



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA  
NÚCLEO DE GERENCIAMENTO COSTEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO



HENRIQUE VAZ LOREA

Norma Jurídica e Território: Políticas Públicas para Fins de Moradia na Zona  
Costeira.  
Estudo de Caso sobre as Áreas de Expansão do Porto do Rio Grande no  
Município de Rio Grande - RS

Rio Grande, RS  
2018

HENRIQUE VAZ LOREA

Norma e Território: Políticas Públicas para Fins de Moradia na Zona Costeira.  
Estudo de Caso sobre as Áreas de Expansão do Porto do Rio Grande no  
Município de Rio Grande - RS

Versão Original

Dissertação apresentada ao Instituto de Oceanografia da Universidade Federal do Rio Grande para obtenção do título de Mestre em Gerenciamento Costeiro pelo Programa de Pós-graduação em Gerenciamento Costeiro.

Área de Concentração:

Gerenciamento Costeiro Integrado

Linha de Pesquisa:

Políticas Públicas e Governança Marinha e Costeira

Orientador:

Prof. Dr. Marcelo Vinicius de la Rocha  
Domingues

Rio Grande, RS

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade Federal do Rio Grande. Instituto de Oceanografia)

L868n Lorea, Henrique Vaz.

Norma e território: políticas públicas para fins de moradia na zona costeira. Estudo de caso sobre as áreas de expansão do Porto do Rio Grande no município de Rio Grande - RS / Henrique Vaz Lorea. – 2018. 83p.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro, Rio Grande/RS, 2018.

Orientador: Dr. Marcelo Vinicius de la Rocha Domingues.

1. Direito Social 2. Moradia 3. Zona Costeira 4. Rio Grande - RS  
5. Gerenciamento Costeiro I. Domingues, Marcelo Vinicius de la Rocha  
II. Título.

CDU 347.171

Nome: Lorea, Henrique Vaz

Título: Norma e Território: Políticas Públicas para Fins de Moradia na Zona Costeira.  
Estudo de Caso sobre as Áreas de Expansão do Porto do Rio Grande no Município de  
Rio Grande - RS

Dissertação apresentada ao Instituto de Oceanografia da Universidade Federal do Rio Grande para obtenção do título de Mestre em Gerenciamento Costeiro pelo Programa de Pós-graduação em Gerenciamento Costeiro.

Área de Concentração:

Gerenciamento Costeiro Integrado

Aprovado em: <22/05/2018>

### **Banca Examinadora**

Prof. Dr. Marcelo Vinicius de la Rocha Domingues, FURG

\_\_\_\_\_

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dione Iara Silveira Kitzmann, FURG

\_\_\_\_\_

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Clara Correa Henning, UFPEL

\_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal do Rio Grande, pela oportunidade de estudar e adquirir conhecimento. Aos coordenadores e colegas da Coordenação da Frota Oceanográfica Paulo Ricardo Freitas de Almeida, Jairo Fernando de Lima Coelho e Antônio Giovani Martins Ferreira pelo apoio. Ao Instituto de Oceanografia e ao Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro por prover esse programa de mestrado e ao Governo Federal que valoriza a universidade pública.

A todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro, pela amizade e companheirismo que tornaram essa jornada muito mais fácil e agradável, em especial ao amigo Renan, bem como a todos os professores por compartilharam seus conhecimentos em aula.

Agradeço ao Senhor ex-Secretário Municipal de Coordenação e Planejamento, por toda ajuda provendo o diálogo com a Prefeitura Municipal de Rio Grande, fundamental para a realização desse trabalho.

Aos amigos, que de alguma forma contribuíram e incentivaram na conclusão de mais essa etapa em minha formação profissional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Vinicius de la Rocha Domingues, por aceitar o convite de enfrentar esse desafio de construir essa dissertação, por toda ajuda com seu conhecimento, disponibilidade, compreensão, profissionalismo e amizade.

Por fim, agradeço a minha família, por estar sempre me apoiando em minhas escolhas.

## RESUMO

LOREA, Henrique Vaz. Norma e Território: Políticas Públicas para Fins de Moradia na Zona Costeira. Estudo de Caso sobre as Áreas de Expansão do Porto do Rio Grande no Município de Rio Grande – RS. 83 p. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento Costeiro) – Instituto de Oceanografia, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018.

O direito social à moradia é um tema abarcado pelos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos e pelo ordenamento jurídico pátrio. No entanto, é um direito que passa por problemas ao ser provido à população brasileira, bem como passa por problemas na busca de soluções. Buscou-se analisar essa questão com foco espacial na zona costeira, utilizando como estudo de caso o Programa de Reassentamento de Famílias Ocupantes de Áreas Necessárias à Expansão Portuária, elaborado pela Prefeitura Municipal do Rio Grande – RS, no qual uma mesma área ocupada por moradias irregulares é também de interesse do Porto do Rio Grande para manter suas operações. Realizando pesquisa bibliográfica e documental pesquisou-se no ordenamento jurídico brasileiro leis que abordam as questões do direito social à moradia e zona costeira a fim de averiguar como o tema da moradia está sendo conciliado com a zona costeira, tendo em vista a dinâmica específica dessa região que provem muitas possibilidades de uso e com alta densidade populacional, gerando conflitos de uso pelo espaço. Para analisar o estudo de caso foi realizada entrevista com servidor da Prefeitura Municipal do Rio Grande que trabalhou na construção do projeto e na constituição inicial do empreendimento. Percebeu-se a importância da articulação entre os três níveis de governo, a relevância do município para solucionar o tema, bem como a do Plano Diretor Municipal. Espera-se que o estudo possa servir como apoio aos órgãos públicos e a sociedade para no futuro prover moradias com dignidade à população que está desprovida deste direito na zona costeira.

Palavras-chave: Direito social. Moradia. Zona Costeira. Rio Grande - RS. Gerenciamento Costeiro

## **ABSTRACT**

LOREA, Henrique Vaz. Rule and Territory: Public Policies for the Purposes of Housing in the Coastal Zone. Case Study on the Expansion Areas of the Port of Rio Grande in the Municipality of Rio Grande – RS. 83 p. Thesis (Master of Science in Coastal Management) – Oceanography Institute, Federal University of Rio Grande, Rio Grande, 2018.

The social right to housing is a subject covered by international treaties and conventions on human rights and by the legal order of our country. However, it is a right that passes through problems when being provided to the Brazilian population and as well as going through problems in the search for solutions. The objective of this study was to analyze this issue with a spatial focus in the coastal zone, using as a case study the Resettlement Program of Occupiers Occupying Areas Necessary for Port Expansion, prepared by the Municipal Government of Rio Grande – RS, in which the same area occupied by irregular housing is also of interest to the Port of Rio Grande to maintain its operations. A bibliographical and documentary research was carried out in the Brazilian legal system, laws that deal with issues of social right to housing and coastal zone in order to find out how the theme of housing is being reconciled with the coastal zone, given the specific dynamics of that region which proves many possibilities of use and with high population density, generating conflicts of use by the space. To analyze the case study, an interview was conducted with a server from the Rio Grande City Hall, who worked on the construction of the project and the initial constitution of the project. It was noticed the importance of the articulation between the three levels of government, the relevance of the municipality to solve the theme, as well as the Municipal Master Plan. It is hoped that the study could serve as a support to public agencies and society in the future to provide housing with dignity to the population that is deprived of this right in the coastal zone.

Keywords: Social law. Home. Coastal Zone. Rio Grande - RS. Coastal Management

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| 1. Localização das áreas de reassentamento na zona portuária .....                              | 17 |
| 2. Molhes da Barra do Rio Grande e canal de navegação .....                                     | 54 |
| 3. Vista aérea do Porto Novo .....  | 55 |
| 4. Vista aérea do Bairro Getúlio Vargas contíguo ao Porto Novo .....                            | 57 |
| 5. Localização das áreas ocupadas irregularmente em zona portuária .....                        | 62 |
| 6. Vista aérea do Pátio Automotivo da GM no Porto Novo fronteiro ao Bairro Getúlio Vargas ..... | 63 |
| 7. Residencial Getúlio Vargas I .....   | 67 |
| 8. Residencial Getúlio Vargas II .....  | 68 |
| 9. Retirada das primeiras famílias junto ao muro do Pátio Automotivo da GM no Porto Novo .....  | 68 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| 1. Objetivos específicos relacionados a metodologia utilizada ..... | 19 |
| 2. Síntese das etapas do Programa .....                             | 66 |
| 3. Síntese da relação norma/território presente no Programa .....   | 76 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**BNH** – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

**COHABS** – COMPANHIAS DE HABITAÇÃO POPULAR

**CRAS** – CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**FEPAM** – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

**FGTS** – FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

**GERCO** – GERENCIAMENTO COSTEIRO

**GM** – GENERAL MOTORS

**IAP** – INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

**IBAMA** – INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE RECURSOS E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

**IBGE** -

**MMA** – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

**MN** - MILHAS NÁUTICAS

**OGU** – ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

**ONG** – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

**PAC** – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

**PMDB** – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

**PNGC** – PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

**PPI** – PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INVESTIMENTOS

**PSDB** – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

**PT** – PARTIDO DOS TRABALHADORES

**RS** – RIO GRANDE DO SUL

**SBPE** – SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO

**SPU** – SECRETARIA DE PATRIMONIO DA UNIÃO

**SUPRG** – SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DO RIO GRANDE

**UCPEL** – UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO.....   | 13 |
| 2. OBJETIVOS E QUESTIONAMENTOS .....   | 15 |
| 3. ÁREA DE ESTUDO .....  | 16 |
| 4. METODOLOGIA.....  | 17 |
| 5. REFERENCIAL TEÓRICO.....  | 20 |
| 5.1. Norma e Território.....   | 20 |
| 5.2. Do Direito Social à Moradia .....   | 22 |
| 5.2.1. Da Garantia dos Direitos Sociais .....  | 27 |
| 5.2.2. O Desenvolvimento Urbano na Constituição Federal de 1988.....   | 32 |
| 5.2.3. Planos Diretores e Estatuto das Cidades .....   | 33 |
| 5.2.4. Políticas Públicas para a Moradia na Zona Costeira .....  | 34 |
| 5.2.5. O Estatuto das Cidades .....  | 39 |
| 5.2.6. O Projeto Orla .....  | 41 |
| 6. ESTUDO DE CASO .....  | 44 |
| 6.1. A Urbanização na Zona Costeira Brasileira .....   | 44 |
| 6.2. Conflitos Urbanos pela Moradia no Brasil .....  | 49 |
| 6.3. Relações Porto-Cidade em Rio Grande: do Muro à Moradia .....  | 53 |
| 6.3.1. Porto do Rio Grande: um Século de Porto Novo .....  | 53 |
| 6.3.2. O Bairro Getúlio Vargas .....   | 55 |
| 6.3.3. Do Muro à Moradia .....   | 59 |
| 7. Programa Expansão Portuária do Porto do Rio Grande – RS/Programa de<br>Reassentamento de Famílias Ocupantes de Áreas Necessárias à Expansão<br>Portuária..... | 60 |
| 8. RESULTADOS .....  | 72 |
| 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 77 |

|   |    |
|---|----|
| 10. REFERÊNCIAS .....   | 79 |
| 11. APÊNDICE – Roteiro de Entrevista com o Gestor Municipal ..... | 82 |

## 1. INTRODUÇÃO

A Zona Costeira brasileira, estabelecida como patrimônio nacional no parágrafo 4º do art. 225 da Constituição Federal, compreende uma faixa que se estende por mais de 8.500 km voltados para o Oceano Atlântico, considerando os recortes litorâneos, como baías e reentrâncias. O litoral brasileiro está localizado nas zonas intertropical e subtropical, estende-se latitudinalmente desde os 4°30' N até os 33°44' S.

De acordo com o Decreto Nº 5.300/2004, que regulamenta a lei 7.661 de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a zona costeira brasileira corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

- 1) Faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;
- 2) Faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

A Zona Costeira possui largura terrestre variável, compreendendo 395 municípios distribuídos em 17 estados costeiros. Inclui ainda o mar territorial, correspondente à faixa marinha de 12 milhas náuticas (mn), ampliando a área para 514 mil km<sup>2</sup> (MMA:2016).

O processo histórico de ocupação da zona costeira brasileira seguiu um padrão inerente às áreas coloniais americanas. O colonizador europeu chegou inicialmente nas novas terras americanas por via marítima, estruturando os primeiros núcleos de povoamento nas zonas litorâneas, a partir dos quais, todos os fluxos de colonização do Novo Mundo passaram a articular as hinterlândias exploradas com as rotas oceânicas que alavancavam tais explorações (MORAES, 1999).

Em síntese, foi a partir da estruturação das primeiras cidades portuárias que os territórios continentais foram construídos e forjaram, posteriormente, os Estados nacionais americanos, dentre os quais o Brasil. Desde o início, todo o movimento de ocupação e desenvolvimento da colônia pelos portugueses se deu na zona costeira e a partir dela, processo este que se consolidou ao longo dos últimos cinco séculos.

Como observa Moraes (1999), alguns desses lugares aparecem até hoje como núcleos das áreas de adensamento na ocupação contemporânea do litoral brasileiro. É o caso da cidade portuária de Rio Grande, núcleo urbano fundador do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010), 26,6% dos 197 milhões de habitantes que compunham a população brasileira naquele ano viviam nos 395 municípios costeiros, totalizando pouco mais de 52 milhões de habitantes residindo na zona costeira.

Produto histórico desse processo de concentração espacial da população brasileira no litoral, somado ao também histórico problema da concentração de renda, que faz do Brasil uma das sociedades modernas mais desiguais, é a exclusão social de milhões de brasileiros, para os quais, não há “direito à cidade”, que lhes nega o acesso à moradia na medida em que o solo urbano, conforme Corrêa (1989) encontra-se apropriado pelos agentes modeladores do espaço urbano: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e, por último, os grupos sociais excluídos.

Para estes últimos, cuja renda não lhes permite pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel, resta como possibilidades de moradia os densamente ocupados cortiços nas áreas centrais das cidades; casas produzidas pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos; os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado; e a favela (CORRÊA, 1989).

Marco estético-paisagístico da exclusão social urbana no Brasil, a favela é a manifestação concreta do não direito à cidade, o qual, nas palavras de Lefebvre (1991): “... *não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada*”.

Neste sentido, a cidade portuária de Rio Grande, localizada na zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul, assim como a totalidade das grandes e médias cidades brasileiras, apresenta em sua paisagem urbana as marcas da pobreza urbana materializada na forma de favelas, produto da exclusão sócio-espacial a que estão submetidas dezenas de milhares de seus habitantes, colocando aos gestores públicos

o desafio de sua superação através de projetos urbanísticos vinculados aos programas nacionais de habitação popular.

Da mesma forma, as necessidades vinculadas à expansão das atividades portuárias, base da geração de emprego e renda locais, produto da crescente integração da economia regional aos circuitos das economias nacional e internacional, demandam novas áreas para suas instalações, impondo aos gestores públicos o desafio de conciliá-las tanto com a dimensão socioeconômica, como com a dimensão ambiental.

É neste duplo e complexo desafio que o presente e o futuro da cidade portuária de Rio Grande vêm se edificando, expondo conflitos de uso do espaço local de toda ordem, dentre os quais, destaca-se a necessidade de remobilização de centenas de famílias situadas na zona portuária, que vem demandando dos gestores públicos em nível federal, estadual e municipal, a concertação de um projeto que concilie de um lado, os interesses do Porto, e, de outro, os interesses tanto das famílias diretamente atingidas, como da municipalidade no que respeita ao ordenamento do espaço urbano contíguo a área portuária.

Este processo de concertação entre os diferentes níveis do Poder Público ocorre no estudo de caso escolhido, constituindo-se o mesmo no tema dessa dissertação. Espera-se assim contribuir como exemplo para outras situações semelhantes.

## **2. OBJETIVOS E QUESTIONAMENTOS**

O Poder Público no Brasil lida diariamente com conflitos envolvendo questões de moradia e uma parcela significativa das mesmas se manifesta na zona costeira, onde residem pouco mais de 26% da população brasileira. Os três entes políticos e os três poderes enfrentam conflitos de interesses para dirimir questões sobre o tema. Melhor seria o Poder Público planejar e antever os conflitos, a fim de evitá-los, seria mais eficiente e daria mais qualidade de vida e segurança jurídica à população. Mas essa não é a realidade brasileira.

Neste contexto, a presente dissertação teve como objetivo geral compreender, através de um estudo de caso focado no município costeiro de Rio Grande, como os diferentes níveis de poder (Prefeitura Municipal, Superintendência do Porto do Rio Grande e Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal) se articularam na busca para

solucionar o problema social da moradia nas zonas de expansão do Porto Público rio-grandino, na área denominada de Porto Novo.

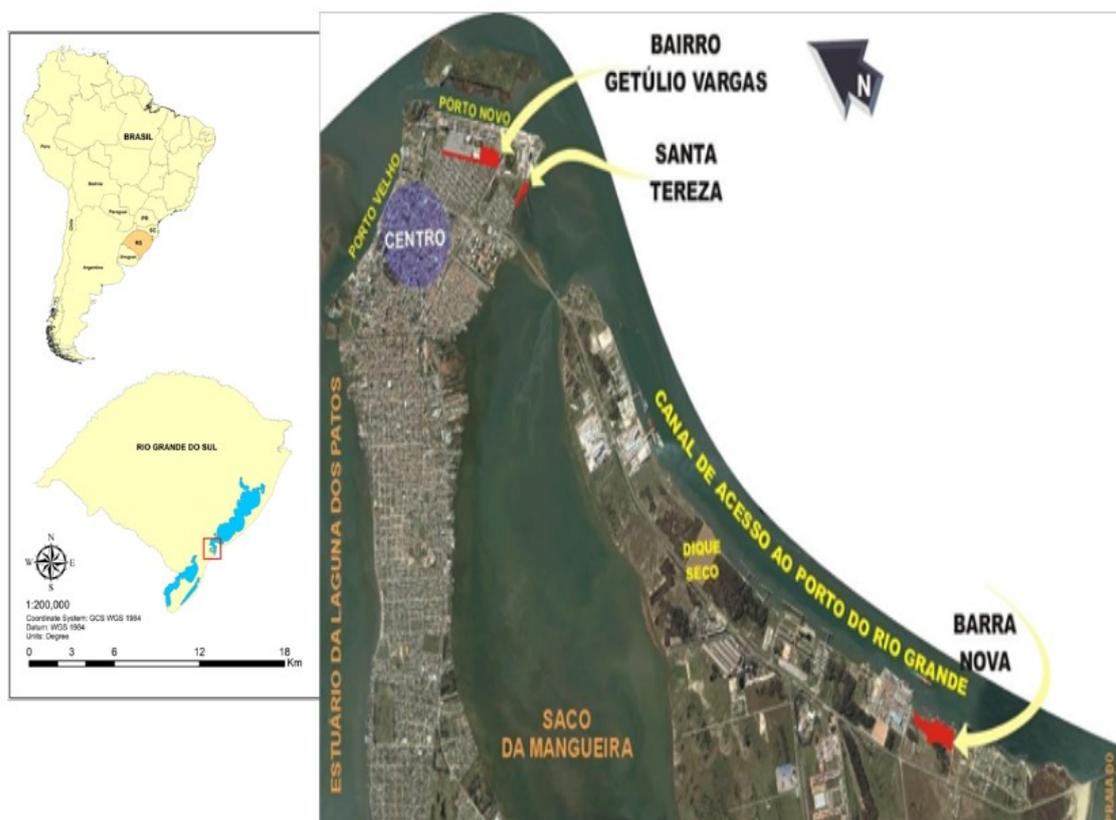
Como objetivos específicos, essa dissertação buscou:

- 1) Identificar o conjunto de normas regulamentadoras em nível federal que tratam da temática urbana no País, com foco no direito à moradia;
- 2) Analisar as normas regulamentadoras utilizadas na elaboração da proposta de construção de condomínios residenciais voltados às famílias a serem retiradas da zona de expansão portuária;
- 3) Avaliar se os procedimentos legais foram atendidos para o caso de Rio Grande, visando a eficiência das políticas públicas para fins de moradia na zona costeira.

A fim de se alcançar os objetivos propostos, foram elaborados os seguintes questionamentos: qual ente público gerou a demanda? Qual a sua motivação? Como se deu o arranjo institucional que viabilizou o processo? Em que nível de implementação o mesmo se encontra?

### **3. ÁREA DE ESTUDO**

O município de Rio Grande se localiza na Planície Costeira do Estado do Rio Grande do Sul, entre os paralelos 31°47'02' e 32°39'45" de latitude sul, e entre os meridianos 52°03'10" e 52°44'10" de longitude oeste. Inserida no Estuário da Lagoa dos Patos, é a cidade mais antiga do Estado e seu principal porto marítimo. Este, por conta de sucessivos anos de recordes de movimentação de cargas, vem demandando novas áreas à expansão de suas atividades diretas e conexas. As áreas de expansão portuária alvo da análise do estudo de caso que fundamenta essa dissertação são apresentadas na figura 1.



**Figura 1 – Localização das Áreas de Reassentamento na Zona Portuária**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007). Adaptado pelo autor.**

Duas áreas situam-se na zona portuária denominada de Porto Novo, próximas ao centro da cidade, a do bairro Getúlio Vargas e a do bairro Santa Teresa. A terceira área situa-se na zona portuária denominada de Superporto. Cabe observar que se na proposta inicial contida no Programa Expansão Portuária do Porto do Rio Grande – RS previa-se a realocação de famílias dessas três áreas portuárias, até o presente momento, passada uma década da implantação desse Programa, somente a área contígua ao Porto do bairro Getúlio Vargas foi de fato alvo da ação do mesmo.

#### 4. METODOLOGIA

Com a finalidade de responder os questionamentos formulados e alcançar os objetivos geral e específicos propostos nessa dissertação, a pesquisa desenvolveu-se em caráter exploratório, bibliográfico e documental, contando ainda com a utilização de entrevista semi-estruturada, buscando maior familiaridade e compreensão sobre o tema abordado.

A pesquisa exploratória é realizada sobre um assunto com pouco ou mesmo nenhum estudo anterior a seu respeito. Objetiva procurar padrões, ideias ou hipóteses, e as técnicas que utiliza são estudos de caso, observações ou análises históricas, e seus resultados fornecem geralmente dados qualitativos ou quantitativos (GIL, 1999; COLLIS e HUSSEY, 2005).

Este tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que entendem ou estão envolvidas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão, visando proporcionar uma visão geral de um determinado assunto (GIL, 1999). No que respeita ao levantamento bibliográfico, o mesmo se desenvolve com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 1999).

Nessa dissertação, a análise bibliográfica necessária ao embasamento teórico focou em autores da área do Direito, bem como na Constituição Federal de 1988, marco legal que legitimou os direitos sociais e, dentre estes, o direito à moradia a todos os brasileiros; além de obras que discorrem sobre a temática urbana, especialmente na área da Geografia, fundamentais para a compreensão do fenômeno da exclusão sócio-espacial, especialmente no contexto brasileiro.

Quanto à pesquisa documental, a mesma tem como fonte documentos em um sentido mais amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas, sobretudo, outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais, documentos técnicos, etc.; ressaltando-se que os conteúdos não tiveram nenhum tratamento analítico, sendo ainda matéria-prima, a partir da qual, o pesquisador irá desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2007).

Nessa dissertação, a análise documental restringiu-se às seguintes normas regulamentadoras: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Estatuto das Cidades, Plano Diretor e o Projeto Orla; assim como o PAC Cidades enquanto política pública. Também focou nos convênios estabelecidos entre as instituições proponentes dos projetos de realocação das comunidades contíguas a zona de expansão portuária.

Quanto à entrevista, trata-se de uma das ferramentas básicas para coleta de dados, tendo como objetivo, segundo Marconi e Lakatos (2011), obter informações importantes, além de compreender as perspectivas e experiências das pessoas

entrevistadas, podendo resultar em informações privilegiadas e extremamente necessárias.

Nessa dissertação, fez-se uso da técnica de entrevista semi-estruturada, usual nas pesquisas em Ciências Humanas, pois permite ao entrevistador capturar a percepção do entrevistado, dando àquele a liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada, sendo uma forma de poder explorar mais amplamente cada questão formulada. A entrevista visou atender de forma complementar aos questionamentos formulados nessa dissertação, bem como alcançar o terceiro objetivo específico. Em princípio, esperava-se aplicar duas entrevistas, uma para o técnico responsável à época na Prefeitura Municipal de Rio Grande, na Secretaria de Coordenação e Planejamento (Apêndice A) pela elaboração da proposta e início de sua execução; e outra, para o atual responsável na Prefeitura Municipal de Rio Grande pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, incumbida de dar prosseguimento a implementação do referido Programa. No entanto, durante um ano se tentou agendar a entrevista com o seu titular, porém, sem sucesso. Lamenta-se o fato, pois em tempos de transparência na gestão pública, a colocação de todo e qualquer tipo de impedimento ao acesso a informação referente a um Programa que envolve diretamente a vida de parcela da população da cidade, bem como sua relação com a atividade econômica mais relevante, isto é, a atividade portuária, deve ser veementemente repudiado. Buscava-se com as entrevistas estabelecer um paralelo entre o momento do início de execução do Programa, e como o mesmo se encontra atualmente. No entanto, entende-se que a realização de uma única entrevista não impediu que tanto os objetivos propostos, como os questionamentos formulados fossem alcançados.

O quadro 1 sintetiza a relação entre os objetivos específicos e as etapas metodológicas para alcançá-los.

**Quadro 1: Objetivos específicos relacionados a metodologia utilizada**

| <b>Objetivos Específicos</b>   | <b>Metodologia</b>                              |
|--|---|
| Identificar o conjunto de normas regulamentadoras em nível federal que tratam da temática urbana no País, com foco no direito à moradia. | - Revisão bibliográfica<br>- Análise documental |
| Analisar as normas regulamentadoras  | - Revisão bibliográfica<br>- Análise documental |

|  |  |
|--|--|
| utilizadas na elaboração da proposta de construção de condomínios residenciais voltados às famílias a serem retiradas da zona de expansão portuária.             |  |
| Avaliar se os procedimentos legais foram atendidos para o caso de Rio Grande, visando a eficiência das políticas públicas para fins de moradia na zona costeira. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisão bibliográfica</li> <li>- Análise documental</li> <li>- Entrevista semi-estruturada</li> </ul> |

## 5. REFERENCIAL TEÓRICO

### 5.1. Norma e Território

Quando se volta ao passado, percebe-se que a humanidade está organizando seu território desde suas mais profundas origens. De acordo com Delmas (1962):

*... cuando un territorio está habitado está forzosamente ordenado, pero hay que reconocer que dejar esta ordenación a la iniciativa privada equivale a aceptar todos los desequilibrios.<sup>1</sup>*

Muitas vezes se associa a organização do território a solução, ou pelo menos uma tentativa de solução dos problemas territoriais. A doutrina discorda, apontando que com o tempo essa organização pode se tornar o problema. Segundo Hildenbrand (1996):

*... la ordenación del territorio es una de las políticas típicas del estado del bienestar, que nace en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup>*

Quando se pensa em organizar um território, três questões vêm à mente: o que se deve organizar?; para que se vai organizar?; e como será organizado? Primeiramente,

<sup>1</sup> quando um território é habitado é necessariamente ordenado, mas deve-se reconhecer que deixar este arranjo para a iniciativa privada equivale a aceitar todos os desequilíbrios

<sup>2</sup> O planejamento territorial é uma das políticas típicas do welfare state, que nasceu na maioria dos países industrializados europeus após a Segunda Guerra Mundial.

se organizará os múltiplos usos que um dado espaço possa oferecer, usos que coexistem em um mesmo espaço, como por exemplo, uso residencial, agrícola, industrial, parques urbanos, zonas portuárias, ambientes naturais. Em segundo lugar, essa organização será feita para impulsionar o desenvolvimento econômico e melhorar a qualidade de vida, proteger o meio ambiente, etc., objetivos comuns à maioria das legislações sobre ordenamento territorial. Por último, quando se pensa em como será organizado esse território, deve-se levar em conta o aspecto limitado de uma área e seus fins, pois, afinal, o meio ambiente é um bem natural finito, com propriedades que tem um limite de aproveitamento, tanto por um aspecto geral quanto por um aspecto mais específico com relação a qualidade do território a ser trabalhado, transformado: áreas mais centrais, solos especiais para agricultura, terrenos mais encharcados, como banhados, etc. (PUJADAS E FONT, 1998).

Conforme estes autores:

*Quando la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que introduce entre sus objetivos fundamentales la utilización racional del territorio, está poniendo de manifiesto el carácter limitado, la escasez en definitiva, del territorio.<sup>3</sup>*

De maneira ideal, planejar, elaborar e aprovar planos que definam um modelo futuro de território é um meio para facilitar a atuação do poder público na gestão do mesmo, visando a redução de imprevisibilidades, traduzindo-se em maior segurança jurídica a todos os atores sócio-políticos envolvidos, diminuindo, assim, os conflitos e o trabalho *a posteriori* da própria máquina estatal.

As normas, enquanto instrumentos técnico-jurídicos, orientam as políticas públicas de ordenamento do território, facilitando o planejamento das ações e sua posterior execução. Permeiam todas as escalas espaciais, como observa Santos (1996):

*A ordem mundial é cada vez mais normativa e, também, é cada vez mais normada. Esse fato responde à preeminência da técnica em todos os aspectos da vida social, já que o próprio fenômeno técnico é ser, a um tempo, normativo e normado (...). As próprias exigências do intercâmbio internacional, fazem nascer uma "lex mercatoria fundada sobre as leis do mercado e*

---

<sup>3</sup> Quando a Carta Europeia de Ordenação do Território de 1983, que introduz dentre seus objetivos fundamentais a utilização racional do território, está mostrando de maneira clara o caráter limitado e a escassez em definitivo do território.

*seu acompanhamento jurídico” e onde “ao lado dos direitos nacionais e do direito internacional público, os operadores privados – mais ou menos de acordo com o Estado – organizam o seu sistema de normas e progressivamente as impõem”. Paralelamente à proliferação de normas jurídicas, no conjunto do campo das relações sociais, impõe-se uma outra tendência, à uniformização, o que se verifica no campo da gestão, da tecnologia, do consumo e dos modos de vida.*

Na prática, a organização territorial incide na transformação social, econômica, política, espacial e ambiental da sociedade. Organizar um território é estabelecer os direitos e as limitações de uso da propriedade e do solo, atrelando assim os agentes privados através do planejamento urbano.

Torna-se difícil esclarecer totalmente quais são os conteúdos reais da organização de um território, quais problemas tentam solucionar, que instrumentos utilizam. É importante ver a organização do território como um resultado das ações empregadas pelo homem para adaptar o território rapidamente ao resultado adequado às suas múltiplas necessidades.

Neste sentido, e, para o contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 deu aos municípios poderes que antes não tinham para lidar com as questões do espaço urbano. Ocorre que, como observa Moraes (1999):

*... o planejamento urbano não está acompanhando o crescimento, ficando os planejadores em grande parte correndo para tentar sanar os problemas dos assentamentos estabelecidos. Desenvolvem assim, ações mais corretivas que diretivas no que toca à produção dos espaços urbanos. Traço marcante da urbanização brasileira contemporânea é seu caráter espontâneo e anárquico. Os extremamente variados níveis de renda vão comandar a hierarquização das demandas, fazendo com que as classes menos favorecidas da população vivam no meio urbano à margem dos serviços públicos fundamentais. Os efeitos de degradação ambiental daí resultantes são imensos, levando a níveis baixíssimos de qualidade de vida.*

Apesar desses desafios, ainda assim, a legislação garante às municipalidades muitos poderes sobre o espaço urbano, e é sobre essas normas e sua relação direta com a gestão do território na escala de uma cidade costeira, mais precisamente a cidade de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, que se discorrerá a seguir nessa dissertação.

## 5.2. Do Direito Social à Moradia

Inicialmente, cabe diferenciar as expressões direito do homem, direitos humanos e direitos fundamentais que serão amplamente utilizadas nessa dissertação. As expressões “direito do homem” e “direitos humanos” ocorrem com mais frequência entre autores anglo-americanos e latinos, em lógica com a tradição e a história, enquanto que a expressão “direitos fundamentais” é mais utilizada entre os publicistas alemães, ou ainda, conforme outra concepção, “direitos fundamentais” são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais (BONAVIDES, 2016).

O reconhecimento dos direitos humanos por parte dos Estados se tornou uma necessidade, chegando ao ponto de ser supra-estatal, com os acordos e declarações envolvendo diversos países sobre os direitos fundamentais do homem (SILVA, 2000). Neste viés, alguns desses pactos internacionais são pertinentes a esse trabalho por possuírem maior relevância em todo o mundo, sendo marcos importantes na evolução histórica dos direitos humanos, bem como ser o Brasil signatário dos mesmos.

Na busca por normas e cumprimento dos direitos fundamentais estão não somente as novas Constituições nacionais, mas também tratados, pactos e convenções internacionais, consolidando a dimensão global da temática da libertação material do homem, ganhando patamares de ação bem mais altos que o de um Estado, mas o de uma comunidade de Estados ou de toda a comunidade de Estados (BONAVIDES, 2016).

Na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, considerou-se que a dignidade é inerente a todo ser humano e seus direitos iguais é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. A fim de que os direitos humanos sejam protegidos, de modo a que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, a temática do direito à habitação foi contemplado no artigo XXV como segue:

*Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.*

No entanto, para que a Declaração não passasse de um mero texto com boas intenções, tornou-se necessário que os países signatários se preparassem para cumprir as intenções da Carta, por meio do aparelhamento do Estado e a conscientização da sociedade de que os direitos fundamentais são invioláveis (BONAVIDES, 2016).

Na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, datada também de 1948, o Direito de residência e trânsito é assim destacado:

*Artigo VIII. Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade.*

Incluiu também a habitação no Direito à preservação da saúde e ao bem-estar:

*Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.*

Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos *Pacto de San José*, Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em San José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969, instituiu a mesma, em seu artigo 22º - Direito de circulação e de residência, um regime de liberdade e de justiça social baseado no respeito aos direitos essenciais do homem, com a seguinte redação:

*1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.*

Na Carta da Organização dos Estados Americanos, datada de setembro de 1997, em seu artigo 34, voltado aos propósitos em promover o desenvolvimento econômico, social e cultural, preceitua:

*Artigo 34. Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a*

*plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convém, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: k) Habitação adequada para todos os setores da população.*

Como destaca Bonavides (2016), a história dos direitos humanos – direitos fundamentais de três gerações sucessivas e cumulativas, os direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos – é a história da liberdade moderna, da separação e limitação dos poderes, da criação de mecanismos que amparam o homem a consolidar valores cuja identidade parte primeiro na Sociedade e não nas esferas do Estado. Analisando-se as convenções e tratados citados, percebe-se uma constante e uma lógica nos sucessivos graus históricos na qualificação desses direitos (BONAVIDES, 2016).

Como se procurou destacar nos parágrafos acima, a nova universalidade dos direitos fundamentais, que envolve os direitos de primeira, segunda e terceira gerações, estão presentes nos principais acordos internacionais de âmbito global e regional (acordos interamericanos), dando relevância a questão da moradia, da habitação e da residência como elemento necessário ao provimento dos direitos humanos a todo cidadão, a toda família.

Neste sentido, é elementar que os países signatários adotem em suas constituições nacionais esses preceitos de direitos humanos. Na Constituição Federal brasileira de 1988, os direitos fundamentais foram classificados em cinco grupos: Direitos individuais (art. 5º); Direitos coletivos (art. 5º); Direitos sociais (arts. 6º e 193 ss.); Direitos à nacionalidade (art. 12); Direitos políticos (arts. 14 a 17).

Como observa Silva (2000), a ordem social teve reconhecimento e aplicação no universo jurídico quando as constituições ao redor do mundo começaram a discipliná-la sistematicamente, tendo como marco inicial a Constituição Mexicana de 1917. No Brasil, a primeira Constituição a escrever um capítulo exclusivo para a ordem econômica foi a de 1934, sob a influência da Constituição alemã de Weimar (SILVA, 2000).

Os direitos fundamentais de segunda geração são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos adotados pelo constitucionalismo no

século XX (BONAVIDES, 2016). Inicialmente, tiveram baixa ocorrência na normatividade por exigirem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre possíveis de serem providas, seja por falta de recursos ou limitação essencial dos meios.

Neste sentido, numa fase posterior, foram incluídos na esfera programática por não possuírem instrumentos que garantissem sua aplicação imediata, até que recentes Constituições, como a do Brasil, formularam o preceito de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2016).

Pode-se afirmar que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestados pelo Estado direta ou indiretamente, elencados em normas constitucionais, provendo melhores condições aos menos favorecidos, com uma tendência de buscar igualdade em quadros sociais desiguais (SILVA, 2000). Valem como medidas que um Estado toma para provimento dos direitos individuais do cidadão, criando situações propícias ao auferimento da igualdade real, o que proporciona o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2000).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 6º, estabelece o que são direitos sociais e estabelece a moradia como tal, uma vez que a mesma se refere a dignidade da pessoa humana, considerando a liberdade de se estabelecer onde achar melhor como um direito de primeira geração (BOBBIO, 1992), redigido como segue:

*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

O problema na falta de cumprimento dos direitos fundamentais por parte de um Estado está intimamente ligado a uma crise política. Segundo Silva (2000), a Constituição Federal de 1988 não define regra que separe as duas categorias – direitos e garantias.

A crise política de uma nação pode ocorrer em três graus: primeiro, é a crise do Executivo, que normalmente acontece quando se muda a chefia de governo ou advém, de maneira bem-sucedida, uma nova política; segundo, é a crise constitucional, que seria solucionada por uma Emenda à Constituição, ou, nos casos mais graves, pela promulgação de uma nova lei maior; e, terceiro, quando há crise das instituições ou da Sociedade mesma, no seu alicerce.

Segundo Bonavides (2016), o Brasil experimentou três graus de crise a partir da segunda metade do século XX, com a Constituição de 1946, quando o país entrou num flagelo de legitimidade e ainda não saiu. Primeiramente, Getúlio Vargas, em conflito com o Congresso, não conseguindo resolvê-lo, suicidou-se. Com menos de dez anos da Constituição de 1946, houve a renúncia de Jânio Quadros e a introdução do parlamentarismo via Ato Adicional, tentativa de melhorar substituindo a forma de Governo, a qual não deu certo e voltou-se ao presidencialismo. Logo em seguida, a crise constitucional transformou-se na mais nefasta de todas as crises, a crise constituinte, que recaiu sobre o Governo, a Constituição e a Sociedade, passando o país por um período sob a vigência de um regime autoritário, que se governou por Atos Institucionais e decretos-leis.

Nas palavras de Bonavides (2016):

*Uma sociedade que passa por crises como essas resta desmoralizada politicamente e os direitos fundamentais acabam sendo muito abalados por isso. Quadro o qual é recorrente em países do Terceiro Mundo oriundo da incapacidade de se fazer estáveis as formas democráticas da Sociedade, com demasiados problemas sociais.*

Por isso deve-se procurar prevenir, combater essas crises institucionais que afetam a prestação dos direitos sociais. Uma vez ocorridas ou agravadas geram graves transtornos tanto para a sociedade diretamente e indiretamente atingida como para as ações governamentais que poderiam ser melhor otimizadas. Contudo cabe haver garantias que resguardem para esse tipo de crise.

### **5.2.1. Da Garantia dos Direitos Sociais**

Da mesma maneira que os direitos ganharam espaço nas constituições, as garantias também tiveram essa evolução. A fim de avalizar a aplicabilidade dos direitos, e, fiel ao cumprimento da lei, os direitos sociais medem a vontade do legislador de proteger o povo. De acordo com Silva (2000):

*Conforme foi sistematicamente ganhando espaço nas constituições positivas houve crescente aplicabilidade com maior eficácia dos direitos sociais, é no próprio texto da Lei Maior que manifesta sua principal garantia. A exemplo, quando diz no artigo 6º que a moradia é direito de todos, e indica*

*mecanismos, políticas, para a satisfação desses direitos, está preordenando a aplicabilidade jurídica em face desse direito. No entanto, o sistema de proteção dos direitos sociais ainda é frágil.*

Abrangendo os direitos sociais, os direitos humanos são uma das grandes conquistas das sociedades e povos organizados. Garantem condições mínimas de dignidade a todo cidadão. Segundo Bonavides (2016):

*Os direitos humanos são os balizadores da eficiência de um Estado perante seu povo, da legitimação de todos os poderes sociais, políticos e individuais, se são lesados ou se há uma crise no provimento desses direitos há uma crise em toda sociedade democraticamente organizada.*

Na Constituição de 1988, foram consagrados instrumentos - remédios constitucionais – que devem ser utilizados para garantir os direitos do cidadão quando esses lhes forem negados. Dentre esses direitos, enquadram-se os direitos sociais. Como ressalta Silva (2000):

*Para isso a Constituição consagra remédios constitucionais a serem usados para garantir os direitos sociais como Mandado de Injunção, Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e a Iniciativa Popular. O princípio é da eficácia plena da norma dos direitos sociais.*

No artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datado de 26 de agosto de 1789, consta que:

*Toda a sociedade na qual a garantia dos direitos não estiver assegurada e a separação de poderes determinada, não tem Constituição”. “A garantia das garantias consiste na eficácia e aplicabilidade imediata das normas constitucionais (SILVA, 2000).*

Visto essa evolução – característica da historicidade – dos direitos humanos e, por consequência, dos direitos sociais, constata-se que a temática da moradia foi questão sempre abarcada pelos tratados internacionais, que buscaram garantir a dignidade da pessoa humana. Nesse viés, a Constituição Federal de 1988 buscou assegurar o direito social à moradia a todo o cidadão sob jurisdição brasileira.

Outrora, governos brasileiros já se preocupavam com o tema. Planejavam e seguiam políticas a fim de diminuir essa carência no setor habitacional. Além da parcela da população sem residência, há a parcela marginalizada que habita lugares irregulares, sendo vetores de mudanças no solo urbano, invadindo lugares e modificando a paisagem, a natureza, a sociedade no local. Conforme Moraes (1999):

*A rapidez e selvageria no uso do solo parece ser a marca da maior parte desses processos, que tem como agentes principais a atividade de veraneio e a progressiva periferização das camadas de baixa renda (com invasões e criação de favelas).*

Seguindo essa linha de raciocínio histórico das políticas habitacionais para fins de garantir o direito social à moradia, Moraes (1999) informa que tais políticas quase sempre acabam sem muito êxito, percebendo-se que há uma articulação governamental antes mesmo do período republicano no Brasil:

*O caso das políticas de habitação é bem ilustrativo nesse sentido ... a preocupação governamental com o tema é bastante antiga. E já em 1849 aparece uma legislação federal que coloca a tarefa de construção de habitações populares na órbita das “caixas econômicas” criadas no âmbito dos estados e municípios. O Decreto 3.151 de 1882 atribui favorecimentos a empresas privadas que se dediquem a construção de “habitações para operários e classes pobres”, e o Decreto 9.509 de 1885 especifica verdadeiro “código de obras” com normas explícitas de saneamento.*

Percebe-se, desde então, a necessidade dos financiamentos em larga escala, a fim de garantir a política pública. No século XX tem início um novo modelo para gerenciar a questão. De acordo com Moraes (1999):

*Na década de vinte começa a se desenhar um modelo de gestão do setor que perdurará por longo tempo. A Lei Elói Chaves, de 1926, organiza as “caixas de pensão e aposentadoria”, dando-lhes a tarefa de atuar no setor habitacional e sujeitando tal atuação às normas emitidas pelo Conselho Nacional do Trabalho. Tal modelo reforça em 1933, com a criação, na estruturação do Ministério do Trabalho, dos “institutos de pensão e aposentadoria” (IAPs) organizados por categoria laboral. O estilo corporativo de organização do Estado na ditadura Vargas consolida a estrutura dos IAPs, afirmando o modelo que vigorará para a construção de habitações populares até os anos sessenta. As únicas outras medidas de destaque da União no período em tela, foram a criação da Fundação da Casa Popular em 1946 (Decreto 9.218) e a promulgação da “Leis das Favelas” em 1956 (Lei 2.875), esta visando ações pontuais de renovação urbana. Vale ressaltar a inexistência de proposições direcionadas para o*

*setor habitacional do Plano de Metas de JK, apesar da orientação urbanizadora desse governo.*

Na década de 60, com a finalidade de melhorar e dar importância ao tema, o governo cria o Instituto Brasileiro de Habitação e realizam-se Seminários com técnicos especializados para trabalhar com o tema. No entanto, logo em seguida (um ano após), muda-se o governo e não é dada continuidade, problema recorrente nas políticas públicas no Brasil. Segue Moraes (1999):

*Em 1962, o governo Jânio Quadros cria o Instituto Brasileiro de Habitação e o Conselho Nacional (depois Federal) de Habitação, basicamente para disciplinar o uso dos recursos liberados para o setor no âmbito da Aliança para o Progresso. Em 1963 é realizado em Petrópolis o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, reunindo técnicos do governo e de entidades da sociedade civil, que recomenda ao poder central a criação de um órgão federal de articulação das políticas urbanas, o qual deveria elaborar um “plano nacional territorial” que contemplasse não apenas o setor habitacional, mas as questões urbanas como um todo. Todavia, o governo militar que se instala após o golpe de 1964 adota orientação díspar, reforçando o corte setorial das políticas de habitação.*

Novos governos, novas políticas e novas ideias. Criação por meio da lei 4.380 de um banco para o desenvolvimento e financiamento do setor habitacional, bem como se implementam modelos de habitação popular. Ainda conforme Moraes (1999):

*Logo em agosto de 1964, o governo Castelo Branco cria, pela Lei 4.380, o Banco Nacional de Habitação como órgão gestor do Sistema Financeiro de Habitação, destacando este setor das demais políticas urbanas e instituindo um comando centralizado de todo o sistema, bem no padrão assumido para a gestão estatal durante todo o período militar. Tal modelo se completa com a fundação de Cohabs no âmbito de cada unidade da federação. Em 1967 são definidas as fontes de financiamento para o setor, com a destinação ao BNH dos recursos das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Com isso se completa o modelo que vigorará na política habitacional até os anos oitenta, quando entra em colapso entre outras razões pelo esgotamento das fontes de financiamento.*

Com o esgotamento do modelo de gestão anterior, novos planos são postos em prática. No entanto, novos planos que nunca chegaram a ser praticados:

*Apesar do recorte claramente setorial dado à política de habitação, sua alocação no Ministério do Interior indica algo da visão geopolítica que predominou nos governos militares. Tal ministério agregou no período as políticas que poderiam ser*

*definidas como “territoriais”, isto é, as voltadas para a produção e ordenamento do espaço. Vale lembrar também que a esfera do urbano esteve bem contemplada nos planos de desenvolvimento elaborados, e conhece certa institucionalidade para um tratamento mais integrado das ações com a criação em 1979 do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU). Este órgão buscou definir diretrizes de política urbana, detalhando as formulações do II PND. Para tanto, em sua Resolução, diagnostica o desequilíbrio da população brasileira e propõe promover “melhor estruturação do sistema urbano”. Todavia, tal política corretiva jamais chegou a ser plenamente implementada (MORAES, 1999).*

Já no período de transição para a democracia e no período democrático desde 1988, seguiram-se padrões de trabalho não muito diferentes dos anteriores, demonstrando o que foi destacado anteriormente quanto ao não prosseguimento das políticas públicas:

*A busca dessa visão integrada no planejamento das cidades e da rede urbana ganha força na Nova República que ao redesenhar o aparelho de Estado federal, cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em 1985, agregando todos os órgãos da União que tratam da matéria. Dois anos depois seu nome é alterado para Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente e, em 1988, com novo desenho institucional vira Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, o qual terá apenas cinco meses de existência, sendo extinto em seguida. O trânsito observado não é apenas de nomes ou de siglas, mas implica mudanças de concepção na gestão das políticas setoriais (Moraes, 1999).*

Por derradeiro, Maricato (2014) aporta uma leitura menos detalhada, porém mais atualizada e tão importante quanto:

*A ditadura promoveu, com o Golpe Militar de 1964, o fim de um ciclo de luta pela reforma urbana, patrocinado especialmente por arquitetos progressistas (BASSUL, 2005; BASSUL, 2010; BONDUKI, 1987). De forma bem diferente, sem a repressão direta, mas ao contrário, ampliando a participação social, o Governo Lula (e especialmente o capitalismo global) marca o fim de um outro ciclo sobre o mesmo tema, que foi patrocinado, durante duas décadas, por um amplo arco de forças sociais – lideranças populares, lideranças sindicais, lideranças profissionais, religiosos, intelectuais, parlamentares, pesquisadores acadêmicos, ONGs etc. Em ambos os períodos, o capitalismo brasileiro passou por mudanças marcantes.*

As narrativas acima atestam o grave problema histórico brasileiro quanto a descontinuidade das políticas públicas em geral, e habitacional em particular, bem como a ausência de estratégias espaciais quanto ao ordenamento urbano em todas as

regiões do país, caracterizadas por enormes desequilíbrios de desenvolvimento econômico e social.

### 5.2.2. O Desenvolvimento Urbano na Constituição Federal de 1988

A Carta Maior de 1988 deu poderes e atribuições que antes não haviam sido dados aos municípios. Buscou-se, com isso, dar maior proximidade aos problemas concretos, pois é nas cidades que as pessoas residem, trabalham e se reproduzem enquanto atores sociais, sinalizando com mais autonomia aos líderes locais. Como observa Moraes (1999):

*É a primeira constituição brasileira a reconhecer o município como unidade da federação, definindo-lhe competências e níveis de autonomia administrativa e jurídica (artigo 18). Em termos genéricos, o princípio constitucional básico proposto para a inter-relação entre as instâncias de governo é o da cooperação (artigo 30).*

Apresenta, portanto, ótica descentralizadora, na qual se transfere grande parte das ações estatais para a órbita do poder municipal, deixando com a União apenas a proposição genérica das políticas públicas e, em vários casos, a supervisão de programas. Assim, o *locus* básico operativo foi definido como sendo o município. Ainda de acordo com Moraes (1999):

*A Constituição de 1988, a primeira que define normas para o desenvolvimento urbano, estabelece que no setor em tela cabe à União definir diretrizes para tal desenvolvimento, legislar sobre matéria de direito urbanístico (como por exemplo a sistemática de desapropriação), e cooperar na promoção das políticas, legislações e programas, adaptando-os às suas realidades, assim como a criação de regiões metropolitanas e a divisão das regiões administrativas internas a cada um (artigo 25). Os municípios, tal como mencionado, são alcançados à condição de instância básica na implementação das políticas urbanas, sendo os guardiões dos mecanismos efetivos de controle do uso do solo urbano.*

Dispor sobre os direitos no texto legal é um primeiro passo para sua aplicação. No entanto, objetivos, diretrizes e instrumentos devem ser redigidos e regulamentados por lei para sua plena aplicação. No entanto, para o tema em tela nessa dissertação, não basta a norma jurídica, como bem observa Moraes (1999):

*Muitas das ações no campo do planejamento urbano escapam à norma jurídica, objetivando-se na definição da dotação financeira. Esta, mais do que a lei, acaba por determinar o alcance e a magnitude dos programas governamentais, sendo o fator fundamental em suas implementações e desempenhos. Os recursos empregados em saneamento e habitação vêm de três origens básicas: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e verbas do Orçamento Geral da União (OGU).*

Por ser atribuição do Estado prover os direitos sociais a todo cidadão, por meio de leis e políticas públicas, normatizar e solucionar conflitos no espaço urbano é de fundamental importância para que todo indivíduo seja incluído na coletividade. Nas palavras de Corrêa (1989):

*A elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e o código de obras, constituem outro atributo do Estado no que se refere ao espaço urbano.*

Como se procurou demonstrar, convenções, leis e políticas públicas tornam claro o dever do Estado de prover o direito social à moradia. Não apenas prover a quem não tem como também prover em condições dignas a todos, evitando-se conflitos de interesse e intermediando-os quando surgirem, buscando soluções compatíveis com a realidade das partes, respeitando a legislação.

### **5.2.3. Planos Diretores e Estatuto das Cidades**

Constando na Constituição de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme artigo 182 e parágrafos, o Plano Diretor Municipal mostrou-se como a lei mais hábil a tratar com os problemas da moradia, orientado com fundamento também no Estatuto da Cidade, no capítulo III desta lei 10.257/01, muito importante para o tema.

Portanto, há uma lei orientadora nacional para a temática da moradia que também dá poderes ao Plano Diretor Municipal que vem a ser a lei específica para cada caso, de acordo com as complexidades locais. Nas palavras de Silva Júnior e Passos (2006):

*Plano Diretor, concebido como instrumento que norteará a política de desenvolvimento na esfera municipal. As diretrizes do Estatuto da Cidade devem ser utilizados pelo município de acordo com as características locais. Isto é feito através do plano diretor, que “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município (Estatuto da Cidade, artigo 40). O objetivo é garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente. Como se pode ver, o Plano Diretor é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção.*

Ainda com base nestes autores, o Plano Diretor não deve ser visto como um plano de governo, que representa a visão do Prefeito, devendo o mesmo traduzir os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal. Para que possa cumprir com sua função, o Plano Diretor deve conter, no mínimo, as seguintes orientações:

“I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; II – os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município; III – os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo plano diretor, e; IV – o sistema de acompanhamento e controle visando a execução e implementação do plano diretor (Silva Júnior e Passos, 2006)”.

Do exposto nesse segmento, constata-se que a Constituição já atribuía grande importância aos municípios. Assim sendo, pode-se perceber que há normas e políticas públicas voltadas à questão da moradia e, portanto, meios legais para realizar as ações necessárias a fim de prover o direito social à moradia para toda a população brasileira.

#### **5.2.4. Políticas Públicas para a Moradia na Zona Costeira**

Como já comentado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a zona costeira como patrimônio nacional, no artigo 225:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as*

*presentes e futuras gerações. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.*

Antes da promulgação da Constituição, em outubro de 1988, no mês de maio do mesmo ano foi sancionada a Lei N° 7.661, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. A mesma determina diretrizes para o Plano, pondo ênfase na preocupação com o meio ambiente, as questões dos recursos naturais e do patrimônio histórico, do que com as questões sociais na zona costeira (Rangel, 2018). Os temas sociais foram citados no Decreto N° 5.300 de 2004, conforme artigo sexto:

*Art. 6º São objetivos da gestão da zona costeira: II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.*

Percebe-se haver uma preocupação do legislador com a qualidade de vida da população que habita na zona costeira. No entanto, nenhuma menção as populações de baixa renda ou às questões da moradia.

O PNGC 25 anos valoriza a necessidade de articulação e integração na zona costeira entre os diversos setores atuantes, bem como visa refletir sobre o que foi realizado nos últimos 25 anos e conjecturar as perspectivas para o futuro.(BRASIL, 2015)

Os procedimentos do processo de gerenciamento costeiro inicialmente foram no sentido de fomentar a elaboração de planos estaduais e municipais, atrelar e firmar o zoneamento ao gerenciamento. Em 1993, o GERCO passou do IBAMA para o Ministério do Meio Ambiente. Neste ínterim, elevaram-se os recursos financeiros destinados à zona costeira e procurou-se maior envolvimento da sociedade civil organizada e das comunidades costeiras. (BRASIL, 2015)

Nas prioridades de ação decorrentes da análise desenvolvida no Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União, editado pelo MMA, em 1996, e na versão final de 2005, consideram-se áreas com tendências de expansão urbana e

desenvolvimento de atividades econômicas (portos, aeroportos, terminais, refinarias) e os graus de risco delas decorrentes.

Em seguida, cita-se a preocupação com a expansão urbana para a segunda residência (veraneio). No entanto, percebe-se novamente a ausência de uma preocupação maior com as populações que habitam de forma irregular essas áreas de expansão e que também são vetores de pressão antrópica, causando modificações nos territórios.

Segundo o Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil, estima-se que cerca de 30 milhões de brasileiros residentes na zona costeira estejam em condições inadequadas de moradia, sem acesso aos serviços básicos e expostos também a outros contaminantes ambientais, como a poluição por produtos químicos e a poluição atmosférica. Os maiores níveis de risco social estão em distritos das capitais e municípios pertencentes a áreas metropolitanas. (BRASIL, 2015)

Neste contexto, pelo menos 2 milhões de habitantes estão expostos ao risco natural, inclusive de desalojamento (MMA, 2008). Como ressalta Moraes (1999):

*Observa-se que a zona costeira do Brasil apresenta situações interessando a ações tanto corretivas quanto preventivas para o seu planejamento e gestão, no sentido de atingir formas de utilização dos lugares e recursos que sejam socialmente justas, economicamente viáveis e ambientalmente adequadas.*

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil percebe na zona costeira problemas com a erosão de zonas ocupadas e o risco de desastres. Tomam-se ações a fim de mitigar os riscos e, em caso de desastres, respostas rápidas ao que foi afetado. Consideram-se nas ações aspectos sociais, ambientais e econômicos. Essas questões surgem pelo histórico processo de ocupação da zona costeira brasileira sem planejamento, onde figuram muitas das mais importantes cidades brasileiras. Atualmente, a questão que se coloca é a de como implementar o desenvolvimento da ocupação desse espaço com sustentabilidade.

A atividade portuária é inerente à zona costeira há vários séculos. O Brasil é signatário de diversas Convenções Internacionais que relacionam atividades portuárias e navegação a questões ambientais. Tem-se buscado adequá-la aos padrões ambientais, dado que sua intensa atividade estava consumindo em grau considerável

o meio ambiente, aumentando a vulnerabilidade da zona costeira. Contudo, não há ainda instrumento de controle sobre as questões ambientais dessa atividade, ficando a cargo do licenciamento ambiental as análises e permissões.(BRASIL, 2015)

O Gi-GERCO pode atuar identificando os instrumentos existentes, como zoneamento ecológico-econômico, planos, programas exclusivos, diagnósticos, legislação. É importante também elaborar e cumprir a política ambiental a fim de minimizar os impactos da expansão da atividade portuária e do uso dos recursos naturais.

A atuação do Ministério Público, nas esferas federal e estadual, exerce a função de fiscal da lei no que tange a Constituição Federal e as normas, através de instrumentos como a Ação Civil Pública no sentido da reparação e prevenção de danos e conflitos e resolução extrajudicial consensual pelos Termos de Ajustamento de Conduta. Essas questões levam o Ministério Público a tutelar a zona costeira, pela forma como é considerada na lei e como a lei considera a atuação do Ministério Público.

Um adequado ordenamento territorial é fundamental para o desenvolvimento sustentável na zona costeira. Ocorre que a grande parte dessa área são terrenos de marinha e isso favorece a gestão. No entanto, há que se debater a atualização e permanência desses terrenos em certos lugares e faixas. São terrenos essenciais para a segurança e facilitam os interesses da administração no ordenamento. Para a conservação da biodiversidade da zona costeira e marinha o planejamento e ordenamento são essenciais a fim de preservar seus ecossistemas.

Neste sentido, a preservação deve se dar no continente e nos oceanos (mar territorial e zona econômica exclusiva). Além da preservação, há que se ter atenção à recuperação dos estoques pesqueiros. O Planejamento Espacial Marinho (PEM) também é fundamental para o adequado estabelecimento de um sistema de áreas costeiras e marinhas.

A gestão costeira precisa avançar nas diferentes regiões da costa brasileira, para isso é importante a sua implementação nos 17 estados costeiros, programas estaduais que precisam evoluir nos aspectos da natureza institucional, técnica e legal. Essa estratégia de descentralização de políticas públicas que vem sendo desenvolvida pelo Projeto Orla, que é uma ação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da sua Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP). Anteriormente, essa ação era desenvolvida em conjunto com o MMA. Atualmente essa discussão cabe ao Grupo de Trabalho – ORLA, discutido no âmbito do GI-GERCO.

Suas ações buscam o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de governo e a sociedade e por outros instrumentos de ordenamento visam uma ação de planejamento compartilhada entre as três esferas, com a participação da sociedade civil.

A atuação da ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente) no GI-GERCO é de fundamental importância, pois atua fortalecendo o SISNAMA na busca pela gestão integrada na zona costeira, promovendo o fortalecimento na articulação entre diferentes setores e níveis de atuação.

Nos últimos 25 anos o Brasil passou por importantes avanços sociais e econômicos, assim como por transformações na infraestrutura territorial em todos os biomas, sendo mais perceptível na zona costeira. O desenvolvimento da indústria do turismo contribuiu de forma relevante para essa transformação, que ocorreu rapidamente, não havendo acompanhamento de políticas públicas ambientais, sociais e econômicas para a manutenção e o planejamento dos territórios costeiros.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I traz os planos de gestão, com preocupação na gestão do território, zoneamento e competências de atuação envolvendo os estados, os municípios e a sociedade. Dá maior atenção às questões ambientais e de zoneamento econômico, incluindo as zonas portuárias, focando na prevenção e reação a desastres ambientais. Pouco falou sobre as questões sociais, alertando para o conflito pelo uso do espaço, mas sem especificar questões como a moradia e populações marginalizadas.

Em 1997, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II estabeleceu diretrizes comuns visando articulações sistemáticas entre as várias políticas setoriais da própria União na zona costeira. Teve por objetivo elevar a qualidade de vida da população na zona costeira, com foco genérico nas questões sociais, não especificando as populações excluídas ou ações envolvendo moradias.

Em 1998, o Plano de Ação Federal - PAF teve como meta promover a articulação das atividades e ações da União na zona costeira. No mesmo ano foi lançada a Agenda Ambiental Portuária, direcionada ao enfrentamento dos impactos ambientais gerados pelas atividades portuárias, dando ênfase também às implicações das mudanças climáticas nas atividades portuárias.

O PAF, no que dispõe das políticas públicas federais e a zona costeira, ressalta que no Brasil as mesmas não costumam diferenciar os âmbitos espaciais. Há diversas políticas públicas com foco em melhorias e no bem-estar social, porém, nenhuma com foco na questão específica da moradia. Já para os portos, existe a Política do Setor Portuário e de Transportes e ainda os investimentos que são feitos nos portos principalmente no que tange as dragagens. Destaca, no entanto, que a criação do Estatuto da Cidade e do Projeto Orla são avanços importantes para o desenvolvimento da política de desenvolvimento urbano.

### **5.2.5. O Estatuto da Cidade**

O acesso a terra, seja ela urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes da história da humanidade. O acesso a terra nas sociedades pobres que se urbanizam é mais crucial (BRASIL, 2006). E essa é a questão-chave tratada no Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988:

*Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

Sem determinação espacial específica para a zona costeira, porém muito importante para as cidades e para a moradia, tem por objetivo a inclusão nas cidades dos excluídos socialmente, carentes de habitações ou de habitações em condições humanamente dignas de serem habitadas. Tanto a Constituição quanto o Estatuto, estabelecem o Plano Diretor de cada município como lei importante e fundamental para o desenvolvimento urbano e a solução dos problemas sociais (Carvalho e Rossbach, 2010). Contudo, a lei 10.257 de 2001 não faz menção à questão da moradia especificamente na zona costeira, zona objeto desse trabalho.

No mesmo sentido, e, também sem enfoque para a zona costeira, o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) tem sido política pública atuante, provendo moradias à população de média e baixa renda, com vultosos investimentos. Como ressalta Maricato (2014):

*O PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), lançado em 2007 buscava retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o governo federal praticamente abandonara desde 1980, quando se deu o recuo abrupto nos investimentos e tiveram início os ajustes fiscais (...). Constava do PAC projetos e obras de: Logística: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, com orçamento de R\$ 58,3 bilhões. Energia: geração e distribuição de energia, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural, com orçamento de R\$ 274,8 bilhões. Infraestrutura social e urbana: luz para todos, saneamento, habitação e recursos hídricos, com orçamento de R\$ 170,8 bilhões. Este último destino dos investimentos estava assim distribuído: Habitação: R\$ 106,3 bilhões; Saneamento: R\$ 40,0 bilhões; Metrô: R\$ 3,1 bilhões; e Recursos hídricos: R\$ 12,7 bilhões.*

Outro programa recente que contribuiu para incentivar a construção de moradias populares foi o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida). Sobre a importância do mesmo, Maricato (2014) observa:

*Em 25 de março de 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à anunciada crise internacional que eclodiu em outubro de 2008.*

No entanto, ainda conforme essa autora, o programa que melhor incluiu a construção de moradias, a urbanização e a inclusão nas cidades foi o PAC 1, adaptando-se melhor ao problema do que o PMCMV:

*O PAC 1, de 2007, remete a maior parte dos recursos relativos à moradia e infraestrutura social para urbanização de favelas e, por isso, dialoga mais com o desenvolvimento urbano do que o pacote habitacional lançado pelo governo federal, o PMCMV, de 2009. A urbanização de favelas ou, de um modo mais geral, a recuperação de áreas urbanas degradadas, prevista no PAC 1, assegura, de fato, uma condição urbana saudável exatamente para os mais pobres, consolidando sua localização e também relações já construídas com o entorno. Grandes favelas situadas em regiões metropolitanas de todo o país foram ou estão sendo requalificadas seguindo um modelo que é resultado de muito acúmulo de experiências que se iniciaram na década de 1960. O impacto de tal intervenção é notável no*

*local que é objeto imediato do projeto, mas também pode ser notado na região do entorno devido ao saneamento e à circulação viária que integra esse novo bairro à cidade. O PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade. Já o PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana.*

### **5.2.6. O Projeto Orla**

O documento oficial em âmbito federal que aborda de forma mais sistemática a questão da moradia em zonas densamente habitadas é o Projeto Orla: Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada. Nessa publicação há diversa, importante e interessante ligação entre a zona costeira e o tema da moradia para populações carentes. BRASIL, 2006:

*Assim, as terras urbanas, como produto de processos sociais geradores de valores econômicos, são objetos de fortes disputas travadas entre diferentes grupos de interesses, com maior ou menor poder político e econômico. Tais grupos disputam o acesso à terra urbana. Em geral, os grupos mais poderosos acessam as terras mais valorizadas, melhor localizadas do ponto de vista do acesso às oportunidades locais de desenvolvimento social, econômico e humano, com maior concentração de investimentos públicos e privados. Os grupos de menor poder aquisitivo buscam alternativas de moradia nos locais onde as terras urbanas são mais baratas, ou seja, nas periferias distantes, nas áreas precárias do ponto de vista urbanístico ou nas áreas de preservação permanente como mangues, dunas, estuários, beira de lagos, lagoas, rios, córregos e igarapés, encostas e topos de morros, áreas de proteção aos mananciais, entre outros.*

Este autor também destaca a exclusão sócio-espacial decorrente dos conflitos pelo uso do espaço:

*A exclusão socioterritorial é produzida por meio dessas disputas. As políticas públicas que almejam resolver essa exclusão devem considerar a dimensão territorial dos agentes sociais e econômicos envolvidos nos seus processos de elaboração e implementação. A falta de processos participativos e canais para mediação de conflitos prejudica os grupos sociais de menor renda porque faz prevalecer as regras do mercado e as redes de clientelismo. A insuficiência de políticas territoriais para ampliação e democratização do acesso à terra urbana faz com que o processo de exclusão socioterritorial se aprofunde, agravando as condições de vida da população como um todo e as violações do direito à cidade.*

O problema dos assentamentos urbanos informais são recorrentes na zona costeira brasileira, ficando os grupos socialmente menos favorecidos mais distantes de serem atingidos pelo direito social à moradia. Conforme publicação BRASIL, 2006:

*Os grupos de baixa renda também ocupam porções da orla com seus pequenos estabelecimentos comerciais e locais de moradia. Às vezes estão próximos das áreas mais valorizadas, outras vezes mais distantes, mas sempre junto à orla, nas áreas mais suscetíveis aos impactos naturais. As evidências dessa afirmação podem ser verificadas na história dos assentamentos urbanos conhecidos como Brasília Teimosa, em Recife; Gamboa de Cima e de Baixo, em Salvador; Complexo da Maré, no Rio de Janeiro; Pirambu, em Fortaleza; Grande São Pedro, em Vitória; entre outros.*

A falta de regularização fundiária também é apontada como uma das causas de instabilidade social dos grupos marginalizados. Essa instabilidade gera uma insegurança com aqueles que habitam o lugar. Vetores de ocupação do espaço economicamente mais fortes e modelos viáveis vão pressionando essas pessoas em situação irregular que, de tempos em tempos, acabam sendo retiradas das suas moradias para dar lugar a outros interesses de ocupação. Na publicação do Projeto Orla, prossegue a publicação BRASIL, 2006:

*Irregularidade fundiária é a principal causa de insegurança na posse das moradias por parte das pessoas que vivem nesses locais. Tal insegurança viabiliza processos de remoção os quais, muitas vezes, violam o direito constitucional à moradia digna. É comum afirmar que, nesses bairros populares localizados nas orlas das médias e grandes cidades litorâneas, o poder público não efetiva muitos direitos sociais previstos na legislação nacional. Obviamente, a presença desses bairros junto às áreas mais valorizadas, de interesse para o mercado imobiliário formal de alto padrão, acirra os conflitos e disputas pelo acesso à terra urbana.*

Sendo essa política pública a que melhor condensa o tema direito social à moradia e zona costeira, a mesma opera justamente na problemática dessa dissertação, pondo relevo aos desafios enfrentados pelos grupos socialmente excluídos que acabam sofrendo uma exclusão sócio-espacial, vindo a ocupar lugares perigosos, insalubres, irregulares ou, ainda, demasiadamente afastados. A irregularidade fundiária é uma das principais causa de risco para essas populações que sofrem com enchentes, deslizamentos de terra, remoções. Mais importante é o reconhecimento de ser o acesso à moradia adequada para toda a população um dos maiores desafios dos gestores que atuam nos centros urbanos situados nas zonas costeiras.

Como anteriormente comentado, no contexto do enfoque espacial na zona costeira, a lei 7.661/88 (PNGC) e o decreto que a regulamenta 5.300/04, não dão atenção ao tema da moradia. Em 2006, a publicação do Projeto Orla aborda o tema dando um diagnóstico da situação. Conforme escrito na publicação BRASIL, 2006:

*Atualmente, a falta de acesso à moradia formal e adequada de boa parte da população é um dos grandes desafios dos gestores destas grandes cidades. Outro aspecto fundamental é identificar os assentamentos informais de baixa renda que não possuem o seu direito à moradia digna reconhecido, seja pela ausência de títulos que garantam a segurança da posse do imóvel por parte dessa população, seja pela situação precária das condições de moradia ou ausência de serviços e infraestrutura urbana de saúde, educação, energia elétrica, saneamento ambiental, entre outros itens. Os pescadores artesanais e caiçaras, que vivem na orla marítima, também devem ser identificados a fim de garantir a titulação das suas áreas de moradia bem como o acesso ao mar usado para transportar suas embarcações.*

Como visto, a zona costeira tem uma complexidade de fatores que a tornam diferente dos demais macroespaços do país, demandando uma lei nacional específica disciplinando o assunto. Ressalta-se a responsabilidade dos municípios costeiros nessa temática, tendo em vista a importância do Plano Diretor Municipal para resolver as demandas que, via de regra, resulta em conflitos de uso de difícil solução, em especial, os ligados à moradia.

Conforme artigo 30 da Constituição Federal (1988), que trata da competência dos municípios:

*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX -*

*promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.*

Dando assim importância ao ente municipal em diversas questões político-administrativas como outrora não fora feito no Brasil.

Ao completar 30 anos da publicação da lei 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), constata-se que existem carências na legislação para tratar do tema da moradia na zona costeira, apesar de constar no mesmo a clara preocupação com o ordenamento dos espaços litorâneos, onde residem pouco mais de 26% da população brasileira.

Mas não se pode negar que houve avanços, na medida em que há ferramentas suficientes para se realizar planos de ação nesse sentido, utilizando-se para tanto de políticas públicas como o PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Projeto Orla, balizados legalmente pelo Estatuto da Cidade e Planos Diretores municipais.

Neste contexto, aos poucos as primeiras experiências no uso destas ferramentas legais vão se consolidando, articulando estratégias direcionadas à solução da problemática urbana na zona costeira, integrando os diferentes níveis de poder estatal: a União, os Estados e os Municípios. O estudo de caso apresentado a seguir versa sobre este complexo processo de construção político-social ainda em andamento na cidade costeira de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul.

## **6. ESTUDO DE CASO**

### **6.1. A Urbanização na Zona Costeira Brasileira**

A busca pela moradia é inerente ao ser humano. Desde os tempos primordiais o Homem procura se estabelecer em abrigos, recintos que ofereçam comodidade e segurança. Com a evolução da sociedade e a disputa por espaços de terra, ter um lugar onde se fixar e estabelecer moradia tornou-se um problema central: precisa-se de um pedaço de chão para ter a moradia.

No Brasil, o fato de mais de 26% da população se concentrar na zona costeira traduz o processo histórico de construção do território brasileiro:

*Os primeiros assentamentos lusitanos em terras brasileiras localizaram-se, com raríssimas exceções, na zona costeira. Os portos serviam aos circuitos de produção mais importantes, acabando por gerar zonas de adensamento em seus entornos, originando as primeiras redes de cidades, embriões dos sistemas regionais posteriores (MORAES, 1999).*

Nos tempos atuais, devido às iniciativas dos diversos atores econômicos, bem como estratégias desenvolvimentistas do Estado Brasileiro adotadas nos últimos cinquenta anos, produziu uma grande concentração de pessoas na zona costeira, gerando densas regiões metropolitanas à beira-mar. O produto desse processo acelerado de concentração espacial de dezenas de milhões de pessoas foi a favelização de parcela significativa dessas populações, excluídas do mercado de terras urbanas, como observa Moraes (1999):

*No caso brasileiro, observa-se uma dinâmica mercantil já plenamente instalada na estrutura fundiária da maior parte dos espaços litorâneos. A partir das bases urbanas, notadamente as metropolitanas, nota-se expansão gradativa do mercado de terras no litoral, que antecede ou acompanha o próprio fluxo sobrepovoador contemporâneo, aí exercitado com ritmo veloz e ascendente nas últimas décadas. Povoamento litorâneo no Brasil – que entremeia espaços de baixa densidade demográfica com áreas de grande aglomeração populacional -, a maior porção da zona costeira.*

Portanto, no contexto histórico de concentração demográfica e de atividades econômicas na zona costeira brasileira, cabe questionar se o cidadão de poucas posses ou despossuído tem de fato direito à cidade. As paisagens urbanas das cidades portuárias brasileiras evidenciam essa problemática social, como observa Moraes (1999):

*O movimento migratório em direção a costa, traz continuamente para as localidades litorâneas um contingente populacional que não é absorvido, nem pela mão-de-obra da indústria, nem pelo setor de serviços plenamente institucionalizado, ficando assim no mercado informal.*

O enfrentamento dessa problemática impõe a necessidade de políticas públicas eficientes, atentas ao ordenamento territorial em nível urbano, suas determinações legais de procedimentos, provendo os direitos sociais a todos, no caso em tela, o direito social à moradia na zona costeira.

Segundo Raffestin (1997), o território se forma a partir do espaço, sendo o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível que, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), “territorializa” o espaço.

Em síntese, para morar, residir, é preciso primeiro se territorializar. O mesmo para as mais diversas atividades econômicas, que também precisam se localizar no espaço, portanto, se territorializar. Eis o porquê de ser o espaço fonte de disputa e conflito.

Conflitos de interesses são normais em uma sociedade. Cada ator social e econômico terá suas preferências e as oportunidades não são iguais para todos:

*O litoral é uma localização diferenciada, passível de imprimir especificidades nas formas de ocupação e uso do solo nele praticados. Os espaços litorâneos são áreas potencialmente geradoras de renda diferencial. Tal forma da renda fundiária advém das qualidades relativamente raras dos recursos naturais e ambientais presentes em uma dada localidade. A zona costeira, em relação ao conjunto de terras emersas, circunscreve um espaço dotado de especificidades e vantagens locacionais, um espaço finito e relativamente escasso (MORAES, 1999).*

Almeja-se amenizar esse problema evitando, diminuindo ou solucionando esses conflitos. Para a sua solução, os três poderes de Estado atuam de forma diferenciada, porém, complementar: o Executivo, no intuito de planejar e assim evitar os conflitos; o Legislativo, elaborando leis como representantes populares que em tese deveriam elaborar essas leis visando o bem-estar social; e o Judiciário, decidindo sobre cada caso concreto.

Devido a necessidade de atender ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e aos direitos sociais, as políticas públicas devem ser bem planejadas, bem estruturadas e monitoradas, a fim de serem eficientes e lograrem o êxito desejado.

Esse tema tem sua importância equiparada ao direito de uma vida digna do ser humano, afinal, está umbilicalmente ligado a isso. O indivíduo e sua família necessitam de uma moradia onde se estabelecerá com segurança, guardará seus bens materiais, criará laços afetivos, terá respeitado sua inviolabilidade, enfim, uma vida digna.

Na zona costeira brasileira há inúmeros desses conflitos e muitas pessoas vivendo/sobrevivendo sem serem amparadas ou atingidas pelos direitos e pelas ações do poder público. Ainda que a marginalização de uma parcela da sociedade seja comum, não se pode aceitar de maneira passiva e crer que é normal, é uma situação avessa à condição humana. Conforme Moraes (1999):

*No que importa aos vetores de ocupação, o litoral pode ser definido como uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar variadíssimas formas de ocupação do solo e a manifestação das mais diferentes atividades humanas. Retundam uma alta conflituosidade potencial no uso do solo, em que o papel do planejamento adquire maior relevo.*

Neste contexto, urge a necessidade de políticas públicas eficientes, a fim de fazer o Estado cumprir seu papel, que é o de garantir que as pessoas terão uma vida digna e, assim sendo, base para um desenvolvimento consistente do país. Um dos principais problemas sociais que afetam a população brasileira é acesso a titularidade da posse da terra e a moradia ou a carência dela, como destacam Moraes (1999) e Maricato (2014), respectivamente:

*Um dos problemas mais sérios existentes no litoral brasileiro, especialmente nas zonas de expansão recente da ocupação, reside nos conflitos oriundos da sobreposição dos títulos de propriedade. Originam-se pelo processo de sobrepovoamento nos espaços litorâneos, cada um deixando populações residuais numa condição de semi-isolamento, e gerando base legal própria de apropriação que se sobrepõe às anteriores. Desde o litoral de Fortaleza ao do Rio Grande do Sul, praticamente inexistem terrenos sem pelo menos um proprietário formal ou reivindicante, sendo, além disso, comuns as situações de conflito pela posse da terra ao longo de todo o litoral brasileiro.*

*(...) quatro secretarias nacionais. Três delas estruturadas com base nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e intrinsecamente ligados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e mobilidade e trânsito.*

Conforme pesquisa realizada no ordenamento jurídico pátrio apresentado na parte inicial dessa dissertação, as normas regulamentadoras que podem embasar essas questões são o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores e o Projeto Orla, assim como o PAC Cidades, este último, enquanto política pública atuante, responsável por mudanças nas cidades brasileiras em geral, e

nas cidades costeiras em particular, através da construção e financiamento de milhões de habitações para as mais diversas faixas de renda, bem como melhorias nas infraestruturas das cidades.

Os grupos socialmente excluídos, devido a inexistência de uma renda ou pela posse de uma renda mínima, são forçados durante toda a vida a buscar lugares irregulares ou ambientes não apropriados à moradia, a fim de garantir sua existência e reprodução social, visando localizarem-se próximos aos locais geradores de emprego e/ou obtenção de uma renda mínima através de um trabalho informal. Nas palavras de Corrêa (1989):

*A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.*

Conforme citado, os grupos sociais excluídos acabam ficando sem opções para habitarem locais com regularização fundiária, vindo a habitar, portanto, zonas irregulares, periféricas e marginalizadas das cidades, que algum dia poderão se tornar de interesse de outros agentes econômicos e estatais, dadas a lógica mercadológica inerente a expansão urbana:

*Assim, ao lado da estrutura fundiária e do mercado de terras, as intervenções estatais devem ser consideradas por meio da análise da legislação e dos planos e projetos praticados (MORAES, 1999).*

Como destaca Corrêa (1989), a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula sua atuação. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com o interesse do agente dominante.

Neste sentido, atualmente, o Estado tem crescentemente se deparado com problemas que por muito tempo negligenciou, seja por falta de conhecimento, ou pura falta de interesse, como observam Font e Pujadas (1998):

*... la catalogación de determinadas situaciones como problemas territoriales ha ido cambiando con el tiempo. Cuestiones que tiempos atrás no merecían demasiada atención, hoy en día se han convertido en problemas territoriales importantes. La existencia de regiones y áreas atrasadas se considera actualmente un problema territorial importante y al que se han de dedicar medidas reequilibradoras; pero en las etapas más intensas del proceso de industrialización, cuando una buena parte de estas áreas se estaban vaciando, esto no se consideraba todavía un problema territorial o, en todo caso, se oían solamente voces aisladas que hablaban ya de desequilibrios territoriales, concepto que actualmente está mucho enraizado.<sup>4</sup>*

Ocorre que agora urge solucionar questões conflituosas pelo uso do espaço, especialmente envolvendo a questão da moradia em cidades costeiras, com densidades populacionais acima da média nacional.

## **6.2. Conflitos Urbanos Pela Moradia no Brasil**

Se, no Brasil, após uma longa viagem no tempo, uma pessoa fosse transportada para 2014 após algumas décadas de viagem, não seria espantoso se ela se surpreendesse com o mundo contemporâneo e suas severas transformações. Década após década, grandes e complexas metrópoles foram surgindo e se aprimorando, transformando-se a partir dos anos 70. Ao analisá-las, percebe-se um crescimento das chamadas “não-cidades”, conjuntos habitacionais em larga escala nos quais são realocados os intrusos, invasores, perturbações das zonas centrais:

*Ali estão as favelas e ocupações, resistindo bravamente em sua estratégia de pertencer e não pertencer ao mesmo tempo, atingidas periodicamente por ondas de violência e mãos caridosas (ROLNIK, 2015).*

---

<sup>4</sup> A catalogação de certas situações como problemas territoriais vem mudando com o tempo. Questões que antes não mereciam muita atenção, hoje se tornaram importantes problemas territoriais. A existência de regiões e áreas o atraso é considerado atualmente um importante problema territorial e para o qual devem ser dedicadas medidas de reequilíbrio; mas nos estágios mais intensos do processo de industrialização, quando boa parte dessas áreas esvaziamento, este ainda não era considerado um problema territorial ou, em todo caso, foram ouvidas apenas vozes isoladas que já falavam de desequilíbrios territoriais, conceito que hoje está profundamente enraizado

O Estado muitas vezes como ator e solucionador nos problemas e conflitos urbanos atua de maneiras diversas e nem sempre o social fica em primeiro lugar ou, sequer, é respeitado em detrimento de outros interesses:

*O Estado capitalista cria mecanismos que levam à segregação residencial e à sua ratificação. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel (CORRÊA, 1989).*

No passado recente, populações foram retiradas dos seus locais de origem para serem realocadas em áreas afastadas e isoladas das zonas centrais ou dotadas de infraestrutura social, como escolas, praças e vias de circulação. Essa cultura de sujeição e constrangimento permeada de interesses privados é ao mesmo tempo lugar de um interesse latente de combate a pobreza e de fomento a inclusão, mesmo que através do consumo, como ressalta Correa (1989):

*A segregação tem um dinamismo onde uma determinada área social é habitada durante um período de tempo por um grupo social e, a partir de um dado momento, por outro grupo de status inferior ou, em alguns casos, superior, através do processo de renovação urbana.*

Para ilustrar o quão conflituoso tem sido às populações marginalizadas em sociedades extremamente desiguais como a brasileira terem acesso a uma moradia e, principalmente, a uma moradia digna, apresentam-se, a seguir, dois exemplos metropolitanos, que traduzem o descaso histórico das autoridades, das elites, do Estado e, por que não, da sociedade civil como um todo, com a questão do habitar dos excluídos e marginalizados nas médias e grandes cidades brasileiras, o primeiro caso no Rio de Janeiro:

*Rio de Janeiro, abril de 2012. O auditório do clube de engenharia estava lotado quando lá cheguei, convidada pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, para o lançamento do dossiê Megaeventos e direito a moradia. Ao meu lado, na mesa de debate, estava Altair Guimarães, Presidente da Associação de Moradores da Vila Autódromo, uma das comunidades que resistiam (e resistem!) às remoções. Todos os presentes a mesa falavam em direitos, denunciavam abusos, numa espécie de “contravoz” a uníssono que festejava a chegada de uma “revolução” urbana que*

ocorreria graças à “conquista” do direito de sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas na cidade. Quando chegou a vez de seu Altair falar, com jeito calmo e pausado ele começou a contar sua história: “passei minha vida sendo jogado igual peteca, daqui para ali, dali para aqui”. Em 1967, quando tinha 14 anos e vivia na comunidade da vila dos Caiçaras, às margens da lagoa Rodrigo de Freitas fui removido, com moradores de outras favelas no entorno para o famigerado conjunto Cidade de Deus, celebrizado em filme de grande sucesso de bilheteria. O que o governador Carlos Lacerda disse para justificar a remoção é que a minha comunidade sujava a lagoa e fazia os peixes morrerem. Hoje a gente vê que isso é uma grande mentira, por que os peixes continuam morrendo. Eles queriam era uma limpeza social, colocar pedalinhos, embelezar a cidade. Fiquei dos 14 anos até os meus 35 anos ali na Cidade de Deus, que era para ser uma cidade modelo e na verdade virou um verdadeiro arsenal de guerra. Tu sabes o que é eu, já casado, ter que deitar com as minhas filhas no chão por causa de bala traçante? Até que um dia a gente é surpreendido de novo com a remoção por conta da Linha Amarela [via expressa de ligação do aeroporto do Galeão com a Barra da Tijuca, construída nos anos 1990]. Eu tava ali, no meio do caminho e tinha que sair. De novo. Sem alternativas, seu Altair foi se instalar na Vila Autodroma, antiga comunidade de pescadores, que desde 1975 transformou-se em bairro autoconstruído quando trabalhadores da obra do autódromo ali se instalaram. Nos anos 1990, a vila foi “legalizada”, recebendo do governo estadual a concessão do direito real de uso por 99 anos. Mas, desde 1996, a Prefeitura do Rio vem fazendo várias tentativas de remover a comunidade, sob os mais diversos argumentos: razões ambientais, área de risco, obras dos Jogos Pan-Americanos e, agora, dos Jogos Olímpicos... A comunidade, organizada, lutou na justiça e nas ruas pela permanência no local. “Nós estamos em Jacarepaguá, no olho do furacão das construtoras. Querem tirar a gente daqui para depois construírem condomínio de luxo aqui mesmo... mas desta vez nós não vamos sair! (ROLNIK, 2015).

Observa-se que reiteradas vezes as mesmas pessoas são alvos de ameaça de remoção ou da remoção de fato. Outro caso ocorreu na cidade de São Paulo:

Dezembro de 2013, Zona Sul de São Paulo. Às margens de um rio, cujo curso já havia sido invertido para poder gerar energia elétrica para a cidade que se industrializava no século XX, a paisagem de complexos de torres escritórios, shoppings centers e hotéis de luxo anuncia o novo “centro de negócios” de São Paulo do século XXI. Seu Geroncio leva-me para conhecer seu apartamento, um dos 252 que foram construídos na área onde estava situada a favela do Jardim Edith. Essa comunidade abrigava quase 3.000 famílias numa área de 68.000 m<sup>2</sup> situada entre a Avenida Marginal do Rio Pinheiros e a Avenida Luis Carlos Berrini. O terreno da favela era vizinho ao World Trade Center, empreendimento do Grupo WTC Association, o mesmo que havia construído as Twins Towers (as torres gêmeas no sul de Manhattan, destruídas em 2001). Essa área vizinha abrigava uma torre de escritórios, um hotel

cinco estrelas da rede Meliá, um centro de convenções, uma área para exposição, um heliponto e um shopping de design de 200 lojas. Em 1996, o World Trade Center era o mais novo dos empreendimentos lançados na região: grande parte era fruto de joint ventures com empresas fundos de investimentos internacionais, fundos imobiliários ou outras formas de captação financeira – principalmente de fundos de pensão – que penetraram no mercado imobiliário paulistano nos anos 1990. O Jardim Edith, assim como toda região em que o terreno da antiga favela está situado, se insere no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, uma modalidade de PPP iniciada em 1991 e modificada em 2002. Ela organiza-se basicamente em torno da obra de canalização do córrego Água Espraiada e da abertura de avenida, ampliando as possibilidades de expansão das fronteiras da nova centralidade dos negócios e da alta renda em São Paulo e captando recursos de venda de certificados de potencial adicional de construção (Sepac) disponibilizados para a área. O Jardim Edith é uma das zonas especiais de interesse social (Zeis) – perímetros demarcados no zoneamento da cidade, destinados à produção de habitação de interesse social (HIS) – incluídas na lei que institui a operação urbana. Isso ocorreu depois de muita pressão dos moradores que ocuparam a Câmara dos Vereadores até que fossem incluídos os perímetros de Zeis na madrugada da aprovação da nova lei, em dezembro de 2002. O Jardim Edith fazia parte de uma sequência de 68 núcleos de favelas instaladas à margem do córrego Água Espraiada desde que aquelas terras haviam sido desapropriadas para construção do anel viário da cidade, nos anos 1970, tendo sofrido um forte crescimento populacional entre as décadas de 1970 e 1980. Parte desses núcleos foi removida no início dos anos 1990 com apoio de um pool de empresas que se instalaram na região e que construíram um fundo a fim de sustentar financeiramente as estratégias da prefeitura para retirar os moradores da área. As alternativas oferecidas aos moradores eram: passagens de volta para terra natal; 1,5mil reais por família (esses valores eram negociáveis e podiam chegar a 11 mil reais como consta de depoimento de uma ex-moradora); um apartamento novo situado no Jaguaré ou no Jardim Educandário, na divisa de Taboão da Serra (e um alojamento provisório até que esses fossem construídos), ou um apartamento em Cidade Tiradentes, imenso conglomerado de conjuntos habitacionais populares produzidos no extremo leste da cidade desde os anos 1980. Aproximadamente 20% das famílias removidas foram transferidas para os conjuntos residenciais, situadas a 10, 15 ou mais de 30 quilômetros do local. O restante aceitou a oferta em dinheiro e o “caminhão gratuito” para mudança e foi se instalar em outras favelas próximas ou em áreas de proteção de mananciais na Zona Sul da cidade. Novas tentativas de remoção das famílias que permaneciam na área ocorreram no início de 2001, com uma ação movida pelo próprio Departamento de Estradas de Rodagem (DER). Nesse contexto, a inserção das áreas remanescentes de favelas como Zeis no texto da Lei da Operação Urbana, ao final de 2002, foi considerada uma grande vitória por parte dos moradores. Mesmo assim, seu Gerencio contou-me que não pararam as pressões para que saíssem dali. Cada vez que uma família saía, o barraco era imediatamente derrubado por tratores que passavam rente às casas remanescentes e, “acidentalmente”, atingiam um muro; o

*entulho era deixado entre as casas, degradando o ambiente de forma que as famílias sentiam-se pressionadas a “fechar logo o acordo” e sair. Finalmente, em 2008, uma ação civil pública evitou que a favela continuasse a ser removida, abrindo espaço para um acordo judicial com a prefeitura, que se comprometeu a construir um empreendimento de HIS no local. A liminar valeu-se da justificativa de que se tratava de uma Zeis, no contexto de pressão intensa da população organizada em conjunto com a Defensoria Pública. Finalmente, com a intervenção adicional do Ministério Público, também integrante do Grupo de Gestão da Operação Urbana, em dezembro de 2010 foi iniciada a construção de 252 apartamentos no próprio local para os moradores remanescentes do Jardim Edith. (ROLNIK, 2015)*

Como se pode observar, diversos conflitos na disputa por moradia e espaço na cidade, envolvendo cidadãos das duas maiores cidades do país. Os agentes modeladores do espaço urbano atuando com vistas aos seus interesses, porém, observa-se clara imbricação entre os interesses dos agentes especuladores e o Estado (Prefeitura) de um lado, confrontados pelos interesses das populações fragilizadas, buscando apoio e solidariedade junto ao Ministério Público e Defensoria Pública, também entes estatais, de outro. Este mesmo processo não é privilégio das grandes metrópoles, vindo também a se reproduzir nas cidades de porte médio, como é o caso da cidade de Rio Grande, como se verá a seguir.

### **6.3. Relações Porto-Cidade em Rio Grande: do Muro à Moradia**

Dois atores, porto e cidade, que sempre estiveram imbricados, interdependentes, inseparáveis, próximos tanto no contexto geográfico, como no contexto social, historicamente exercendo forte influência um sobre o outro. Por vezes, põem-se em lados opostos, em conflito, outras vezes, buscam convergir quanto a busca de solução de problemas comuns, como se procurará demonstrar nesse estudo de caso.

#### **6.3.1. Porto do Rio Grande: um Século de Porto Novo**

O Porto do Rio Grande foi desde o início da colonização portuguesa fundamental para o desenvolvimento da província de São Pedro, bem como suas características geográficas naturais e mesmo geopolíticas contribuíram às instalações lusitanas na

região. A navegabilidade pela Barra do Rio Grande nunca foi tranquila e exigiu obras como o aumento do calado do canal de navegação e a construção dos molhes (figura 2), obra de engenharia portuária fundamental justamente para a consolidação de um porto com águas profundas no extremo sul do Brasil. Conforme Torres (2015):

*Desde o início da colonização nas primeiras décadas do século 18, navegar pela Barra do Rio Grande representava um momento crítico do filme épico da fundação luso-brasileira no sul do Brasil. Os acidentes e naufrágios tornaram-se rotina. O longo trajeto de reivindicações e desafios para a população local resultou numa das mais importantes obras da engenharia mundial do início do século 20 e que foram realizadas pela Companhia Francesa do Porto do Rio Grande (criada em 1908). Entre 1911 e 1915 foram construídos os dois molhes que garantiram um aumento substancial do calado no canal permitindo a entrada de grandes embarcações. Paralelamente, as obras do Porto Novo estavam interligadas ao trabalho de aprofundamento da barra com a construção dos molhes. Vultosos recursos financeiros foram gastos para obter o calado esperado (10 metros) e a construção de um complexo portuário de grandes dimensões para a época. Com a entrada, em março de 1915, do navio-escola Benjamin Constant com o calado de 6,3 metros, a Barra do Rio Grande foi oficialmente inaugurada para a navegação. Iniciava-se uma nova etapa de abertura para o comércio marítimo num contexto local de inserção nos quadros do capitalismo industrial. As condições de navegação na Barra e de segurança do porto, objetivo perseguido desde a fixação das primeiras e rudimentares sinalizações do canal de acesso ainda nos tempos do Brigadeiro Silva Paes, finalmente colocavam o Porto do Rio Grande como um local seguro para a navegação mundial. Desde então, a maioria dos navios de maior calado ancorava junto ao Porto Novo reduzindo o intenso movimento no Porto Velho.*



**Figura 2 – Molhes da Barra do Rio Grande e canal de navegação**  
Fonte: [http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre\\_porto\\_conheca.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php)

Data de 1915 a inauguração dos primeiros metros de cais do chamado Porto Novo de Rio Grande (figura 3), o qual não só passou a viabilizar as operações de navios mercantes de maior capacidade de cargas, como viabilizou a posterior instalação das primeiras indústrias na área portuária, como o Frigorífico Swift. Limítrofe ao Porto Novo, na mesma época, tem início a construção das primeiras moradias irregulares que viriam a dar forma, anos depois, a Vila dos Cedros, composta principalmente de imigrantes vindos das regiões da Campanha e Sul do Estado:

*O Porto Novo, cuja data oficial de inauguração é 15 de novembro de 1915 quando foi inaugurado os primeiros 500 metros de cais, foi construído numa área pantanosa junto a Ilha do Ladino. Foram edificados 1.543 metros de cais e uma profundidade de 10 metros de calado. O Porto foi aparelhado com 20 guindastes elétricos rodantes de 2.500 quilos, 2 guindastes de 5 toneladas, 2 transbordadores rodantes capazes de descarregar 100 toneladas de carvão por hora e uma cábrea flutuante que suspendia até 90 toneladas. Foram feitos 12 armazéns de 100 metros de comprimento por 20 metros de largura. A oeste foi construído um armazém destinado a armazenagem de petróleo e inflamáveis e outro para instalações frigoríficas. Os espaços entre o armazém e o cais foram calçados com paralelepípedos. A Cie. Française fez uma usina elétrica que forneceu energia para o porto e cidade e um sistema de tramways para transporte da população com 19 carros-motores para os passageiros. Ao longo das obras trabalharam 4.000 pessoas. Parte dos 8 milhões de metros*

*cúbicos de material retirado para a construção formou a Ilha da Base (TORRES, 2015).*



**Figura 3 – Vista Aérea do Porto Novo**

Fonte: [http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre\\_porto\\_conheca.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php)

### **6.3.2. O Bairro Getúlio Vargas**

Data de 1913 o início do bairro Getúlio Vargas, o qual é limítrofe das áreas do Porto Novo de Rio Grande e do centro da cidade. Entre 1920 e 1950, estabeleceu-se um importante fluxo migratório para Rio Grande. Estas pessoas se deslocavam com a expectativa de obterem emprego com a construção do Novo Porto e o advento da industrialização. A concentração desta população de baixa renda e pouca instrução favoreceu a formação de um núcleo de sub-habitações, aumentando significativamente a população no bairro Getúlio Vargas, conhecido a época como Vila dos Cedros.

Como observa Torres (2015):

*A industrialização em Rio Grande veio acompanhada de inúmeros problemas de ordem social e urbana. Assim como outras cidades brasileiras, as autoridades procuraram adotar*

*algumas medidas que estivessem em sintonia com os princípios da modernidade: bonde, eletricidade, instalação de esgotos, saneamento da sujeira e dos dejetos, calçamento, fornecimento de água, segurança pública, educação, aformoseamento de praças públicas. Porém, a demanda de necessidades em investimentos é maior que os recursos financeiros disponíveis e os problemas se estabelecem mais rápido do que as respostas do poder público.*

Para Martins (2006), o período compreendido entre as décadas de 1910 e 1930 foi representativo em termos de expansão urbana, tanto a leste como a oeste do centro histórico. A leste representou a conquista de terrenos antes devolutos e onde somente existiam banhados por um grande aterro com a construção de um novo porto e de um grande complexo frigorífico de capital norte-americano, ocasionando forte atração de mão de obra estrangeira para erguer tais estruturas, além dos operários de baixa renda que buscavam emprego na cidade industrial, que se modernizava rapidamente. O resultado foi à ocupação, desde a década de 1920, de áreas próximas a Swift e o surgimento da Vila do Cedro, atual Bairro Getúlio Vargas (TORRES, 2015), apresentado a seguir na figura 4.



**Figura 4 – Vista aérea do Bairro Getúlio Vargas contíguo ao Porto Novo**  
Fonte: [http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre\\_porto\\_conheca.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php)

A construção do Superporto no início da década de 70 teve no seu projeto o Corredor de Exportações do Governo Federal que é um sistema integrado de transporte e armazenamento para escoamento de produtos, com o objetivo de estimular as exportações, barateando os custos, tendo em vista que a importação dos insumos e a exportação dos produtos se dariam no mesmo local (TORRES, 2015).

Em paralelo as obras de expansão do Superporto, teve início as obras de modernização na retroárea do Porto Novo, que desencadearam uma grande remoção de diversas casas do bairro Getúlio Vargas para outras áreas da cidade. Conforme Cipriano e Machado (2013):

*A remoção das moradias liberaria espaços à abertura de ruas, à construção de silos e armazéns e à edificação dos próprios estabelecimentos portuário-industriais necessários aos grupos econômicos que aí poderiam se instalar. Para o Porto do Rio Grande, era uma oportunidade clara e indispensável ao incremento de sua movimentação comercial e ampliação das exportações.*

A maioria buscava a área da antiga Vila dos Cedros por estar perto tanto do porto, como do centro da cidade, principais geradores de emprego no município à época. Dada a origem humilde das pessoas, na sua quase totalidade migrantes do meio rural, bem como se tratar de trabalhadores braçais junto as atividades do porto principalmente, consolidou-se na comunidade rio-grandina uma imagem estigmatizada da Vila dos Cedros, que se reproduz até os dias de hoje com o bairro Getúlio Vargas, a partir de um processo de segregação sócio-espacial.

Sobre este processo de estigmatização de comunidades, Corrêa (1989) afirma:

*A segregação residencial, cujo conceito aparece com a Escola de Chicago, primeiramente com Robert Park e, a seguir com Mckenzie, que o define como sendo uma concentração de tipos de população dentro de um dado território.*

No século XX, a segregação residencial por níveis de renda ou falta da mesma passou a ser o marco estético mais relevante das paisagens urbanas no Brasil, não sendo diferente na cidade de Rio Grande. De um lado, atores estatais e privados se apropriam do espaço a fim de territorializar um porto. De outro, populações de migrantes passam a ocupar um espaço entre o porto e o centro da cidade a fim de se

territorializarem, erguendo suas moradias simples em um pedaço do espaço urbano carente de todo tipo de infraestrutura, inclusive de arruamento planejado.

Como o espaço antecede ao território, este se torna produto daquele a partir da ação dos mais diversos atores sociais que, ao se apropriarem do espaço, concreta ou abstratamente, o “territorializam”. Corrêa (1989) define territorialização como sendo:

*Conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão.*

Ainda segundo este autor, o espaço em geral, e os territórios em particular, podem ser abordados segundo um paradigma de consenso ou de conflito, como se discorrerá a seguir.

### **6.3.3. Do Muro à Moradia**

O espaço urbano pode ser abordado a partir da percepção que seus habitantes ou alguns de seus segmentos têm dele e de suas partes. Nesse viés, a partir da segunda metade do século XX, o território urbano passou a ser objeto de crescente disputa entre os atores sociais, tendo em vista o acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil entre os anos 50 e a presente década do século XXI.

Como produto deste processo, cresceram as preocupações com a temática do ordenamento do território em âmbito local e metropolitano, com a imposição legal aos municípios com mais de 20 mil habitantes de possuírem Planos Diretores, a fim de estabelecer critérios quanto ao uso racional do território urbano, já que ordenar consiste em determinar usos específicos e diferenciados de acordo com a vocação do meio físico onde se constrói a cidade, isto é, o sítio urbano.

Mais recentemente, no presente século, conflitos pelo uso do espaço urbano e sua visível segregação social tem se intensificado nas médias e grandes cidades do país,

devido justamente ao adensamento populacional, que demanda espaço para morar, residir, mas, também, pela crescente politização e organização da sociedade.

Assim como no caso geral das favelas/comunidades brasileiras, cujas habitações traduzem processos históricos de ocupação ilegal, a área do bairro Getúlio Vargas em Rio Grande reproduz esse mesmo processo, demandando regularização fundiária. Esta é sua característica mais importante, sob o ângulo conceitual, pois, outras características, tanto socioeconômicas (pobreza), quanto morfológicas (precariedade das habitações, carência de infraestrutura, malha viária caótica), podem ser associadas a elas, apesar de haver muitos “barracos” ou habitações improvisadas, há também muitas casas de alvenaria e a carência está na infraestrutura como saneamento básico.

Esses fatos demonstram que muitas das pessoas que ali habitam em situação irregular não são pobres ou miseráveis, são pessoas que possuem certo grau de instrução e empregos com razoáveis remunerações e salários. Ocorre que para muitas famílias este se torna o único local viável à manutenção de seu padrão de vida e convívio social, pois se trata aqui de um bairro próximo as infraestruturas sociais da cidade, como hospitais, escolas de ensino fundamental e médio, lazer, comércio e serviços, todos espacialmente concentrados na zona central, além da proximidade com as atividades portuário-industriais, tanto no Porto Novo, como no Superporto. Além do mais, as áreas próximas dotadas de regularização fundiária são muito caras, e as mais baratas, muito distantes da zona central e das oportunidades de emprego, impondo gastos significativos quanto ao circular/deslocar na cidade.

E esta realidade do bairro Getúlio Vargas se reproduz por todo o pontal do Rio Grande, onde vivem 70% da população do município (cerca de 150 mil pessoas). Eis o porquê de dezenas de milhares de rio-grandinos residirem em áreas irregulares, às margens do ambiente estuarino, traduzindo a segregação sócio-espacial a que estão sujeitos há décadas e cuja solução esbarra tanto na falta de uma política habitacional mais ativa por parte do governo federal, como da incapacidade ou desinteresse do poder público municipal em fazer valer o Estatuto da Cidade, que, ao não sobretaxar as áreas regularizadas reservadas à especulação imobiliária, isto é, não utilizadas para fins de moradia, impedem o acesso das populações menos favorecidas as mesmas.

Neste contexto, Rio Grande reproduz o padrão urbano das médias e grandes cidades costeiras do Brasil:

*Tais populações sobrantes vão alojar-se no espaço urbano litorâneo exatamente nas áreas deixadas sem uso pelas outras atividades, geralmente áreas de grande vulnerabilidade e ou proteção ambiental (MORAES, 1999).*

O planejamento territorial em qualquer escala geográfica é atributo e responsabilidade exclusiva do Estado, nos níveis da União, dos Estados e dos Municípios. Da mesma forma, os portos são infraestruturas que pertencem a União, que os concedem tanto para os Estados e Municípios, como para a iniciativa privada. No caso específico do Porto do Rio Grande, o mesmo é uma concessão da União ao Estado do Rio Grande do Sul. E foi este ator, o Porto do Rio Grande, que desencadeou o processo de realocação de dezenas de famílias residentes na zona de expansão portuária, tema dessa dissertação, como se discorrerá a seguir.

## **7. Programa Expansão Portuária do Porto do Rio Grande – RS/Programa de Reassentamento de Famílias Ocupantes de Áreas Necessárias à Expansão Portuária**

O setor portuário brasileiro passou por profundas transformações a partir da vigência da Lei nº 8.630, de 1993, a chamada Lei de Modernização dos Portos, que, em Rio Grande, se traduziu na privatização das instalações portuárias existentes na área do chamado Superporto, ficando na condição de Porto Público, ou cais público, somente as instalações do Porto Novo e Porto Velho, situados junto ao centro histórico da cidade, e, por conta disso, cercados pela área urbana.

No que respeita ao Porto Novo, já na virada do milênio, a necessidade de adequação de sua infraestrutura física às novas demandas da logística global de transportes e a globalização da economia, especialmente relacionadas aos seus quase dois quilômetros de cais, com vistas ao atendimento e as operações de navios *roll-on/roll-off* (que transporta veículos de todos os tipos) e de celulose, colocou à administração portuária o desafio de começar a pensar na readequação de seu Plano de Desenvolvimento Portuário – PDZ.

No entanto, no ano de 2001, o evento dos atentados terroristas às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova York, nos Estados Unidos, levou esse país a declarar a chamada Guerra contra o Terror, levando-o a criar uma série barreiras e controles à livre circulação de pessoas e mercadorias através de seu território. Na condição de maior economia do mundo, os Estados Unidos da América trataram de retomar as discussões no âmbito das Nações Unidas, mais especificamente, no âmbito da Organização Marítima Internacional – IMO, quanto a questão da segurança da navegação marítima internacional, cuja Convenção para a Supressão de Atos Contra a Segurança da Navegação Marítima havia sido adotada no ano de 1988.

Com a guerra contra o Iraque em 2002, seguida da invasão do Afeganistão, os Estados Unidos, preocupados com a sua segurança interna, impuseram ao mundo o Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias – (*International Ship and Port Facility Security Code* – ISPS – CODE), que passou a vigor em julho de 2004, obrigando todos os países com os quais comerciava/comercia, a tomar as providências quanto a implantação dessa norma protetiva às operações portuárias. Como os Estados Unidos eram o maior parceiro comercial do Brasil à época, restou ao mesmo adotar a implantação dos sistemas de vigilância e de segurança dos entornos das áreas de suas zonas portuárias.

Assim, o século XXI tem início impondo ao Porto do Rio Grande duas demandas que afetavam diretamente as suas operações e perspectivas de desenvolvimento, as quais veio a somar-se, nos anos de 2005 e 2006, a instalação do primeiro estaleiro naval, pertencente ao grupo empresarial QUIP, em área do Porto Novo, onde anteriormente havia funcionado o Frigorífico Swift e, posteriormente, a FERTISUL Fertilizantes.

A convergência temporal destas três demandas acima comentadas, impuseram ao Porto do Rio Grande a necessidade de retomar as discussões quanto a revisão de seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ, especialmente no que se refere a interface do Porto Novo com o bairro Getúlio Vargas, o bairro Santa Teresa e a comunidade da 4ª. Secção da Barra, na área do Superporto (figura 5), dando início às conversações inicialmente com a Prefeitura Municipal de Rio Grande quanto a necessidade de realocação de famílias situadas junto ao muro do porto, especialmente no Pátio Automotivo operado pela empresa General Motors – GM (figura 6), a fim de poder implantar uma nova avenida portuária, separando em definitivo o bairro Getúlio Vargas das instalações portuárias, em atendimento ao ISPS-CODE.



**Figura 5 – Localização das áreas ocupadas irregularmente em zona portuária**  
**Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Grande**



**Figura 6 – Vista aérea do Pátio Automotivo da GM no Porto Novo fronteiro ao Bairro Getúlio Vargas**  
**Fonte: [http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre\\_porto\\_conheca.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php)**

Eis aqui a origem do Programa Expansão Portuária do Porto do Rio Grande – RS/Programa de Reassentamento de Famílias Ocupantes de Áreas Necessárias à Expansão Portuária, programa elaborado pela Prefeitura Municipal de Rio Grande em

acordo com o Porto do Rio Grande, posteriormente submetido ao Ministério das Cidades e financiado pela Caixa Econômica Federal.

As conversações entre o Porto e a Prefeitura iniciaram em 2005, com a elaboração do plano de trabalho e posterior elaboração do projeto. Segundo o entrevistado, foram interlocutores na concepção do projeto e busca de recursos financeiros o então Superintendente do Porto, o Senhor Bercílio Osvaldo Luiz da Silva; o Prefeito Municipal, Senhor Janir Branco; e o Secretário Municipal de Coordenação e Planejamento, Senhor Neverton Ribeiro Moraes. Conforme o entrevistado:

*Após o evento ocorrido em 11 de setembro de 2001 em New York, os USA estabeleceram que somente receberiam cargas de portos que estivessem adaptados ao ISPS CODE. O Porto do Rio Grande precisou enquadrar-se para poder exportar cargas e uma das condições exigidas era o cercamento de todas as suas dependências físicas. Portanto, precisava desocupar algumas áreas portuárias que estavam ocupadas irregularmente por população de baixa renda. Entre 2005 e 2007, A SUPRG e a Prefeitura formaram uma parceria para tratar destas desocupações irregulares de áreas portuárias. Muitas reuniões e tratativas aconteceram, até chegarem num projeto preliminar de desocupação das áreas e realocação das famílias em prédios a serem construídos em novas áreas doadas pela administração do Porto.*

Desde então, ocorreram diversas reuniões entre os interlocutores dos dois órgãos. O Porto precisava se adequar às exigências internacionais e a Prefeitura tinha de cuidar da remoção das famílias. Questionado sobre como funcionara a construção institucional que deu origem ao projeto, o mesmo comentou:

*A Superintendência do Porto do Rio Grande, buscando a modernização das atividades portuárias e o aumento da capacidade de movimentação de cargas do Porto, estipulou metas para a transformação do Porto do Rio Grande, senão no maior, em um dos maiores portos da América do Sul. Devido à complexidade do processo de desocupação de áreas reservadas à expansão portuária, que envolve aproximadamente 746 famílias, a Superintendência do Porto firmou convênio de parceria com a Prefeitura Municipal do Rio Grande para desenvolver os projetos de reassentamentos e a busca pelos recursos para tal, disponibilizados pelo PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal. Por sua vez, o Município buscou recursos da União, através do contrato de repasse de recursos do PAC, Ações relativas ao PPI - Intervenções em Favelas, utilizando a CAIXA FEDERAL como agente do Contrato de Repasse nº 0227526-41/2007/Ministério das Cidades/Caixa Federal.*

Observe-se a articulação dos três níveis de poder estatal: o Porto do Rio Grande, sob a gestão do Governo do Estado; a Prefeitura Municipal de Rio Grande e o Governo Federal, representado pelo Ministério das Cidades, gestor do PAC – Intervenções em Favelas, bem como o controlador do banco financiador das moradias, a Caixa Econômica Federal. Segundo o entrevistado:

*O Estado repassou área e disponibilizou as contrapartidas financeiras para o Município; este projetou e buscou os recursos do PAC junto ao Ministério das Cidades, licitou e fiscalizou as obras, bem como aplicou o trabalho social. O Ministério das Cidades incluiu o programa no PAC; e a Caixa Federal repassou os recursos e fiscalizou as obras.*

Merece destaque o fato de existir à época uma convergência política entre a gestão portuária, que estava nas mãos do PMDB, sob o governo de Germano Rigotto (2003/2006), e a gestão municipal, que também estava nas mãos do PMDB, sob o governo de Janir Souza Branco (2005/2008), o que certamente facilitou o andamento do projeto e sua posterior submissão ao Governo Federal, então sob a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores – PT (2003/2010). Esse comentário se justifica tendo em vista ser histórico em Rio Grande a polarização político-partidária entre o PT e o PMDB, a qual perdura há quase 30 anos, refletindo a polarização presente em âmbito estadual.

Apesar da demanda inicial ter partido do Governo Estadual, foi o Governo Municipal que ficou responsável por realizar as obras que viriam a enquadrar o porto nas normas internacionais, visto tratar-se da construção de moradias, realocação de populações, construção de avenida urbana e melhorias em saneamento básico para os bairros alvo da intervenção pública.

Questionado sobre qual dos entes públicos seria responsável pela construção da futura avenida portuária separando as instalações do Porto Novo do bairro Getúlio Vargas, o entrevistado afirmou:

*A Prefeitura licita a obra que está prevista na 5ª Etapa do Programa: Levantamento Topográfico, Projeto Urbanístico, compatibilização com os Projetos de Infraestrutura, construção da Avenida Portuária e implantação de infraestrutura do bairro Getúlio Vargas (esgoto e pavimentação de todo o bairro).*

E qual dos entes públicos seria responsável pela construção das moradias?

*O Município projetou, licitou a obra e contratou uma empresa construtora para a execução das obras.*

Ou seja, ainda que o repasse dos recursos financeiros para a construção das moradias tenha ficado na alçada da União, através da Caixa Econômica Federal, e, ainda que a área onde seriam construídos os conjuntos habitacionais tenham sido cedidas pelo Estado, foi a Prefeitura que ficou responsável pela execução de todo o projeto de revitalização urbana do bairro Getúlio Vargas, vindo a prover o direito à moradia às pessoas alvo do Programa.

Questionado sobre se o Projeto Orla fora utilizado na concepção e elaboração do Programa, o entrevistado afirmou:

*Não, pois o Projeto Orla de Rio Grande não atua na orla portuária, e isso acontece em todo o Brasil. O Projeto Orla não tem ingerência nas zonas portuárias.*

E quanto ao Estatuto da Cidade ou alguma outra lei de tema semelhante, foi utilizado para balizar/orientar as ações que culminaram no Programa?:

*Sim, fizemos uso do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor do Município, do Código de Edificações, das Normas do Programa Minha Casa Minha Vida, da Lei de Combate a Incêndio e outras afins.*

Concluída a fase de projeto e submetido o mesmo ao Governo Federal, sua aprovação deu-se ainda no ano de 2006, o que viabilizou o início de implantação do Programa já em 2007, com previsão de conclusão das duas primeiras fases em 2012. O quadro 2 sintetiza as etapas previstas no Programa.

**Quadro 2: Síntese das etapas do Programa**

| <b>Etapas</b> | <b>Empreendimentos</b>   | <b>Número de Economias (casas/apartamentos)</b> | <b>Investimentos</b> | <b>Situação</b>                                       |
|---------------|--|---|----------------------|---|
| 1ª.           | Construção do Residencial Getúlio Vargas I no Bairro Getúlio Vargas  | 220 apartamentos                                | R\$ 7.331.297,95     | Concluído e entregue em 2017                          |
| 2ª.           | Construção do Residencial Getúlio Vargas II no Bairro Getúlio Vargas | 70 apartamentos                                 | R\$ 2.440.297,99     | Concluído e entregue em 2017                          |
| 3ª.           | Construção do Residencial Santa Tereza no Bairro Santa Tereza        | 266 casas                                       | R\$ 13.096.314,50    | Projeto aprovado – pendência na Licença de Instalação |
| 4ª.           | Construção do Residencial  | 184 casas                                       | R\$ 9.053.667,76     | Etapa suspensa  |

|       |  |  |                   |                         |
|-------|--|--|-------------------|-------------------------|
|       | Barra Nova na 4ª Secção da Barra (será a última etapa a ser implantada) e indenização para 30 famílias que não concordarem em receber as casas a serem oferecidas às famílias da Barra Nova. |  |                   |                         |
| 5ª.   | Levantamento Topográfico, Projeto Urbanístico, compatibilização com os Projetos de Infraestrutura, construção da Avenida Portuária e implantação de infraestrutura do Bairro Getúlio Vargas  |  | R\$ 7.866.675,80  | Em processo licitatório |
| 6ª.   | Melhoria em moradias de 630 famílias do Bairro Getúlio Vargas, remoção de casas e construção de novas unidades habitacionais   |  | R\$ 6.337.000,00  | Etapa suspensa          |
| 7ª.   | Regularização fundiária para 1.709 famílias do Bairro Getúlio Vargas   |  | R\$ 974.500,00    | Em processo licitatório |
| Total |  |  | R\$ 47.099.754,00 |                         |

**Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Grande (2007). Adaptado pelo autor.**

Como se pode observar da tabela acima, o Programa previa sua execução em sete etapas, tendo sido concluídas apenas as duas primeiras, relativas aos Residenciais Getúlio Vargas I e II, totalizando 290 apartamentos, os quais somente foram entregues no ano de 2017, isto é, foram concluídos com um atraso de cinco anos.

As figuras 7, 8 e 9 apresentam, respectivamente, o Residencial Getúlio Vargas I, o Residencial Getúlio Vargas II e o início da retirada das famílias residentes junto ao muro do Porto Novo, onde opera o Pátio Automotivo da GM.



**Figura 7: Residencial Getúlio Vargas I**  
**Fonte: Foto do autor**



**Figura 8: Residencial Getúlio Vargas II**  
**Fonte: Foto do autor**



**Figura 9: Mudança das primeiras famílias junto ao muro do Pátio Automotivo da GM no Porto Novo**  
**Fonte: Jornal Agora**

Importante ressaltar que o custo total do Programa era de R\$ 47.099.754,00 (quarenta e sete milhões, noventa e nove mil e setecentos e cinquenta e quatro reais), dos quais R\$ 29.087.700,08 (vinte e nove milhões, oitenta e sete mil e setecentos reais e oito centavos) como repasse do Governo Federal, e R\$ 18.012.053,92 (dezoito milhões, doze mil e cinquenta e três reais e noventa e dois centavos) como contrapartida financeira da Prefeitura Municipal de Rio Grande.

Destaque-se, também, que quando da fase de implantação do Programa, entre os anos de 2007 e 2012, a equipe encarregada de sua execução na Prefeitura Municipal de Rio Grande passara a ser composta pelo então Prefeito Municipal, Fábio de Oliveira Branco (2009/2012), dando continuidade ao trabalho iniciado pelo Prefeito do mesmo partido Janir Souza Branco (2005/2008); pelo Secretário Municipal de Coordenação e Planejamento (coordenador geral do Programa), o Senhor Paulo Renato de Moura Cuchiara; pelo Secretário Municipal de Cidadania e Ação Social, o Senhor Leonardo Salum; e pelo Secretário Municipal de Habitação, o Senhor Gleí Santana.

Diferentemente da fase de elaboração, submissão e aprovação do Programa, quando do início da execução das duas primeiras etapas do mesmo, passara a ser a seguinte

a correlação de forças políticas entre os três níveis de poder estatal: no Governo Federal, permanecia a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores – PT (2003/2010); o Governo do Estado passara às mãos da gestão do PSDB, com a Governadora Yeda Crusius (2007/2010); e a gestão municipal permanecera nas mãos do PMDB, agora com o Prefeito Fábio de Oliveira Branco (2009/2012). Continuidade nas esferas Federal e Municipal, com descontinuidade na esfera Estadual.

Ainda quanto as duas etapas iniciais do Programa, cabe destacar que o terreno onde foi construído o Condomínio Getúlio Vargas I, situado na Avenida Dom Pedro II, distante apenas 300 metros do local a ser desocupado, com área total de 8.050 m<sup>2</sup> e infraestruturado, fora doado ao município pela Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG. Já o terreno onde foi construído o Condomínio Getúlio Vargas II, situado na Rua Almirante Anphilóquio Reis, distante apenas 200 metros do local a ser desocupado, com área total de 2.660 m<sup>2</sup> e infraestruturado, fora doado pela União, através da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, primeiro para a Superintendência do Porto do Rio Grande, que depois o doou à Prefeitura Municipal de Rio Grande. A primeira etapa foi orçada em R\$ 7.331.297,95 (sete milhões, trezentos e trinta e um mil, duzentos e noventa e sete reais e noventa e cinco centavos), enquanto que a segunda foi orçada em R\$ 2.440.297,99 (dois milhões, quatrocentos e quarenta mil, duzentos e noventa e sete reais e noventa e nove centavos).

Essas informações são importantes, pois demonstra a engenharia política que envolveu os entes estatais na viabilização deste Programa, algo que no Brasil costuma gerar muitos conflitos entre os próprios níveis de poder político, bem como resultam em muitos e muitos anos de negociações, muitas vezes sem alcançar bom termo.

Ressalte-se, também, que ambas as etapas implicavam na construção de equipamentos comunitários, como centros de comércio e serviços, Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, playgrounds e quadras poliesportivas, além de um Plano Social elaborado pela Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social em parceria com a Universidade Católica de Pelotas – UCPEL.

Quanto a 3<sup>a</sup>. etapa, a mesma não foi iniciada, tendo em vista ação do Ministério Público Estadual junto a FEPAM com vistas ao não licenciamento ambiental da mesma, em função de denúncia informando que o terreno estaria contaminado por

produtos químicos. O terreno fora doado pela União, através da Secretaria do Patrimônio da União – SPU à Superintendência do Porto do Rio Grande, que a cedeu posteriormente à Prefeitura Municipal. A este respeito, comenta o entrevistado:

*Suas obras tiveram início no ano 2012 e foram paralisadas no fim do mesmo ano em razão do abandono pela empresa contratada para este fim. Com a troca do governo municipal no início de 2013, o próprio Governo Municipal denunciou ao Ministério Público Estadual que a área onde estava sendo construído o Condomínio Santa Tereza estava contaminada com resíduos de produtos derivados do petróleo. Anos atrás, naquela área, existia o terminal ferroviário e depósitos da empresa ESSO. Foi aberto um processo contra a Prefeitura que não prosperou, pois ficou provado que a área havia sido descontaminada, e, em consequência, recebido licenciamento ambiental antes do início das obras. Como isto, houve uma perda de tempo e as obras nunca mais recomeçaram.*

Encontra-se, portanto, em suspenso, e sem previsão de retomada de sua construção. Esta etapa previa orçamento de R\$ 13.096.314,50 (treze milhões, noventa e seis mil, trezentos e quatorze reais e cinquenta centavos).

No que respeita a 4<sup>a</sup>. e 6<sup>a</sup>. etapas, orçadas respectivamente em R\$ 9.053.667,76 (nove milhões, cinquenta e três mil, seiscentos e sessenta e sete reais e setenta e seis centavos), e R\$ 6.337.000,00 (seis milhões, trezentos e trinta e sete mil reais), as mesmas foram suspensas pelo Ministério das Cidades ainda em 2011. Sobre as mesmas, o entrevistado afirmou:

*Não sei a razão do cancelamento. Existiam recursos e projetos aprovados. Acho que não houve interesse político de implantação da Administração Municipal em levar a obra em frente, pois meses depois a área reservada para a implantação do Condomínio da Barra foi invadida por posseiros, e nada foi feito para reverter esta situação.; e*

*As melhorias em 630 casas de famílias que não seriam removidas do BGV, não foram realizadas. Estas melhorias somente seriam realizadas após a remoção das famílias para os Condomínios BGV I, BGV II e Santa Tereza. As famílias já foram removidas para o BGV I e II e as melhorias não aconteceram ainda.*

Quanto a 5<sup>a</sup>. e 7<sup>a</sup>. etapas, orçadas respectivamente em R\$ 7.866.675,80 (sete milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, seiscentos e setenta e cinco reais e oitenta centavos) e R\$ 974.500,00 (novecentos e setenta e quatro mil e quinhentos reais),

encontravam-se em processo licitatório. Sobre essas etapas, o entrevistado fez o seguinte registro:

*Do que estava previsto para a 5ª. etapa, apenas a obra de urbanização da Av. Dom Pedro II teve início em 2012, tendo sido concluída somente em 2017. Quanto a 7ª. etapa, antes de 2012 foram realizados todos os estudos e levantamentos técnicos necessários para a efetivação da Regularização Fundiária dos 1709 lotes que compõem o Bairro Getúlio Vargas. Até agora não foi feito mais nada.*

Observe-se que em 2013 a Prefeitura Municipal passou às mãos do PT, com o Prefeito Municipal Alexandre Lindenmeyer; o Governo Federal permanecera com o PT, agora sob a gestão de Dilma Rousseff; e o Governo Estadual passara às mãos do PT, sob o Governador Tarso Genro, o que se convencionou chamar na comunidade de o “alinhamento das estrelas”. Ou seja, passara-se da polarização político-partidária ao alinhamento político-partidário nas três esferas de poder estatal, do qual se passou a esperar a rápida execução das demais etapas do Programa, o que de fato não aconteceu.

Como informado na metodologia dessa dissertação, lamenta-se a não disponibilidade do atual Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária em conceder entrevista a fim de viabilizar justamente a compreensão dos motivos que levaram a suspensão das demais etapas, bem como em que nível de tratativas as mesmas se encontram, se serão abandonadas na sua totalidade ou se serão levadas adiante.

Registre-se que, atualmente, voltou-se à polarização político-partidária que havia quando do início do Programa, porém, com as seguintes modificações nas peças políticas que ocupam os cargos majoritários nas esferas de poder estatal: no Governo Federal, o PMDB assumiu a gestão do país em 2016; no Governo Estadual, também o PMDB reassumiu a gestão, com o Governador José Ivo Sartori (2015/2018), e na gestão municipal, o PT manteve o governo com o Prefeito Municipal reeleito Alexandre Lindenmeyer (2017/2020).

Não se compreende, e não se deve aceitar que, em pleno ano de 2018, na vigência da Lei da Transparência, que gestores públicos façam uso de questiúnculas de cunho político-partidário para não fornecer informações que afetam o dia-a-dia de uma comunidade, a qual tem o direito de saber sobre projetos e programas importantes e

relevantes para a sua qualidade de vida e, também, em negar informações para a realização de um trabalho acadêmico.

## 8. RESULTADOS

Da análise das leis apresentadas no referencial teórico, confrontadas agora com a análise desenvolvida no estudo de caso sobre o Programa Expansão Portuária do Porto do Rio Grande – RS / Programa de Reassentamento de Famílias Ocupantes de Áreas Necessárias à Expansão Portuária, elaborado e implementado em parte pela Prefeitura Municipal de Rio Grande, passa-se a avaliação do mesmo quanto a identificação dos marcos legais que foram levados em conta quando de sua concepção e posterior parcial execução.

A lei 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, regulamentada pelo Decreto nº 5.300/04, não foi utilizada ou levada em consideração durante as fases de elaboração e posterior execução parcial do Programa. No entanto, o decreto que a regulamenta teve respeitado seu artigo 6º, incisos I e II, conforme consta:

*Art. 6º. São objetivos da gestão da zona costeira: I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira; II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.*

Em conformidade com o que dispõe o artigo da lei, foram cumpridos os objetivos de promover o ordenamento da ocupação do espaço costeiro, bem como contribuiu para elevar a qualidade de vida da população abrangida pelo Programa, pelo menos daquelas que foram contempladas pelas 1ª. e 2ª. etapas, que já estão de posse de suas novas moradias desde o ano de 2017.

Conforme registrou o entrevistado, o Projeto Orla não incide sobre as zonas portuárias. Neste sentido, não foram levados em consideração os artigos do decreto 5.300/04 que dispõem sobre a Orla Marítima.

O Plano de Ação Federal teve uma das metas atingidas, tendo em vista a articulação que houve entre os entes públicos – o Município, o Estado e a União –, cada qual articulando e mobilizando diferentes instâncias sob suas responsabilidades de gestão.

O Estatuto da Cidade, de acordo com o entrevistado, foi levado em consideração, tendo em vista ter o mesmo como objetivo central incluir nas cidades os socialmente excluídos, carentes de habitações ou de habitações em condições humanamente dignas de serem habitadas.

Conforme fixa a Constituição Federal de 1988 no Capítulo II Da Política Pública, no artigo 182 e parágrafos, o desenvolvimento urbano é executado pelo Poder Público Municipal e, para as cidades com mais de vinte mil habitantes, o Plano Diretor é obrigatório, e através dele se darão as diretrizes e os objetivos da urbanização nos municípios. Ratificado na lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 40 destaca:

*Art. 40º. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

Tendo isso em vista, buscou-se averiguar no âmbito da política pública local tema dessa dissertação, se houve a preocupação com o direito social à moradia, o que se pode constatar na lei municipal nº 6.585 de 2008, a qual no seu artigo quinto estabelece no inciso I a função social da cidade, explicada na sequência no artigo sexto, como segue:

*Art. 5º. A política de desenvolvimento municipal deve se pautar pelos seguintes princípios: I - Função social da cidade; Art. 6º A função social da cidade, no Município do Rio Grande, corresponde ao direito à cidade, nele compreendidos os direitos a terra urbanizada, à moradia, à qualidade ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer.*

Como o artigo 6º compreende a moradia dentre os objetivos gerais da política de desenvolvimento municipal, entende-se que o Programa buscou nas etapas um, dois, três, quatro (construção de residenciais para famílias de baixa renda) e seis (melhoria em moradias) o que determina essa norma.

Nos objetivos do Plano Diretor Municipal, percebe-se que também houve convergência com o que foi praticado no Programa. No artigo 10, incisos VII e VIII, consta integrar os assentamentos informais, bem como corrigir as distorções do processo de desenvolvimento urbano, temas ligados ao caso estudado conforme discorrido anteriormente:

*Art. 10º. São objetivos gerais do Plano Diretor: VII - Integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, assegurando a população o direito à moradia, respeitado o interesse público e o meio ambiente; VIII - Organizar e controlar o uso e ocupação do solo no território municipal, de modo a evitar e corrigir as distorções do processo de desenvolvimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, desenvolvimento econômico e social e a qualidade de vida da população.*

Cabe destacar que o Plano Diretor Municipal incluiu o setor portuário nas diretrizes para o desenvolvimento social e econômico do município, tendo em vista ser essa atividade a de maior impacto econômico e social, pelo efeito renda e geração de empregos diretos e indiretos:

*Capítulo I - DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO –*

*Art. 13º. Na política de desenvolvimento social e econômico devem ser observadas as seguintes diretrizes: IV - Estimular o investimento e a integração do sistema portuário com o município.*

Especificamente, o tema habitação foi incluído no capítulo das políticas sociais. Nota-se que o Programa realizado está de acordo com o artigo 33, que ampara a carência habitacional, assentamentos informais e o interesse público:

*Capítulo II - DAS POLÍTICAS SOCIAIS - Art. 26º. Constituem-se elementos de Política Social: VI - Habitação; Art. 33º. A Política Municipal de Habitação tem como objetivo geral solucionar a carência habitacional no município e integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, garantindo o acesso à terra urbanizada e à moradia aos habitantes do município, respeitado o interesse público e o meio ambiente.*

O artigo 34 estabelece as diretrizes para a consecução da Política Municipal de Habitação. Novamente há convergência com o plano do Programa. Coibir as ocupações também faz parte do Programa, pois os casebres/barracos foram imediatamente destruídos após serem desocupados, a fim de evitar que novas

peças se apoderassem dos mesmos. Articularam-se, assim, os interesses sociais com os das políticas sociais. Uma etapa ainda sem resultados, porém constante no Programa, a regularização fundiária foi pensada pelo Executivo local em consonância com o Plano Diretor:

*Art. 34º. Para a consecução da Política Municipal de Habitação deverão ser adotadas as seguintes diretrizes: II - Coibir as ocupações em áreas de risco e não edificáveis; IV - Garantir a sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais, articulando a política de habitação de interesse social com as políticas sociais, para promover a inclusão social das famílias beneficiadas; V - Promover a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos habitacionais informais, respeitando o interesse público e o meio ambiente.*

A lei 6.585/08 do município de Rio Grande também estabelece o Plano Municipal de Habitação. Preocupa-se com as condições de moradia no município, particularmente com a ocupação de áreas de risco, priorizando dentre as metas as áreas mais desamparadas socialmente:

*Art. 35º. O Plano Municipal de Habitação deverá conter, no mínimo: I - Diagnóstico atualizado das condições de moradia no Município; II - Manter atualizado cadastro das áreas de risco, áreas ocupadas e ocupações irregulares; III - Incentivar as cooperativas e associações mútuas para finalidades habitacionais; IV - Definição de metas de atendimento da demanda, com prazos, priorizando as áreas mais carentes. Parágrafo Único. O Plano Municipal de Habitação deve estar articulado com as ações definidas pelo Projeto Orla do município.*

Por último, cabe ressaltar que no município de Rio Grande, levou-se em consideração a elaboração do Projeto Orla, ainda que o mesmo não se aplique a orla portuária, conforme dito pelo entrevistado. No entanto, há clara preocupação com essa articulação para outras questões em áreas atinentes, especialmente em relação as áreas ocupadas ao longo das margens do pontal do Rio Grande. O quadro 3, a seguir, sintetiza a relação norma/território que orientou a execução parcial do Programa em tela nessa dissertação.

**Quadro 3: Síntese da relação norma/território presente no Programa**

**Fonte: Elaboração própria**

| <b>NORMA</b>                               | <b>FINALIDADE</b>                           | <b>ESCALA DE PODER PÚBLICO</b> | <b>PROGRAMA/TERRITÓRIO</b>   |
|--|---|--------------------------------|--|
| Lei 7.661/88 - PNGC<br>Decreto nº 5.300/04 | Disciplina a gestão da zona costeira        | União                          | Cumprido em parte os objetivos de promover o ordenamento da ocupação do espaço costeiro (interface porto/cidade) |
| Decreto nº 5.300/04<br>Projeto Orla        | Prioriza o direito social à moradia na zona | União                          | Não considerado por não incidir em zonas portuárias  |

|   |   |           |  |
|---|---|-----------|--|
|   | costeira  |           |  |
| Plano de Ação Federal                     | Disciplina a integração entre os entes federados              | União     | Cumpriu na totalidade, tendo em vista a articulação entre a União, o Estado e o Município que viabilizou as 1ª. e 2ª. etapas |
| Lei 10.257/01 Estatuto da Cidade          | Disciplina a inclusão social nas cidades brasileiras          | União     | Cumpriu em parte ao realizar a realocação das famílias previstas nas 1ª. e 2ª. etapas  |
| Lei nº 6.585/2008 Plano Diretor           | Disciplina a política de desenvolvimento e de expansão urbana | Município | Cumpriu em parte a função social da cidade ao realizar a realocação das famílias previstas nas 1ª. e 2ª. etapas              |
| Lei 6.585/08 Plano Municipal de Habitação | Prioriza o acesso e as condições das moradias                 | Município | Cumpriu em parte ao realizar a realocação das famílias previstas nas 1ª. e 2ª. etapas  |
| ISPS – CODE/2004                          | Disciplina a vigilância e a segurança das zonas portuárias    | ONU/IMO   | Cumpriu em parte ao realizar a realocação das famílias previstas nas 1ª. e 2ª. etapas  |

Em síntese, restou demonstrado que o Programa Expansão Portuária do Porto do Rio Grande – RS / Programa de Reassentamento de Famílias Ocupantes de Áreas Necessárias à Expansão Portuária, elaborado e implementado em parte pela Prefeitura Municipal de Rio Grande, traduz um importante esforço de articulação e integração entre os três níveis da gestão pública no país, com vistas a atender, de um lado, uma norma internacional referente a vigilância e segurança das zonas portuárias e da navegação marítima internacional; de outro, a transformação sócio-espacial de um importante bairro estabelecido há pouco mais de um século na interface porto/cidade.

Contudo, como regra geral no que respeita a execução das políticas públicas no Brasil, o Programa cumpriu tão somente as duas primeiras etapas previstas, com atraso de cinco anos na sua realização, permanecendo indefinida a continuidade ou não das demais cinco etapas, traduzindo esse processo a descontinuidade de projetos e programas muito em função das mudanças no jogo político-partidário envolvendo gestores públicos no âmbito das três esferas de poder estatal, no caso em tela, mais restrito as esferas estadual e municipal.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso levou a arrematar o tema, demonstrando a complexidade que envolveu articular os diferentes níveis de poder estatal, a União, o Estado e o Município, a fim de dar consequência a uma demanda externa (ISPS-CODE) ligada as atividades portuárias, a qual, por sua vez, desencadeou a necessidade de se resolver

o problema da moradia para um conjunto de moradores de um bairro em uma cidade costeira.

O breve resgate histórico referente aos processos de ocupação da zona costeira brasileira desde o século XIX, bem como sua permanência e aprofundamento nos séculos XX e XXI, dão relevo à problemática do acesso das populações à moradia nas cidades litorâneas, além de expor os conflitos de uso presentes na interface porto-cidade.

A importância dos portos para um país elucidada o conflito analisado nesse estudo de caso. Os portos não podem parar, pois são demasiadamente importantes para o país e, conseqüentemente, para a sociedade como um todo. Isto impõe ao Estado, enquanto agente detentor do monopólio legal da atividade de planejamento e ordenamento territorial, disciplinar os diversos usos do espaço em todas as escalas espaciais, nacional, estadual, regional e municipal, visando dirimir conflitos.

O objetivo maior de toda política de ordenamento territorial é alcançar um modelo sócio-espacial futuro que traga o máximo de bem-estar social, o que demanda não só as ferramentas técnico-científicas inerentes a atividade de planificação, como um conjunto de normas regulatórias que imponham de fato a disciplina no uso do espaço por todos os atores sociais, independentemente de seu poder político e/ou econômico.

Portanto, o papel do Estado e da regulação estatal, na valoração e valorização dos espaços costeiros não pode ser minimizado. Inicialmente, por meio da legislação, ele cria limitações, impedindo ou induzindo os usos do espaço, que influem diretamente no processo de sua ocupação. Mediante o planejamento ele busca orientar as tendências presentes, direcionando-as para padrões sustentáveis de uso para o futuro. E, pela gestão, os agentes estatais buscam mediar ou intervir nos conflitos de uso existentes, apoiando o estabelecimento dos consensos possíveis ou intercedendo por uma das partes.

Se as demandas sócio-espaciais são complexas, é na complexidade das articulações políticas entre todos os atores sociais que se deve buscar construir os novos consensos. O presente estudo de caso, ao expor, de um lado, o desafio de se construir um Programa consensuado entre as esferas públicas de poder e as demandas sociais presentes em um bairro contíguo a uma zona portuária; de outro, expôs o crônico problema da descontinuidade das ações públicas, prisioneiras que

são do jogo político-partidário que tornam reféns tanto os cidadãos, como o erário público.

Por derradeiro, ainda que os resultados desejados com esse estudo de caso tenham sido alcançados, óbvio está que o mesmo é tão somente um exemplo dos problemas presentes nas cidades portuárias brasileiras no que respeita a temática da expansão das atividades portuárias, que são estratégicas em qualquer sociedade contemporânea, e a problemática da exclusão social que atinge milhões de cidadãos brasileiros, cujo acesso à moradia é condição básica a dignidade humana. Espera-se que esse estudo de caso, focado no Direito à Cidade, sirva de estímulo a outros estudos similares, especialmente, aos voltados às cidades costeiras brasileiras.

## 10. REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional / Paulo Bonavides. – 31. Ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro-GERCO. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União. Programa de Gerenciamento Costeiro - GERCO. CD-ROM. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal . Perfil dos Estados Litorâneos do Brasil: Subsídios à Implantação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Brasília, 1996

BRITO, Pedro. Ciclo de palestras: Portos/Pedro Brito. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010.

Características e limites da Zona Costeira e Espaço Marinho. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/a-zona-costeira-e-seus-m%C3%BAltiplos-usos/caracteristicas-da-zona-costeira> Acesso em: 13 jan 2017

Carta da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_carta\\_oea\\_1948.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_carta_oea_1948.pdf) Acesso em: 09 abr 2017

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr> Data de acesso: 16/08/16

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger (2005). **Pesquisa em Administração**. 2ª. ed., Porto Alegre: Editora Bookman.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm) Acesso em: 09 abr 2017.

CORRÊA, Roberto Lobato (1989). **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática S.A., Série Princípios, vol. 174.

CORRÊA, Wanderson Barreto; FONTENELLE, Thiago Henriques. Processo de ocupação da zona costeira: Ecoresorts e Gerenciamento Costeiro do Meso

Compartimento Cabo Frio – Cabo Búzios, Litoral do Rio de Janeiro. Disponível em: <[www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=2339](http://www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=2339)>. Acesso em: 28 ago. 2016.

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm) Acesso em: 09 abr 2017

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em: 09 abr 2017

Direito à moradia e de habitação. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/direito-a-moradia-e-de-habitacao/8111> Acesso em: 09 abr 2017

FONT, Jaume, PUJADAS, Romà. **Ordenación y planificación territorial**. 1998

GIL, Antônio Carlos (1999). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas.

LEFEBVRE, Henry (1991). **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes.

LEFEBVRE, Henry, 1901. O direito à cidade / Henry Lefebvre; Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

Lei Municipal de Rio Grande lei nº 6585, de 20 de agosto de 2008. Dispõe sobre o plano diretor participativo do município do Rio Grande e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro: Apontamentos à Lei nº 7.661/1988. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-apontamentos-a-lei-no-76611988,54407.html> Acesso em: 05 fev 2018

O porto verde: modelo ambiental portuário / Agência Nacional de Transportes Aquaviários. – Brasília: ANTAQ, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria (2011). Metodologia Científica. 5ª. ed., São Paulo: Editora Atlas.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil / Erminia Maricato. 3. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MORAES, Antonio Carlos Robert . Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. / Antonio Carlos Robert Moraes. – São Paulo: Hucitec. Edusp, 1999.

MATOS, Elmer Agostinho Carlos de; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. Os Efeitos Da Atividade Turística No Litoral Norte Do Rio Grande Do Sul. Para Onde!?, [S.l.], v. 3, n. 2, ago. 2011. ISSN 1982-0003. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/22102>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

NAKANO, Kazuo, Coord. Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada. / Coordenação de Kazuo Nakano. — São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **2006**. 80 p.

Organização dos Estados Americanos, **Convenção Americana de Direitos Humanos** ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969.

Portos brasileiros. Disponível em: <http://educacao.globo.com/artigo/portos-brasileiros.html> Acesso em: 11 mar 2018

Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, 2007-2010, disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

PROJETO ORLA: fundamentos para gestão integrada da orla – Brasília: MMA/SQA; Brasília:MP/SPU, 2002. 78p.

PROJETO ORLA: manual de gestão. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002. 96p.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças / Raquel Rolnik. – 1. Ed – São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA, Aruanã Emiliano Martins Pinheiro. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a liberdade de orientação sexual: interpretação do caso brasileiro. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/1.-ROSA-Aruan%C3%A3-Emiliano-Martins-Pinheiro-A-Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos-de-1948-e-a-liberdade-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-sexual-interpreta%C3%A7%C3%A3o-do-caso-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

SANTOS, Milton (1996). **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora HUCITEC.

Seminário internacional O Futuro dos portos no Brasil (1999: Salvador, BA). Anais do seminário internacional O Futuro dos Portos no Brasil, Salvador, 12 e 13 de agosto de 1999. – Salvador: Fieb; Brasília: CNI, 1999.

SEVERINO, Antônio Joaquim (2007). **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª. ed., São Paulo: Editora Cortez.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

TORRES, Luiz Henrique. História do Município do Rio Grande: fundamentos / Luiz Henrique Torres. Rio Grande: Pluscom Editora, 2015.

## 11. APÊNDICE – Roteiro de Entrevista com o Gestor Municipal

Perguntas elaboradas para atender ao item 6.3.3.1 do Estudo de Caso:

- 1- De onde partiu a demanda que desencadeou a elaboração do Programa? Qual foi a motivação? Foi uma iniciativa da Prefeitura ou foi uma iniciativa do Porto do Rio Grande? Em que ano aconteceu?
- 2- Como se deram as conversações iniciais entre o Porto do Rio Grande e a Prefeitura? Em que período de tempo aconteceu?
- 3- Quais foram os interlocutores da Prefeitura e quais foram os interlocutores do Porto do Rio Grande?
- 4- Como funcionou a construção institucional que deu origem ao Programa?
- 5- Quais atores estatais foram envolvidos na elaboração do Programa?
- 6- Como a demanda chegou ao Ministério das Cidades?
- 7- Qual o montante dos recursos necessários ao Programa e qual órgão ficou responsável pelo financiamento?
- 8- Qual foi a divisão de responsabilidades e compromissos entre os entes estatais? Quem ficou responsável pelo quê?
- 9- Na esfera do município, que marcos legais foram utilizados na construção do Programa? O Plano Diretor? O Estatuto da Cidade? O Projeto Orla? Outros marcos legais?
- 10- Quais motivos explicam os atrasos e paralisações? Como está hoje a implantação do Programa? Está suspenso? Será retomado em parte?