrada é da concentração urbana (96,07 % a população urbana) e da posição privilegiada no ranking dos maiores PIBs e da renda per capita entre os municípios do Rio Grande do Sul: os dados quantitativos do município de Rio Grande indicam uma posição constante entre os dez melhores resultados do estado.

O reaquecimento da economia brasileira a partir da metade da primeira década do século XXI, é acompanhada por iniciativas de planejamento e de ações do Estado brasileiro para romper alguns gargalos do desenvolvimento. Entre as ações, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que está entre outras iniciativas propõem a reativação da indústria de construção naval e dos sistemas de engenharia responsáveis pelas articulações com diferentes mercados. Em Rio Grande, os dados iniciais indicam que foram gerados entre seis e dez mil novos empregos com a presença de trabalhadores de diversos pontos do país, a elevação do preço da terra e das moradias para venda e locação e o acirramento de gargalos da infraestrutura urbana como no saneamento e na mobilidade. A amalgama da economia com as flutuações das políticas de estado para as cidades, coloca Rio Grande em condições semelhantes a de outros municípios brasileiros: cerca de 50% dos imóveis sem regularização, pequena taxa de saneamento básico e elevado déficit habitacional de 8.316 moradias em 2010, segundo a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Afirma-se elevado, pois o IBGE apontou 66.646 imóveis

ocupados, 14.728 não ocupados e 6.364 vagos em 2010.

No plano das políticas urbanas, houve um lento de processo de incorporação das administrações municipais das possibilidades abertas, por exemplo, pelo Estatuto da Cidade (EC), em 2000, e da Lei do Fundo de Moradia Social (LFMS) em 2005. Como exemplo, tem-se o Plano Diretor Participativo (PDP) do município, que foi aprovado apenas em agosto de 2008.

Entre o EC e LFMS e a aprovação do PDP, o município foi tomado por notícias e iniciativas capitaneadas pela Superintendência do Porto do

Rio Grande, sucessora do DEPREC, que objetivava retomar áreas ocupadas durante décadas por moradores de distintas características para instalar empresas diversas. A partir de 2006, a mobilização de moradores e algumas de suas lideranças buscou apoios em instituições como a FURG, a Assembleia Legislativa, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhescaBrasil). Somaram-se ao padrão das tensões históricas as ameaças de remoções de moradores integrados ao tecido urbano. O quadro 1 sintetiza as áreas que poderiam ser atingidas pelas remoções;

Quadro 1- Rio Grande/RS: número de moradores e moradias passíveis de serem atingidas pela expansão das atividades portuárias

Localidade ou Bairro	Número de moradias passíveis de serem atingidas	Número de moradores
Bairro Getúlio Vargas	379	1.250
Vila Santa Tereza	246	712
Barra Velha	771	2.306
Barra Nova	180	493
Barraquinhas (1)	9	29
Vila Mangueira	325	968
Total	1.923	4.729

(1) Em abril-maio de 2009. Fonte: MARTINS, C.A.A. Pesquisar moradias em áreas portuárias: alguns caminhos e muitos percalços. In: MARTINS, C.A.A. et al. Quintas urbanas: cidades e possibilidades. R.Grande: FURG/FAPERGS, 2010, p. 82.

Os resultados das mobilizações geraram capacidades de resistências que foram aptas em impedir remoções forçadas. Nesse sentido, os diferentes blocos de interesse dos proprietários de imóveis urbanos e das esferas de administração do estado, incluindo da gestão portuária, possuem elementos concretos e de um passado recente que indicam que a produção do espaço urbano em suas distintas dinâmicas é resultado de conflitos e pactuações. Assim, pode-se indicar como uma ação permanente para a ampliação da capilaridade entre as diferentes esferas da administração do estado, especialmente a municipal, a construção de calendários de atividades com pautas específicas sobre a regularização fundiária, os equipamentos de uso coletivo e a mobilidade urbana em pontos estratégicos do município utilizando as estruturas das escolas públicas para criar ambientes de identificação entre moradores e as suas áreas de moradia, as infraestruturas

disponíveis e a administração pública.

Indica-se três eixos articulados como ações permanentes da administração municipal realizadas prioritariamente com lideranças de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, de moradores e associações de moradores com a utilização de recursos informacionais com representações cartográficas e apresentações da legislação urbanística desmistificando sua complexidade e instrumentalizando a cidadania: (1) pautar a discussão sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo; (2) atualizar diagnósticos sobre imóveis que possuíam diferentes usos em estado de abandono nas áreas com equipamentos de uso coletivo consolidados; (3) com os diagnósticos, identificar possíveis dívidas que podem ser trocadas pela cedência do imóvel para a administração municipal produzir imóveis como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Artigo 2: Função Social da Propriedade Urbana: é possível a sua implementação nas cidades brasileiras? Leandro Franklin Gorsdorf⁷

O itinerário da garantia da Função Social da Propriedade Urbana, vem da Assembleia Constituinte até os dias de hoje, com Estatuto da Cidade e Planos Diretores, passando pela doutrina e jurisprudência, e construído a partir do Direito Urbanístico e do Direito Civil.

Apesar das garantias prescritas pelos diversos marcos legais nacionais, seja na Constituição Federal no seu artigo 182, seja no artigo 2º do Estatuto da Cidade e do artigo 1228 do Código Civil, o impasse hoje existente é entre a potencialidade existente neste conceito e a defasagem existente na prática de gestores municipais e do Poder Judiciário.

A disputa no início era a discussão sobre o contorno do alcance do processo de funcionalização do direito de propriedade, nos marcos de um direito civilístico patrimonialista, constituído por um direito absoluto e genérico.

De um lado estavam aqueles que entendiam que a função social era apenas limite ao exercício do direito de propriedade, de outro aqueles que concebiam que a função social era conteúdo e conseqüentemente que a sua não realização pelo proprietário implica em perda da propriedade. No campo doutrinário civilístico majoritariamente a segunda linha de concepção da função social da propriedade se impôs, não havendo seguramente avanço quanto ao marco da constitucionalização do Direito Civil.

Se a Constituição já fazia referência a uma função social da propriedade urbana, o Código de 2002 referendou esse posicionamento trazendo, nos seus artigos; explícita ou implicitamente, a garantia e os instrumentos para a sua efetivação. Com usucapião, desapropriação judicial e instituto do abandono, a justiciabilidade da função social da propriedade urbana leva para o campo do Judiciário a determinação da aplicação a cada caso concreto de conflito fundiário este instituto e seus efeitos.

Em relação à Constituição, ao contrário da função social da propriedade rural, que estabeleceu critérios e parâmetros de cumprimento, quanto à função social da propriedade urbana, delegou aos Planos Diretores a especificação dos contornos do seu exercício.

Apesar disso, no artigo seguinte, Art. 183, é estipulado que, nos casos de não utilização, não edificação e não parcelamento, poder-se-á aplicar o IPTU progressivo no tempo. Se analisarmos a partir de uma interpretação sistemática, este também de refere ao cumprimento da função social da propriedade.

Nos Planos Diretores, elaborados de forma obrigatória, de acordo com o Estatuto da Cidade, verificou-se que, com raras exceções, fazem referência à função social da propriedade.

De acordo com levantamento da Rede de Avaliação dos Planos Diretores do Observatório das Metrópoles e Ministério das Cidades, o cumprimento da função social da propriedade "pode aparecer associado à ocupação dos vazios urbanos, ao combate a especulação imobiliária por meio dos instrumentos do Estatuto, à promoção do acesso a moradia e à cidade, ao atendimento em geral da exigências da coletividade, à utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos, à preservação da qualidade de vida ou do meio ambiente, à segurança, à saúde, ao combate à apropriação privada de lucros fundiários, entre outros." (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 60) Contudo, em sua maioria, trata-se de forma genérica e sem articulação com zoneamento e uso e ocupação do solo, sem especificar sanções ao descumprimento. Em outros Planos Diretores, se postulou a delegação para leis complementares de determinar o conteúdo da função social da propriedade urbana.

Desta forma, percebe-se um vazio construído pelas gestões municipais ao não estabelecer concretamente meios eficazes da sua implementação, em constante conflito com o ordenamento jurídico constitucional.

No campo do Judiciário, as ações judiciais concernentes aos conflitos fundiários coletivos, isto é, as disputas pela posse e propriedade de um terreno, trouxeram para o âmbito jurisdicional a necessidade de posicionamento quanto à função social da propriedade urbana. De regra, estipulando o confronto entre direito à moradia adequada, a face visível da função social e o direito de propriedade. Em diversos contextos, como a propriedade privada

e a propriedade pública, ou mesmo em casos de remoções em razão de megaprojetos e megaeventos.

Mas, nesta área, também o diagnóstico não é favorável para o avanço da função social da propriedade. Em pesquisa realizada pela PUC de São Paulo, na série Pensando o Direito do Ministério da Justiça, ao analisar as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo e Paraná, se revelou o arraigado pensamento civilístico conservador sobre o direito de propriedade, na qual os fundamentos das decisões em casos de conflitos fundiários coletivos versam, em sua minoria, sobre justiça social, dignidade da pessoa humana e função social da propriedade, ainda fazendo menção expressa aos ditames do conceito de propriedade e posse do Código Civil.

Os autores da pesquisa assim concluem:

“Se retomarmos à questão da ausência de manifestação de princípios jurídicos nas decisões judiciais analisadas, pode-se refletir sobre a dificuldade que o Poder Judiciário enfrenta, em suas funções, a necessidade de suprir posturas político-sociais que possam embasar uma ação coerente dos poderes constituídos. Não podemos esquecer que os magistrados que ocupam os tribunais tiveram sua formação acadêmica e científica estruturada no direito romano, essencialmente privatístico, civilista. A inserção de novos princípios que revejam o enfoque do sistema jurídico positivado deve ser promovida e estimulada por todos os meios, de forma que estas autoridades possam ter segurança, no exercício de suas funções, que tal reenquadramento é cientificamente plausível. Ao manterem postura conservadora na escolha da doutrina que os fundamenta nos casos de conflitos coletivos fundiários, demonstram a dificuldade que o tema reveste quanto ao deslocamento do conhecimento adquirido em outras searas. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p.71- 72)

Pode-se pensar que analisar a função social da propriedade é apenas verificar a sua implicação no tocante à propriedade privada e sua proteção jurídica. Mas pensar a função social da propriedade é, em suma, pensar o Direito a Cidade.

É através da propriedade privada, que se tem o principal instrumento jurídico de manutenção da

renda fundiária da cidade e, principalmente, aquela que não atende a função social da cidade. A possibilidade de redistribuição da riqueza, de retomada da mais valia fundiária especulativa, da inversão entre os ônus e vantagens que determinados proprietários e/ou possuidores arcam numa cidade depende em grande medida da implementação da função social da propriedade urbana.

Para avançar, a função social da propriedade urbana deve deixar de ser apenas um princípio norteador que se repete em nossas legislações, do âmbito federal até o âmbito municipal, mas, sim, um instituto aplicável pelos governantes locais, em seu planejamento urbano, quando do zoneamento do uso e ocupação do solo, em seus planos de habitação e de regularização fundiária. No Judiciário, deve ser conceito manuseável pelos operadores jurídicos apontando para o seu conteúdo e sua força de lei para inverter a situação de desigualdade nas cidades. É preciso é passar do discurso a ação. Como MARICATO diz na cidade a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira. (MARICATO, 2011, P.185)

Em constante tensão temos, a construção do direito a cidade e da função social das cidades, como mecanismos que viabilizam o usufruto equitativo de todos os bens relacionados a cidade, direitos individuais e coletivos e difusos, e, em contrapartida, um direito à propriedade privada excludente, marcadamente mercantilizado, que se assenta no artifício do valor de troca dado a terra em detrimento ao valor de uso.

Os movimentos sociais, os operadores do direito, os pesquisadores devem empreender uma ressignificação da função social da propriedade em nossas cidades, tornando-a pressuposto para fundamento e análise de todas as políticas públicas urbanas de intervenção na cidade. Deste modo, pretende-se a concretização da supremacia dos interesses da sociedade, dos não proprietários diante dos interesses privados dos proprietários.

É dever do estado, em suas mais diversas facetas, a garantia da função social da propriedade, pois é de interesse público a ação governamental em casos de conflitos fundiários coletivos que apontem para interesses antagônicos entre proprietários de terra e possuidores. A sua omissão e ausência implicam no descumprimento aos ditames da Constituição Federal, do Estatuto

da Cidade e dos Planos Diretores, ensejando responsabilidade administrativa por quaisquer violações advindas dessas situações.

Entretanto, a função social da propriedade não pode ser um conceito estático, mas sempre revisto pela sociedade, e, por isso, a importância de se garantir a participação popular nas decisões quanto a este tema e os demais atinentes ao planejamento urbano. Reforçando, espaços e instrumentos com poder deliberativo, por meio da participação direta das pessoas em reuniões, fóruns, audiências e conferências, como também a participação de diferentes coletividades (sindicatos, associações, organizações e movimentos sociais etc.) nas esferas públicas de gestão das políticas. Um processo de gestão participativa para a discussão sobre função social que permita o entendimento e por final, a decisão, de todos e todas na cidade, mas que reverta e explicita que, no momento da deliberação, nem todos são iguais, havendo uma desigualdade de saída, principalmente daqueles a que são negados o direito à cidade em função do processo de privatização da vida nas cidades.

Aos gestores, os instrumentos já estão disponíveis para a efetivação da função social da propriedade urbana, restando apenas a decisão para iniciar aquilo a que chamamos de Reforma Urbana, uma cidade para todos e todas. O momento é agora, e talvez se as revisões de

Planos Diretores, que vão se seguir nos próximos anos, se focarem apenas neste tópico poderão contribuir para avançar com o impasse do acesso a terra urbanizada nas cidades. Ao Judiciário talvez ainda falta algumas mudanças estruturais quanto à formação acadêmica ou mesmo de pequenas alterações quanto aos procedimentos de resolução de conflitos fundiários coletivos, que poderiam ser sanados com o recente processo de reforma do Código de Processo Civil, em especial no tocante aos processos que envolvam reintegrações de posse.

Por outro lado, a sociedade deve se conscientizar para uma mudança de paradigma, menos privatista, mais coletivo de gestão do território e da terra nas cidades.

Referências Bibliográficas:

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petropolis: Editora Vozes, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Série Pensando o Direito 07/2009 (Conflitos Coletivos sobre a posse e propriedade sobre bens imóveis). Brasília: PUC-SP, PNUD, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTADON, Daniel Todtmann. Os planos diretores municipais pós-estatuto das cidades: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

Artigo 2: Gestão Democrática

Cledir da Conceição Lopes⁸

Leda Velloso Buonfiglio⁹

Gilmar Xavier Ávila¹⁰

A gestão democrática das cidades brasileiras foi uma conquista da sociedade civil organizada, principalmente dos movimentos sociais urbanos e associações de classe, que na década de 1970, reconduziram o direito e a liberdade política de reivindicar à cidade e à moradia.

Com o fim do Golpe Militar em 1984, os movimentos sociais protagonizaram mudanças fundamentais, consolidadas nos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal que instituíram a função social da propriedade e da cidade.

A gestão democrática das cidades, assim, significou o poder de participação e de decisão dos diferentes segmentos sociais na formulação e construção de intervenções urbanas, sendo um importante passo para a diminuição do poder hegemônico do mercado e da propriedade privada.

No campo institucional e político, ocorreram vários avanços como o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, Conferências das Cidades e a obrigatoriedade de Conselhos Municipais e Planos Diretores Participativos.

No entanto, apesar dos avanços, nos últimos anos, intensificou-se a hegemonia dos agentes capitalistas sobre a produção do espaço urbano. Há de fato, uma perda de ordem política no debate sobre a produção da cidade na medida em que o mercado continua sendo o protagonista da (des)organização do espaço urbano. Quando o livre mercado age na definição de infraestruturas urbanas e empreendimentos habitacionais descolado de um planejamento territorial de Estado, não há lugar para a gestão democrática nem para a participação popular.

Nesse mesmo contexto, tem ocorrido uma descaracterização da luta popular pela cidade e pela moradia. Por consequência, a gestão democrática instaura uma contradição. Se por um lado, ela traz o empoderamento de grupos sociais populares, por outro, ela pode gerar fragmentações no próprio campo de luta. Essas fragmentações ocorrem pela inserção de temas da luta popular nos aparelhos de Estado, gerando a burocratização e o enquadramento da gestão democrática em políticas

públicas. O processo de cooptação e apropriação política, a partir da aproximação constante entre movimentos sociais e partidos políticos, transformou os movimentos em protagonistas e gerenciadores de políticas públicas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida.

Portanto, a luta torna-se institucional e realiza-se em etapas de um novo processo absorvido, incorporado e controlado pelo Estado com a influência de promotores imobiliários.

Na cidade de Rio Grande os canais de participação e de gestão democrática sempre foram restritos. Em 2008, com a construção do Plano Diretor Participativo e com as exigências de construção de Conselhos Municipais, como o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, tal estrutura sofreu reformulações.

Todavia, os resultados não foram perenes, uma vez que os movimentos sociais e os diferentes segmentos da sociedade civil continuam não participando dos processos de decisão sobre a produção da cidade.

A garantia de controle social e gestão democrática sobre a produção da cidade não deve se restringir à participação popular fragmentada e pontual em Conselhos Municipais ou em Audiências Públicas. Em nossa concepção, a participação popular e a gestão democrática das cidades significa a legítima apropriação do conhecimento sobre os processos e os agentes sociais que produzem o espaço urbano.

Um espaço urbano realmente público e democrático é a extensão de poder aos grupos sociais populares, no que tange à participação efetiva no debate e na ação sobre os impactos dos processos de reestruturação urbana. Por conseguinte, os grupos sociais populares devem se organizar e, em última instância, apresentar outras formas de conceber o espaço urbano, desenvolvidas na lógica da coletividade e da solidariedade, representadas pela habitação de interesse social e pela função social da cidade e da propriedade. U m a v e z q u e a segregação e a desigualdade social se espacializam no território em áreas residenciais tão distintas por diferentes faixas de renda e grupos sociais, seria

progressista permitir aos grupos sociais populares, organizados em movimentos sociais, associações de bairros, outras entidades ou até mesmo individualmente, a participação em decisões políticas sobre a justa distribuição dos meios coletivos urbanos (habitação, saneamento, hospitais, escolas, pavimentação).

A população pobre que historicamente foi expropriada, espoliada e que sobrevive precariamente na posse e na autoconstrução da moradia tem o direito de se apropriar do conhecimento dos processos de produção do espaço urbano. Mais do que se apropriar do conhecimento técnico produzido alhures, estranhos e avessos à comunidade seria coerente com o discurso da gestão democrática da cidade, possibilitar estudos, planos e projetos locais de bairros pensados para e pela própria comunidade rompendo com a visão tecnicista da cidade do pensamento único.

É necessário construir a democracia ou o sistema democrático de participação, envolvendo, sobretudo, o poder de decidir, pensar e conhecer as dinâmicas de produção do espaço urbano visando equilibrar o poder entre os diferentes agentes sociais produtores do espaço. É necessário colocar em relevo outras formas de racionalidade territorial, pautadas na necessidade de habitar e no valor de uso do espaço.

Faz-se imperativo desenvolver políticas habitacionais, de saneamento, de regularização fundiária e de mobilidade urbanas, a partir da concepção espacial e da lógica dos grupos sociais populares, na contramão de projetos de caráter funcionalista e economicista. Democratizar o espaço urbano é aceitar as ideias e os projetos de habitar o espaço, elaborados por associações de bairros, organizações de moradores e movimentos sociais. É necessário pensar e praticar a possibilidade de moradores de bairros populares, associações de trabalhadores e movimentos sociais, aliados aos profissionais do espaço urbano, como geógrafos, arquitetos e cientistas sociais, projetarem a produção do espaço urbano residencial, numa lógica coletiva e educativa, pensando a cidade a partir da solidariedade. Essa é uma estratégia de resistência.

Portanto, a produção do espaço urbano, a produção do espaço da moradia e afinal, a produção dos espaços de vida devem ser legitimados plenamente com os grupos sociais populares.

Logo, no atual cenário político, os grupos sociais populares podem ser agentes construtores de projetos de urbanização e de produção de espaços residenciais. Desta forma, resta dizer que a reivindicação não está no horizonte, mas, antes no cotidiano, na apropriação do espaço urbano da vida diária, material e política.

7 Análise Crítica

avaliação e perspectivas

Sobre o planejamento e gestão da cidade

O problema do crescimento das cidades a partir de dispositivos de incentivo ao desenvolvimento não é novidade no Brasil e no mundo. Cidades inteiras se produziram por processos migratórios do campo para a cidade impulsionado pela industrialização e que ocasionaram uma urbanização capitalista e, por consequência, excludente, pois expulsou os pobres dos territórios com a melhor infraestrutura, melhor topografia, melhor paisagem, etc. Associa-se à este contexto uma incapacidade pública de gerir o solo urbano primando pelo interesse público e coletivo da cidade. Essa ineficiência pode ser traduzida na existência de políticas públicas insuficientes, fragmentadas, e que acentuam o problema ao não conseguirem romper com a exclusão que as práticas usuais promovem. No contexto de Rio Grande, esse quadro se torna latente quando a cidade é tomada por um conjunto de investimentos e projetos, traduzidos em plataformas, estaleiros, indústrias, complexos urbanísticos etc.

Rio Grande cumpriu com a sua obrigação ao elaborar a Lei nº 6.787 de 2009 – Plano Diretor - no entanto ele não traduz uma estratégia de desenvolvimento urbano calçado nos princípios constitucionais da função social da propriedade, da gestão democrática e da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, tripé do desenvolvimento sustentável nas cidades, visto que incorpora os instrumentos, mas não os regulamenta, altera e cria zoneamento sem processos de debate participativo, e não divide os ônus do processo de urbanização com aquelas que detêm o capital e estão impulsionando o crescimento “desregrado” da cidade. Nesta lógica, a cidade cresce nos rumos determinado pelo capital.

O processo de desenvolvimento impõe à cidade uma necessidade eminente de se reestruturar. Sua configuração espacial e localização geográfica impulsionaram um superadensamento e uma dinâmica cotidiana convergente para o centro da cidade, que geograficamente está na ponta de uma península. Esta conjuntura espacial torna a zona Oeste da cidade a alternativa para aliviar esta estrutura urbana inchada.

Tem-se, assim, na descentralização uma estratégia. Direcionar o crescimento para outros setores se torna uma alternativa lógica e coerente. A questão que se aponta é com relação a forma de como isso esta ocorrendo e que resultado isso pode gerar para Rio Grande. Os elementos urbanísticos que estão sendo utilizados como dispositivo para o processo de urbanização descentralizada são os “complexos urbanísticos”. Foram identificados quatro em Rio Grande, do tipo que envolve prédios comerciais, residência, shoppings, centros de comércio e serviços e cultura. Esses complexos, murados e desarticulados da cidade, têm público certo e não são aos mais pobres. Para os mais pobres, é ofertado as AEIS, que, na sua maioria, são periféricas, em espaços desprovidos de qualquer infraestrutura e que servem para atender a empreendimentos habitacionais produzidos em escala, tipo Cidade de Águeda. Rio Grande, como vimos, tem várias AEIS demarcadas no entorno da Cidade de Águeda, ao mesmo tempo em que os projetos em franco processo de crescimento da cidade estão prevendo a expulsão das famílias que hoje estão “atrapalhando o desenvolvimento” da cidade. Tem-se aí duas tipologias urbanas adotadas como dispositivos para impulsionar a descentralização do crescimento: os complexo urbanísticos e os loteamentos populares em escala.

Qualquer uma das “tipologias urbanas” adotadas tem problemas. Primeiro porque ambos segregam

espacialmente a cidade. Criam territórios sectários que pouco dialogam com a cidade e nada dialogam entre si. São verdadeiros territórios de classe, onde os mais ricos se isolam dos mais pobres transferindo todas as relações sociais para dentro de bolhas altamente restritivas e altamente vigiadas, os tais Complexos Urbanísticos. De outra sorte, os territórios do interesse social completamente desprovidos da infraestrutura mínima para o desenvolvimento do ser humano e onde a moradia é tratada como número e não como um direito ser garantido pelo Estado. Cidade de Águeda e os investimentos futuros de moradia popular, que preveem mais de 5 mil unidades habitacionais em um único lugar, financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida com orientação pautada no interesse privado são exemplos desta dura realidade no município de Rio Grande.

Sobre os Megaprojetos de Desenvolvimento na cidade

Desde o ano de 2007, entidades e movimentos sociais de Rio Grande e seus parceiros vêm acompanhando e denunciando violações decorrentes de expansão portuária na cidade. Desde então, o que se observa é que os investimentos só fizeram aumentar agregando outros indiretos e causando mais impacto de ordem estrutural. Em nível regional, sabe-se que a região do Sul do estado do Rio Grande do Sul é historicamente uma região que sempre sofreu com a falta de investimentos públicos e privados direcionados à geração de emprego e renda para as pessoas. Obviamente que tais investimentos que venham a trazer desenvolvimento para a região são importantes e estratégicos para a região. No entanto, esses investimentos devem vir casados com concretas melhorias nas condições de vida das pessoas, e mais ainda, na capacidade de inclusão cada vez maior das pessoas nas cidades.

É forçoso considerar que a expansão portuária, mesmo dentro de um programa nacional governamental de aceleração do crescimento, na forma que está sendo implementada, está promovendo crescimento econômico com a flagrante ameaça de grandes perdas sociais, tanto para as comunidades locais afetadas diretamente pelo chamado projeto desenvolvimentista como também para a cidade de Rio Grande, considerando que esta talvez não esteja suficientemente preparada, no que tange a políticas públicas e a infraestrutura urbana, para atender às demandas ocasionadas pelo rápido crescimento que já se percebe na cidade e na região, impulsionado pela expansão portuária – Relatório da Plataforma DHESCA – 2013- Missão Rio Grande.

Definitivamente, a cidade de Rio Grande não estava preparada para comportar tamanha velocidade de desenvolvimento causada pelo processo de expansão portuária. Questões estruturais que já eram problemáticas na cidade, como saneamento, acesso à moradia, regularização fundiária, qualificação profissional, transporte e saúde, foram agravadas com a expansão portuária e todos seus derivados. Importante destacar que investimentos desta envergadura, impulsionados pelo poder público, mesmo quando vinculados a um projeto de desenvolvimento nacional, somente trazem desenvolvimento para o país quando geram desenvolvimento econômico e social para as cidades e seus moradores. Não podem violar direitos humanos. Na prática, o que se vê, na cidade de Rio Grande, são dois programas federais importantes atuando de forma complementar, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa. Minha Vida: um despeja, o outro reassenta.

Na escala municipal, se vê uma atuação fragmentada e frágil no que tange à proteção dos direitos destas famílias. Desde o início do projeto expansionista, muito pouco foi feito para as famílias atingidas: levantamentos topográficos e socioeconômicos para fins de regularização fundiária em áreas atingidas que sequer foram reconhecidas por AEIS e que têm direito à moradia reconhecido no ordenamento jurídico urbano

brasileiro, projetos habitacionais insalubres, baixíssimos investimentos em saneamento básico e uma rede de atendimento social debilitada para atender a aqueles que foram expulsos para as regiões mais periféricas entendida. As iniciativas identificadas partiram de grupos e entidades ligados à universidade e ao movimento de luta pela moradia.

Mesmo diante de um conjunto importante de normas que defendem a ampla participação da comunidade, a gestão democrática das cidades e o acesso à informação, o que se observou em Rio Grande, foi uma forte falta de informação, principalmente para aqueles que serão os mais atingidos e que, em nome do desenvolvimento perdem as suas casas, como o que acontece no bairro Getulio Vargas e Santa Teresa.

A implementação dos megaprojetos de desenvolvimento relacionados à expansão portuária não veio casada com a discussão de como esses projetos seriam implementados na prática desde o ponto de vista dos afetados pelos projetos. Um tema que é muito central na implementação desses projetos é o da posse das comunidades sobre a área em que residem. A maioria das comunidades afetadas pelos empreendimentos existem há 100 anos no mesmo local e nem por isso o seu direito à posse é reconhecido como um direito a ser respeitado pelos poderes públicos. O que se vê, na verdade, são reiterados processos de desqualificação da posse dessas comunidades com o argumento de que as pessoas não detêm nenhum título sobre suas moradias e sobre a terra que ocupam e que, por isso, estariam num contexto de lacuna de direitos, sujeito à aplicação de qualquer tipo de política pública. Isso não acontece somente na cidade de Rio Grande, mas também em todas as cidades brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 já deu condições de reconhecimento da posse em área pública e em área privada em todo o território nacional, quando reconheceu no seu Art. 182 e segs. o Usucapião Especial Constitucional Urbano e a Concessão Especial para fins de Moradia. Já o Estatuto da Cidade prevê as condições e requisitos para o reconhecimento desses direitos de posse. O Código Civil Brasileiro também reconhece o fato da posse como garantidor de direitos. Porém, não é o que acontece na colocação em prática dos projetos de desenvolvimento em Rio Grande, quando se verifica que as poucas moradias construídas para reassentamento são moradias que não garantem a habitabilidade e não reconhecem a posse anterior que, muitas vezes, era sob área de metragem quadrada muito superior à que é ofertada pelo poder público local e não abriga o número de pessoas das famílias em muitos casos.

É importante considerar que os imóveis construídos para reassentamento na mesma região, vide casos do bairro Getulio Vargas e também bairro Santa Teresa, demonstra-se um reconhecido avanço, no entanto, eles não dialogam com a questão da habitabilidade, nem tampouco reconhecem a qualidade da posse exercida como um critério a ser seguido na hora do reassentamento.

Os poderes públicos, em geral, perdem uma grande oportunidade de garantir do próprio investidor contrapartidas para os investimentos recebidos pela cidade e dos quais esse mesmo investidor será o maior beneficiário. Se o investidor público ou privado precisa de área de terras para implementar o seu projeto na área do porto, e a mesma está ocupada por moradias, seria importante compactuar com o investidor contrapartidas também sociais, em nível de indenizações prévias e justas, regularização fundiária, reassentamentos com dignidade para os afetados.

Diante das análises e conclusões apresentadas, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, apresenta as seguintes recomendações aos governos, sociedade civil, movimentos sociais e comunidades de Rio Grande:

Recomendações ao Governo Federal:

1. Condicionar o recebimento de recursos federais para a implementação de projetos de desenvolvimento: a) com o respeito aos padrões internacionais de direitos humanos relacionados às comunidades tradicionais, ao direito à moradia digna, ao direito ao desenvolvimento e a não realização de remoções; b) a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001;
2. Criação de instância em nível federal que efetue o monitoramento da implementação desses projetos de desenvolvimento desde a ótica do respeito aos direitos humanos;
3. Garantir a regularização fundiária das terras da União em nome de seus moradores, nos termos do que prevê a Lei 9636/98, altera pela Lei 11481/2007;
4. Garantir a avaliação e fiscalização pela Caixa Econômica Federal, agente da União em todos os estados do território nacional, dos projetos habitacionais, de infraestrutura e técnicos sociais desde o ponto de vista da qualidade, da efetividade e do respeito aos direitos humanos – vide Cidade de Águeda.

Recomendações à Superintendência do Porto do Rio Grande

1. Garantir que os moradores que residem dentro dos limites da área de intervenção do Superporto de Rio Grande participem das definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto – PDZ, previsto pela Medida Provisória nº 595, de 6 de Dezembro de 2012 que alterou a anterior Lei 8.630/93.

Recomendações ao Governo Municipal:

1. Regularizar e implementar os instrumentos jurídicos e urbanísticos que visam o cumprimento da função social da propriedade e a recuperação da mais valia fundiária visando a constituição de um estoque de terra para a demanda habitacional futura e a estruturação do território;
2. Regularizar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) para impor um maior controle do uso do solo. O município vem licenciando ambientalmente os projetos de impacto local e na falta de regulamentação não dispõe de mecanismos institucionais para garantir medidas mitigadoras e/ou compensatórias ambientais e sociais dos impactos gerados por todo os tipos de empreendimentos existentes em Rio Grande;
3. Garantir o direito à moradia das famílias em ocupação histórica, reconhecendo as suas posses e gravando seus territórios como de interesse social – AEIS;
4. Mapear as comunidades pesqueiras afetadas pela expansão portuária na cidade do Rio Grande e realizar estudos e projetos concretos que viabilizem a atividade pesqueira dessas comunidades do mesmo modo que faziam anteriormente à expansão do Porto;
5. Revisar o Plano Diretor numa perspectiva estratégica integrando o planejamento territorial, o ambiental e o cultural bem como o perfil econômico do município de Rio Grande;
6. Revisar a qualificar a planta de valores do município colocando-a em concordância com a realidade territorial e de mercado, visando o fortalecimento dos fundos que financiam as políticas urbanas e habitacionais em conformidade com as Diretrizes dada pela Portaria 511 de 07 de Dezembro de 2009 que trata sobre o Cadastro Territorial Multifinalitário;

7. Elaborar um plano de uso e ocupação para o centro da cidade que detém um potencial de renovação e ocupação composto por prédios antigos fabricas desocupadas com o objetivo de identificar suas potencialidades e as alternativas mais viáveis de utilização envolvendo os diferentes usos urbanos, em especial a moradia incluindo também aspectos referentes à mobilidade urbana neste território;

8. Democratizar a formulação e tomada de decisões sobre planos, políticas e programas de gestão urbana, de forma a facilitar o acesso à informação, a promoção de consultas públicas, audiências populares, a partir do reconhecimento dos diversos agentes sociais que atuam no processo de desenvolvimento urbano;

9. Instituir Comissão Municipal de Regularização Fundiária envolvendo representantes de todas as comunidades de Rio Grande em áreas que são objeto de regularização fundiária além de entidades da sociedade civil compromissadas com o processo;

Recomendações Específicas da Relatoria do Direito Humano à Cidade em relação as comunidades visitadas na Missão

I. Bairro Getúlio Vargas

a) Garantia de informações qualificadas para os moradores que estão em processo de reassentamento, como o número e quais famílias serão reassentadas , onde serão reassentadas e sobre os projetos habitacionais - tipologias;

b) Garantia de regularização fundiária das famílias que não serão reassentadas e que permanecerão no Bairro Getúlio Vargas;

c) Imediata garantia de infraestrutura básica e condições de moradia digna sem riscos à vida e à saúde das famílias que estão localizadas no perímetro que será objeto de reassentamento;

II. Bairro Santa Teresa

a) Discussão imediata das tipologias de moradia existentes no Bairro e definição de critérios diferenciados para cada família atingida pela remoção, como por exemplo, indenização pecuniária e reassentamento sem qualquer ônus para o reassentado;

b) Rever o estudo de Impacto Ambiental realizado para definir os impactos diretos e indiretos da expansão do Porto para os pescadores tradicionais;

III. Cidade Águeda

a) Reconstrução de todo o Loteamento, mediante captação de recursos pelo Município perante o governo federal;

b) Instalação de infra-estrutura mínima no loteamento com o objetivo de se evitar doenças no local e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Essas medidas deverão ser adotadas em conjunto com os moradores;

c) Suspensão imediata dos processos de despejos existentes no local e início de formulação de políticas de inclusão na cidade dessas famílias ameaçadas de despejo;

IV. Barra Nova/BarraVelha

a) Suspensão imediata do processo de reintegração de posse promovido pelo Porto contra os moradores localizados a 50m da margem do estuário do Porto na comunidade Barra Velha;

- b) Finalização do processo de regularização fundiária em curso na Barra Velha, com a entrega dos títulos preferencialmente em nome das mulheres;
- c) Discussão imediata com a comunidade e o Porto das tipologias de ocupação do solo existentes na Barra Nova, mais especificamente tamanho dos terrenos ocupados, e valor investido nas casas;
- d) Reconhecimento de critérios diferenciados na compensação das famílias da Barra Nova em função da remoção em andamento, tais como indenização pecuniária e reassentamento sem custos;
- e) Início do processo de regularização fundiária da Barra Nova a exemplo da Barra Velha.

(1) PEREIRA, C.M. Memórias de um balneário: patrimônio edificado do Cassino. Rio Grande: Salisgraf, 2005. 94 p. e PINHEIRO, M.T.G. A fundação do balneário Cassino ao final do século XIX e sua expansão e transformação no decorrer do século XX. Dissertação de mestrado em Geografia. Florianópolis: UFSC, 1999. 118 p.

(2) Lei Federal nº 8.630/93, define que o porto organizado é aquele construído e aparelhado para atender as necessidades da navegação, da movimentação de passageiros, ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária.

(3) Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos, Brasília, 2002, p. 38.

(4) Segundo informações da Prefeitura Municipal de Rio Grande com base nos projetos em aprovação no município em 2012.

(5) Dados da Latus Consultoria, Pesquisa e Assessoramento de Projetos LTDA, acessado em www.latus.com.br

(6) Professor de Geografia no Instituto de Ciências Humanas e da Informação e pesquisador do Núcleo de Análises Urbanas da Universidade Federal do Rio Grande;

(7) Relator Nacional do Direito a Cidade da Plataforma Dhesca Brasil, professor de Direitos Humanos do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal do Paraná.

(8) Militante da reforma urbana da cidade de Rio Grande;

(9) Geografa e militante da reforma urbana da cidade de Rio Grande;

(10) Liderança do Movimento Nacional de Luta pela Moradia da cidade de Rio Grande;

Centro de Direitos Econômicos e Sociais



CDES

Direitos Humanos

Centro de Direitos Econômicos e Sociais



CDES

Direitos Humanos