



POR UM MARCO JURÍDICO DE DIREITOS HUMANOS PARA OS REASSENTAMENTOS URBANOS NO BRASIL: O CASO DAS COMUNIDADES ATINGIDAS PELAS OBRAS DA NOVA PONTE DO GUAÍBA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS

Cristiano Müller¹

Clóvis Gorczewski²

RESUMO: O direito ao reassentamento no Brasil é uma questão ainda inconclusa. Via de regra, os reassentamentos são decorrentes de mega obras de desenvolvimento levadas a efeito pelos poderes públicos federais, estaduais e municipais, além das empresas executoras. As soluções encontradas para as comunidades pobres impactadas carecem de uma grande fragilidade jurídica e são as mais variadas quando afetam comunidades de baixa renda. Se para os proprietários de imóveis a Constituição Federal é muito clara quando prevê uma justa indenização em processos de desapropriação e que fica vinculada a valores de mercado, para os assentamentos informais e comunidades que não têm titulação de domínio do seu imóvel, não existe até hoje um marco jurídico regulatório para o caso de um reassentamento. O caso trazido como paradigma para esse estudo é o das obras para a construção da Nova Ponte do Guaíba na cidade de Porto Alegre/RS onde 1.031 famílias serão atingidas, sendo que todas elas localizadas em comunidades irregulares no que se refere a sua questão fundiária. São comunidades que vivem nessas localidades por mais de 50 anos tendo posse consolidada. Apesar da fragilidade jurídica, existe um campo de direitos humanos que necessita ser explorado desde o ponto de vista das violações identificadas na maioria dos casos como também nas possíveis soluções garantidoras dos direitos humanos a serem propostas a modo de conclusão do artigo relacionadas com diretrizes para garantia do direito humano à cidade para os atingidos por um mega empreendimento.

Palavras Chave: Direito à Moradia. Reassentamento. Direitos Humanos.

ABSTRACT: The right to resettlement in Brazil is still an unfinished issue. As a rule, resettlements are the result of mega development works carried out by the federal, state and municipal authorities, as well as the executing companies. Solutions found for poor impacted communities lack great legal fragility and are most varied when affecting low-income communities. If for the property owners the Federal Constitution is very clear when it provides a fair compensation in expropriation proceedings and that is linked to market values, for informal settlements and communities that do not have title to their property, does not exist today a regulatory legal framework for resettlement. The case brought as a paradigm for this study is the construction work for the construction of the New Guaíba Bridge in the city of Porto Alegre / RS, where 1,031 families will be affected, all of them located in irregular communities regarding their land issue. These are communities that live in these localities for over 50 years

¹ Pesquisador PNPd/CAPES do PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: cristiano@cdes.org.br

² Professor Doutor no PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: clovisg@unisc.br



having consolidated ownership. Despite the legal fragility, there is a field of human rights that needs to be explored from the point of view of the violations identified in most cases as well as the possible solutions guaranteeing human rights to be proposed in order to conclude the article related to guarantee guidelines from the human right to the city to those hit by a mega enterprise.

Key Words: Housing Rights - Resettlement - Human Rights

1. Introdução

A produção das cidades ocorre com a atuação de diversos atores sociais e agentes econômicos, sendo o Estado um forte agente financiador das políticas públicas que incidem sobre a produção das cidades que conhecemos hoje. A atuação do Estado (Federal, Estadual, Municipal) na produção da cidade reflete a correlação de forças entre os diferentes atores sociais e sua força política nesta produção. O desenvolvimento das cidades não pode ocorrer negando o direito a cidade a parcelas da população. Todos os habitantes da cidade participam da sua construção, pelas mais diferentes formas.

A obra da Nova Ponte do Guaíba é um caso concreto em que diferentes atores incidem e disputam a produção da cidade. O projeto prevê a construção de uma ponte que liga a zona Sul do estado do Rio Grande do Sul com extensão de 12,3 quilômetros com um total de 5 quilômetros de trecho em aterro e 7,3 quilômetros em obras de alargamento da ponte Saco da Alemoa, elevada e viadutos. Com 28 metros de largura, em pista dupla com duas faixas de tráfego em cada sentido. A construção afeta diretamente o Guaíba, as comunidades e a biodiversidade. A obra localiza-se na rodovia BR-116/290, Estado do Rio Grande do Sul, cidade de Porto Alegre, no trecho entre Porto Alegre e Eldorado do Sul. Em Porto Alegre atinge diretamente os bairros Arquipélago, Humaitá e Navegantes. Afetando diretamente as comunidades Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha das Flores e Vila Tio Zeca e Vila Areia, além da obra atravessar uma Unidade de Conservação Ambiental e o Parque Estadual Delta do Jacuí.

Os bairros afetados pelo projeto são zonas delicadas ambiental e socialmente, no caso a Ilha Grande dos Marinheiros ao tempo que valorizado do ponto de vista do mercado imobiliário porque além de comunidades vulneráveis que habitam o local, é o território de oferta de moradias de alto padrão (mansões), clubes



náuticos e marinas. Do lado do território estão os bairros Humaitá e Navegantes na região conhecida como 4º Distrito. Essas comunidades vêm ao longo do tempo passando por inúmeros processos de reassentamento na região, inclusive no local existe uma Casa de Passagem chamada popularmente de Carandirú onde residem moradores no meio de escombros de moradias demolidas e que aguardam reassentamento definitivo por mais de 10 anos. Além disso, a região do 4º Distrito vem ao longo dos últimos anos vivenciando um processo de gentrificação que pretende revitalizar o local aproveitando-se também da vinda da Arena do Grêmio para o seu entorno. Obviamente que esse projeto de revitalização não é pensado para os moradores que vivem precariamente no local, como é o caso dos moradores da Vila Tio Zeca e Areia. Para esses moradores deverá ser definida uma política mínima de atendimento que garanta a sua expulsão da região que se pretende revitalizar.

O presente artigo, então, a partir do caso prático e pesquisado dos impactos da construção da Nova Ponte sobre o Rio Guaíba pretende identificar os aspectos mais importantes relacionados aos direitos humanos desde o ponto de vista das violações e das possibilidades de proteção e defesa dos atingidos.

É importante dizer que apesar de toda a magnitude da obra, da promessa de desenvolvimento regional, de criação de empregos e de melhoria habitacional para os atingidos pela construção da ponte, fica claro que o processo de reassentamento dos moradores impactados é insuficiente e carece de um marco jurídico que regule os reassentamentos no Brasil. As medidas previstas no âmbito do reassentamento são as definidas pelo órgão licenciador ambiental sem que haja nenhuma base legal para tanto. As conclusões em termos gerais apontam para a falta de critérios, diretrizes e compromisso com os ditames internacionais de direitos humanos em nenhum documento que sirva de referência para o processo de reassentamento necessário para as comunidades e famílias impactadas por essa grande obra. São, portanto, centrais para a análise crítica do caso concreto os efeitos e consequências de toda essa situação para os direitos humanos de todos os atingidos por essa mega obra, no que se propõe ao final algumas possíveis diretrizes que preservem a dignidade humana dos atingidos por uma obra como essa.

O projeto de reassentamento



O projeto em certa medida é fruto da parceria do Governo Federal, com o Governo Estadual e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sob responsabilidade do Departamento de Infraestrutura Terrestre (DNIT) e está inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³ na sua primeira edição. Em agosto de 2011 foi entregue a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) o “Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para implantação da Ponte sobre o Delta do Jacuí, trecho BR-290/BR-116”. Este estudo foi abrangente e dentre tantas análises apresentou o valor total estimado para obra em R\$ 784.994.302,38.

Estabeleceu a locação para a execução do projeto que conforme o documento apresenta duas alternativas de implantação: “Das alternativas estudadas a que demonstrou maior possibilidade de viabilidade técnica, econômica e ambiental foi a 4, cuja interconexão com a BR 290/116 (Norte), na cidade de Porto Alegre, ocorre onde, atualmente, a Av. Dona Teodora se conecta com a Av. Voluntários da Pátria, e, do outro lado do rio, entre a ponte sobre o Canal Furado Grande e a ponte sobre o Saco da Alemoa, na Ilha Grande dos Marinheiros” (EIA, 2011, p. 58).

Referindo a questão da ocupação urbana o mesmo estudo destaca:

(...) a alternativa se desenvolve sobre vilas populares, as quais deverão ser realocadas para um local que proporcione melhores condições de infraestrutura básica, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos, entre outros. Convém ressaltar, também, que além da melhoria da qualidade de vida, com a realocação das famílias, as quais se encontram atualmente em áreas irregulares (área de domínio da Rodovia, áreas de risco e áreas do PE Delta do Jacuí), será favorecida a questão ambiental, evitado os impactos gerados pela urbanização inadequada. (EIA, 2011, p. 58).

Em 2013, o DNIT realizou licitação pública para a execução da obra. O objeto da licitação foi a

³ O PAC é composto por investimentos em três áreas distintas: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano e recursos hídricos). São seis os Programas do PAC 2: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para Todos; Transportes; e Energia. O PAC Transportes tem como objetivo consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança. No eixo de Transportes, os investimentos vão combinar a expansão das malhas rodoviária e ferroviária e sua integração com portos, hidrovias e aeroportos, tornando a matriz logística multimodal menos poluente. Além disso, haverá equipamentos para conservação das estradas vicinais, importantes para o escoamento da produção e para a segurança do tráfego nos pequenos municípios.



Contratação Integrada de Empresa de Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Engenharia para a elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras de construção de uma segunda ponte sobre o Rio Guaíba e acessos, na BR - 16/290/RS no Estado do Rio Grande do Sul.

E, em março de 2014 teve como vencedor o Consórcio Ponte do Guaíba, composto pelas empresas Queiroz Galvão e EGT Engenharia. O valor proposto pelo Consórcio Ponte Guaíba foi de R\$ 649.622.699,00, neste valor estão inclusos a elaboração de projetos e estudos necessários, a execução das obras de arte (as elevadas e viadutos) bem como desapropriações e indenizações.

Em agosto de 2014 foi entregue ao DNIT pelo Consórcio, estudo referente as áreas afetadas pela obra da Nova Ponte do Guaíba. O estudo denominado “Projeto Executivo de Reassentamento - Diagnóstico para reassentamento” que apresentou as comunidades afetadas pela obra, inicialmente refere que as primeiras “mobilizações” eram “tão somente das famílias afetadas pela faixa de domínio da obra a ser instalada” (p. 15). O que é alterado após o Ofício nº 1278/2014 – GAB/DEFAP/SEMA, de 8 de maio de 2014, onde a Secretaria Estadual do Meio Ambiente solicita a ampliação da área diretamente afetada, para além da faixa de domínio e abrangendo as moradias irregulares lindeiras a obra, com a seguinte justificativa: “de forma a contemplar um ganho real ambiental para as unidades de conservação e para as comunidades ali residentes”. Essa solicitação da SEMA acatada pelo DNIT ampliou duas vezes o número de moradias atingidas pela obra. O que inicialmente seriam aproximadamente 300 famílias, afetadas pela faixa de domínio, transformou-se num total de 1.031 famílias atingidas compostas por residências, comércios e equipamentos comunitários a serem removidos pela obra da Ponte, segundo o “Projeto Executivo de Reassentamento -Diagnóstico para reassentamento, Tomo II – Cadastramento socioeconômico” (2014).

Em junho de 2014 foi realizado o cadastro socioeconômico das comunidades da Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha das Flores, Vila Tio Zeca e Vila Areia sob responsabilidade técnica do Consórcio Ponte do Guaíba. E, em outubro de 2014 iniciaram as obras de construção da Segunda Ponte Sobre o Rio Guaíba. O início das obras marca um período de incertezas para as comunidades afetadas pelo projeto no que tange o reassentamento, principalmente, as famílias da Ilha Grande dos Marinheiros. Visto que há desencontro de informações, sobre o andamento da obra, paralisações na execução e ausência de respostas sobre o projeto de



reassentamento, a pouca resolatividade do DNIT e do Consorcio sobre quando, aonde e como serão construídas as novas moradias tem assombrado as famílias da Ilha Grande dos Marinheiros.

As comunidades atingidas - Ilha Grande dos Marinheiros

A Ilha dos Marinheiros como é popularmente conhecida está localizada no bairro do Arquipélago, faz parte da Área de Proteção Ambiental Estadual do Delta do Jacuí, unidade de conservação sob responsabilidade do estado do Rio Grande do Sul. Localizada a aproximadamente 7km do centro de Porto Alegre, as águas do lago Guaíba estabelecem uma distância muito mais do que territorial. Com aproximadamente uma população de 2500 habitantes, o que equivale a quase 30% da população total do bairro (IBGE, 2010). A Ilha é um território dividido entre Norte e Sul, visto que a maioria da população é de baixa renda e está concentrada no lado Norte. Ao Sul temos uma ocupação caracterizada por condomínios e casas de renda alta.

Visivelmente o Norte da Ilha tem maior densidade populacional e em termos de ocupação habitacional carece de qualificação em relação a infraestrutura e serviços básicos. Uma área ambientalmente frágil que sofre com inundações, em períodos de chuvas. No sul a ocupação é um mosaico, mas caracterizada pelas residências de alta renda, formada por casas e mansões muradas normalmente impossibilitando o acesso das pessoas ao rio.

Na Ilha também há espaços comunitários a Associação de Moradores, Biblioteca comunitária; e equipamentos públicos e privados como: a Escola infantil Marista, Escola de ensino fundamental, Centro de Referência em Assistência Social Ilhas, o Unidade básica de saúde, galpões de reciclagem e clubes náuticos. A infraestrutura disponível na comunidade conta, atualmente, com serviço de abastecimento de água que tardou a chegar, somente em 2008 os moradores da Ilha passaram a receber água potável do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE). Antes, eles eram abastecidos por caminhões pipa que, algumas vezes, não conseguiam passar entre as ruas estreitas. O mesmo acontece com o saneamento básico há apenas 65 metros de rede coletora de saneamento no Arquipélago, segundo o DMAE, sendo 0% na Ilha Grande dos Marinheiros.



Parte significativa dos moradores do Arquipélago é afetada pela obra da Nova Ponte do Guaíba. O levantamento socioeconômico realizado pelo Consórcio Novo Ponte do Guaíba cadastrou na Ilha Grande dos Marinheiros 428 famílias residentes no lado Norte da Ilha; e 85 famílias no Sul. E, 21 famílias moradoras da Ilha da Pintada. Totalizando 534 famílias a serem removidas no Arquipélago, além do que a obra atinge os equipamentos sociais, Escola, CRAS, Posto de Saúde, galpões de reciclagem. O aumento do número de famílias afetadas pela obra ocorreu em virtude da solicitação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. A solicitação da SEMA para o DNIT de ampliar a área diretamente atingida pela remoção para as moradias irregulares lindeiras a obra mediante a justificativa de preservação da unidade de conservação, expõe uma questão que paira no ar, visto que todas as construções existentes no Arquipélago são irregulares mesmo as mansões de alta renda, mas no mesmo documento as áreas apontadas são somente de famílias pobres.

Vila Tio Zeca e Vila Areia

As comunidades das Vilas Tio Zeca e Areia possuem seus territórios circundados pelas Avenidas Frederico Mentz e Voluntários da Pátria e ainda com as Ruas Dona Teodora e Rua 2001. Localiza-se na Zona Norte da cidade de Porto Alegre, pertencendo ao bairro Farrapos. O bairro Farrapos por sua vez está inserido no chamado 4º distrito da cidade, que é composto pelos bairros Floresta, Marcílio Dias, São Geraldo, Navegantes e Humaitá. As ocupações das Vilas Tio Zeca e Areia foram gravadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre como Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS I (Assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas).

Ambas as comunidades fizeram parte do Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), iniciado em 2000 pela Prefeitura de Porto Alegre com financiamento de agências internacionais. O PIEC previa obras em cinco setores: habitação, desenvolvimento comunitário e educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, infraestrutura viária e valorização paisagística. Os planos de revitalização iniciados como o PIEC, se somaram as obras desenvolvidas na região, como a construção da BR-448 (Rodovia do Parque), a Arena do Grêmio, e bem como os



diversos empreendimentos imobiliários que se instalaram na região e atualmente a construção da segunda ponte do Guaíba.

Mesmo com a atuação do PIEC as comunidades Tio Zeca, por exemplo, possuem redes irregulares e inadequadas de abastecimento de água e não possuem rede de esgotamento sanitário. O projeto da Segunda Ponte do Guaíba afeta diretamente as comunidades Tio Zeca e Areia que já sofreram intervenções em relação à remoção de famílias, em anos anteriores. Mas que permanecem com situação de violações ao direito a moradia adequada. Mais uma vez, as comunidades, são objetos de intervenção do poder público para a questão do acesso à moradia das famílias, o diferencial é que, agora, passou para o gerenciamento do DNIT, Governo Federal. Em 2014 as comunidades foram novamente cadastradas, o levantamento socioeconômico foi realizado pelo DNIT, sob responsabilidade do Consorcio Nova Ponte do Guaíba e operacionalizada por meio do Instituto Fidedigna, que identificou 464 famílias afetadas pelo projeto.

A “política” de Reassentamento

A proposta de reassentamento para este projeto foi estabelecida pelo DNIT, que possui uma diretriz específica conforme a Nota Técnica - Critérios para Elaboração e Apresentação dos Projetos de Desapropriação e Reassentamento no Âmbito do RDC Integrado. A proposta de reassentamento foi estabelecida no edital da licitação pública para a obra. Assim, a partir de formulário proposto pelo DNIT foi realizado o cadastro socioeconômico. Neste cadastro, que consistia no levantamento inicial da demanda, foi realizado questionamento direto com as famílias de quais seriam as possíveis modalidades de reassentamento. Ocorre que desde o edital da licitação pública já estava estabelecido as modalidades de reassentamento. As modalidades para a remoção das famílias conforme o edital da licitação consistia em: indenização por desapropriação: edificações de uso exclusivo para comércio/Institucionais ou uso misto com comércio; Residências com áreas maiores que 55 m; Famílias com renda maior que R\$ 3.275,00; Programa de Abrigamento Provisório (aluguel-social ou Vilas de Passagem); Reassentamento definitivo (poderá ocorrer em três modalidades: indenização, compra assistida: considerada desde que a família opte por morar em outra cidade com valores entre R\$ 150.000,00 e R\$ 180.000,00 por família e construção de unidade habitacional:



pelo Programa Minha casa Minha Vida, reassentamento em apartamento ou casa térrea: os critérios para o apartamento são famílias com até 05 pessoas e no máximo 03 adultos; Não possuem animais de grande porte; Não tenham integrantes com mais de 60 anos ou com alguma deficiência física ou mental; Possuem alguma renda. As demais famílias seriam para as casas.

As modalidades apresentadas para a realização dos reassentamentos das famílias atingidas pela obra passam por períodos constantes de imprecisões, até janeiro de 2017 existia uma indefinição a possibilidade de realização da Compra Assistida por exemplo. Nas informações coletadas no cadastro socioeconômico (2014) da Ilha Grande dos Marinheiros havia, aproximadamente, 81 famílias optantes pela modalidade de Compra Assistida, sendo que a sua maioria pretendia ficar na comunidade aderindo ao projeto de reassentamento. Porém, a partir da constante negativa do município em aprovar o licenciamento urbanístico do empreendimento habitacional na Ilha dos marinheiros, o DNIT opta por refazer o cadastro dos moradores. Esse cadastro apontou então que 90% das famílias optaram pela modalidade da “Compra Assistida” e sairão da comunidade.

Outro fundamento para a indefinição da construção das unidades habitacionais foi a redução dos investimentos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) em maio de 2016 pelo Governo Federal que revogou a portaria que autorizava a ampliação do programa habitacional, reduzindo para 9% os investimentos para o programa em 2017 e zerou os recursos de financiamento para 2018. Constando inclusive no Edital de licitação que a construção das unidades habitacionais, bem como a infraestrutura incidente, serão custeadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. Sendo a contratada responsável por viabilizar o empreendimento habitacional junto a instituição financeira indicada pela DNIT. E como ponto importante diante da atual conjuntura também consta no edital que: “Caso reste inviável a contratação pelo FAR em decorrência das metas do Programa Minha Casa Minha Vida, caberá ao DNIT arcar com os custos decorrentes” para fins de reassentamento definitivo da população atingida pela obra.

As indefinições do DNIT, Consórcio, Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Porto Alegre em relação ao projeto habitacional para o reassentamento das famílias expõe o quanto a remoção esta pensada para a viabilização da obra da ponte, não para atender as famílias ditas em situação de vulnerabilidade e para a



melhora das condições de vida da população. Colocando um foco de atenção para as obras da ponte e sua evolução, percebe-se que a obra só possui avanços com a remoção das famílias. O que reforça uma inclinação ao enfoque de se realizar a remoção a qualquer custo, em benefício da construção da ponte.

As Violações ao Direito Humano à Cidade

A ONU tem uma função importante no combate contra as ilegalidades em casos de remoções, através da produção de instrumentos que orientam o processo de remoções desde seu planejamento, execução e fase posterior. As orientações da ONU são tanto para a população que sofre remoções como também traz instruções para governos de como realizar o processo de maneira a não ferir os direitos humanos. Os principais trabalhos das ONU sobre remoções e reassentamentos estão no “Comentário Geral nº 7 sobre remoções forçadas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU” e no “Basic principles and guideline on development-based evictions and displacement” (ONU, 2010), os dois documentos trazem orientação para projetos de reassentamento, de forma que sejam executáveis de forma socialmente mais justa para a população atingida.

Nas recomendações contidas no documento “Princípios Básicos e Orientações para Remoções e Despejos Causados por Projetos de Desenvolvimento” apontam diretrizes e recomendações para as instituições públicas com vistas a organizar de forma a orientar todo o processo de reassentamento, desde medidas prévias e a elaboração do projeto até o reassentamento definitivo da população afetada. Uma recomendação é importante e chama a atenção:

Os Estados devem dar prioridade ao estudo de estratégias que reduzam o deslocamento. Seria preciso realizar avaliações amplas dos efeitos antes de iniciar qualquer projeto que pudesse causar despejos e deslocamentos gerados pelo desenvolvimento, com o fim de garantir plenamente os direitos humanos de todas as pessoas, grupos e comunidades possivelmente afetados, em particular sua proteção contra os despejos forçados. A avaliação dos efeitos dos despejos também deveria incluir a exploração de alternativas e estratégias para minimizar os danos.

Com efeito, o sistema ONU tratou ainda de aperfeiçoar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC quando editou o Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas sobre moradia



adequada, estabelecendo que os seus seguintes componentes: Segurança da posse: Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: Custo acessível: Habitabilidade: Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: Localização adequada: Adequação cultural:

É importante consignar que no Brasil o direito à moradia somente no ano 2000 foi previsto na Constituição Federal, que é de 1988, como uma garantia social no seu artigo 6º, sendo que não existe nenhum documento oficial ou jurídico nacional que estabeleça os elementos da moradia adequada como acima exposto no Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas.

Ainda, é importante falar do que preceitua a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento aprovada pela ONU em 1986 que no seu artigo 2 refere que: “1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.”

Ora, para o processo de desenvolvimento econômico ser efetivamente justo e redistribuidor da riqueza, ele deve ter a dignidade da pessoa humana como referência e ponto de partida e não a obtenção de lucro simplesmente pelo investidor. Ora, todo o investidor e empresário por lógica procura a obtenção do lucro no seu empreendimento, apesar de ser uma atividade de risco. Porém, a referência não é o sucesso do empreendimento, e sim o seu impacto na vida de todos e todas. Isso é o que propõe essa declaração. Assim, é possível concluir que as mega obras de desenvolvimento devem ter como referência o benefício do conjunto da cidade e de todos e todas que nela vive, caso contrário estarão violando direitos humanos, no caso específico do direito humano ao desenvolvimento.

Por outro lado, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecido pelo Brasil pelo Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, estabelece como um de seus princípios o Princípio do Não-Retrocesso Social. O texto do Pacto prevê que as garantias previstas no documento não podem servir de justificativa para a violação de direitos já conquistados pela pessoa humana, isto é, os direitos que já foram conquistados não podem retroceder e dialoga com o Princípio do Não Retrocesso Legal. Esse retrocesso é claro quando se verifica que existem situações de posse consolidada que estão se revertendo para reassentamentos em locais que não garantem as condições de vida conquistadas pelas pessoas e comunidades ao longo do tempo, em muitos bairros, 100 anos de existência. Essa situação de retroceder socialmente num direito conquistado é



vedada pelo Pacto e é uma das violações aos direitos humanos que se verificou quando da visita realizada.

Ainda em relação ao Pacto, é importante retomar os Comentários Gerais nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Como já falado no item anterior as moradias reservadas para reassentamento e construídas pelo poder público municipal em parceria com o governo federal não garantem as condições de habitabilidade previstas no Comentário Geral nº 4, daí decorrendo outra grave violação aos direitos humanos, no caso ao direito humano à moradia.

O Comentário geral nº 4 estabelece ainda a segurança na posse como requisito para uma moradia adequada, pois o que se viu quando da missão foi justamente o contrário, já que a maioria das comunidades e bairros afetados pela expansão portuária estão em situação de irregularidade na sua posse, ou seja, sem qualquer titulação, deixando os moradores sempre em situação de ameaça ao seu direito à moradia, já que não são tidos como proprietários das moradias

Outro ponto importante a ser trazido a hora de se definir as violações aos direitos humanos verificadas, diz respeito à falta de informação ou informação precária para as famílias que estão atingidas pelos projetos de reassentamento. Conforme foi comum nos três casos pesquisados, sempre existiu muitas dúvidas dos moradores afetados em relação ao número efetivo de pessoas a serem reassentadas, sobre as condições das moradias que servirão para reassentamento e ainda sobre quem realmente será removido. Essa violação está casada ainda com a falta de participação das mesmas comunidades quando da discussão do projeto de desenvolvimento levado a efeito sobre o seu território. Importante considerar que a obra da Nova Ponte do Guaíba tinha uma Comissão de Acompanhamento da Obra e que se reunia regularmente, mas que foi extinta ao longo da obra.

Além disso, a Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das nações Unidas que refere que “a prática de despejos forçados é [considerada] contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”.

Ainda sobre a necessidade sobre reparação das violações cometidas ou na perspectiva de vir a evitar as violações, é importante trazer dois principais resultados do estudo realizado sobre mega obras no Brasil (PNUD/2012)



denominado “Pesquisa sobre soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos”:

Os traçados das obras e perímetros de intervenções urbanas devem ser definidos de forma participativa por toda população interessada e deve ter como critério o menor impacto social e não o menor custo de implantação. Os processos de licitação e de licenciamento das obras devem necessariamente contar com etapas para a avaliação do impacto social das pessoas que serão afetadas com relação as suas moradias, no sentido de se estabelecer condições adequadas de atendimento.

Conclusão

Como se viu nesse trabalho, a política operativa para reassentamento no Brasil é frágil e claramente decidida pelo próprio executor da obra, no caso o DNIT. É possível concluir então que as normas existentes são normas de baixa intensidade jurídica e de nenhuma efetiva participação democrática, ficando no nível de notas técnicas, portarias e instruções normativas. Levando-se em conta os impactos trágicos nas comunidades afetadas por essas obras é um marco jurídico insuficiente. Uma das portarias que trata diretamente sobre os processos de remoção é a Portaria nº 317 de julho de 2013 do extinto Ministério das Cidades. Publicada as vésperas da realização da Copa do Mundo da FIFA, pretendia regulamentar a garantia do direito à moradia e à cidade às pessoas afetadas pela “necessidade de deslocamento involuntário” provocado pela execução de “obras e serviços de engenharia em intervenções sob gestão do Ministério das Cidades”.

A portaria foi publicada após o polêmico Workshop Internacional sobre Deslocamentos Involuntários, promovido pelo Ministério das Cidades e o Banco Mundial, em Brasília, em março de 2013. Participaram deste evento apenas integrantes do Governo Federal e técnicos do Banco Mundial, o evento consagrou uma perspectiva conformista ao considerar os chamados “deslocamentos involuntários” inevitáveis ou justificáveis, omitindo o seu caráter seletivo, voltado para populações e grupos sociais pobres e vulneráveis. A Portaria 317/2013 propõe no Art. 1º:

medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados por obras e serviços realizados no âmbito dos programas e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.



Esta portaria é a primeira que se refere claramente a elaboração de plano de reassentamento, conforme o Art. 4º:

O deslocamento, quando inevitável, deve ser precedido da elaboração de Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias que assegure que as famílias afetadas tenham acesso a soluções adequadas para o deslocamento e para as perdas ocasionadas pela intervenção, quando houver, nos termos previstos no Anexo desta Portaria.

No caso da Nova Ponte do Guaíba, projeto proposto após a publicação da Portaria 317, verifica-se que não há Plano de Reassentamento, limitando-se a solução habitacional ao pagamento de incentivo para o morador abandonar o local e a cidade, na forma de compra assistida.

O caso de reassentamento pesquisado tem o mesmo padrão de cardápio oferecido pela construtora ou pelo poder público. São em verdade falsas opções e que, vejam só, são oferecidas quando da realização do cadastramento social num formulário onde, sem preparação ou informação prévia, o morador deve informar se “opta” por ser indenizado (por um valor que nem ao menos imagina o quanto seja); ser realocado para um programa habitacional, no caso um empreendimento do Minha Casa Minha Vida (que não foi nem aprovado pelo Município e que nem tem recursos para ser erguido); receber um valor para deixar o local - bônus moradia - compra assistida - (quando nem ao menos sabe as regras para optar por esse item) ou ainda um aluguel social que tem caráter provisório e de duvidoso cumprimento no tempo.

A lógica desses processos, portanto, é a mesma, ou seja, liberação do trecho para execução da obra! Esse modus operandi é estratégico e não é gratuito. Quanto mais desregulado é o processo, maiores serão as condições de se criar novas regras artificiais e que nunca dialogam com os interesses das comunidades pobres e atingidas pelas mega obras e sim dialogam com o fluxo financeiro do empreendedor e do poder público. Um outro componente importante das falsas opções e que serve como combustível para determinar e impor a “escolha” da falsa opção é a pressa do empreendimento. Esse combustível é um outro ponto artificial nas políticas de reassentamento. A pressa e urgência serve como justificativa para a desapropriação judicial de imensas áreas por onde passarão as mega obras. Muitas



vezes essas desapropriações são deferidas judicialmente em liminar sobre áreas já ocupadas com direito à regularização fundiária sem qualquer direito de defesa.

Lamentavelmente, a prioridade do gestor público nunca foi os moradores e sim a obra! É necessário e urgente que se inverta essa prioridade, a fim de que se tenha processos de discussões prévios à eleição da obra como sendo estratégica para a cidade ou para a região; discussão prévia de por onde irá passar a obra, com a finalidade de se causar o menor impacto possível na região e nos moradores; no caso da obra impactar determinado coletivo de moradores, estabelecer coletivamente e consensualmente qual será a forma de se mitigar os danos, relacionados à moradia, emprego e renda, educação, saúde, lazer, laços sociais, entre outros.

Atualmente, o que se vê é simplesmente um licenciamento ambiental onde quem se preocupa com as questões relacionadas aos atingidos é o órgão licenciador ambiental! Nem ao menos o estudo de impacto de vizinhança previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) é utilizado como ferramenta para se propor soluções nesses casos, sendo que na maioria dos municípios não está regulamentado.

É preciso trabalhar com a crítica de Gallardo/2000 aos direitos humanos não efetivos que sustenta que:

El fundamento de derechos humanos que no se limiten a una declaratoria de buenas intenciones o a un deber ético, es decir, que puedan alcanzar efectividad jurídica, social e individual está constituido por transferencias de poder entre los diversos grupos sociales, las instituciones en las que se articulan y las lógicas que animan estas relaciones.

Mais adiante a crítica de Gallardo propõe que os direitos humanos se caracterizam como práticas de transferência de poder para os vitimados ou desde esses mesmos vitimados, transferências estas que devam ser sujeitificadas, institucionalizadas e judicializadas. É o que se verifica no presente caso, isto é, a falta de transferência de poder para os atingidos pela mega obra fragiliza a garantia dos direitos humanos.

Na mesma linha propõe DAVID/2014 quando leciona que:

De ahí la importancia que tiene exigir, reivindicar y recuperar el papel protagonista del poder constituyente popular y de unos derechos humanos instituyentes que compensan las carencias, las omisiones y las agresiones



del poder constituido normativo y estatal blindado y enclaustrado oligárquicamente. La fuerza de los derechos humanos en eficacia y reconocimiento garantizado se incrementará cuando el poder constituyente popular y democrático, que también puede decantarse a la creación de espacios de dominación y destructores de dignidades, se complemente con los derechos humanos instituidos, que concretizan las luchas instituyentes y emancipadoras populares y que permiten a todo ser humano ser tratado como sujeto actuante e instituyente y no como objeto manipulable, victimizado y prescindible.

Esses sintomas de potencialidade de violações aos direitos humanos já estavam muito bem claros quando da realização dos megaeventos esportivos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil e nas Olimpíadas de 2016 na cidade do Rio de Janeiro, (MÜLLER e MOROSO/2015). Naquele contexto foi utilizada a mesma metodologia e padrão de violação de direitos humanos que o utilizado para a construção da Nova Ponte do Guaíba, com a apresentação de falsas opções de reassentamento aos atingidos pelas obras e a realização de planos de reassentamentos invisíveis e tendo um único objetivo que era a liberação urgente do trecho para dar lugar às megaobras.

Portanto, a modo de conclusão e de contribuição para que um reassentamento garanta o mínimo de direitos humanos quando afeta comunidades vulneráveis, é preciso que se cumpra as seguintes diretrizes abaixo propostas fruto do presente trabalho.

1. Condicionar o recebimento de recursos federais/estaduais para a implementação de projetos de desenvolvimento: a) com o respeito aos padrões internacionais de direitos humanos relacionados às comunidades tradicionais, ao direito à moradia digna, ao direito ao desenvolvimento e a não realização de remoções; b) a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001;

2. Criação de instância em nível federal/estadual que efetue o monitoramento da implementação desses projetos de desenvolvimento desde a ótica do respeito aos direitos humanos;

3. Regulamentar nos municípios o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o parcelamento, edificação e utilização compulsória e o IPTU Progressivo para impor um maior controle do uso do solo;

4. Garantir o direito à moradia das famílias em ocupação consolidada, reconhecendo as suas posses e gravando seus territórios como de interesse social – AEIS;



5. Suspender as mega obras de Mobilidade Urbana até que unidades habitacionais para o reassentamento estejam contratadas e executadas;
6. Suspender a concessão do aluguel social nos processos de reassentamento, ressalvado os casos de moradia que representem risco à saúde e à vida;
7. Garantia de informações qualificadas para os moradores que estão em processo de reassentamento, como o número e quais famílias serão reassentadas e onde serão reassentadas, de forma continuada, direta;
8. Imediata discussão sobre as tipologias habitacionais a serem adotadas nos empreendimentos habitacionais do poder público para o reassentamento;
9. Garantia de regularização fundiária das famílias que não serão reassentadas e que permanecerão nos bairros objeto de intervenção e que essas ações estejam casadas com as implantações da infraestrutura e mobilidade urbana;
10. Reconhecimento da posse como valor a ser indenizado pelo Poder Público num processo de reassentamento e revogação das normativas legais (decretos ou outros instrumentos legais) que impedem o poder público de indenizar o terreno urbano ocupado e caracterizado como posse irregular - tendo em vista seu caráter inconstitucional - e a determinação de que esses terrenos sejam indenizados pelos preços médios praticados pelo mercado, para fins de habitação de interesse social.
11. As casas vazias não devem ser demolidas até que toda a comunidade seja reassentada (quando prevista), e no caso de haver a demolições, os escombros devem ser imediatamente retirados de forma a garantir a segurança dos moradores, até que o projeto de reassentamento ou urbanização seja concluído.

Referências Bibliográficas

DULCE, M. J. F. **Los Derechos Humanos:** desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud postmoderna”. Cuadernos Bartolomé de las Casas nº 06. Dinkinson. Madrid, 1997.

EDITAL DE LICITAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DA NOVA PONTE DO GUAÍBA. Disponível em http://www1.dnit.gov.br/anexo/Edital/Edital_edital0537_13-00_0.pdf. Acessado em 01 mai 2019.

FLORES, J. H. Elementos para una teoría crítica de los derechos humanos. In: **El vuelo de Anteo** – derechos humanos y critica a la razón liberal. Desclée de Brouwer. Bilbao, 2000.



FLORES, J.H. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. In: **El vuelo de Anteo** – derechos humanos y crítica a la razón liberal. Desclée de Brouwer. Bilbao, 2000.

GALLARDO, H. **Política y Transformación Social**: discusión sobre derechos humanos. Tierra Nueva. Ecuador, 2000.

LICENÇA DE INSTALAÇÃO EIA/RIMA. Disponível em http://pontedoguaiba.com.br/site/wp-content/uploads/2017/06/LIER_n%C2%BA-137-2017.pdf. Acesso em 01 mai 2019.

MARICATO, E. **Cidades**: uma alternativa para a crise urbana. Vozes. Petrópolis, 2001.

MÜLLER, C e MOROSO, K. **Megaeventos, Desenvolvimento e Violações aos Direitos Humanos em Porto Alegre**. Deriva. Porto Alegre, 2015.

NOTA TÉCNICA REASSENTAMENTOS DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes. Disponível em <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/desapropriacao-e-reassentamento/normas>. Acesso em 01 mai 2019.

PROJETO BRA/05/036 - FORTALECIMENTO DA JUSTIÇA BRASILEIRA - CONVOCAÇÃO 01/12, ÁREA TEMÁTICA: ATUAÇÃO DA JUSTIÇA NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, esta denominada de “PESQUISA SOBRE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. Fonte: <https://www.cdes.org.br/publicacoes>. Acessado em 31/07/2017.

ROMEIRO, P. **MEGAPROJETOS DE IMPACTO URBANO E AMBIENTAL**. Violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. IBDU. São Paulo, 2015.

RUBIO, D. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. In: MÜLLER, C. (ORG) **Os Conflitos Fundiários Urganos no Brasil**: estratégias de Luta contra os Despejos e Empoderamentos a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos. CDES. Porto alegre, 2014.

SOARES, P. R. R. **A Construção de espaços democráticos nas cidades na era da financeirização**. In: Cristiano Müller (org.). CDES. Porto Alegre, 2017.