



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

**OCUPAÇÃO IRREGULAR E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL:**

O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre/RS.

MARIANA LISBOA PESSOA

Porto Alegre, maio de 2014.

MARIANA LISBOA PESSOA

**OCUPAÇÃO IRREGULAR E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL:**

O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre/RS.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS).

Orientadora: Profa. Dra. Livia Teresinha Salomão Piccinini

Porto Alegre, maio de 2014.

MARIANA LISBOA PESSOA

**OCUPAÇÃO IRREGULAR E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL:**

O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre/RS.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Tânia Marques Strohaecker
(Examinador externo – Departamento de Geografia/UFRGS)

Profa. Dra. Maria Soares de Almeida
(Examinador interno – PROPUR/UFRGS)

Prof. Dr. André Luiz Lopes da Silveira
(Examinador interno – PROPUR/UFRGS)

Porto Alegre, maio de 2014.

CIP - Catalogação na Publicação

Lisboa Pessoa, Mariana
OCUPAÇÃO IRREGULAR E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: O
caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto
Alegre/RS. / Mariana Lisboa Pessoa. -- 2014.
122 f.

Orientadora: Lívia Teresinha Salomão Piccinini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Regularização Fundiária. 2. Interesse Social.
3. Áreas de Proteção Ambiental. I. Salomão
Piccinini, Lívia Teresinha, orient. II. Título.

Aos meus pais, a quem eu devo todas as minhas conquistas, sempre!

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por mais uma vez me possibilitar uma formação gratuita e de qualidade, e ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR.

À Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), pelo apoio e incentivo a essa capacitação.

Aos moradores da Ilha Grande dos Marinheiros, em especial à Dona Nazareth, que me fascinaram com suas histórias de vida e que possibilitaram esse trabalho.

À Lívia, não apenas pela orientação e pelos ensinamentos, mas também por me acolher com tanto carinho e amizade.

Aos colegas e amigos queridos do PROPUR André, Ângela, Lúcia e Marcelo, pelas longas sessões de autoajuda, regadas a muito café, cerveja e risadas.

Aos colegas do Núcleo de Desenvolvimento Regional da FEE, em especial à sala 706 – Guilherme (Guigô) e Sheila – por todo incentivo, compreensão e amizade. E ao Guigô, ainda, por seu papel multifuncional, sendo ao mesmo tempo grande amigo, motorista, fotógrafo, consultor (...).

Aos *Xtofels* (Alice e Doglas), pela grande amizade e parceria.

Ao Stefan, por estar sempre ao meu lado, nos bons e maus momentos, e fazer parte da minha vida de maneira tão especial e plena.

À minha família, especialmente meus pais (Sérgio e Elca) e meus irmãos (Adriana e Ennio), por serem o meu pilar de sustentação. E, claro, às minhas lindas afilhadas, Júlia e Sofia.

A todos aqueles que de alguma forma fizeram parte, não apenas dessa pesquisa, mas da minha vida, e que certamente também são responsáveis por essa conquista.

*A favela nunca foi reduto de marginal
Ela só tem gente humilde marginalizada
E essa verdade não sai no jornal
A favela é um problema social
(...) gente trabalhadeira
E nunca teve assistência social
Ela só vive lá
Porque para o pobre não tem outro jeito
Apenas só tem o direito
A um salário de fome e uma vida normal
A favela é um problema social
(Noca da Portela e Sérgio Mosca).*

RESUMO

A ocupação irregular em áreas ambientalmente protegidas é um problema inerente à urbanização e está cada vez mais presente no espaço urbano brasileiro. Esse tipo de cenário se forma, de maneira geral, porque a população de baixa renda, sem condições financeiras de se inserir formalmente no mercado imobiliário, acaba ocupando áreas impróprias e que apresentam restrições de uso, seja por definições legais ou então por possuírem algum grau de risco à saúde ou à segurança da população. Tal situação gera uma série de impactos negativos ao meio ambiente e à população residente nesses locais. Com o objetivo de minimizar esses impactos o poder público desenvolve e executa processos de intervenção, como a regularização fundiária, por meio de ações de implantação de melhorias urbanísticas e habitacionais que acabam por gerar, também, melhorias ambientais. Esse processo, porém, é bastante complexo, pois envolve uma série de atores com interesses sociais, econômicos e políticos bastante diferentes.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem por objetivo problematizar a possibilidade de efetivação de um processo de regularização fundiária em uma área ambientalmente protegida, conciliando a inserção da população na cidade formal com a proteção ambiental. O objeto empírico é a Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre/RS, que foi escolhida por se configurar como um mosaico de ocupações de alta e baixa renda em áreas de proteção ambiental, com distintos graus de restrição de uso e ocupação.

Os resultados apontam que a população de baixa renda residente na ilha é consciente e favorável a um processo de regularização fundiária, desde que possam permanecer em seus locais de moradia. A partir das análises e dos resultados obtidos nessa pesquisa espera-se auxiliar na elaboração de ações de regularização fundiária que garantam a manutenção dos moradores de baixa renda nas áreas ambientalmente protegidas, buscando melhorias nas condições de vida e de bem-estar da população e a proteção do ambiente natural.

Palavras-chave: Regularização fundiária, população de baixa renda, áreas de proteção ambiental.

ABSTRACT

The irregular settlements in environmentally protected areas are an inherent problem to the urbanization and it is increasingly present in the Brazilian urban space. This type of scenario is formed, generally, due to low-income population that have no financial position to formally achieve the property market terminate to occupy unsuitable areas which presents restrictions on their use, either for legally definitions or else by having some degree of risk to the health or safety of the population. Such situation generates a lot of negative impacts to the environment and the local population residing in these spots. Aiming to minimize these impacts the government develops and implements intervention processes such as land tenure regularization, through actions of deployment of urban and housing improvements that eventually also generate environmental enhancements. This process, however, is quite complex because it involves a number of actors with social, economic and political rather different interests.

Given this context, this paper aims to discuss the possibility of effecting a process of regularization in an environmentally protected area, accommodating the insertion of the population in the formal city with environmental protection. The empirical object is the *Ilha Grande dos Marinheiros* (Big Island of Sailors), Porto Alegre / RS, which was chosen for configuring a mosaic of occupations of high and low income population in areas of environmental protection, with varying degrees of restriction on use and occupancy.

The results show that the low-income residents on the island is conscious and favor a process of regularization, provided that they can remain in their places of residence. From the analysis and the results obtained in this research are expected it to assists in developing action for land tenure regularization, which ensure the maintenance of low-income residents in environmentally protected areas and seeking improvements in living conditions, well-being and protection of the natural environment.

Key-words: land tenure regularization, low-income population, environmental protection areas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Diagramas dos impactos da intervenção humana no meio ambiente	47
Figura 2: Trajeto previsto para a nova Ponte do Guaíba.....	72
Figura 3: Detalhe da ocupação da Ilha Grande dos Marinheiros.	76
Figura 4: Fotografias das moradias precárias localizadas na porção norte da ilha.....	77
Figura 5: Fotografia do galpão de reciclagem na porção norte da ilha.....	78
Figura 6: Fotografias do detalhe do lixo acumulado nas ruas da porção norte da ilha.....	79
Figura 7: Fotografia do Centro Comunitário Marista, localizado na porção norte da ilha.....	80
Figura 8: Fotografia de habitação de baixa renda na porção sul da ilha.	81
Figura 9: Fotografia de habitação de alta renda na porção sul da ilha.....	81
Figura 10: Fotografia da visão da creche comunitária e do Posto de Saúde, localizados na porção sul da ilha.....	82
Figura 11: Fotografias das mansões muradas localizadas na porção sul da ilha ..	83
Gráfico 1: Percentual de variação da população total, urbana e rural, entre 1950 e 2010.....	23
Mapa 1: Unidades de Conservação da Natureza (UC): Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí e Parque Estadual Delta do Jacuí.....	38
Mapa 2: Áreas de Preservação Permanente, Área de Proteção Ambiental e ocupação humana na Ilha Grande dos Marinheiros.....	39
Mapa 3: Áreas de Preservação Permanente nas ilhas do Delta do Jacuí.....	62
Mapa 4: Localização da Ilha Grande dos Marinheiros.	64

Mapa 5: Identificação das principais ilhas do Delta do Jacuí, correspondentes ao bairro Arquipélago, Porto Alegre.	69
Mapa 6: Áreas passíveis de regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros.....	96

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- APA – Área de Proteção Ambiental
- APADJ – Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí
- APP – Área de Preservação Permanente
- CF – Constituição Federal
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- DEM HAB – Departamento Municipal de Habitação
- DSS – Determinantes Sociais de Saúde
- EC – Estatuto da Cidade
- FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
- FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental
- HEN – *Health Evidence Network*
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IGM – Ilha Grande dos Marinheiros
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LARES – *Large Analysis and Review of European Housing and Health Status*
- MCMV – Minha Casa, Minha Vida
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPAS – Organização Panamericana da Saúde
- PEDJ – Parque Estadual Delta do Jacuí
- PRF – Polícia Rodoviária Federal
- RIPCAA – Rede Integrada de Proteção à Criança e ao Adolescente do Arquipélago
- SEMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente
- SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza
- SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
- SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
- UC – Unidade de Conservação da Natureza
- WHO – *World Health Organization*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 TEMA.....	14
1.2 QUESTÃO DE PESQUISA.....	16
1.3 OBJETIVOS.....	17
1.4 HIPÓTESE.....	18
1.5 JUSTIFICATIVA	19
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	20
2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS	22
2.1. ORIGEM E FORMAÇÃO DOS NÚCLEOS DE OCUPAÇÃO IRREGULAR DE BAIXA RENDA.....	25
2.2. OCUPAÇÃO EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS.....	31
2.2.1. As áreas de proteção ambiental na Ilha Grande dos Marinheiros	37
2.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	39
2.3.1. Aspectos legais.....	40
2.3.1.1. A situação fundiária nas ilhas do Delta do Jacuí	45
2.3.2. Aspectos socioambientais	46
2.3.3. Habitação e saúde na regularização fundiária	49
2.3.3.1. Surgimento e evolução do conceito de habitação saudável	55
2.3.3.2. As políticas públicas de saúde e habitação	56
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	59
3.1. DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	61
3.2. TRABALHO DE CAMPO	63
3.2.1. As observações	65
3.2.2. As entrevistas	65
4. ESTUDO DE CASO: ILHA GRANDE DOS MARINHEIROS	68
4.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	69
4.1.1. Delta do Jacuí.....	69
4.1.2. Ilha Grande dos Marinheiros.....	70

4.1.2.1.	Aspectos fundiários	70
4.1.2.2.	Ocupação.....	73
4.1.2.3.	Economia	75
4.1.2.4.	Segregação socioespacial.....	75
4.1.2.4.1.	Norte da Ilha	77
4.1.2.4.2.	Sul da ilha.....	80
4.1.2.4.3.	Perfil geral	83
4.2.	VISÃO DOS MORADORES	87
4.2.1.	Percepção socioambiental	88
4.2.2.	Pertencimento e identidade	89
4.2.3.	Principais demandas.....	90
4.3.	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	92
4.3.1.	Mapeamento das áreas passíveis de regularização.....	94
4.3.2.	Aspectos relacionados à regularização.....	97
4.3.2.1.	Conflitos de interesse.....	97
4.3.2.2.	Os atores envolvidos.....	98
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
5.1.	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	103
5.2.	SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS.....	104
6.	REFERÊNCIAS	105
	ANEXO I.....	116
	ANEXO II.....	118
	ANEXO III.....	120

1. INTRODUÇÃO

1.1 TEMA

A problemática da regulação do uso e ocupação do solo é central para se entender o processo de organização do espaço urbano. Esse processo envolve uma série de atores, dentre eles o promotor imobiliário, que atua como um dos principais responsáveis pela determinação da configuração espacial das cidades. A especulação imobiliária resulta na elevação excessiva do preço da terra, tornando-a inacessível para uma parcela significativa da população que, sem condições de adquirir formalmente um local de moradia, cria núcleos de ocupação irregular. Essas áreas, de maneira geral, não são de interesse do mercado e são impróprias para a ocupação humana, seja por apresentarem alguma restrição legal de uso ou por representarem riscos à saúde e/ou segurança da população. Lugares como encostas íngremes, topos de morro, beira de cursos e corpos d'água, áreas alagadiças, dentre outros, comumente ocupados por população de baixa renda, coincidem com as Áreas de Preservação Permanente (APP), que são áreas protegidas por lei¹ e que não permitem qualquer tipo de uso, à exceção daqueles considerados pelo poder público como de utilidade pública ou interesse social (BRASIL, 2012, Artigo 3º, inciso II). Outras áreas protegidas, frequentemente ocupadas de maneira irregular, são as Unidades de Conservação da Natureza (UC)², que possuem categorias distintas de graus de proteção e que apresentam restrições legais de uso e ocupação, o que também as torna desinteressantes ao mercado imobiliário.

Tipicamente, os núcleos de ocupação irregular, além de estarem localizados em áreas impróprias, também não possuem a infraestrutura adequada (saneamento, energia elétrica, pavimentação de ruas, etc.), acesso

¹ Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal.

² Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

aos serviços básicos (saúde, educação, segurança e mobilidade) e as residências neles estabelecidas não possuem padrões mínimos de habitabilidade.

Com o objetivo de proporcionar à população residente nesses assentamentos informais melhores condições de vida é que o poder público passou a desenvolver e executar processos de intervenção, como a regularização fundiária dessas áreas, por meio de ações de implantação de melhorias urbanísticas e habitacionais, dentre outras, que acabam por gerar, também, melhorias ambientais (ABIKO e COELHO, 2009).

A regularização fundiária é um processo bastante complexo, uma vez que objetiva não apenas a formalização da propriedade da terra ou do imóvel através da concessão do título para os moradores, mas também, e principalmente, a adequação e promoção de moradia digna para a população residente, com base em normas e padrões de habitabilidade que permitam a essa população ter acesso à infraestrutura e aos serviços básicos, visando à sua inserção na cidade formal (ALFONSIN, 1997; FERNANDES, 2002).

Para cumprir efetivamente seu objetivo esse processo deve estar apoiado em preceitos que visem não apenas às melhorias urbanísticas – essenciais nesse tipo de intervenção – mas à melhoria da qualidade de vida da população e do meio ambiente. Realizada dessa forma, a regularização fundiária engloba ações que se alinham com o que se entende por habitação saudável ou adequada. Esse conceito pressupõe que a habitação atua como promotora da saúde de seus moradores, levando em conta não apenas os aspectos físicos estruturais, mas também o entorno e a comunidade onde se insere (PICCININI, 2007).

Diante desse quadro, e da importância da promoção da moradia digna e direito à cidade saudável e justa, é que os processos de regularização fundiária nas áreas urbanas surgem como potenciais fatores de promoção da saúde e bem-estar das populações de baixa renda. Além de promover a inserção dessa população na cidade formal, o processo de regularização fundiária, pautado nos preceitos da habitação saudável, auxilia na proteção e preservação do meio ambiente natural, pois um ambiente saudável produz menos pressão

sobre os ecossistemas, possibilitando a promoção da sustentabilidade no ambiente urbano.

Contudo, esse processo de regularização torna-se ainda mais complexo – e habitação saudável ainda mais relevante – quando a ocupação está localizada em áreas ambientalmente protegidas por lei, devido não apenas às restrições legais de uso e ocupação, mas também à vulnerabilidade ambiental desses locais. No caso das APP, o Código Florestal, que institui essas áreas, permite algumas exceções para o uso da terra, dentre elas a regularização fundiária de população de baixa renda – regularização fundiária de interesse social – desde que as áreas a serem regularizadas tenham sido consolidadas até 31 de dezembro de 2007 e não ofereçam riscos a essa população (BRASIL, 2009, artigo 54, § 1º; BRASIL, 2012, art. 8º, § 2º). Já no caso das UC, a possibilidade de regularização de uma ocupação vai depender do grau de proteção da área, e do que está previsto no plano de manejo (quando existente).

1.2 QUESTÃO DE PESQUISA

O grande desafio dos processos de regularização fundiária em áreas de proteção ambiental é conseguir conciliar a ocupação humana, oferecendo condições dignas de moradia, ao cumprimento do principal objetivo da instituição dessas áreas, que é a proteção do meio ambiente natural. Para conseguir tal conciliação é necessário que haja um esforço de caráter multidisciplinar na elaboração dos projetos de regularização, visando atender não apenas às questões urbanísticas, mas também, e principalmente, atendendo às demandas econômicas, sociais, ambientais e de saúde da população, em um processo efetivamente sustentável e includente. Diante do exposto, essa pesquisa é baseada em um questionamento principal:

- Em que medida é possível efetivar um processo de regularização fundiária em uma área ambientalmente protegida, conciliando a

inserção da população na cidade formal com a proteção ambiental?

A partir desse questionamento pretende-se identificar e analisar os aspectos políticos, sociais, ambientais e econômicos, bem como os diferentes atores que atuam no processo de regularização fundiária, e que possam dificultar ou impossibilitar sua efetivação.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo principal desse trabalho é problematizar a possibilidade de efetivação de um processo de regularização fundiária em uma área ambientalmente protegida, conciliando a inserção da população na cidade formal com a proteção ambiental. O intuito é identificar potenciais dificuldades e contradições existentes nesse processo, levando em consideração os aspectos políticos, sociais, ambientais e econômicos que possam dificultar ou até mesmo impossibilitar essa efetivação. O objeto empírico será a Ilha Grande dos Marinheiros, no município de Porto Alegre/RS.

Para auxiliar na elucidação do objetivo principal, alguns objetivos secundários são propostos:

- realizar o mapeamento da área de estudo, com fins de delimitar as áreas passíveis de regularização e as impossibilitadas devido ao risco (inundações) e demais ordens de restrições;
- avaliar os aspectos – legais, sociais, ambientais e econômicos – que deverão ser levados em conta para a efetivação do processo de regularização, ou seja, traçar diretrizes que venham a auxiliar os processos de regularização fundiária com base em procedimentos que visem à sustentabilidade urbano-ambiental;
- identificar os atores que têm uma atuação relevante para o encaminhamento da problemática da regularização, seus distintos

pontos de vista, interesses e instrumentos de ação, bem como a forma como a população residente nessa área percebe esse processo.

A área de estudo foi escolhida por apresentar um cenário bastante peculiar, com uma forte ocupação irregular, predominantemente de população de baixa renda (embora tenha a presença de um núcleo de ocupação de alta renda), em distintas áreas de proteção ambiental: Áreas de Preservação Permanente e duas categorias de Unidades de Conservação: Área de Proteção Ambiental (APA) e Parque Estadual.

1.4 HIPÓTESE

Parte-se do pressuposto de que o processo de regularização fundiária, para cumprir efetivamente seu objetivo de inserir na cidade formal a população de baixa renda residente em áreas de ocupação irregular, necessita abranger uma série de fatores (ou atender a uma série de critérios), não apenas relacionados às condições de moradia e infraestrutura. É necessário que se estabeleça e execute uma série de medidas sociais, econômicas e ambientais, que visem à garantia de acesso à cidade por parte dessa população.

Com esse pressuposto, as ações urbanísticas devem buscar soluções que, no médio e longo prazo, possam ser efetivadas mediante um processo incremental, pelo qual as soluções de melhoria contemplem, já na sua formulação, a possibilidade de ações futuras, de acordo com as condições e possibilidades do morador e em atendimento e respeito às demandas ambientais. Dessa forma, as ações urbanísticas devem apontar para padrões semelhantes aos adotados e exigidos na cidade formal, em termos habitacionais e de infraestrutura, assim como o acesso aos serviços ofertados para o restante da população (educação, saúde, mobilidade, lazer, dentre outros).

Entende-se que, dessa maneira, a regularização fundiária seria capaz de garantir melhoria nas condições de vida e de bem-estar da população

envolvida nesse processo, a partir de melhorias em seus locais de moradia, contemplando o que propõe o conceito de habitação saudável. No caso dessas ocupações estarem localizadas em áreas ambientalmente protegidas, utilizar-se desses preceitos faz com que seja possível o uso e a ocupação dessas áreas, em consonância com seu principal objetivo que é o da proteção do meio ambiente natural.

A hipótese que baliza essa pesquisa é de que a efetivação do processo de regularização fundiária, que resulte na real inserção da população na cidade formal, em especial em áreas ambientalmente protegidas, esbarra em conflitos de interesses entre os diversos atores envolvidos e em dificuldades relacionadas às questões ambientais, sociais e econômicas da área a ser regularizada e, também, da cidade, gerando efeitos urbanos inesperados e nem sempre desejáveis.

A regularização fundiária da forma que vem sendo tradicionalmente realizada está basicamente ligada às melhorias de infraestrutura, sem atenção aos demais requerimentos urbanísticos e ambientais, o que nem sempre atende ao objetivo de um processo de intervenção dessa natureza. Tem-se assim uma situação em que o ideal do processo de regularização não é atingido devido às inúmeras dificuldades apresentadas e, por isso, o que é realizado acaba não resolvendo a problemática da exclusão e segregação sócio-espacial no espaço urbano, tampouco inibe os impactos ambientais oriundos da ocupação humana.

1.5 JUSTIFICATIVA

O processo de urbanização brasileiro é desde sua origem excludente e segregador, com uma dinâmica em que a população de baixa renda não consegue ter acesso pleno à cidade formal. Sem a opção da escolha locacional para sua moradia, essa parcela da população acaba se instalando nas periferias dos centros urbanos em áreas que não são do interesse do mercado

imobiliário e por essa razão são consideradas fora dos limites da cidade formal e da legalidade urbanística.

Esses locais, de maneira geral, são impróprios para a ocupação humana, não possuem a infraestrutura adequada, nem as condições mínimas de habitabilidade, deixam os moradores suscetíveis a riscos à saúde e à segurança, e tendem a causar impactos negativos ao ambiente natural. Tal situação é agravada quando essa ocupação se dá em áreas ambientalmente protegidas, pois os impactos ambientais são ainda mais intensos e a restrição legal de uso e ocupação dificulta a execução de processos de intervenção, como a regularização fundiária.

A regularização fundiária tem por princípio incluir a população residente em áreas de ocupação irregular na cidade formal, de maneira digna e sustentável. Efetivar esse processo em áreas ambientalmente protegidas, de modo a compatibilizar a ocupação humana com a proteção do ambiente natural, é um dos grandes desafios das cidades contemporâneas.

A relevância dessa pesquisa se dá justamente por essa se propor a analisar as nuances desse processo. Conseguir identificar e entender quais são os tipos de problemas e gargalos, que limitam e, por vezes, inviabilizam a execução da regularização fundiária, potencializa a criação de medidas que visem a melhoria nos projetos, e conseqüentemente, a execução de intervenções mais adequadas e efetivas. Dessa forma, viabiliza-se a política pública ao garantir a manutenção da ocupação humana em áreas ambientalmente protegidas, buscando o bem-estar da população residente e a proteção do ambiente natural.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação está organizada em cinco capítulos, sendo uma introdução, um referencial teórico, um de metodologia, o estudo de caso e as considerações finais. O *Capítulo 1 – INTRODUÇÃO* traz a apresentação do

tema, a questão de pesquisa, os objetivos, a hipótese e a justificativa do trabalho. O *Capítulo 2 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS* corresponde ao referencial teórico, com uma revisão bibliográfica acerca das principais temáticas relacionadas à pesquisa, como a origem e formação dos núcleos de ocupação irregular de baixa renda, a ocupação em áreas ambientalmente protegidas, e os aspectos legais, sociais, além da relação entre a habitação e a saúde no contexto da regularização fundiária. O *Capítulo 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS* explica a metodologia e as técnicas de pesquisa utilizadas. O *Capítulo 4 – ESTUDO DE CASO: ILHA GRANDE DOS MARINHEIROS* apresenta o estudo empírico realizado, com a caracterização da área de estudo, o perfil geral das ocupações, a visão dos moradores em relação à situação de moradia, regularização fundiária, riscos e sustentabilidade, e a discussão dos resultados obtidos em campo. O último capítulo (cinco) traz as *CONSIDERAÇÕES FINAIS* do trabalho, a relevância dos resultados obtidos, bem como as limitações encontradas ao longo da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS

O processo de urbanização brasileiro foi bastante intenso a partir de segunda metade do século XX: o contingente de pessoas vivendo nas áreas urbanas teve um incremento de mais de 750% entre 1950 e 2010, o que representa cerca de 140 milhões de pessoas a mais vivendo nas cidades (IBGE, 2010). Se compararmos as taxas de variação da população total com as das áreas urbanas e rurais, o acentuado processo de urbanização das últimas décadas fica ainda mais evidente.

Conforme demonstra o Gráfico 1, a taxa de variação populacional foi positiva na população total e na urbana em todas as décadas, desde 1950, sendo que a população urbana cresceu sempre a taxas acima da total, com um pico de crescimento na década de 1950-60 (mais de 70%). Por outro lado, a população rural apresentou, a partir da década de 1970, uma retração, com taxas negativas desde então, chegando a apresentar uma diminuição de quase 12% na década de 1990 - 2000. Comparando-se as taxas de variação populacional urbana e rural obtém-se uma expressão do forte movimento de migração do campo em direção às cidades. O período entre 1970 e 1980 foi o que apresentou a maior amplitude, com uma diminuição da população rural de cerca de 6% e aumento da população urbana de mais de 55% (IBGE, 2010).

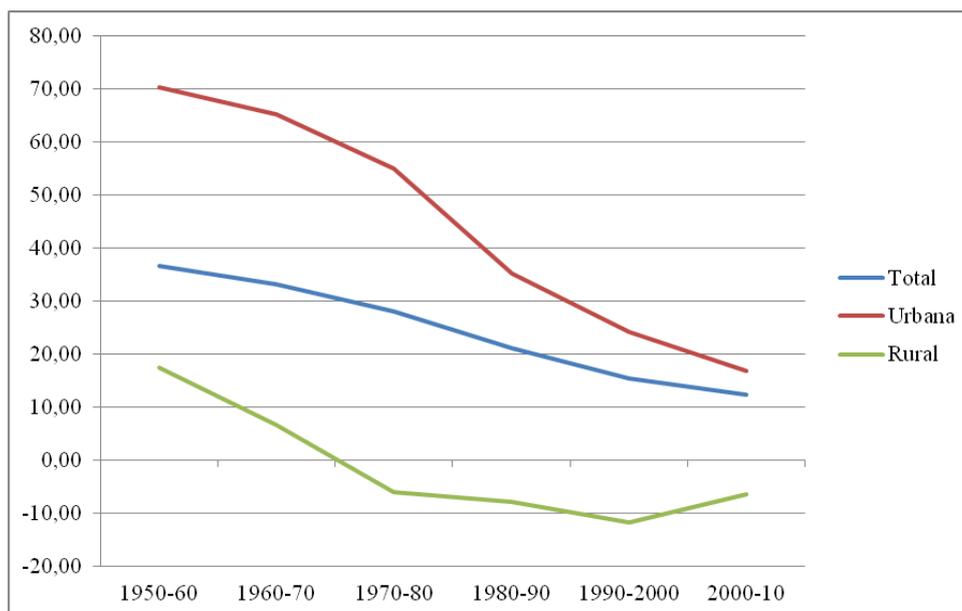


Gráfico 1: Percentual de variação da população total, urbana e rural, entre 1950 e 2010. Fonte: Censos demográficos do IBGE.

Esse grande (e rápido) incremento populacional nas áreas urbanas, ocorrido nas últimas décadas do século passado, exigiu desses locais uma preparação estrutural da qual elas não dispunham, uma vez que o número de pessoas que o sistema urbano era capaz de acolher foi superado em muito. Dessa forma a infraestrutura e os serviços básicos, como educação, saúde, segurança e mobilidade urbana foram ofertados de maneira insuficiente e apenas para algumas áreas das cidades, preferencialmente as áreas onde a população dispunha de condições financeiras para pagar e escolher a localização de sua moradia. O restante da população acabou sendo negligenciada pelo poder público e precisou fixar-se às margens da cidade formal, acelerando o processo de formação dos núcleos urbanos informais (VILLAÇA, 1986, MARICATO, 2001).

Além disso, a urbanização brasileira baseada na industrialização tardia e com baixos salários criou o que Maricato (2012) chama de “*proletarização dos baixos salários*”. Os salários pagos, de uma maneira geral, pelas indústrias aos operários eram insuficientes para os mesmos suprirem suas necessidades básicas. Tal situação acabou obrigando essa população, além de ocupar terras fora dos limites da cidade formal, a produzir suas moradias por conta própria, em um processo de urbanização orgânico e não planejado, e sem a

participação efetiva do Estado (MARICATO, 2012). O resultado disso foi o crescimento dos núcleos de ocupação irregular, com a ausência de infraestrutura adequada e cujas moradias não apresentam padrões mínimos de habitabilidade. Esses núcleos são denominados, de forma genérica, de favelas (ABIKO e COELHO, 2009).

A partir do final do século XX, com o avanço da globalização e das políticas neoliberais, que resultaram no enfraquecimento da atuação do Estado, fortalecimento do poder do mercado e a privatização de serviços públicos, dentre outras consequências, o território brasileiro, em especial das cidades, sofreu inúmeros impactos negativos, como o aumento da pobreza, do desemprego e da criminalidade. As favelas foram se expandindo em área e tamanho da população. Em 1991, 4,4 milhões de pessoas viviam em favelas no Brasil, aumentando para cerca de 6,5 milhões, em 2000, e mais de 11 milhões em 2010³ (IBGE, 2010). Isso significa dizer que em 2010 cerca de 6% da população brasileira residia em favelas.

Para o IBGE a favela corresponde ao Aglomerado Subnormal, que é:

um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2010b).

No país, essa lógica acabou acentuando as desigualdades sociais e econômicas existentes, especialmente no espaço urbano, tornando as cidades globalizadas cada vez mais segregadas e excludentes, e os espaços e serviços que deveriam por essência ser públicos, foram sendo privatizados. Para Maricato (2012) um dos piores efeitos da globalização é que *"no reinado do mercado cada um é um, não tem sociedade, não tem esfera pública (...). Pensar em coletividade, pensar no social, é coisa do passado"*.

A segregação socioespacial é, portanto, uma manifestação dessa lógica de mercado, e caracteriza o processo de urbanização no país, no qual os

³ A metodologia de coleta dos dados foi modificada entre os Censos e, portanto, deve-se ter cautela ao se fazer comparação entre os dados.

interesses privados se sobrepõem aos interesses da coletividade e onde o Estado se abstém de seu dever de prover o acesso à cidade a todos os cidadãos. O acesso à cidade formal se dá fundamentalmente àqueles que possuem o poder aquisitivo para determinar seu local de moradia e de acordo com os padrões, normas e regras estabelecidas e aceitas, restando para os demais, as áreas periféricas, a informalidade e a ilegalidade urbanística. (SANTOS; SILVEIRA, 2008, VILLAÇA, 1986)

2.1. ORIGEM E FORMAÇÃO DOS NÚCLEOS DE OCUPAÇÃO IRREGULAR DE BAIXA RENDA

O processo de urbanização brasileiro teve como base a organização do território pautada na terra como uma mercadoria. Sendo assim, apenas aqueles com capital suficiente para adquirir esse bem é que têm o poder de escolha locacional na cidade e o controle do uso e ocupação do solo urbano, restando, para aqueles que não possuem condições, a ocupação das áreas periféricas e que não interessam ao mercado.

Esse processo de exclusão social tem como principal resultado a segregação espacial, que gera núcleos de concentração de pobreza "*em regiões nas quais a pobreza é homogeneamente distribuída*" (MARICATO, 1996, p.55). Essa segregação é resultante do processo natural da urbanização capitalista, que é responsável pela (re)produção do espaço, onde a concentração e a distribuição desigual do capital são refletidas no território (VILLAÇA, 1986).

A lógica da economia capitalista consiste na acumulação de capital proveniente de um processo baseado na propriedade privada dos meios de produção, e que a partir dos excedentes gera lucros (SINGER, 1982). No caso do capital imobiliário a lógica é um pouco diferente, uma vez que esse é apenas um fator condicionante na realização das atividades produtivas, e se configura, portanto, de acordo com Singer (1982), como um falso capital. Para

o autor, a origem da valorização da terra é a monopolização do acesso às condições necessárias a uma determinada atividade, e o valor da propriedade é relativo à renda que essa proporciona, e assim como acontece com um título de crédito, é capitalizada por uma taxa de juros.

O acesso ao solo urbano depende das condições financeiras de cada um para a aquisição dessa mercadoria, que tem seu preço regulado por um mecanismo de mercado que exige que, na cidade formal, se pague um preço para a utilização do espaço urbano, seja adquirindo uma propriedade ou pagando um aluguel. A valorização da terra varia de acordo com uma série de fatores, sendo que o fator locacional, de maneira geral, é o mais importante. Além da busca por melhores acessos à infraestrutura e serviços básicos, existe ainda, na lógica de organização espacial da cidade, a busca pelo prestígio social da vizinhança, que é a “*tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente*” (SINGER, 1982, p.27).

Entende-se que o mercado apresenta um papel protagonista na ordenação do uso e ocupação do solo urbano, uma vez que é ele quem orienta o acesso à terra por parte da população dos diferentes níveis de renda. De acordo com Abramo (2003) o acesso à terra pela população de baixa renda obedece a três lógicas sociais distintas: a do Estado, a de Mercado e a da necessidade. A lógica do Estado é aquela em que o poder público assume a responsabilidade de definir o local de moradia da população, de maneira que assegure para a mesma o maior grau de bem-estar. Assim, o Estado se torna responsável pela forma, localização e escolha da população a ser assentada em determinado local. Já na lógica de Mercado, é esse quem faz o papel de intermediário entre aqueles proprietários de terra que desejam vendê-las e aqueles que possuem vontade e capital suficiente para comprá-las. Existem dois tipos de mercados que atuam na organização do espaço urbano, o formal, cujo objeto alvo das negociações está inserido na normalidade jurídica e urbanística, e apresenta os requisitos legais para as transações imobiliárias, e o informal, quando o objeto não se enquadra em tais requisitos. Por último, a lógica da necessidade está diretamente relacionada à ausência de condições da população de se inserir no

mercado (seja formal ou informal) que, associada à carência institucional, gera uma ação (coletiva) que visa à ocupação de terras para fins de moradia (ABRAMO, 2003).

A partir de cada uma dessas lógicas, e da associação das ações que resultam das mesmas, é que se estabelece a estrutura organizacional do espaço na cidade, com a definição da ocupação e uso do solo e a priorização dos locais a serem atendidos pelos serviços básicos e infraestrutura. Em outras palavras, *“as lógicas sociais de acesso à terra determinam as particularidades no processo decisório de localização das residências dos pobres e das infraestruturas urbanas e condicionam a evolução futura das cidades”*. (ABRAMO, 2003, p.8)

Com o preço da terra supervalorizado por um mercado imobiliário em expansão, apenas as camadas de mais alto poder aquisitivo possuem condições de se inserir nessa estrutura, o que tende a gerar alto grau de informalidade fundiária, resultando no aumento da favelização nas cidades.

A formação das favelas é um processo inerente à urbanização, e, embora não seja recente, tem-se tornado mais acentuado nas últimas décadas. Também não é uma questão de escolha pessoal, pelo contrário, a ocupação irregular nas áreas urbanas ocorre devido à falta de alternativas na escolha locacional da população de baixa renda, excluída do processo mercadológico de organização do espaço urbano. Segundo Rolnik (2009, p.1), *“a favela é o que o mercado imobiliário disponibiliza para quem tem pouca renda, em geral em áreas que o mercado formal não pode ou não quer ocupar”*.

Diante dessa lógica segregacionista, a cidade capitalista não tem espaço para os pobres (SINGER, 1982). Para o autor,

a propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas, o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes pelo contrário, esse funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar uma parcela do solo urbano. (SINGER, 1982, p.33).

Podemos dizer que informalidade é uma consequência direta da pobreza urbana, porque com a excessiva valorização do preço da terra uma camada considerável da população, mesmo não fazendo parte das camadas de renda mais pobres, acaba sendo excluída da lógica mercantil, pois esses indivíduos não possuem condições de adquirir o local para moradia (SMOLKA, 2003). Assim a informalidade surge como alternativa para solucionar o problema da moradia, o que leva a população excluída da lógica mercantil a procurar e ocupar aquelas terras que não possuem valor no mercado. De maneira geral, essas áreas tendem a apresentar algum tipo de fragilidade ou vulnerabilidade ambiental, e por essa razão são protegidas por lei e/ou possuem restrições legais de uso e ocupação. São essas áreas que acabam sobrando para a moradia de uma grande parcela da população (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

Essa informalidade pode ser atribuída, dentre outras coisas, ao *déficit* habitacional existente no Brasil, o qual, de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é de 5,24 milhões de residências, ou cerca de 9% do total de domicílios (IPEA, 2013). São considerados, para calcular o *déficit* habitacional, quatro componentes principais (Quadro 1): habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados (IPEA, 2013).

<p>Componente 1 - Habitações precárias</p> <p>As habitações precárias compreendem dois subcomponentes, quais sejam:</p> <p>(i) domicílios improvisados: são todos os domicílios classificados como Particular Improvisado.</p> <p>(ii) domicílios rústicos: caracterizados quando há Domicílios Particulares Permanentes (DPP), do tipo casa e apartamentos que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada, cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material.</p>
<p>Componente 2 - Coabitação familiar</p> <p>A coabitação familiar é definida por dois subcomponentes:</p> <p>(i) todos os DPP do tipo cômodo, independente da condição de sua ocupação, sejam eles cedidos, próprios ou alugados.</p> <p>(ii) famílias conviventes (aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos outra família) com intenção declarada de se mudar. Assim, todo domicílio que apresente mais de uma família e que tenha intenção de constituir um novo domicílio é caracterizado como convivente.</p>
<p>Componente 3 - Ônus excessivo com aluguel</p> <p>Caracteriza-se o ônus excessivo com aluguel, se o peso do valor pago como prestação da locação no orçamento domiciliar for superior ou igual a 30% da renda domiciliar. Este indicador é calculado exclusivamente para os DPPs urbanos. Além disso, só estão incluídos neste indicador domicílios com renda total de até três salários mínimos.</p>
<p>Componente 4 - Adensamento excessivo em domicílio locado</p> <p>A qualificação do adensamento excessivo ocorre nos DPPs alugados com mais de 3 habitantes por cômodo, que sirva, permanentemente, como dormitório.</p>

Quadro 1: Definição dos componentes do déficit habitacional. Adaptado de IPEA, 2013.

Percebe-se que o que se tem, em realidade, não é simplesmente uma falta de unidades habitacionais, mas, sobretudo a dificuldade de acesso da população de baixa renda a essas unidades. Segundo Villaça (1986, p.5) "o Brasil possui exatamente o número de habitações para o qual existe uma demanda monetária".

A informalidade no Brasil, em termos de moradia, atinge cerca de 6% da população, que reside em áreas irregulares (Aglomerados Subnormais). No Rio

Grande do Sul são mais de 85 mil pessoas vivendo nessas áreas (cerca de 3%), sendo que mais da metade delas (56.024 pessoas) vivem em áreas irregulares na capital, Porto Alegre (IBGE, 2010).

A identificação dos Aglomerados segue dois critérios básicos: ser uma ocupação irregular em área de propriedade alheia; e apresentar urbanização fora dos padrões e/ou precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010b). A metodologia de identificação desses núcleos irregulares foi modificada no último Censo e, portanto, os dados não podem ser diretamente comparado com os das últimas décadas. Por considerar apenas as ocupações com mais de 51 unidades habitacionais, excluindo da contagem as pequenas vilas, essa metodologia é limitada e acaba subestimando a quantidade (e o tamanho) dos núcleos de ocupação irregular. Outro problema se deve ao fato de que a identificação desses núcleos é feita, preferencialmente, a partir da interpretação de imagens de satélite. Se por um lado essa metodologia auxilia na identificação da dinâmica desses núcleos, pois permite analisar o crescimento dos mesmos em uma escala intertemporal, por vezes dificulta a identificação e contagem das unidades habitacionais. Essas questões nos levam a acreditar que a informalidade fundiária no país é muito superior àquela demonstrada pelos dados oficiais.

Exemplo disso tem-se ao comparar os dados obtidos através dessa metodologia com os dados do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB), que considera como núcleo (ou vila) de ocupação irregular os assentamentos informais cuja população não possui nenhum vínculo formal de posse ou propriedade com a terra, independente do tamanho e os identifica, preferencialmente, *in loco* (MORAES, 2007). As diferentes formas de identificação demonstram uma discrepância significativa nos dados. Para o IBGE a capital possui atualmente 108 Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010), enquanto para o DEMHAB são 488 núcleos de ocupação irregular. Embora exista uma diferença temporal de dois anos (os dados do DEMHAB são de 2008 e os do IBGE de 2010), o que poderia justificar uma pequena discrepância nos dados, são as questões conceitual e metodológica as

principais responsáveis por essa subestimação por parte dos dados oficiais do IBGE.

Independente dessas disparidades metodológicas para o cálculo da informalidade habitacional no país é notório que a problemática da habitação *versus* irregularidade é uma das principais questões urbanas da atualidade, e traz consigo todas as consequências maléficas da segregação socioespacial para a sociedade, associando-se à pobreza, à criminalidade, à desigualdade de renda, dentre outros fenômenos. É diante dessa problemática que as políticas de intervenção, como as de regularização fundiária, devem atuar no intuito de minimizar os efeitos da segregação socioespacial, permitindo o acesso da população de baixa renda à cidade formal.

2.2. OCUPAÇÃO EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS

A legislação ambiental brasileira é conhecida internacionalmente como uma das mais completas em termos de definição de áreas protegidas, apresentando institutos que determinam diferentes tipos de áreas de proteção, com graus de restrição que variam conforme a relevância ambiental de cada área.

A Constituição Federal reservou um capítulo específico para tratar das questões ambientais: o Capítulo VI – Do Meio Ambiente, do Título VIII – Da Ordem Social, que prevê, dentre outras medidas, a definição de áreas protegidas como forma de assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado, premissa daquele capítulo (BRASIL, 1988, art. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988, Artigo 225, § 1º, inciso III).

Na instância federal, os principais instrumentos jurídicos de proteção ambiental são o Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

O primeiro define, dentre outras, as Áreas de Preservação Permanente (APP), que estão associadas à hidrografia (entorno de cursos e corpos d'água, variando de acordo com as larguras e áreas, além das nascentes), ao relevo (encostas íngremes, topos de morro, grandes altitudes), e ainda restingas, manguezais, veredas, dentre outras (BRASIL, 2012). Essas áreas são de proteção obrigatória e não permitem o uso e a ocupação humana, à exceção daqueles considerados pelo poder público como de utilidade pública ou interesse social.

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (BRASIL, 2012, Artigo 7º, *caput*).

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei (BRASIL, 2012, Artigo 8º, *caput*).

A regularização fundiária de núcleos de ocupação de população de baixa renda pode ser considerada como de interesse social, desde que esses não estejam localizados em áreas de risco e que tenham sido consolidados até 31 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2009, art.54, § 1º).

O Código Florestal define as APP como sendo:

(...) áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, que têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo, assegurar o bem estar das populações humanas (BRASIL, 2012, Artigo 3º, inciso II).

A preservação da vegetação nas APP garante, dentre outras coisas, a proteção dos cursos d'água, evitando processos como assoreamento, contaminação e eutrofização, além de garantir a retenção e absorção das águas das chuvas no solo de maneira mais eficiente. Somado a isso, garante proteção da fauna – protege os nichos e *habitats* de diversas espécies e serve de corredor e trampolim ecológicos; e ainda auxilia na melhora da qualidade do ar, das águas e do solo (PESSOA, 2012).

Somadas às APP, as Unidades de Conservação da Natureza (UC), instituídas pelo SNUC, são de extrema importância para garantir a proteção de áreas de relevância ambiental, garantindo a preservação dos ecossistemas e a manutenção da biodiversidade nesses locais. O SNUC divide essas áreas em duas grandes categorias, que se diferenciam de acordo com o grau de proteção e, portanto, de restrição de uso: as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. As UC de Proteção Integral são as que apresentam os maiores graus de restrição, sendo permitidos apenas os usos indiretos dos recursos naturais, ou seja, aqueles que não envolvem “*consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais*” (BRASIL, 2000, art. 2º, incisos VI e IX). Já as UC de Uso Sustentável são mais permissivas, sendo possível a exploração dos recursos naturais de forma sustentável, ou seja,

de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso XI).

Dentro desses grupos, existem ainda subcategorias de UC, sendo as de Proteção Integral divididas em cinco categorias (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre) e as de Uso Sustentável, em sete (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular de Patrimônio Natural) (BRASIL, 2000, art. 8º e 14).

O estado do Rio Grande do Sul também possui um Sistema de Unidades de Conservação (SEUC – Decreto Estadual nº 34.256, de 02 de abril de 1992), previsto pela Constituição Estadual de 1989 e pelo Código Florestal Estadual

(Lei n.º 9.519 de 21 de janeiro de 1992). Esse sistema segue as mesmas diretrizes do SNUC, e define as UC em âmbito estadual e municipal, porém com as categorias de proteção divididas de forma um pouco diferente da legislação federal. O SEUC divide as UC em: Unidades de Proteção Integral (Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parque Estadual, Parque Natural Municipal, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre), Unidades de Conservação Provisórias (Reservas de Recursos Naturais e Reservas Florestais) e Unidades de Manejo Sustentável (Reservas de Fauna, Áreas de Proteção Ambiental, Floresta Estadual, Floresta Municipal, Reserva Extrativista, Horto Florestal e Jardim Botânico) (Rio Grande do Sul, 1992, art. 5º).

No caso da Ilha Grande dos Marinheiros, objeto desse estudo, existem três institutos jurídicos distintos de proteção ambiental (Quadro 2), sendo uma UC de Uso Sustentável – Área de Proteção Ambiental (APA), uma UC de Proteção Integral – Parque Estadual, e as Áreas de Preservação Permanente – APP. No caso da APA, o uso e a ocupação humana são permitidos, porém, submetidos a um plano de manejo (obrigatório) que definirá um zoneamento para esses usos. O Parque permite apenas o uso indireto, também subordinado a um plano de manejo⁴, enquanto que as APP não permitem qualquer tipo de uso, à exceção daqueles considerados pelo poder público como de interesse social ou utilidade pública. As APP se sobrepõem territorialmente às UC, e seu regime de restrição de uso e ocupação é mantido, independente do grau de restrição imposto a essas últimas.

⁴ Os Planos de Manejo da APA e do Parque estão sendo elaborados conjuntamente pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e pela Fundação Zoobotânica, e devem entrar em vigor ainda em 2014.

Área protegida	Restrições de uso e ocupação	Possibilidade de regularização fundiária
Unidade de Conservação da Natureza de Uso Sustentável - Área de Proteção Ambiental	Áreas de domínio público e privado. O uso e a ocupação do solo são permitidos com restrições determinadas pelo Plano de Manejo.	Sim , desde que prevista no Plano de Manejo.
Unidade de Conservação da Natureza de Proteção Integral - Parque Estadual	Áreas de domínio público, sendo que as áreas particulares devem ser desapropriadas. São permitidos apenas os usos indiretos, como visitação pública e pesquisa científica, desde que autorizados pelo órgão responsável por sua administração.	Não .
Área de Preservação Permanente	Áreas de domínio público e privado. O uso e a ocupação apenas são permitidos nos casos considerados pelo poder público como sendo de utilidade pública ou interesse social.	Sim . A regularização fundiária de núcleos de ocupação de população de baixa renda é considerada de interesse social, sendo possível desde que não ofereça riscos à população e que a ocupação tenha sido consolidada até 31 de dezembro de 2007.

Quadro 2: Áreas de proteção ambiental, restrições de uso e ocupação e possibilidade de regularização fundiária. Fonte: Brasil (2000) e Brasil (2012).

Um dos fatores que torna a ilha um cenário bastante complexo é o fato de possuir três instâncias distintas com competência para legislar e gerenciar o uso e a ocupação do solo. As APP são delimitadas por uma legislação federal, no entanto, a atribuição de fiscalização e gerenciamento dessas áreas fica a cargo do governo estadual, através da Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM. No caso das áreas situadas na APA e no Parque, é de competência da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), também estadual, fazer cumprir o zoneamento de uso proposto pelo plano de manejo de cada uma dessas UC. Por fim, fica a cargo do município a elaboração e efetivação de programas e políticas de regularização fundiária. Essa sobreposição de competências nas três instâncias (Federal, Estadual e Municipal) faz com que qualquer projeto ou ação que vise à regularização fundiária, que por si só já seria de alto grau de complexidade, se torne praticamente inviável sem que haja uma articulação política eficiente - o que de maneira geral não acontece.

A ocupação humana em áreas protegidas resulta em inúmeros impactos negativos ao meio ambiente natural e também oferece riscos à segurança e à saúde da população. A supressão da vegetação em áreas de encosta, por exemplo, pode ocasionar a lavagem do solo pelas águas da chuva, fazendo com que o mesmo se torne suscetível a processos erosivos, que culminam em deslizamentos, escorregamentos e formação de sulcos e voçorocas. No caso das áreas localizadas próximas a cursos d'água, a retirada da vegetação, somada à impermeabilização do solo (inerente às áreas urbanas), diminui a absorção da água da chuva, aumentando a velocidade (e o volume) do escoamento superficial, o que também resulta em processos erosivos mais abruptos e severos.

Além disso, os cursos d'água possuem uma calha naturalmente variável, o que significa que, em períodos de intensa precipitação, é natural que o seu nível aumente, por vezes, de maneira significativa, para o seu leito maior ou extraordinário (maior nível que o curso d'água pode atingir). Quando ocorre a ocupação dessa calha, as enchentes e inundações são comuns nas épocas mais chuvosas, causando inúmeros prejuízos sociais e econômicos. Por isso, muitas vezes, essas áreas, em especial as APP, coincidem com as áreas determinadas pelos órgãos de Defesa Civil como de risco para ocupação (PESSOA, 2012).

Apesar dos impactos relacionados à ocupação dessas áreas e diante da problemática fundiária associada aos altos preços da terra urbana, que dificulta investimentos do poder público para o reassentamento da população de baixa renda residente em áreas impróprias é permitido, por vezes, a manutenção da população no local em caso de regularização fundiária.

No caso das ocupações existentes na APA Delta do Jacuí o Plano de Manejo exige, para efetivar um processo de regularização:

- a) comprovar que as condições geológicas e hidrológicas comportam a urbanização, através das informações a serem construídas em estudo técnico fundado nas cartas geotécnicas a serem elaboradas pelos Municípios;
- b) prever proposições de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- c) promover a segurança da população em situações de risco por meio da adoção das providências para redução do

- risco, dentre as quais a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, por último;
- d) quando necessário, frustradas as medidas anteriormente nominadas, seja promovida a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes para local seguro, de acordo com as garantias constitucionais de moradia, nos termos da Lei Estadual n.º 13.789 de 2011⁵ (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p.506).

Tais exigências vão ao encontro do que estabelece a legislação específica sobre regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas, como será exposto mais adiante.

2.2.1. As áreas de proteção ambiental na Ilha Grande dos Marinheiros

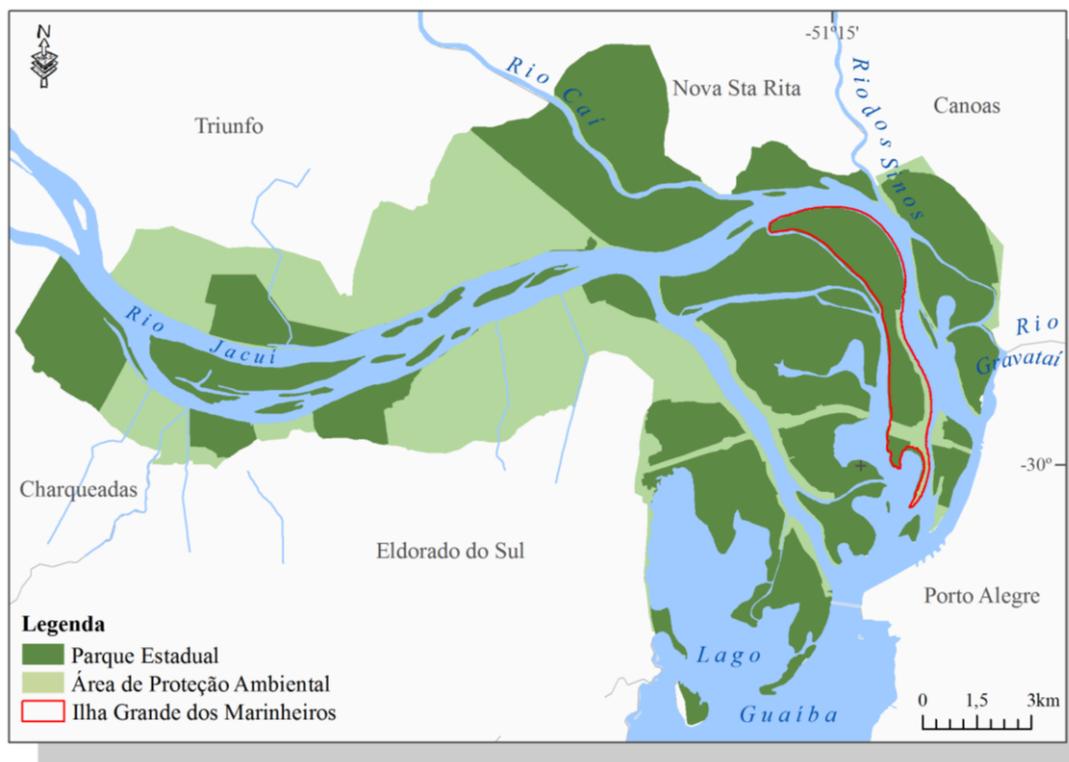
A Ilha Grande dos Marinheiros é uma das 16 ilhas que compõem o Delta do Jacuí, que é formado pelo encontro dos Rios Gravataí, Caí, Jacuí e Sinos, que desembocam no Lago Guaíba.

Devido a sua importância ambiental, o Delta do Jacuí foi definido como área de proteção ambiental em 1976, quando foi instituído o Parque Estadual (Decreto 24.385, de 16 de janeiro de 1976), com o objetivo de preservar uma área verde em meio a uma densa ocupação humana (Porto Alegre), e de conservar as áreas úmidas, que possuem, além de grande biodiversidade, um papel relevante na dinâmica hídrica (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Os limites do Parque passaram por inúmeras modificações desde então, na tentativa de adequá-los à situação de um intenso processo de ocupação irregular dessas áreas. Em 2011 foi publicada a Lei Estadual n.º 12.371 para redefinir os limites do Parque e criar uma UC de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental) no seu entorno, atuando como uma espécie de zona de amortecimento, visando minimizar os impactos negativos oriundos da intensa

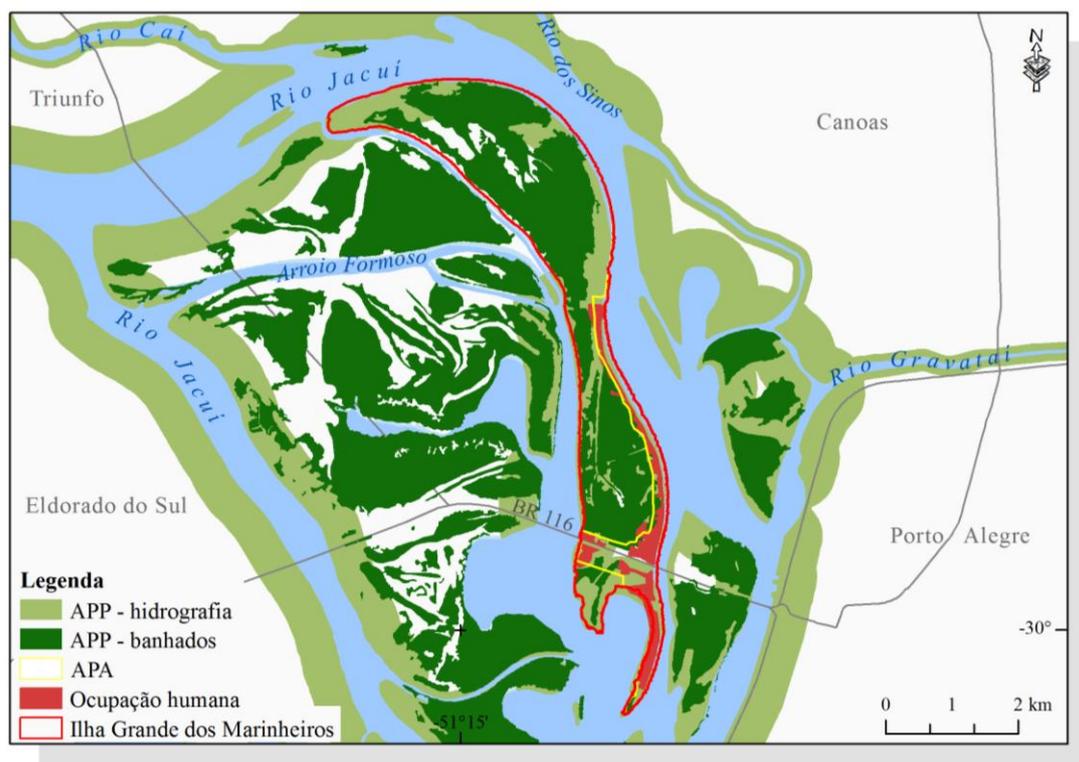
⁵ Essa lei dispõe sobre a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para as famílias de baixa renda e altera a Lei n.º 13.017, de 24 de julho de 2008, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o Conselho Gestor do FEHIS.

ocupação (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Atualmente, a área de proteção do Delta do Jacuí (incluindo a APA e o Parque) é de 22.826,39ha, sendo 8.584,34ha pertencentes à APA e 14.242,05ha, ao Parque (Mapa 1).



Mapa 1: Unidades de Conservação da Natureza (UC): Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí e Parque Estadual Delta do Jacuí. Fonte: Rio Grande do Sul (2012).

A Ilha Grande dos Marinheiros possui 83,9% da sua área inserida no Parque (703,66ha), sendo que a ocupação humana se dá, predominantemente, nos 134,45ha das áreas pertencentes à APA. As Áreas de Preservação Permanente existentes na ilha correspondem às associadas à hidrografia e às áreas úmidas, e ocupam cerca de 95% da área total, o que equivale a 793,365ha, sendo que desses, 127,34ha estão dentro da APA (Mapa 2).



Mapa 2: Áreas de Preservação Permanente, Área de Proteção Ambiental e ocupação humana na Ilha Grande dos Marinheiros.

A maior parte das APP existentes na ilha está dentro dos limites do Parque Estadual (80,2%), não apresentando, portanto, ocupação humana significativa. Já as localizadas na APA, estão densamente ocupadas e, por consequência, degradadas – cerca de 45% das APP presentes na APA estão ocupadas. Essas são as áreas prioritárias em termos ambientais para intervenção com o objetivo de minimizar os impactos ambientais e sociais causados pela ocupação irregular.

2.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas é um processo no qual o poder público desenvolve e executa estratégias de intervenção em áreas ocupadas, de maneira geral por população de baixa renda, a fim de proporcionar melhoria da qualidade de vida dos moradores e

minimizar os efeitos negativos, para a cidade e para o meio ambiente, que tal ocupação oferece. Segundo Alfonsin (1997) regularização fundiária é:

o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 163).

Portanto, trata-se de um processo bastante complexo e multidisciplinar, que deve englobar diferentes aspectos e promover o equilíbrio entre interesses sociais, econômicos e ambientais da cidade, balizados por preceitos legais. Além disso, deve-se ter em mente que esse processo acontece depois da consolidação da ocupação, ou seja, possui um caráter mitigatório e compensatório, ou curativo, de acordo com Fernandes (2002). Para o autor a regularização fundiária deve estar associada a uma série de políticas públicas de planejamento e gestão urbana “*destinados a reverter o padrão excludente de crescimento urbano*” (FERNANDES, 2002, p.21). Assim, o processo de regularização seria apenas uma parte de todo o processo de inclusão da população de baixa renda na cidade formal, que passa por uma reforma urbana mais ampla, com democratização do acesso à terra, melhorias urbanísticas, bem como projetos econômicos e sociais de geração de emprego e renda, e acesso aos serviços básicos, como educação, saúde e segurança.

2.3.1. Aspectos legais

A discussão legal sobre a regularização fundiária é bastante ampla e complexa, pois evoca – e potencialmente contrapõe – direitos individuais e coletivos garantidos pela Constituição Federal, como o direito à propriedade privada (artigo 5º, inciso XXII), o direito à moradia (Artigo 6º) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Artigo 225) (BRASIL, 1988).

Isso porque o direito de propriedade está condicionado a deveres e restrições legais de uso que se sobrepõem ao direito do proprietário de usar do seu bem. De acordo com o Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a propriedade é um direito real (Artigo 1.225, inciso I), e o proprietário tem o direito de *“usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”* (Artigo 1.228, *caput*). Porém, esse direito está condicionado ao dever do cumprimento das funções sociais da propriedade estabelecidas, no âmbito municipal, pelo Plano Diretor, além de restrições ambientais de uso, determinadas em leis específicas. Em caso de descumprimento das funções sociais, fica facultado ao poder público tomar as medidas cabíveis para fazer-se cumprir tais funções.

Além disso, existe a sobreposição de competências, que segundo a CF é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na elaboração e execução de ações que visem à melhoria das condições de moradia e de saneamento, bem como ao combate às causas da pobreza e à promoção da integração social dos setores menos favorecidos da população (BRASIL, 1988, art.23, incisos IX e X).

A Política Urbana (Capítulo II, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira), representada pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi criada visando ao estabelecimento de normas jurídicas para garantir o cumprimento efetivo das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre as diretrizes estabelecidas pela Política, está a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico de planejamento e gestão urbana. Assim, uma propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender *“às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”* (BRASIL, 1988, Artigo 182, § 2º). Em caso de não cumprimento dessas exigências, fica facultado ao poder público tomar as medidas legais cabíveis para seu adequado aproveitamento.

O Estatuto da Cidade (EC – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) regulamenta o capítulo da Política Urbana da CF, estabelecendo normas que visam à regulação do *“uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*

(BRASIL, 2001, art. 1º, *caput*). Fica claro que o principal objetivo da instituição dessa norma é o de assegurar o uso e a ocupação do solo urbano de maneira socialmente justa e em equilíbrio com o meio ambiente natural, visando assegurar outro direito estabelecido pela CF, que é o da cidade sustentável.

O EC apresenta uma série de instrumentos legais que viabilizam a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda. Mais do que isso, pretende estabelecer diretrizes que sejam capazes de modificar o cenário urbano brasileiro, caracterizado pela

concentração da riqueza em determinadas regiões da cidade – a pequena porção da cidade produzida legalmente e pela condenação da maior parte do território a um abandono pelos serviços e investimentos públicos em função da condição “ilegal” (embora legítima) de sua produção (ALFONSIN, 2003, p.1).

Resumindo, o objetivo principal desse instituto legal é a garantia de acesso real da população de baixa renda à cidade formal, da qual é excluída, articulando políticas habitacionais, ambientais e de saneamento, a fim de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (VANIN, 2011).

Em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social⁶ (SNHIS), com os principais objetivos de:

- I – viabilizar para a população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas (...) viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda;
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação (BRASIL, 2005, art. 2º).

Os princípios norteadores desse Sistema são, dentre outros, o direito à moradia digna, a fim de proporcionar a inclusão social, e a coibição da especulação imobiliária, para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana e garantir o acesso à terra para toda a população (BRASIL, 2005, art. 4º).

⁶ Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Ainda em âmbito nacional, a Lei nº 11.977/2009⁷ (Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV) dispõe, dentre outras coisas, da regularização fundiária de assentamentos urbanos, e a define como:

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009, art. 46).

Essa norma jurídica está em consonância com as premissas trazidas pela política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, observando que a regularização fundiária deverá observar, dentre outros princípios, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando sua permanência no local desde que esse propicie condições adequadas de habitabilidade e a melhoria da qualidade urbanística, social e ambiental (BRASIL, 2009, art.48, inciso I).

A regularização fundiária de interesse social em áreas ambientalmente protegidas poderá ser efetivada desde que tal ação implique melhorias ambientais em relação à situação da área ocupada irregularmente (consolidadas até 31 de dezembro de 2007), e desde que a permanência no local não exponha a população a riscos. Esses fatores deverão ser comprovados através de um estudo técnico, que contenha toda a caracterização da área a ser regularizada, as condições ambientais e de infraestrutura, bem como proposições de intervenção para recuperação ambiental e análise das situações de risco (BRASIL, 2009, art.54, §1º e §2º).

Esse tipo de regularização também é prevista pela resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 369/2006, como sendo uma das atividades de interesse social permitidas nessas áreas protegidas, mediante apresentação de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável, por parte do Poder público, que apresenta basicamente as mesmas exigências do estudo técnico exigido pela MCMV.

⁷ Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

No caso das ocupações em Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária de interesse social deverá seguir os seguintes princípios:

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

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber (BRASIL, 2012, artigo 65, §1º).

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

2.3.1.1. A situação fundiária nas ilhas do Delta do Jacuí

A situação fundiária nas ilhas do Delta do Jacuí é bastante complexa, pois além das questões ambientais de cunho legal que balizam a ocupação humana, que em grande parte é irregular, existem muitas divergências e incertezas em relação à demarcação e à propriedade das terras. Boa parte dos terrenos não possui registro de propriedade (mesmo os públicos), e mesmo aqueles que possuem têm sua legitimidade discutida.

Isso porque a jurisprudência entende que as ilhas fluviais e lacustres são bens públicos, pertencentes aos Estados ou à União, conforme a Constituição Federal:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

(...)

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

(...)

(BRASIL, 1988, artigo 26, inciso III).

Assim, somente será legítima a propriedade privada em uma ilha no caso de:

adquirida, originariamente, por concessão das cartas de sesmaria ou, posterior a independência do Brasil (07 de setembro de 1822), por concessão transmitida pelo governo aos particulares, ainda sem a intervenção dos tabeliães quanto ao processo de registro. Com o advento da república, em 15 de novembro de 1889 (...) a CF de 1981, declarou expressamente, em seu artigo 64, que as terras devolutas passariam a pertencer aos Estados respeitados os limites territoriais. Portanto, aquelas terras que não haviam sido objeto de concessão anterior, passariam automaticamente ao domínio dos respectivos Estados (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 45).

Dessa forma, as propriedades privadas localizadas nas ilhas do Delta do Jacuí só seriam legítimas em caso de comprovação *“da titularidade em conformidade com a evolução, ao longo do tempo, das formas de aquisição da propriedade”* conforme consta na legislação (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Em termos práticos, o fato de as terras das ilhas serem consideradas de domínio público ou privado modifica, dentre outras coisas, as estratégias de ação nos processos de intervenção, como o caso da regularização fundiária,

especialmente aquelas relacionadas às concessões de uso e/ou legitimidade de posse, e posterior registro de propriedade.

2.3.2. Aspectos socioambientais

A regularização fundiária tem como princípio norteador a inclusão da população de baixa renda na cidade formal, através de medidas nas áreas da saúde, habitação, meio ambiente, educação, emprego, dentre outras. Contemplando todas essas questões, é possível garantir uma melhora na qualidade de vida da população de uma maneira ampla, em consonância com a manutenção de um meio ambiente equilibrado.

Para ser viável legalmente a regularização fundiária de interesse social em áreas ambientalmente protegidas e, em especial, nas Áreas de Preservação Permanente, é necessário, dentre outras medidas, um estudo técnico que comprove que tal ação resultará em melhorias ambientais, em relação à situação que se encontra a área ocupada de maneira irregular. Além disso, essas áreas não podem oferecer riscos à saúde e à segurança da população residente (BRASIL, 2006; BRASIL, 2012). Dessa forma, a regularização fundiária em áreas de proteção ambiental deve ser um processo baseado na sustentabilidade, visando atender às demandas da população de forma a garantir o equilíbrio socioambiental do assentamento.

Muitas vezes, a população de baixa renda que ocupa áreas ambientalmente protegidas e que, inevitavelmente, acaba degradando-as — devido, principalmente, à falta de infraestrutura — é apontada como a responsável pelos danos ambientais causados por essa ocupação (MOSCARELLI, 2005). Embora isso de fato seja uma verdade, essa população também é vítima do ambiente (e da falta de estrutura do mesmo), uma vez que acaba se tornando suscetível e vulnerável a uma série de riscos. Isso porque "o ambiente é passivo e ativo" (KUHN, 2008, p.41) ao mesmo tempo, ou seja, da mesma forma que a população que ocupa de maneira irregular áreas de

grande relevância ambiental causa danos ao ambiente natural, esse, por sua vez, também causa uma série de danos a essa população.

Toda a ocupação humana, que é uma ação de intervenção no meio ambiente, causa impactos ambientais que possuem, além da dimensão física, uma dimensão social, que "*altera (positiva ou negativamente) o ecossistema, o comportamento e o bem-estar das pessoas*" POL (2003, p.236), como fica claro na Figura 1.

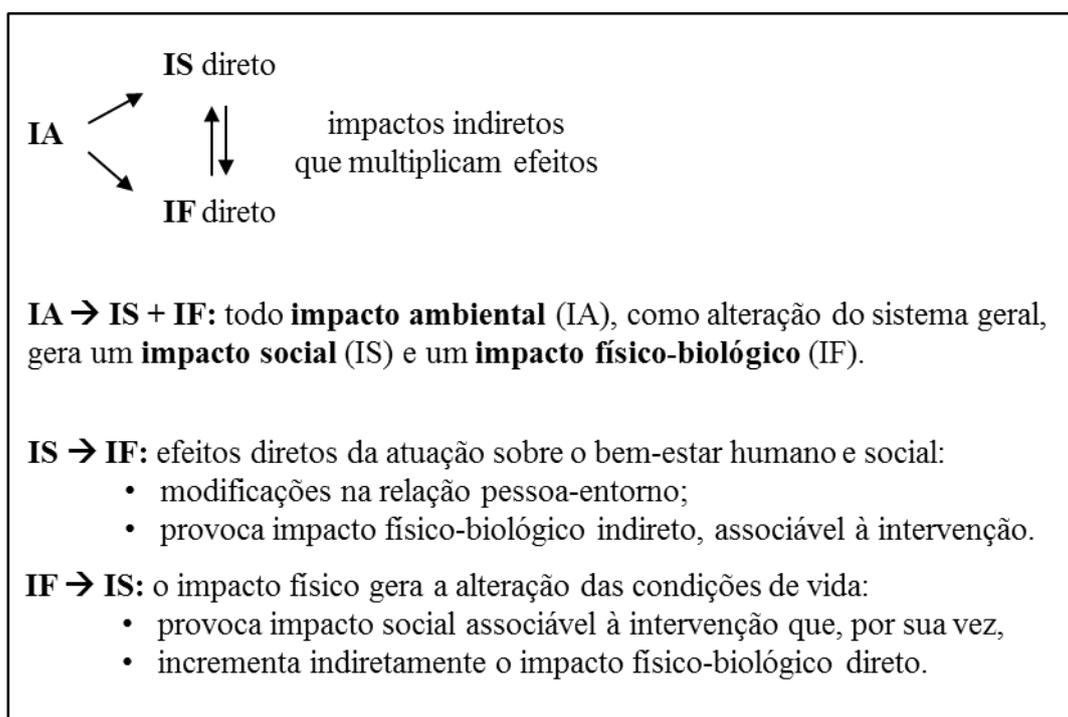


Figura 1: Diagramas dos impactos da intervenção humana no meio ambiente. Adaptado de Pol (2003).

Quando essa intervenção se dá na forma de ocupação em áreas inadequadas, de risco ou de degradação ambiental, a população residente, geralmente de baixa renda, desenvolve uma situação de vulnerabilidade socioambiental, tornando-se mais suscetível frente aos perigos ambientais a que está exposta e apresentando menor resiliência (CARTIER *et al*, 2009).

Mesmo diante de uma situação de vulnerabilidade socioambiental, e na maioria das vezes consciente dos danos mútuos resultantes da ocupação irregular, a população residente em áreas ambientalmente protegidas não raro desenvolve um sentimento de pertencimento àquele lugar, e cria vínculos com ele. Entende-se aqui por vulnerabilidade socioambiental a condição em que

uma população, geralmente de baixa renda, encontra-se mais suscetível frente aos perigos ambientais a que estão expostos por residirem em áreas de risco ou de degradação ambiental (CARTIER *et al*, 2009). Isso porque essa população não tem condições de escolher seu local de moradia e por vezes acaba sendo obrigada a ocupar áreas de risco, e também porque, uma vez ocorrido o dano, ela apresenta maior dificuldade de resiliência.

Para BORDIEU (1997) o lugar não está apenas relacionado à localização, especificamente, mas estaria relacionado às dimensões que um indivíduo ou coisa ocupam no espaço. Para o autor, o espaço social é que seria determinado pela ação dos agentes sociais, que estabelecem relações com um determinado espaço ou lugar. Tais agentes sociais é que seriam responsáveis pela estruturação de uma identidade entre os indivíduos e o lugar, fazendo com que o espaço físico seja um reflexo do espaço social construído. O lugar estaria, então, diretamente ligado à identidade das pessoas em relação a um espaço, ao sentimento de pertencimento dessas pessoas, e todas as relações existentes entre essas e seu espaço.

Para Pol (2002) a identidade inclui fatores como coesão e satisfação, assim como outros processos sociais e psicológicos, e favorece o comportamento ambiental responsável, uma vez que a sustentabilidade requer uma estrutura social bem estabelecida, caracterizada por uma rede de relações formais e informais entre os residentes (POL, 2002).

Quanto maior for o elo afetivo entre a população e o lugar em que vive, e a percepção dessa população em relação à influência de sua presença no meio ambiente e vice-versa, mais equilibrada será a relação entre ela e o meio ambiente (TUAN, 1980). Dessa forma, as atitudes das pessoas residentes em um determinado local variam de acordo com suas experiências, interesses, valores e conhecimento sobre o meio (PROFES, 2006). Compreender e respeitar essa relação existente entre a população e as áreas que ocupam, facilita a efetivação de políticas de regularização fundiária sustentáveis.

2.3.3. Habitação e saúde na regularização fundiária

Os preceitos fundamentais para uma vida digna incluem aspectos relacionados, dentre outras coisas, à promoção de saúde e bem-estar, e são considerados direitos fundamentais de todas as pessoas, independentemente de origem, cor, raça ou classe social. O acesso à habitação de qualidade faz parte do rol de direitos sociais proclamados, juntamente com os já citados, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo a qual:

toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...). (ONU, 1948, art. 25).

No Brasil, a Constituição Federal também reconhece a saúde e a habitação como integrantes dos direitos sociais fundamentais. No Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, defende que *“são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança (...)”* (BRASIL, 1988, Art. 6º). Portanto, o poder público assume o compromisso de assegurar o acesso indiscriminado da população aos serviços básicos que satisfazem de maneira ampla e completa os direitos sociais.

A habitação, além de ser um direito humano fundamental, é um dos fatores determinantes para a saúde e a qualidade de vida. Diferentes condições de habitação levam a distintos níveis de exposição ao risco ambiental (BRAUBACH e FAIRBURN, 2010).

A busca da qualidade de vida da população passa, necessariamente, pela garantia de acesso à moradia digna e de qualidade, devido à grande influência que a habitação exerce sobre a saúde (física, mental e social) dos seus moradores, através de diversos fatores, como ruído, umidade, luminosidade, qualidade do ar, saneamento básico, densidade populacional, acesso a serviços básicos (educação, transporte, saúde, etc.), dentre outros (PICCININI, 2007; BRAUBACH e FAIRBURN, 2010).

Juntamente com o surgimento e a expansão das áreas urbanas, ao longo das últimas décadas – o que por si só já resultou em inúmeros impactos ambientais, sociais e econômicos – aumentou também o número de núcleos urbanos informais (ou espontâneos), formados por populações de baixa renda, que ocupam áreas inadequadas. Essas áreas – encostas íngremes, topos de morros, beiras de cursos e corpos d'água, áreas alagadiças, dentre outras – apresentam, além de uma grande fragilidade ambiental, riscos à saúde e à segurança da população, deixando-a suscetível a deslizamentos de encostas, alagamentos, enchentes e inundações (PEREZ, 2001).

Na tentativa de sanar esses problemas e proporcionar às populações residentes em áreas insalubres melhores condições ambientais de vida e bem-estar, formulou-se o conceito de habitação saudável (ou habitação adequada). Esse conceito pressupõe que a habitação atua como promotora da saúde de seus moradores, levando em conta não apenas os aspectos físicos estruturais, mas também o entorno e a comunidade onde se insere. Para ser considerada saudável uma habitação deve cumprir algumas condições fundamentais, tais como: segurança jurídica de posse ou propriedade; localização segura, desenho e estrutura adequada, além de espaços de convivência; serviços básicos e de boa qualidade; móveis, utensílios e bens de consumo seguros e eficientes; entorno adequado, que promova a comunicação e a colaboração; hábitos e comportamentos que promovam a saúde (OPS/OMS, 2006).

Uma habitação saudável é, portanto, aquela que auxilia na promoção da saúde de seus moradores, minimizando os impactos ambientais da ocupação humana. Entende-se por promoção de saúde:

o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo a maior participação no controle desse processo. (...) A promoção da saúde não é de responsabilidade exclusiva do setor de saúde, e vai para além de um estilo de vida saudável, na direção de um bem-estar global. (WHO, 1986, p. 1).

A busca pela promoção da saúde através de medidas que garantam melhorias na qualidade de vida da população vem ao encontro do que o Ministério da Saúde entende como saúde ambiental:

compreende a área da saúde pública que afeta ao conhecimento científico e a formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, com vistas a melhorar a qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade (BRASIL, 2005, artigo 4º, parágrafo único).

Tanto o conceito de habitação saudável como o de saúde ambiental possuem uma estreita relação com o conceito de sustentabilidade, pois todos contemplam o equilíbrio entre a ocupação humana e o respeito e a proteção do meio ambiente natural.

Embora o termo sustentabilidade venha sendo utilizado de maneira indiscriminada – e muitas vezes equivocada – nas últimas décadas, desde que foi apresentado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente da ONU⁸, seu significado é bastante preciso e relevante. Sustentabilidade pressupõe “o *suprimento das necessidades da geração presente sem afetar a habilidade das gerações futuras de suprir as suas*” (CIMM/ONU, 1991).

Dessa forma, o equilíbrio ambiental das ocupações humanas, buscado através da habitação saudável ou da saúde ambiental, é um processo sustentável, que visa garantir tal equilíbrio através da promoção da saúde. “*As premissas que contemplam os sistemas sustentáveis não permitem problemas de doenças provenientes da moradia, um elemento projetado e produzido pelo próprio homem*” (BERGAN, 2005, p. 14).

Para uma cidade ser saudável e ao mesmo tempo sustentável, não basta apenas minimizar os fatores adversos à saúde, como a poluição e os problemas sociais, mas também criar condições para a promoção da saúde de maneira ampla (DAC, 2014). Padrões de habitabilidade, tais como: localização em áreas adequadas, sem riscos ambientais e de segurança, com materiais construtivos de boa qualidade, infraestrutura (luz, água, esgoto, coleta de lixo, pavimentação das ruas, etc.) e acesso a serviços básicos favorecem a

⁸ O termo sustentabilidade foi difundido em 1987 em um documento chamado *Our Common Future*, comumente chamado de Relatório Brundtland, que apresentou e desenvolveu o conceito de desenvolvimento sustentável (ONU, 1987).

promoção da saúde e a garantia de segurança e bem-estar da população e, de maneira geral, estão presentes na cidade formal.

Por outro lado, a baixa qualidade nos padrões de habitação, característica da cidade informal, resulta em impactos negativos ao meio ambiente natural e aos moradores. A falta de infraestrutura aumenta a suscetibilidade da população em relação a doenças transmitidas, principalmente, pelo contato com água contaminada, lixo e animais vetores.

Inúmeras doenças podem estar associadas à precariedade das condições de habitação, sendo as mais comuns aquelas relacionadas à falta de infraestrutura e de saneamento básico. A ausência de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto cloacal em áreas de ocupação irregular de baixa renda é responsável pela disseminação de doenças como diarreias, verminoses, cólera, esquistossomose e hepatite infecciosa (SOARES *et al*, 2002). A falta de coleta de resíduos sólidos, e sua consequente disposição inadequada, ocasiona contaminação do solo e da água (especialmente através do chorume⁹) e atrai animais vetores (como ratos, baratas, moscas e mosquitos) que podem transmitir doenças como amebíase, leptospirose, dengue e malária. Além disso, fatores como ventilação, temperatura e umidade do ar podem estar relacionados à transmissão de doenças infecciosas através do ar, como meningite, sarampo e doenças respiratórias em geral (SOARES *et al*, 2002).

Costa *et al* (2002) relaciona as doenças infecciosas com a habitação conforme a classificação proposta por Cairncross e Feachem (1993), onde essa relação é baseada em quatro fatores:

1. localização da habitação – favorece o contato com vetores de doenças como malária e doença do sono;
2. o favorecimento da promoção da higiene doméstica através da estrutura e localização da habitação – relacionada a doenças feco-orais e as relacionadas com a falta de higiene;

⁹ O chorume é um líquido escuro que resulta da decomposição da matéria orgânica, e, por conter alto teor de matéria orgânica, torna-se tóxico para o solo e para a água.

3. condições de ventilação, temperatura, umidade e densidade de moradores da habitação – favorecem infecções transmitidas pelo ar, como as respiratórias;
4. as condições de habitação – favorecem a proliferação de ratos, insetos ou animais domésticos, reservatórios em potencial de várias doenças infecciosas (CAIRNCROSS e FEACHEM, 1993 *apud* COSTA *et al*, 2002).

A precariedade de infraestrutura e acesso a serviços básicos nessas áreas acaba fazendo com que a população residente seja mais vulnerável a uma série de riscos, que não exclusivamente os ligados diretamente à saúde, mas aqueles provenientes do maior contato com drogas, criminalidade e violência. Os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos, psicológicos e comportamentais que influenciam na promoção da saúde e bem-estar das pessoas são os chamados determinantes sociais da saúde – DSS (BUSS e PELLEGRINI FILHO, 2007).

Segundo Buss e Pellegrini (2007) a exposição a riscos à saúde está diretamente relacionada com a posição social ocupada pelo indivíduo ou comunidade, bem como com fatores como a vulnerabilidade à ocorrência de doenças, quando da exposição ao risco e o diferencial de consequências sociais ou físicas, uma vez adquirida a doença.

A maior exposição da população a fatores de risco social aumenta a incidência de doenças relacionadas ao uso de drogas, como AIDS, hepatite, doenças venéreas em geral, doenças mentais e distúrbios comportamentais. Somado a isso, o disseminado consumo de entorpecentes nessas áreas resulta em maiores índices de violência e criminalidade, aumento da mortalidade por fatores externos, especialmente entre adolescentes e adultos jovens (BUSS; PELLEGRINI, 2007).

Sabe-se que a pobreza tem estreita relação com a violência, em especial nas grandes cidades, onde os índices de criminalidade são, de maneira geral, mais acentuados nos bairros populares e favelas do que nos de classe média e alta. Assim, mais eficaz do que medir a pobreza a partir da renda das pessoas,

é analisar o local de moradia, e, a partir disso, poder relacionar a habitação (e os aspectos associados a ela) com a violência (RODRIGUES, 2006). Essa situação espelha a falta de acesso a serviços urbanos básicos, como os de segurança, quase inexistente nas comunidades mais carentes, e a falta de atuação do Estado na prevenção e combate ao crime nessas localidades.

As condições de habitação devem ser consideradas, portanto, um mecanismo através do qual a desigualdade social se traduz em desigualdade de saúde. Por isso, para garantir a promoção da saúde para a população o poder público deve investir em políticas que visem diminuir as desigualdades e proporcionar moradia adequada (BRAUBAH e SAVELSBERG, 2009).

Quando se fala em habitação, deve-se levar em conta não apenas os aspectos físicos e estruturais da moradia, mas também, o ambiente em que essa habitação foi construída, seu entorno e a comunidade em que está inserida. O direito à moradia consiste no *“direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental”* (ONU, 2012).

Diante disso, o Estado, ao formular e implementar políticas públicas, deve visar à garantia da elevação do nível de vida das populações e o cumprimento dos seus direitos sociais fundamentais, como habitação, saúde e bem-estar (BRASIL e OPAS, 2004). A Constituição Federal estabeleceu que os entes federativos (municípios, estados e Distrito Federal) devem agir de forma coordenada e cooperativa para a elaboração e efetivação de planos e políticas públicas como, por exemplo, é demonstrado no Artigo 21 que trata das políticas urbanas de habitação e saneamento básico e no Artigo 196, que fala sobre as políticas de promoção, proteção e recuperação da saúde dos cidadãos (ALVIM, 2010; BRASIL, 1988, art. 21 e 196).

Nota-se que a influência da habitação na saúde das pessoas é bastante ampla e complexa, pois engloba uma gama de fatores físicos, sociais, econômicos, ambientais e políticos, que atuam concomitantemente nos processos urbanos e influenciam na vida das pessoas de inúmeras formas. Isso implica a necessidade de promover ambientes saudáveis que contribuam para o desenvolvimento sustentável, proporcionando qualidade de vida e

saúde, para possibilitar o desenvolvimento social e humano (ROJAS e PEREZ, 2012).

2.3.3.1. Surgimento e evolução do conceito de habitação saudável

Historicamente, a preocupação com a qualidade da habitação e sua influência na saúde da população iniciou com o crescimento das cidades europeias pós Revolução Industrial, quando, o aumento significativo da ocorrência de doenças infectocontagiosas e incêndios relacionados às condições precárias de moradia das populações se tornaram perigos evidentes para todos os moradores urbanos, fossem eles pobres ou ricos (HERMETO, 2009).

A partir disso, o movimento sanitaria começou a tomar força na Europa, em especial na Inglaterra, e já entendia a relação entre a saúde e o meio em que a população habita, defendendo, assim, a melhoria das condições de habitação nas cidades, com enfoque na higiene, como implementação de rede de abastecimento de água e coleta de esgoto (WESTPHAL, 2000). Desde então, inúmeros estudos acerca da relação habitação-saúde foram realizados no mundo todo, como os promovidos pela Organização Mundial de Saúde (OMS), através de grupos de pesquisa como o HEN (*Health Evidence Network*) e o LARES (*Large Analysis and Review of European Housing and Health Status*), com enfoque nos EUA e países da Europa.

O conceito apresentado pelo LARES define que:

a casa saudável é um amplo conceito que engloba tanto a provisão de condições funcionais físicas, sociais e mentais para a saúde como também a segurança, higiene, a privacidade e o conforto que existem atualmente nos padrões suficientemente desenvolvidos e bons exemplos, cuja produção é uma questão de aplicação dos princípios já validados (WHO-LARES, 2005 apud PICCININI, 2007, p. 64).

Assim, de acordo com a OMS, a habitação age como um ente facilitador de funções específicas, tais como: proteger das intempéries do clima, garantir

segurança e proteção, promover o desenvolvimento da vida familiar, oferecer recurso de higiene pessoal e saneamento, dentre outros (HERMETO, 2009). Com isso, identifica-se que a ideia de habitação saudável está diretamente relacionada à promoção da saúde, fazendo-se necessário a implementação conjunta de políticas habitacionais com as de saúde.

No contexto dos estudos sobre habitação saudável, promovidos especialmente pela OMS, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), através das *Red Interamericana de Vivienda Saludable*, adaptou os preceitos da OMS, no que tange a habitação saudável, à realidade dos países da América Latina. No Brasil, a OPAS, em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e a Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), instituiu a Rede Brasileira da Habitação Saudável (RBHS). Além dos estudos já citados, a habitação saudável está presente nos objetivos definidos pela Declaração do Milênio das Nações Unidas (ONU, 2000), um conjunto de objetivos e metas que visa a combater a pobreza, a fome, as enfermidades, o analfabetismo, a degradação ambiental, a discriminação contra a mulher, comprometendo-se com os princípios dos direitos humanos, o bom governo e a democracia. A meta 11, conhecida como “Cidades sem Assentamentos Precários”, se refere ao direito à moradia digna e à cidade, e foi criada a partir da necessidade de reconhecer os assentamentos precários em relação ao desenvolvimento e ao uso dos recursos naturais (OPS/OMS, 2006).

2.3.3.2. As políticas públicas de saúde e habitação

A ideia de pensar a saúde de maneira mais ampla na elaboração das políticas públicas iniciou após a realização da Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, em 1986 em Ottawa/Canadá (SILVA e LORETO, 2010). Dessa conferência resultou uma carta de intenções sobre políticas públicas de ações para a promoção da saúde para todos os países, a Carta de Ottawa. Nela, entende-se que a promoção da saúde depende de

fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, comportamentais e biológicos, e, portanto, as ações e políticas devem abranger todos eles (WHO, 1986). Assim, de acordo com a Carta de Ottawa, os pré-requisitos para a promoção da saúde seriam: *“paz, habitação, educação, alimentação, renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade”* (WHO, 1986, p. 1).

Após essa primeira conferência, uma série de outros encontros internacionais foi realizada para discutir estratégias a serem adotadas pelos países para a elaboração e efetivação de políticas públicas voltadas para a promoção da saúde, sempre com abordagens interdisciplinares e intersetoriais. Entende-se que para uma política pública de promoção de saúde ser efetiva e eficiente, deve contemplar aspectos ambientais, sociais, econômicos e culturais, uma vez que o estilo de vida de uma pessoa, aliada ao seu local de moradia e trabalho, influencia (de maneira positiva ou negativa) sua saúde.

No Brasil, a política de saúde implementada a partir da Constituição Federal, aponta em um de seus princípios a promoção da saúde como *“universalidade, integralidade e equidade das diretrizes de descentralização e organização hierarquizada”* (COHEN *et al*, 2004, p. 808) que tem como foco central a preocupação com a melhoria da qualidade de vida da população. Para a inclusão da habitação saudável como temática na elaboração de políticas públicas foi criado o Centro de Atenção Primária à Saúde da Família, Ambiente e Habitação, cujas ações perpassam aspectos ambientais, sociais e de saúde (COHEN *et al*, 2004).

Da mesma forma, as políticas públicas habitacionais também devem considerar que a habitação vai muito mais além da casa propriamente dita, como já foi discutido anteriormente e que para a construção de habitações e, por consequência, de cidades saudáveis, o poder público deve atuar de maneira integrada em suas políticas.

Historicamente, no entanto, tais políticas eram estritamente voltadas para a construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, e regularização das ocupações em termos formais. Com o tempo, tais políticas passaram a entender o *déficit* habitacional para além da falta de moradia,

incorporando as condições de habitação, ou seja, passaram de políticas com caráter meramente quantitativo para adotar critérios qualitativos.

Atualmente as políticas públicas habitacionais tentam apresentar abordagens interdisciplinares, conciliando ações de oferta de moradia, melhora das condições de habitação das já existentes, respeito ao ambiente natural e relação com o entorno urbano. Segundo Piccinini e Mello (2011):

As novas políticas urbanas passam a promover as soluções urbanísticas e habitacionais que giram ao redor de estratégias de gestão, através de soluções pontuais com padrões flexibilizados. Por um lado, fazendo a crítica política ao caráter do planejamento urbano até então promovido que não se relacionava com a cidade real, e, por outro lado, com a intenção de reconhecer a cidade ilegal e criar um pacto político entre os que constroem e os que utilizam as cidades (PICCININI e MELLO, 2011, p.11).

Mesmo criando e executando ações de intervenção, como a regularização fundiária, que garantem melhorias nas condições de habitação da população de baixa renda, ao permitir a flexibilização de certos padrões, o poder público deixa de cumprir de maneira efetiva seu papel de garantir o acesso real à cidade por essa população. Tais ações deveriam englobar as políticas de saúde e habitação, atuando de maneira conjunta e resultando na inclusão da população na cidade formal, de maneira digna e sustentável. Porém, a execução de tais medidas esbarra em inúmeras dificuldades não apenas sociais e ambientais, mas também, e principalmente, econômicas e políticas. Dessa maneira, é preciso desenvolver estratégias de ação que não prejudiquem a garantia de acesso da população à cidade formal, de maneira exequível, e que busque alternativas aos obstáculos impostos pelos diferentes interesses e atores envolvidos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

As pesquisas se diferenciam a partir de inúmeros aspectos, como a metodologia e as técnicas empregadas, a natureza e as formas de abordagem. As ciências sociais, de uma maneira geral, se utilizam da pesquisa qualitativa para responder seus questionamentos. Esse é o tipo de abordagem, que será utilizada também nesse trabalho, considera, segundo Moresi (2003) que:

há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. (...) O ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave (MORESI, 2003, p.9).

A estratégia de pesquisa utilizada nesse trabalho foi o estudo de caso, que permite a elucidação de um questionamento a partir de uma análise empírica da realidade, tendo por base uma fundamentação teórica adquirida a partir de pesquisa bibliográfica. Segundo Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que *“contribui, de forma inigualável, para a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”* (YIN, 2001, p.21). É utilizado para a investigação de um problema prático a partir da observação de um fenômeno em um caso concreto, que deve ser significativo e representativo, para possibilitar a inferência de resultados em casos análogos (SEVERINO, 2007).

As técnicas utilizadas na coleta dos dados foram: a pesquisa documental, utilizada na fase da revisão bibliográfica e na caracterização do espaço pesquisado, a observação e a entrevista semi-estruturada, ambas utilizadas na etapa do trabalho de campo.

Segundo Severino (2007, p.124) a pesquisa documental consiste na *“identificação, levantamento e exploração de documentos e fontes do objeto pesquisado e registro das informações retiradas dessas fontes e que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho”*. Ou seja, tudo aquilo que se levanta

de dados que possam auxiliar no embasamento do entendimento das questões colocadas na pesquisa.

A observação é “*todo o procedimento que permite acesso aos fenômenos estudados*” (SEVERINO, 2007, p.125), e é uma etapa de fundamental importância em qualquer pesquisa. Aqui são considerados todos os aspectos levantados em campo, a partir de observações empíricas e registros fotográficos, dentre outros.

A entrevista semi-estruturada é um tipo de entrevista bastante flexível, pois não dispõe de um roteiro fixo estabelecido com base em perguntas diretas. Trata-se de uma conversação com bastante liberdade para o entrevistado, e tem por base uma questão-guia que garante ao pesquisador a obtenção das respostas necessárias à elucidação da pesquisa (GIL, 1999). Para a realização das entrevistas é necessário que seja definido primeiramente o universo amostral, que vai definir o tamanho e o tipo da amostra que será utilizada.

As amostragens podem ser probabilísticas, ou seja, aquelas em que cada elemento tem uma chance conhecida de ser selecionado para compor a amostra, e cujos resultados podem sofrer um tratamento estatístico; e as não-probabilísticas, em que a definição dos elementos da amostra depende, pelo menos em parte, do julgamento do pesquisador, e seus resultados não devem ser utilizados para fins estatísticos (OLIVEIRA,2001).

Nesse trabalho o tipo de amostragem utilizada foi a não-probabilística e a definição da amostra foi feita por conveniência, ou seja, foram selecionados para as entrevistas alguns elementos da população residente na área de estudo que estavam mais acessíveis. O critério utilizado para definir o tamanho da amostra foi o de saturação, que é quando a suspensão da realização das entrevistas se dá no momento em que os resultados obtidos passam a apresentar redundância ou repetição, não sendo relevante continuar a coleta dos dados (FONTANELLA *et al*, 2008 *apud* MILANO, 2013).

Com base nesses critérios, o universo amostral dessa pesquisa foi de 14 entrevistados, sendo 9 moradores de baixa renda, 1 morador de alta renda, 3 agentes externos de diferentes programas de assistência social e 1

empreendedor imobiliário com projeto na ilha. Deve-se ressaltar que o objetivo das entrevistas para esse trabalho foi o de permitir uma melhor compreensão da realidade da ocupação na Ilha Grande dos Marinheiros, a partir da visão dos moradores e, portanto, a definição do universo amostral não buscou a acurácia estatística.

3.1. DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

As faixas de APP foram calculadas a partir dos parâmetros exigidos pelo Código Florestal. Foi utilizada para a delimitação dessas áreas a hidrografia da base cartográfica vetorial contínua, na escala 1:50.000 (HASENACK e WEBER, 2010) e os dados de uso e ocupação do solo do Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre (HASENACK *et al*, 2008), além do software ArcGIS 10 (ESRI®)¹⁰.

De acordo com o Código Florestal, as Áreas de Preservação Permanente existentes nas ilhas do Delta do Jacuí são aquelas associadas à hidrografia (Mapa 3), ou seja, correspondem às “*faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de*” (BRASIL, 2012, artigo 4º, inciso I):

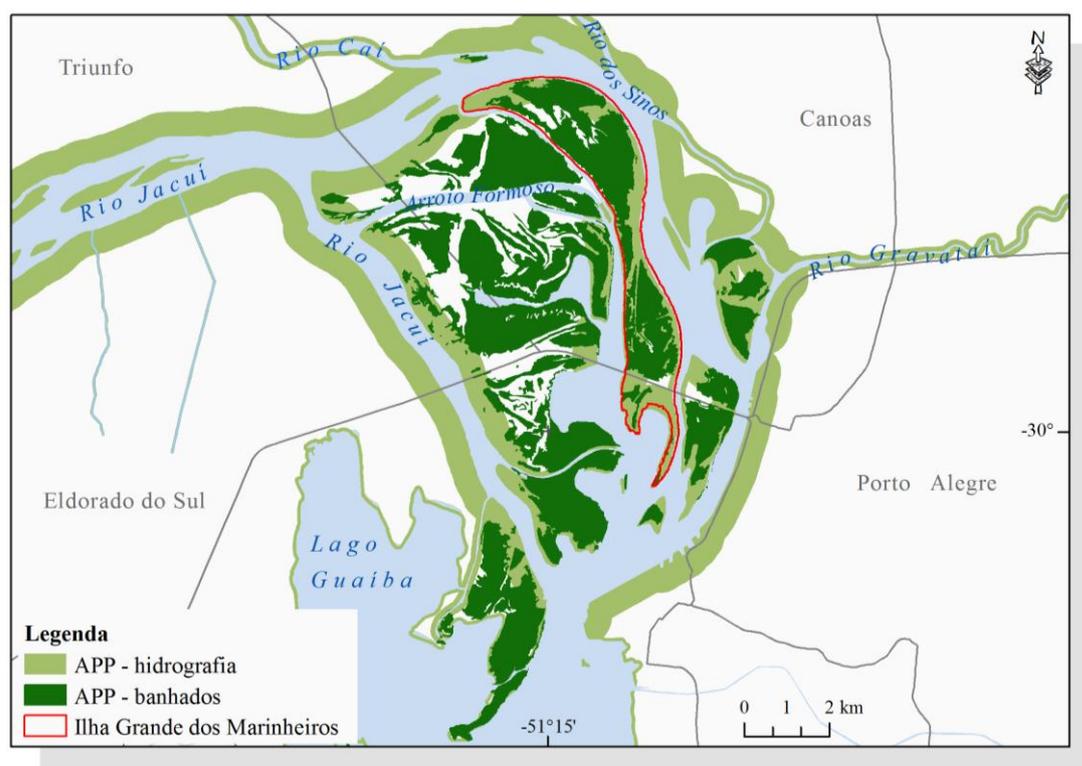
- 30 metros, para os cursos d’água de menos de 10 metros de largura;
- 50 metros, para os cursos d’água que tenham de 10 a 50 metros de largura;
- 100 metros, para os cursos d’água que tenham de 50 a 200 metros de largura (Rios Caí, Gravataí e Sinos);
- 200 metros, para os cursos d’água que tenham de 200 a 600 metros de largura;

¹⁰ Licença do software pertencente à Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

- 500 metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros (Rio Jacuí);

Para a APP no entorno do Lago Guaíba foi calculada uma faixa de proteção maior do que a definida pelo Código Florestal (artigo 4º, inciso II), pois o município de Porto Alegre, com base em sua competência legal, alargou a faixa de proteção de 30 metros para 60 metros (PORTO ALEGRE, 2009, artigo 1º, § 5º).

As áreas úmidas (banhados) deixaram de ser enquadradas como APP pelo Código Florestal em 2012, sendo que ainda podem ser consideradas como tais quando “*declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo*” (BRASIL, 2012, Artigo 6º). Apesar disso, os Planos de Manejo da APA e do Parque Delta do Jacuí consideram os banhados como APP com base no Código Estadual de Meio Ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 2000, artigo 155, inciso VI).



Mapa 3: Áreas de Preservação Permanente nas ilhas do Delta do Jacuí.

As ilhas do Delta do Jacuí possuem quase a totalidade de suas áreas como sendo de preservação permanente — hidrografia e banhados —, como na Ilha

Grande dos Marinheiros em que 94,7% de sua área total estão sob esse regime de proteção ambiental.

3.2. TRABALHO DE CAMPO

O objetivo do trabalho de campo foi avaliar a situação das ocupações irregulares, com o foco na população de baixa renda, a partir da observação (e através de registros fotográficos) das condições gerais de habitação e infraestrutura.

A pesquisa de campo foi realizada na Ilha Grande dos Marinheiros (Mapa 4), no município de Porto Alegre, entre os meses de outubro de 2013 e fevereiro de 2014, totalizando oito visitas (Quadro 3).

Visita	Dia	Atividades
1	23/10/2013 (quarta-feira)	Reunião RIPCAA
2	30/10/2013 (quarta-feira)	Observações
3	04/11/2013 (segunda-feira)	Observações/Entrevistas
4	12/11/2013 (terça-feira)	Observações/Entrevistas
5	20/11/2013 (quarta-feira)	Reunião RIPCAA
6	03/12/2013 (terça-feira)	Observações/Entrevistas
7	11/12/2013 (quarta-feira)	Reunião RIPCAA
8	03/02/2014 (segunda-feira)	Observações

Quadro 3: Cronograma das saídas de campo.

Além das idas à ilha, foi realizada uma visita à sede do Parque Delta do Jacuí, na Ilha da Pintada, no dia 19/11/2013, para conversar com o gestor da UC e uma entrevista com um empreendedor imobiliário que possui um projeto na ilha (no dia 25/02/2014), realizada na empresa DS Construção Civil.

Somadas às observações foram feitas entrevistas com os moradores locais e agentes externos para entender como eles enxergam a problemática da moradia e da irregularidade, a percepção em relação aos impactos dessa

ocupação no meio ambiente e do meio na saúde e segurança deles, e quais as demandas existentes para um processo de regularização fundiária.



Mapa 4: Localização da Ilha Grande dos Marinheiros.

3.2.1. As observações

Para auxiliar na elaboração do perfil da ocupação na ilha foram feitas observações *in loco* e registros fotográficos, que buscaram apreender diversos aspectos relacionados com as condições gerais da ilha e específicas das moradias.

Alguns aspectos analisados foram:

- tipo de pavimentação e condição geral das ruas;
- presença de equipamentos públicos;
- tipos de construção das casas (material utilizado, tamanho, condições gerais aparentes¹¹);
- observações gerais sobre as condições de higiene e saúde.

As observações foram registradas em planilhas de campo (Anexo I), que associadas aos registros fotográficos, possibilitaram traçar o perfil geral da ilha.

3.2.2. As entrevistas

As entrevistas¹² tiveram como foco principal o posicionamento das pessoas frente a um possível processo de regularização fundiária. Buscou-se compreender o que a população entrevistada sente ou percebe em relação às condições gerais de habitação, infraestrutura, acesso aos serviços básicos, bem como sua relação com o local em que vivem. As entrevistas foram

¹¹ Como não foi possível visitar o interior das residências e na entrevista não consta nenhuma pergunta específica relacionada às condições da habitação, a observação da condição geral das moradias ficou a critério da autora.

¹² Foram entrevistadas 14 pessoas, sendo: 9 moradores de baixa renda, 1 morador de alta renda, 3 agentes externos de diferentes programas de assistência social e 1 empreendedor imobiliário com projeto na ilha.

aplicadas tendo por base três questionamentos principais, que buscaram apreender:

1. Como o(a) entrevistado(a) percebe o local em que vive, suas condições gerais de habitação, infraestrutura e acesso aos serviços básicos;
2. Qual o sentimento que o(a) entrevistado(a) possui em relação ao ambiente em que vive;
3. O que o(a) entrevistado(a) entende que deveria ser contemplado em um processo de regularização fundiária.

Sempre que possível as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, caso contrário os pontos principais foram anotados em planilhas de campo (Anexo II).

Além das entrevistas com os moradores, foi possível participar de três reuniões da Rede Integrada de Proteção à Criança e ao Adolescente do Arquipélago (RIPCAA), das quais fizeram parte: representantes da Rede Marista, da Associação dos Moradores da Ilha Grande dos Marinheiros, do projeto Ação Rua, da Unidade Básica de Saúde e de moradores locais e de outras ilhas (como a Ilha das Flores e da Pintada). Essas reuniões têm uma periodicidade quinzenal, intercalando o local entre a Ilha Grande dos Marinheiros e a Ilha da Pintada. O intuito dessas reuniões é discutir e deliberar sobre questões de saúde, segurança e educação, com o foco na criança e no adolescente, nas ilhas do Delta do Jacuí, pertencentes ao Bairro Arquipélago, e a Rede atuaria como um interlocutor entre a população e o poder público.

Participar como ouvinte dessas reuniões permitiu conhecer melhor os mecanismos e os atores atuantes nas questões assistenciais da ilha, bem como apreender os problemas enfrentados pela população de baixa renda, relacionados a questões ligadas à saúde, educação, moradia, segurança, dentre outras, com o foco na repercussão desses na qualidade de vida das crianças e adolescentes. Além disso, a participação nessas reuniões permitiu o contato com os moradores e lideranças locais, que acabaram sendo entrevistados.

Com base nas informações obtidas a partir das observações, das entrevistas e das reuniões, foi possível produzir um perfil sobre a situação geral das ocupações na ilha, que servirá como subsídio na elaboração de diretrizes para projetos de regularização fundiária e é apresentado nas conclusões.

4. ESTUDO DE CASO: ILHA GRANDE DOS MARINHEIROS

O estudo empírico desse trabalho se deu na Ilha Grande dos Marinheiros (IGM), uma das 16 ilhas que compõem o bairro Arquipélago, em Porto Alegre, e possui atualmente uma população de cerca de 2.500 habitantes¹³, o que equivale a quase 30% da população total do bairro (IBGE, 2010). A ilha é um mosaico de ocupação de população de baixa e alta renda. A irregularidade fundiária é bastante presente, uma vez que grande parte das residências (independente da classe de renda) possui problemas do ponto de vista registral e/ou urbanístico.

Assim como as demais ilhas do delta do Jacuí, a Ilha Grande dos Marinheiros possui uma grande relevância ambiental, e por isso é dividida entre duas Unidades de Conservação da Natureza (Área de Proteção Ambiental e Parque Estadual), além de possuir várias Áreas de Preservação Permanente.

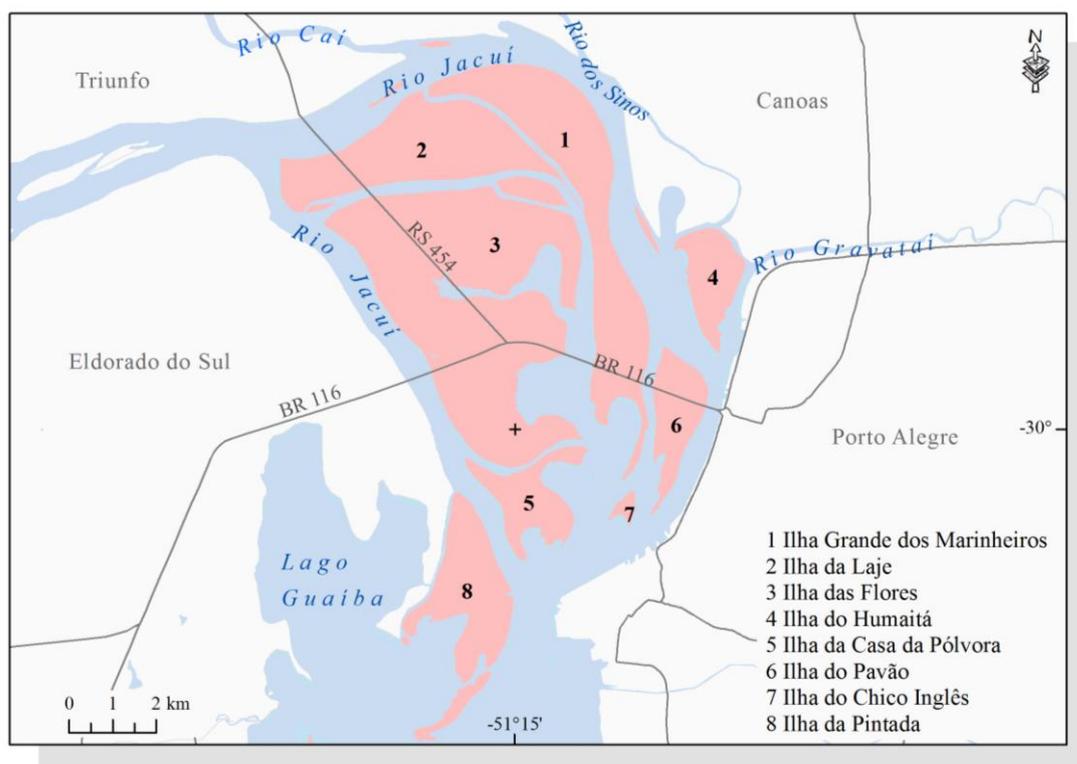
Essa dinâmica de conflitos de uso e ocupação do solo em áreas de proteção ambiental cria um cenário interessante para a análise das possibilidades de regularização fundiária, levando em consideração não apenas a legislação vigente, mas também as condições urbanísticas e ambientais das áreas e a posição da população afetada em relação a esse processo.

¹³ População do Aglomerado Subnormal Ilha Grande dos Marinheiros, que abrange quase a totalidade da área ocupada da ilha.

4.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

4.1.1. Delta do Jacuí

O Delta do Jacuí é um conjunto de ilhas localizado entre os municípios de Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo, Eldorado do Sul e Charquedas, formado a partir do encontro dos rios Jacuí, Gravataí, Sinos e Caí, que possuem seus exutórios no Lago Guaíba (Mapa 5). Essas ilhas possuem formação geomorfológica do tipo Planície Deltaica, cujo processo de formação se deu a partir do aporte de sedimentos originários da quarta grande transgressão marinha do Holoceno e também oriundos dos rios que formam o delta. O depósito desses sedimentos, compostos por material areno-argiloso, acabam formando bancos submersos, que evoluem para a formação de ilhas entremeadas por pequenos canais (MOURA e DIAS, 2012).



Mapa 5: Identificação das principais ilhas do Delta do Jacuí, correspondentes ao bairro Arquipélago, Porto Alegre.

As ilhas do Delta são áreas baixas e planas, com altitudes inferiores a 10 metros e declividades inferiores a 2% (MOURA e DIAS, 2012), e úmidas, formadas por banhados, campos inundados sazonalmente, canais e matas ripárias (RAMOS e BURGUER, 2007). Esse fator contribui para que essas áreas tenham um regime hídrico bastante peculiar, caracterizado pelas cheias sazonais, o que cria um ambiente natural adaptado a essas condições de umidade extrema em determinada época do ano. Essa mesma característica, no entanto, faz com que boa parte da área dessas ilhas não seja própria para a ocupação humana.

Foi devido às suas características geográficas e de biodiversidade, que são de grande relevância ambiental, que o poder público instaurou no Delta do Jacuí duas Unidades de Conservação da Natureza, a Área de Proteção Ambiental do Delta do Jacuí – APADJ, e o Parque Estadual do Delta do Jacuí – PEDJ. E são essas características, também, que fazem com que boa parte das ilhas sejam impróprias para a ocupação humana, uma vez que apresentam grande suscetibilidade a riscos, em especial os de inundação.

4.1.2. Ilha Grande dos Marinheiros

4.1.2.1. Aspectos fundiários

Aspectos legais e socioespaciais compõem um cenário bastante complexo em termos fundiários nas ilhas do Delta, assim como na IGM. A delimitação das áreas que compõem o Parque e a APA, que são de domínio público e privado, apresenta muitas contradições. Isso se deve ao fato de que não há uma demarcação exata dessas áreas, e porque grande parte da ocupação existente é irregular e composta por população de baixa renda, embora exista uma presença significativa de residências de alta e altíssima renda (também irregulares em alguns casos), concentradas na porção sul da ilha.

O uso e a ocupação do solo na IGM são regradados (ou deveriam ser) por três instrumentos ambientais legais distintos e que possuem diferentes diretrizes no que tange às restrições. Além da divisão entre as duas categorias de UC, a IGM possui várias Áreas de Preservação Permanente (APP), que são áreas instituídas pelo Código Florestal e que possuem grandes restrições de uso. As APP existentes na IGM são as relacionadas à hidrografia (entorno de cursos e corpos d'água) e a áreas úmidas. Essas áreas não permitem o uso, com a exceção daqueles considerados como de utilidade ou interesse social, como é o caso da regularização fundiária de interesse social (de população de baixa renda).

A sobreposição desses instrumentos legais somada às irregularidades fundiárias faz com que o processo de regularização da ocupação de baixa renda seja complexificado, pois além dos inúmeros conflitos legais existentes (instrumentos e regras diferentes com instâncias e competências distintas), existem ainda os conflitos de interesse econômico, uma vez que a IGM possui um grande potencial de especulação imobiliária. Um dos motivos que favorece o interesse do mercado imobiliário é a facilidade de acesso ao centro da cidade devido à proximidade (cerca de seis quilômetros), além da grande beleza paisagística.

Além das restrições de uso e ocupação impostas pela legislação ambiental, a IGM vem enfrentando outros conflitos de ordem fundiária, como a construção de uma ponte no Guaíba, que terá parte de sua estrutura na ilha, exigindo o reassentamento de centenas de famílias; e a venda de um terreno de 51ha, localizado no sul da ilha – onde estão atualmente a escola, a creche comunitária, o posto de saúde e dezenas de residências – para uma incorporadora, que pretende realizar um empreendimento imobiliário no local (Figura 2).

O projeto da nova ponte do Guaíba (Figura 2) tem por objetivo desafogar o trânsito que atualmente tem seu fluxo concentrado na Travessia Régis Bittencourt, conjunto de quatro pontes que passa sobre o Delta do Jacuí e liga Porto Alegre ao Sul do estado pela BR 116. Esse projeto teve seu processo licitatório encerrado no mês de fevereiro de 2014 e está previsto para iniciar

sua execução ainda nesse ano. Ao todo cerca de 850 famílias das vilas Areia e Tio Zeca (localizadas na porção continental de Porto Alegre) e da Ilha Grande dos Marinheiros deverão ser reassentadas. As famílias residentes no Beco 18 da IGM, e que serão afetadas diretamente pela obra, mostram-se bastante apreensivas com essa situação, especialmente porque alegam que nenhum contato foi feito ainda por parte da Prefeitura ou Governo do Estado, para esclarecer melhor quais os procedimentos serão adotados e as consequências para essas pessoas. Especula-se que esse reassentamento dessas famílias será feito para locais fora da ilha, como o bairro Restinga, na zona sul de Porto Alegre (distante cerca de 30 km), o que vem causando preocupação para os moradores, em especial para aqueles que possuem laços sociais, culturais ou de trabalho com a ilha.



Figura 2: Trajeto previsto para a nova Ponte do Guaíba e localização do terreno vendido. Fonte: Google Earth, 2012.

Outro ponto que vem causando inúmeras discussões na ilha é a venda de um terreno de 51ha, localizado na porção sul, no qual estão localizados a Escola, e creche Marista e o Posto de Saúde, e ainda cerca de 40 residências (Figura 2). Esse terreno pertencia ao Grupo Ipiranga e estava emprestado para os governos municipal e estadual, em regime de comodato, para a manutenção dos equipamentos, por tempo indeterminado. Com a venda desse terreno, em 2012, para um incorporador imobiliário, o contrato firmado entre poder público e iniciativa privada perdeu seu valor. O novo proprietário requisitou a devolução dessas áreas, através de um pedido de reintegração de posse, para a implementação de um empreendimento imobiliário. Essa situação tem gerado uma série de conflitos entre a comunidade, o governo e a incorporadora.

Segundo declarou em entrevista o próprio comprador, o italiano Giovanni Desantis (da empresa DS Construção Civil), o projeto inicial era a construção de um tecnoparque, voltado para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis para a indústria. No entanto, devido a grande dificuldade em conseguir as licenças necessárias para implementação o projeto foi modificado. A área seria então desmembrada em três partes, sendo uma destinada ao tecnoparque, uma para a produção de moradias destinada à população de baixa renda, através do programa Minha Casa, Minha Vida, categoria de zero a três salários mínimos, e uma terceira parte ficaria sem uso, por se tratar de Área de Preservação Permanente. No site da empresa na internet (www.desantisg.com) consta uma menção a um empreendimento imobiliário na Ilha Grande dos Marinheiros, sem especificação de projeto. Porém, de acordo com o perfil dos empreendimentos realizados pela empresa, não há registro de projetos habitacionais voltados à população de baixa renda.

4.1.2.2. Ocupação

Os primeiros indícios de ocupação humana no arquipélago remontam ao século XVI quando os índios Guaranis passaram a ocupar essas áreas. Depois

disso, já no século XIX, a população residente nas ilhas era basicamente de pescadores e pequenos agricultores, que abasteciam o centro da capital com seus produtos (PORTO ALEGRE, 2013).

A construção da ponte, no final da década de 1950, ligando o continente à zona sul do estado e contemplando, assim, um acesso por terra à Ilha Grande dos Marinheiros e demais ilhas do Delta, gerou um grande crescimento populacional, em especial na Ilha das Flores, Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha da Pintada e Ilha do Pavão (PORTO ALEGRE, 2013).

Existem dois tipos de moradores na ilha, segundo eles próprios, aqueles que nasceram na ilha, e geralmente são de famílias de pescadores, e os que foram morar na ilha por diversos motivos, inclusive através de programas de reassentamento do governo. Os primeiros são denominados *ilhéus*, e os outros *ilheiros*, conforme definiu em entrevista uma antiga moradora.

Muitos dos *ilheiros* são oriundos de outros núcleos de ocupação irregular, e fizeram parte de programas de reassentamento do governo. É o caso, por exemplo, dos moradores deslocados das áreas onde foi construída, no final da década de 1950, a Travessia Régis Bittencourt.

Essa é uma situação bastante delicada, pois muitas das famílias assentadas pelo governo estão em situação irregular, em áreas ambientalmente protegidas e muitas vezes de risco. Nas entrevistas esses moradores relataram que foi o próprio governo que os colocou em situação irregular. Uma das entrevistadas disse que o governo transformou a ilha em um *"depósito de gente e agora eles dizem que é tudo irregular e tem que tirar daqui. Mas eles colocaram essa gente aqui"* (Moradora tradicional).

Uma moradora oriunda desse projeto de reassentamento declarou que o governo os *"jogou"* na ilha, sem nenhuma condição de moradia, em barracos de madeira, na beira da água. Depois, os removeram para locais mais distantes da água, e que agora querem removê-los para fora da ilha, porque dizem que estão em situação irregular.

Entre *ilheiros* e *ilhéus*, atualmente existem cerca 800 domicílios na IGM, com aproximadamente 2.500 pessoas residentes.

4.1.2.3. Economia

A economia da ilha é baseada principalmente na atividade de coleta e reciclagem de lixo, que se tornou a principal atividade depois que a pesca perdeu espaço, devido, dentre outras coisas, à poluição das águas, que diminuiu consideravelmente a quantidade (e qualidade) dos peixes.

Porém, a implementação da Lei Municipal nº 10.531, de 10 de setembro de 2008, vem causando um grande impacto negativo na economia da ilha. Essa lei tem por objetivo a redução gradativa do número de veículos com tração animal e humana que circulam em Porto Alegre até atingir a proibição total. Essa lei teve um impacto bastante acentuado na economia da IGM, uma vez que grande parte da população residente trabalha com coleta e separação de lixo reciclável, e utiliza para esse fim, esse tipo de veículo.

Apesar dos programas de reinserção dessa população no mercado de trabalho, oferecidos pela prefeitura, boa parte da população está desempregada e não participa de nenhuma dessas ações. Um dos principais motivos, alegados pelos próprios moradores, é de que a maioria da população que trabalha com coleta e separação de lixo é analfabeta, e, portanto não consegue acompanhar os cursos.

4.1.2.4. Segregação socioespacial

A IGM possui uma clara segmentação em termos de ocupação, sendo dividida em duas porções — Norte e Sul — delimitada pela BR 116 (Figura 3). A maioria da população é de baixa renda, e está mais concentrada na porção norte, e existe um núcleo bem definido, na porção sul da ilha, de ocupação de média e alta renda¹⁴.

¹⁴ Apesar de utilizar os termos alta e baixa renda, o critério utilizado para as análises não foi o da renda propriamente, mas o de padrão de ocupação. Como existe uma grande diferenciação



Figura 3: Detalhe da ocupação da Ilha Grande dos Marinheiros. Fonte: Google Earth, 2012.

entre as moradias, a população residente nas mansões foi considerada alta renda, e a residente em casas precárias, de madeira, densamente ocupadas, foi considerada baixa renda.

4.1.2.4.1. Norte da Ilha

A porção norte da ilha é visivelmente a porção com maior densidade populacional e também a mais precária em termos habitacionais e a mais carente em relação à infraestrutura e a serviços básicos (Figura 4). Nessa parte da ilha estão localizados a Associação dos Moradores, o Centro Comunitário Marista, diversos galpões de reciclagem, além de uma montadora de embarcações do tipo catamarã que pertence à empresa Ouro e Prata.

A maioria das casas é feita de material improvisado (como telhas e madeira reutilizadas), não possuem ventilação adequada e nem os padrões mínimos de higiene.



Figura 4: Moradias precárias localizadas na porção norte da ilha. Registro da autora em 30/10/2013.

Existem diversos galpões de reciclagem que ainda estão ativos, uma vez que mesmo com a proibição da circulação das carroças nos bairros de Porto

Alegre, a reciclagem ainda é a principal atividade dos moradores da ilha (Figura 5).



Figura 5: Galpão de reciclagem na porção norte da ilha. Registro da autora em 30/10/2013.

As ruas dessa parte da ilha não são pavimentadas e não possuem calçadas. Além disso, é possível encontrar muito lixo espalhado e animais vetores de doenças, como ratos e baratas (Figura 6). Isso está relacionado com a presença dos galpões de reciclagem, pois o lixo que não é aproveitado acaba sendo descartado de maneira inadequada e, como a coleta de lixo na ilha é restrita a alguns pontos, aqueles locais onde o caminhão não chega acaba acumulando o lixo, que muitas vezes acaba parando dentro do Guaíba.



Figura 6: Detalhe do lixo acumulado nas ruas da porção norte da ilha. Registro da autora em 30/10/2013.

Na porção norte da ilha está localizado o Centro Comunitário Marista (Figura 7), que atende crianças e jovens a partir dos cinco anos de idade, no contra turno da escola. Por ficar distante da BR (cerca de 2km), é

disponibilizado para os alunos e professores um serviço de transporte realizado em um ônibus exclusivo.



Figura 7: Centro Comunitário Marista, localizado na porção norte da ilha. Registro da autora em 30/10/2013.

4.1.2.4.2. Sul da ilha

O sul da ilha é um mosaico de ocupações de baixa e alta renda, além dos equipamentos urbanos, como escola, creche e posto de saúde (Figuras 8, 9 e 10).



Figura 8: Habitação de baixa renda na porção sul da ilha. Registro da autora em 04/11/2013.



Figura 9: Habitação de alta renda na porção sul da ilha. Registro da autora em 04/11/2013.



Figura 10: Visão da creche comunitária e do Posto de Saúde, localizados na porção sul da ilha. Registro da autora em 04/11/2013.

A parte caracterizada pela ocupação de alta renda é composta por uma série de casas e mansões muradas (Figura 11), formando uma espécie de fortaleza contínua, em um corredor de muros, que impossibilita enxergar o Guaíba a partir da rua, mesmo se estando a poucos metros dele. No final da rua de acesso ao sul da ilha está a Sede Campestre do Grêmio Futebol Portoaletreense, que é uma propriedade particular, com entrada restrita e controlada, o que também impossibilita o acesso das pessoas ao rio.



Figura 11: Mansões muradas localizadas na porção sul da ilha. Registro da autora em 04/11/2013.

A rua que dá acesso às mansões foi pavimentada a partir de uma iniciativa dos próprios moradores, e quase não se visualiza lixo nas ruas nas proximidades dessas residências.

4.1.2.4.3. Perfil geral

Como um perfil geral da ocupação na ilha, pode-se dizer que a maior parte de população é de baixa renda e vive basicamente das atividades da pesca (cada vez em menos quantidade devido à poluição das águas do Guaíba) e da reciclagem, atividade que vem sendo bastante impactada pela “lei das carroças”. Praticamente todas as famílias residentes na ilha estão cadastradas e são beneficiárias de programas de auxílio do governo, como o

Bolsa Família. Existe ainda uma grande quantidade de famílias que recebem o Auxílio Reclusão, por possuir algum dos seus membros em situação prisional.

O índice de desemprego é bastante elevado, e vem aumentando cada vez mais com a proibição das carroças nos bairros de Porto Alegre. É bastante comum a presença de mulheres e crianças ociosas nas ruas em horário comercial, pois além do desemprego, existe uma "cultura" das mulheres de não trabalhar fora de casa, especialmente para não perderem os auxílios do governo. De acordo com uma assistente social que trabalha na ilha, as mulheres preferem não arranjar emprego a abrir mãos dos auxílios dados pelo governo. Muitas mulheres jovens optam por ter muitos filhos e ficar desempregadas para garantir o acesso aos benefícios. *"Um desperdício de força de trabalho e de inteligência dessas mulheres"* (Assistente social em entrevista no dia 12/11/2013).

Assim como a maioria das favelas, a ilha enfrenta sérios problemas de criminalidade, especialmente relacionados ao tráfico de drogas. Isso foi acentuado depois do fechamento do posto da Polícia Rodoviária Federal que ficava localizado em frente à entrada da ilha. A PRF costumava atuar de maneira preventiva, fazendo rondas dentro da ilha, o que não acontece mais, favorecendo o aumento do tráfico e da criminalidade.

A maior parte da ocupação está localizada na APA, uma vez que o limite estabelecido para o Parque levou em consideração justamente o limite das ocupações. A maioria das residências está localizada em APP, e muitas delas em locais considerados de risco.

Educação

A ilha conta com uma escola de ensino fundamental – Escola Estadual de Ensino Fundamental Alvarenga Peixoto, uma creche e um centro comunitário, ambos administrados pela Rede Marista, com recursos do governo municipal, através da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

A Rede Marista tem uma forte atuação no campo da assistência social para crianças e adolescentes, com dois espaços destinados a atividades regulares e extraclasses. A creche comunitária recebe as crianças de 0 a 4 anos, e o centro comunitário atua com atividades no contra turno escolar, para as crianças com mais de cinco anos. Devido à distância e à dificuldade de acesso, é disponibilizado um ônibus para o centro comunitário. De maneira geral os moradores entrevistados veem a presença da Rede Marista como algo benéfico para a comunidade. Porém, um morador relatou que não apoia as atividades assistenciais realizadas pela Rede, pois as considera “*manobras políticas para garantir o dinheiro da prefeitura*” (Morador de baixa renda em entrevista no dia 03/12/2013), já que os projetos sob a responsabilidade dos Maristas administram verbas repassadas pela prefeitura.

Saúde

O posto de saúde é municipal, mas a administração está sob a responsabilidade do grupo Hospitalar Moinhos de Vento e presta, além dos atendimentos básicos de saúde, o acompanhamento do Programa Saúde da Família, que possui um trabalho individualizado com as famílias, com profissionais fazendo visitas nas residências para acompanhar a situação de saúde e higiene das famílias, em especial das crianças, atuando na medicina preventiva. Apesar da estrutura existente os moradores reclamam da precariedade dos atendimentos e da falta de médicos, o que deixa boa parte dos atendimentos a cargo de enfermeiros e técnicos em enfermagem, impossibilitando o atendimento de casos de maior complexidade.

Assistência social

Somada à Rede Marista, a ilha é atendida pela Rede Integrada de Proteção à Criança e ao Adolescente do Arquipélago (RIPCAA), que atua na assistência social de crianças e adolescentes, e visa servir como interlocutor

entre a comunidade e o poder público, na demanda por serviços e ações que beneficiem às crianças. As ações abrangem as áreas da saúde, educação, segurança, além de atividades culturais e de lazer.

Infraestrutura

Uma queixa frequente dos moradores é a falta de pavimentação nas ruas, não apenas pela dificuldade de acesso, que se agrava nos meses chuvosos, mas também, e principalmente, devido à grande incidência de doenças respiratórias — como rinites e asma — relacionadas ao excesso de poeira. É hábito de muitos moradores molhar a entrada das casas nas épocas mais secas, na tentativa de diminuir a quantidade de poeira.

Além das respiratórias, as doenças mais comuns são aquelas relacionadas à falta de infraestrutura de saneamento e maus hábitos de higiene, como as diarreias, infecções cutâneas e alergias. Nas épocas mais chuvosas aumenta a incidência das doenças relacionadas ao contato com água contaminada, devido às cheias do Guaíba.

Ao andar pelas ruas da ilha, em especial na porção norte, é visível o acúmulo de lixo e a presença de animais vetores de doenças como ratos e baratas. Em algumas ruas é possível visualizar, também, o esgoto correndo a céu aberto. A maioria das residências tem água encanada e coleta de esgoto, porém, o que se percebeu é que muitas delas não possuem um banheiro. As condições gerais de higiene são bastante inferiores às consideradas como adequadas para a saúde, e isso faz com que a população fique constantemente exposta a uma série de riscos.

A relação entre ricos e pobres

Como já foi dito anteriormente, a IGM é bastante segregada, com um espaço bem delimitado que separa as ocupações de alta e baixa renda. Os

moradores de baixa renda que foram entrevistados relatam que não existem relações e trocas entre a população rica e a pobre. Os ricos que residem na ilha (parte das mansões não são residências, mas casas de lazer, utilizadas nos finais de semana apenas) não adquirem os produtos nos mercados locais, nem possuem vínculos de amizade com os demais moradores. Os muros seriam uma barreira social e relacional que os separam do restante da ilha.

Percebe-se, a partir das entrevistas, um clima de reserva e, em alguns casos, de animosidade dos moradores de baixa renda em relação ao de alta renda. Apesar disso, o morador de alta renda entrevistado relatou uma visão bem diferente. Disse que a relação entre ricos e pobres é muito boa, e que até *"jogam futebol todos juntos"* (Morador de alta renda em entrevista no dia 25/02/2014).

4.2. VISÃO DOS MORADORES

As entrevistas foram realizadas em oito visitas, feitas em dias e horários diferentes. As pessoas entrevistadas não serão identificadas, pois isso não se faz necessário para a análise dos resultados.

O foco das entrevistas foi entender a visão das pessoas em relação à situação das ocupações na ilha, e as demandas de um processo de regularização fundiária. A determinação da amostra se deu por saturação, uma vez que as respostas obtidas convergiam sempre para o mesmo ponto, se fazendo desnecessário estender o número de entrevistas.

4.2.1. Percepção socioambiental

Quando perguntados sobre as condições das ocupações, tanto em relação à infraestrutura como condições de habitação relacionadas mais diretamente à estrutura das moradias, os moradores, no geral, fizeram as mesmas observações. A falta de pavimentação nas ruas, por exemplo, superou em menções a falta de saneamento básico. Na visão dos moradores, o fato das ruas não serem pavimentadas causa mais transtornos para eles do que não possuírem esgoto ou banheiros.

A justificativa é que, além de dificultar o deslocamento das pessoas, especialmente em épocas chuvosas, a poeira causada pela falta de pavimentação das ruas causa uma série de problemas respiratórios, especialmente nas crianças e idosos. Esse foi um dos pontos mais citados pelos moradores também como sugestão de ação em um processo de regularização fundiária.

A falta de saneamento foi pouco citada pelos moradores, embora, como já foi dito anteriormente, parte considerável das residências não possua banheiro, obrigando os moradores a utilizarem instalações semelhantes a latrinas externas à moradia. Até alguns anos atrás, o abastecimento de água potável na ilha era feito via caminhão-pipa, que de acordo com eles, não abastecia a população com a quantidade e periodicidade adequada. Depois da instalação da rede geral, que atualmente abastece quase a totalidade das residências, os entrevistados consideram que a infraestrutura de saneamento é satisfatória.

4.2.2. Pertencimento e identidade

Quando questionados sobre as cheias, que são comuns nas áreas ribeirinhas, e especialmente no inverno, quando o volume de precipitação é maior, a maioria dos moradores respondeu que convive tranquilamente com essa situação. Uma moradora chegou a afirmar que "*em ano que não tem cheia a gente até estranha, não gosta*" (Moradora de baixa renda em entrevista no dia 04/11/2013). Esse tipo de comentário esteve presente em quase todas as entrevistas, evidenciando a relação que a população ribeirinha tem com o Guaíba.

Apesar de dizerem não se incomodar com as cheias sazonais, muitos dos entrevistados relataram que quando elas acontecem, muitas pessoas adoecem em decorrência do contato com a água contaminada. "*A gente fica com coceira, diarreia...a gente sabe que essa água é suja, então quando ela sobe a gente acaba adoecendo mesmo*" (Morador de baixa renda em entrevista no dia 04/11/2013). Apesar de ficar clara a percepção dos moradores em relação aos impactos negativos à saúde decorrentes das cheias, existe uma ambivalência em relação à percepção dos mesmos frente aos riscos, pois eles não conseguem associar esses impactos a uma situação de risco a que estão expostos.

Questionados sobre o fato de estarem ocupando uma área ambientalmente protegida, os moradores demonstraram, de uma maneira geral, certa consciência ambiental, dos impactos que causam no ambiente, porém, não consideram os riscos a que são expostos.

Muitos relataram a presença de animais como ouriços, gambás e até bugios nas suas casas, e dizem conviver muito bem com eles, e ter consciência de que se degradarem o ambiente acabarão com esses animais. Mas, perguntados sobre os riscos, os entrevistados, de maneira geral, não consideram que estejam expostos a riscos. As inundações e as enchentes são consideradas fatos normais, e não são associadas a riscos.

Os moradores de baixa renda, em geral, disseram que os ricos não possuem essa consciência ambiental que eles têm. Uma entrevistada declarou que *"eles [os ricos] não gostam da ilha como nós, por isso eles não cuidam como nós (...) eles só querem construir e ter uma casa bonita, e nem querem os bichos perto deles...têm medo..."* (Moradora de baixa renda em entrevista no dia 03/12/2013), justificando porque os moradores de alta renda degradam mais o ambiente do que os de baixa renda. A partir do quintal da casa de uma moradora, vizinha do núcleo de alta renda, foi possível visualizar a degradação da orla na maioria das mansões, com a excessiva retirada de rochas e vegetação.

4.2.3. Principais demandas

Falar sobre regularização fundiária foi sempre o ponto mais crítico e delicado das entrevistas. Os moradores têm consciência, pelo menos a maioria, de que estão em situação irregular e que um processo de regularização fundiária se faz necessário, embora não tenham muito claro o que significa na prática esse processo.

No entanto, são unânimes em dizer que uma intervenção dessa natureza é praticamente inviável, pois falta vontade política para tanto. Sobre o desejo de permanecer na ilha, quase todos demonstram interesse e vontade de se manter no local. Apenas uma entrevistada declarou desejar sair daquele local e ir para algum lugar na cidade (como eles chamam a parte continental de Porto Alegre). Porém, no geral, os moradores gostam de morar na ilha, e apesar das dificuldades, não gostariam de ser reassentados em outro locais.

Assuntos frequentemente citados nas entrevistas, a iminente construção da nova ponte do Guaíba e a venda do terreno da Ipiranga para o suíço (como eles chamam o senhor Giovanni Desantis, que na verdade é italiano) são as maiores preocupações dos moradores quando se aborda a regularização fundiária.

A maioria dos moradores têm consciência de que um processo de regularização deveria abranger mais do que infraestrutura e melhorias habitacionais. Eles citam coisas como melhorias na educação, oferta de emprego e capacitação dos jovens, combate ao tráfico e à criminalidade como sendo ações essenciais para que a regularização seja efetiva.

Descrentes no poder público e cientes do imbróglio legal entre as diferentes áreas de proteção ambiental, os moradores de baixa renda não acreditam em um processo efetivo. Comentam que sempre próximo aos períodos eleitorais, muitos candidatos fazem campanha na ilha, prometendo efetivar um processo de regularização nos moldes dos desejados. Porém, quando as eleições passam, nada acontece.

Uma das maiores queixas dos moradores em relação a sua situação é a saúde. A ilha possui um posto de saúde municipal, que é administrado em parceria com o Grupo Hospitalar Moinhos de Vento. Esse posto atende, além da população da IGM, a Ilha das Flores e do Pavão. A estrutura é deficiente e não há médicos suficiente para atender tamanha demanda. O contrato com o grupo Moinhos de Vento está vencendo, e não há previsão de renovação. Isso significa que, ainda em 2014, o posto de saúde deverá passar para administração municipal, ou será fechado – decisão ainda não tomada pela prefeitura.

A educação também é uma queixa comum entre os moradores de baixa renda, uma vez que a única escola existente na ilha possui apenas o ensino fundamental e se encontra, segundo eles, sucateada. Com isso, a evasão escolar, especialmente entre os jovens, vem aumentando. A solução encontrada por algumas famílias tem sido mandar as crianças para estudar na escola da Ilha da Pintada, distante cerca de 8 km, o que aumenta os custos com o transporte e acaba contribuindo para o aumento da evasão escolar.

Somado a essas questões, o aumento da criminalidade também foi citado por boa parte dos moradores entrevistados. Com o fechamento do posto da Polícia Rodoviária Federal de Guaíba, não há mais policiamento na ilha, o que facilita a ação de traficantes e outros criminosos, moradores da ilha e de outros locais, que utilizam com frequência o local como esconderijo. O *crack* é

apontado como o principal responsável pelo abandono escolar dos jovens (somado ao desinteresse pela escola) e pelo aumento de delitos dentro da própria ilha.

Um dos entrevistados chamou a atenção pelo seu depoimento. Morador de baixa renda, diferentemente de todos os outros entrevistados, ele se mostrou insatisfeito em morar na ilha e principalmente com a atuação do grupo Marista nos projetos assistenciais. Segundo ele, por trás das ações assistenciais dos Maristas existe um interesse político escuso, e *“as pessoas trazem seus projetos para a ilha para conseguir verba da prefeitura, e não para o bem da população”* (Morador de baixa renda em entrevista no dia 03/12/2013).

4.3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo de caso da Ilha Grande dos Marinheiros se propôs a analisar uma realidade concreta que pudesse ser utilizada como um parâmetro para outras situações semelhantes. A ocupação irregular em áreas de proteção ambiental é um problema fundiário bastante comum nas cidades, e a regularização dessas áreas, embora prevista na legislação, é um processo bastante complexo e que exige um esforço compartilhado entre técnicos, gestores públicos e comunidade.

Processos de intervenção, como a regularização fundiária, costumam envolver uma série de atores e interesses e exigências que por vezes criam um cenário que entrava a real execução. Conforme foi visto ao longo desse trabalho, a regularização fundiária tem como principal objetivo inserir a população de baixa renda residente em áreas irregulares na cidade formal, de maneira justa e sustentável. Quando essa ocupação ocorre em áreas ambientalmente protegidas, a questão da sustentabilidade é ainda mais importante, uma vez que o cumprimento do objetivo da regularização fundiária

deve se dar em consonância com o objetivo principal da instituição dessas áreas especiais, que é o da proteção dos ecossistemas e do ambiente natural.

O caso da Ilha Grande dos Marinheiros é bastante peculiar, pois existe nela um mosaico de ocupação irregular de alta e baixa renda, com predominância da última, em áreas de proteção ambiental com diferentes graus de restrição de uso e diferentes instâncias de fiscalização. Nas duas Unidades de Conservação existentes – uma de proteção integral e a outra de usos sustentável – a ocupação e o uso do solo estão condicionados a um plano de manejo específico. Já as Áreas de Preservação Permanente cumprem os dispositivos do Código Florestal, que não permite qualquer tipo de uso, à exceção daqueles considerados pelo Poder público como sendo de utilidade pública ou interesse social, onde se encaixa a regularização fundiária de população de baixa renda.

A partir da análise da situação fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros, e com base no aporte teórico, foi possível entender alguns aspectos importantes que perpassam um processo de regularização fundiária em áreas de proteção ambiental.

A primeira discussão que se propõe é sobre a legitimidade de se permitir a ocupação humana em áreas protegidas ambientalmente, em especial naquelas onde as restrições de uso são mais rígidas, como é o caso das APP e do Parque. O intuito de instituir esses locais como protegidos é justamente limitar a ação do homem sobre o ambiente natural, e com isso proteger os ecossistemas considerados de grande relevância. Abrir precedentes, permitindo a regularização de ocupações irregulares, pode resultar, em longo prazo, na falência desse tipo de instituto jurídico, colocando em xeque as leis de proteção ambiental.

Por outro lado, é sabido que a lógica mercantil da urbanização brasileira torna praticamente ineficaz o reassentamento da população de baixa renda hoje residente nessas áreas, em outros locais. Com o alto preço das terras e a forte especulação imobiliária, o poder público acaba ficando sem alternativas locais economicamente viáveis para o assentamento da população de baixa renda, marginalizada e excluída da cidade formal. Da mesma forma, é

necessário considerar as questões culturais existentes, uma vez que a população residente em áreas irregulares acaba criando vínculos com esses locais, culturais, afetivos e econômicos (trabalho), o que acaba limitando, também, a atuação do poder público na remoção dessa população.

Sendo assim, a flexibilização do uso e ocupação de algumas dessas áreas se faz, mais do que necessária, essencial para a efetivação dos processos de regularização fundiária. Porém, deve-se ter claro que flexibilizar não significa permitir o uso e a ocupação dessas áreas de maneira ampla e irresponsável. Devem-se pensar alternativas sustentáveis capazes de minimizar os impactos negativos que a ocupação humana causa em áreas de fragilidade ambiental. Essa sustentabilidade deve ser pensada de maneira ampla, incluindo os moradores ao entorno natural ou construído, e assim, garantindo que as pessoas residentes nessas áreas, além de não degradarem o ambiente natural, tenham também acesso a infraestrutura e serviços básicos que garantam a melhoria do seu bem-estar e conseqüentemente a inclusão efetiva na cidade formal.

4.3.1. Mapeamento das áreas passíveis de regularização

A Ilha Grande dos Marinheiros possui uma grande restrição de uso e ocupação, pois mais de 80% está inserida em uma Unidade de Conservação da Natureza de Proteção Integral (Parque Estadual Delta do Jacuí) e cerca de 95% constitui Área de Preservação Permanente (Mapa 6).

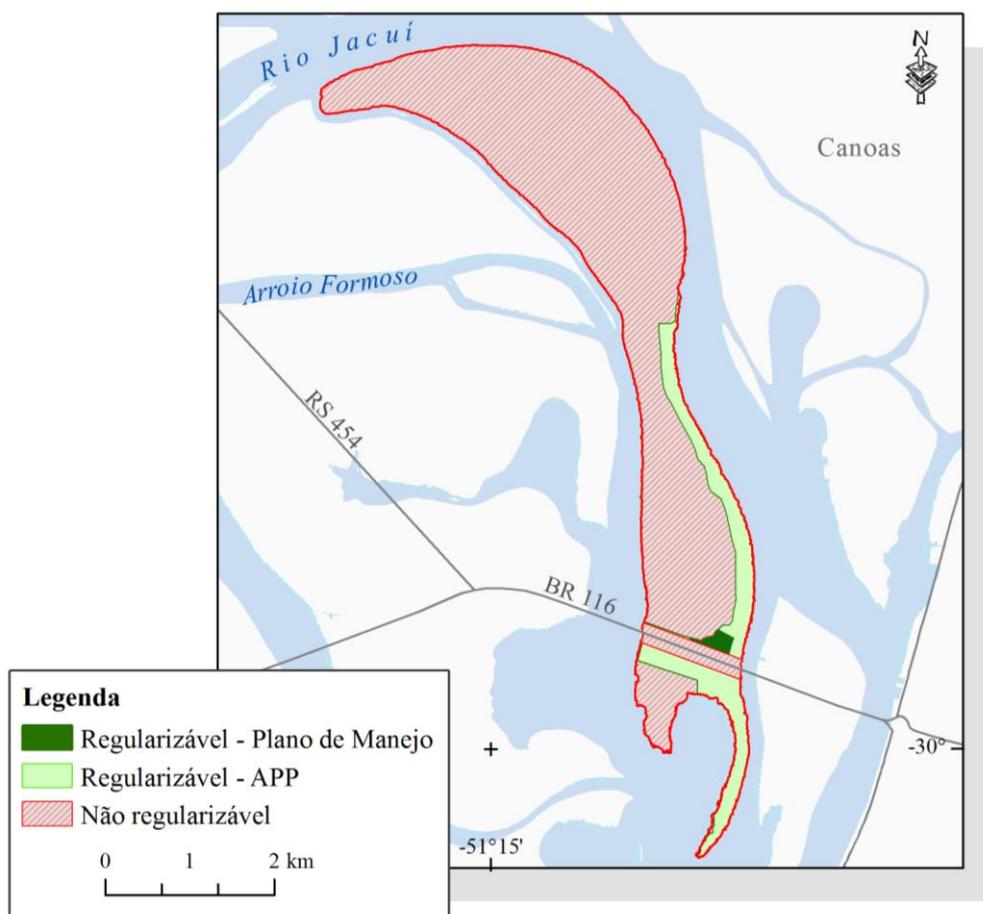
As áreas pertencentes ao Parque não são passíveis de regularização, sendo que a população residente, que é pouco representativa, deverá ser gradualmente retirada e reassentada em outros locais. Somada a essas áreas, a faixa de domínio da rodovia (BR 116), que corresponde a uma faixa de 100 metros para cada lado, também não permite a ocupação humana, sendo necessária a remoção das residências existentes no local.

O restante da ilha — os 134,45ha pertencentes à APA — permitem o uso e a ocupação e, conseqüentemente, a regularização fundiária, desde que se respeitem os critérios estabelecidos pelo Plano de Manejo e que não correspondam às Áreas de Preservação Permanente. Essas últimas possuem um regramento diferente para a regularização e, portanto, um processo de intervenção nessas áreas deverá seguir os critérios estabelecidos pela legislação específica.

A área disponível para a regularização fundiária na IGM, portanto, corresponde a pouco mais de 13% da área total (APA excetuando-se a faixa de domínio da rodovia), e possui uma gama de restrições ambientais de uso e ocupação (Quadro 4).

Situação	Área (ha)	Porção da ilha (%)
Área regularizável - Plano de Manejo	1,93	0,2
Área regularizável - APP	110,99	13,2
Área não regularizável	725,19	86,5

Quadro 4: Áreas passíveis de regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros.



Mapa 6: Áreas passíveis de regularização fundiária na Ilha Grande dos Marinheiros.

A área passível de regularização sob os critérios do Plano de Manejo, ou seja, área pertencente à APA e que não configura APP, é de menos de dois hectares. A maior parte da área regularizável está localizada em APP e, de acordo com a legislação, a intervenção só é permitida em caso de ocupação de população de baixa renda. Como a totalidade das residências de alta renda estão localizadas em APP, elas não podem ser regularizadas. Esse é um dos impeditivos de se efetivar um processo de regularização na ilha, pois uma vez que a população de baixa renda seja regularizada, as mansões deveriam ser removidas. E para que isso não ocorra, existe uma pressão econômica e política bastante grande no sentido de protelar as medidas de intervenção.

4.3.2. Aspectos relacionados à regularização

Como foi exposto ao longo desse trabalho, a regularização é um processo complexo e envolve questões de distintas naturezas, como social, econômica, política e ambiental. No caso da Ilha Grande dos Marinheiros, o conflito de interesses e a sobreposição de instâncias de atuação torna esse processo ainda mais complexo.

Por se tratar de uma área de proteção ambiental, as restrições legais de uso e ocupação restringem também a adoção de medidas de intervenção. Para que os núcleos irregulares sejam regularizados nessas áreas é necessário que se comprovem as melhorias ambientais que resultarão desse processo e que se descartem o riscos à população. Sendo aprovada a manutenção da população no local, e tendo sido tomadas as medidas ambientais cabíveis, deve-se iniciar a intervenção urbanística e social. Para além da urbanização — melhorias de infraestrutura —, e da garantia de registro de propriedade ou legitimação da posse, a regularização fundiária deve contemplar ações sociais e econômicas para permitir o acesso dessa população à cidade formal. Garantir o acesso aos serviços básicos, como educação, saúde e segurança; projetos de acesso ao emprego e renda; qualificação profissional; ações visando à melhoria da saúde e do bem-estar; espaços de lazer; ou seja, uma série de medidas articuladas que permitam aos moradores dessas áreas a equiparação (ou o mais próximo disso) de suas condições de vida com as da população residente na cidade formal.

4.3.2.1. Conflitos de interesse

A Ilha Grande dos Marinheiros é alvo de uma série de conflitos de interesse, econômicos, ambientais e políticos. Por suas características naturais e de biodiversidade é uma área de grande relevância ambiental, e por isso,

para os órgãos ambientais, é uma área que deveria ser preservada e não permitir qualquer tipo de intervenção antrópica. Porém, por possuir uma ocupação já consolidada e de maioria de população de baixa renda, torna-se de grande interesse dos processos de intervenção de cunho social e urbanístico. Além disso, suas características ambientais e seu potencial paisagístico, além da proximidade e facilidade de acesso ao centro da cidade, as tornam uma área de grande interesse para o mercado imobiliário, apesar das restrições legais de uso e ocupação.

Executar um processo de regularização fundiária na ilha implicaria na retirada das moradias de alta renda, pois essas estão localizadas em APP e a legislação só permite a permanência de núcleos de ocupação de baixa renda nesses locais. Essa situação vem pressionando o poder público política e economicamente, mesmo que de maneira implícita, no sentido de evitar um processo de intervenção na ilha.

O Plano de Manejo do complexo de Unidades de Conservação APA-Parque redesenhou os limites entre as duas UC para que toda (ou pelo menos a grande maioria) da ocupação existente na ilha ficasse dentro dos limites da APA. Dessa forma, um processo de regularização fundiária seria possível e mais fácil de ser executado, uma vez que não é permitida a ocupação dentro dos limites do Parque. Agora, a fiscalização dos órgãos ambientais competentes para que a ocupação não avance nos limites do Parque deverá ser mais efetiva, para evitar conflitos de interesses de uso e ocupação no futuro.

4.3.2.2. Os atores envolvidos

Os conflitos de interesses apontados anteriormente têm como protagonistas diversos atores, que possuem diferentes graus de influência na execução (ou não) de um processo de regularização fundiária.

Os moradores de alta renda, proprietários legítimos ou não de seus lotes, certamente formam uma força de oposição à efetivação de um processo de regularização, ainda que não exista um movimento organizado. Isso porque, conforme já foi apontado, a regularização fundiária em APP só é permitida em caso de assentamentos de população de baixa renda. No momento em que um processo dessa natureza for implementado na ilha, não poderá ignorar a presença irregular de moradias de alta renda, que, de acordo com a legislação, deveriam ser retiradas do local.

Mesmo se comprovando os riscos a que a população residente às margens do Lago Guaíba está exposta, a remoção dessas pessoas é um processo difícil e delicado. Especialmente porque, como pode se verificar através das conversas com os moradores, eles não consideram as enchentes e inundações como coisas ruins, mas sim como fatos que “fazem parte”, e com os quais eles estão acostumados.

A relação dessas pessoas com o local onde vivem foge dos padrões esperados de consciência da situação de moradia, e a percepção do que é risco e do que são condições adequadas de habitabilidade diferem dos padrões estabelecidos pela cidade formal. Prova disso é que a principal demanda que apareceu nas entrevistas sobre regularização fundiária não foi nenhuma ação ligada ao saneamento ou mais diretamente à saúde e à higiene, mas foi a pavimentação das ruas. É sabido que a falta de pavimentação ocasiona problemas de saúde, como já foi mostrado, mas aqueles relacionados com a falta de saneamento adequado, contato com esgoto e com lixo, e consequentemente exposição a animais vetores de doenças, ocasionam muito mais danos à saúde, mas não são percebidos da mesma forma por eles. Outros fatores como boa iluminação, ventilação e tamanho das casas, importantes também para a geração e manutenção de uma vida saudável, não foram citados por nenhum dos entrevistados como demandas em um processo de regularização.

De maneira geral, quando se falava em regularização fundiária, a maior preocupação das pessoas era em relação à possibilidade de remoção. Com exceção de um moradora, que se mostrou interessada em sair da ilha, todos os

demais entrevistados relataram querer ficar na ilha, de preferência nos mesmos locais onde residem atualmente.

Algumas demandas foram recorrentes, além da pavimentação das ruas, a melhoria das condições da escola e ampliação da mesma pra o Ensino Médio, melhorias no posto de saúde e ações para minimizar os impactos da proibição da circulação das carroças nos bairros de Porto Alegre, que resultou em um alto índice de desemprego. Os moradores que trabalhavam com a coleta e seleção do lixo reclamam que as ações do governo municipal para inserir essa população no mercado formal, através de capacitação, não funcionam para a maioria deles. Isso porque grande parte desses trabalhadores é analfabeta e, portanto não consegue acompanhar as aulas. Eles reivindicam alternativas que sejam voltadas ao perfil deles, e que resultem de fato em qualificação e emprego.

A problemática das drogas foi bastante citada também, como uma demanda de ação do poder público no processo de regularização. O aumento da criminalidade e da evasão escolar de jovens que se envolvem com as drogas, em especial o crack, são associados à falta de policiamento na ilha, que permite a atividade de tráfico de drogas livremente.

Os dados obtidos com as entrevistas e as observações vão ao encontro daqueles obtidos por Profes (2006). O autor fez um perfil dos moradores e das condições da ilha baseado em uma pesquisa quantitativa, que embora esteja defasada em termos temporais (quase dez anos), aponta para as mesmas tendências observadas nessa pesquisa. Sobre a existência de vínculo afetivo dos moradores em relação à ilha, 86% dos 95 entrevistados relatavam que possuíam um sentimento de vínculo com a ilha e não gostariam de sair de lá. Na época em que foi realizada a pesquisa ainda não havia abastecimento de água potável sendo essa, então, a maior reclamação dos moradores, seguida da pavimentação das ruas, que corresponde à maior demanda atual. De maneira geral, os resultados apontados por Profes (2006) se alinham de maneira quantitativa com o perfil traçado nessa pesquisa, de maneira qualitativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos resultados obtidos nesse trabalho uma série de considerações pode ser feita acerca da problemática da regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas, já discutidas ao longo do trabalho.

A primeira discussão que se coloca é a validade da permissão do uso e da ocupação em áreas protegidas pela legislação ambiental. As restrições impostas pela lei se justificam pela importância da manutenção de certos locais para a preservação de ecossistemas, proteção de recursos naturais – dentre eles os mananciais de água – contenção dos processos erosivos abruptos, dentre outros fatores. O grau de restrição nessas áreas varia de acordo com sua fragilidade e relevância ambiental, sendo assim, flexibilizar tais restrições, permitindo o uso e a ocupação, coloca em xeque a legitimidade e a efetividade da legislação.

Por outro lado, a problemática fundiária no país, em especial nas áreas urbanas, traduzida na superestimação do preço do solo, diminui a gama de alternativas de ação por parte do poder público para garantir o acesso à terra pelas populações de mais baixa renda. Essas populações estão localizadas às margens da cidade formal, de maneira geral ocupando áreas com alguma restrição ambiental, e que por isso não são de interesse do mercado imobiliário. Um processo de regularização fundiária que exija a retirada de toda a população de baixa renda residente em áreas de proteção ambiental torna-se economicamente inviável na maioria das cidades brasileiras. Além disso, muitas vezes as pessoas criam vínculos – afetivos, econômicos e culturais – com o lugar em que vivem, e esse fator também deve ser levado em conta no processo de regularização. Dessa forma, e diante da realidade fundiária e econômica das cidades no país, a flexibilização das restrições de uso e ocupação em áreas ambientalmente protegidas deve ser considerada, porém, de uma maneira racional e sustentável.

Para permitir a permanência da população nesses locais, o processo de regularização fundiária deve seguir alguns critérios, como a garantia de

diminuição da exposição da população a riscos à segurança e à saúde e de melhorias ambientais, a partir de medidas urbanísticas de infraestrutura e saneamento. Deve-se ressaltar que a permissão da ocupação nessas áreas se dá apenas nos casos já consolidados, não permitindo, dessa forma, que a lógica da validação da informalidade se mantenha ao longo do tempo.

No caso específico da Ilha Grande dos Marinheiros, os conflitos fundiários e ambientais complexificam a possibilidade de efetivação de um processo de regularização fundiária. Isso porque a totalidade de área da IGM é protegida ambientalmente por lei e apresenta diversos graus de restrição de uso e ocupação. Além disso, a legitimidade da existência de propriedade privada na ilha é questionada, e o entendimento dessa questão modifica a natureza das ações de intervenção.

Em termos ambientais, as restrições de uso e ocupação impostas pela legislação ambiental diminuem as áreas disponíveis para as intervenções urbanísticas que possibilitariam a manutenção da população no local. Pouco mais de 13% da área total da ilha é passível de regularização, sendo que a maior parte dessa área é APP e, portanto, apenas as ocupações de baixa renda podem ser regularizadas. Isso significa que, para um processo de regularização fundiária na ilha ser efetivado, toda a ocupação de alta renda existente no local deveria ser retirada. Claramente essa não é uma alternativa viável, uma vez que existem pressões econômicas e políticas muito fortes para que tal situação não se concretize.

Além das residências de alta renda, que estão localizadas em APP, o terreno onde está a escola e o posto de saúde, comprado recentemente, não poderia ser utilizado, também, para fins de empreendimento imobiliário que não fosse destinado à população de baixa renda. Tal situação também gera pressões sobre o poder público, pois envolve inúmeros interesses econômicos e políticos.

A manutenção da população de baixa renda no local exigiria, ainda, uma série de medidas urbanísticas especiais visando à diminuição dos riscos relacionados aos eventos de inundação (como a construção de moradias elevadas, redes especiais de esgotamento sanitário e abastecimento de água,

dentre outros) que contribuem para tornar o projeto pouco viável economicamente.

Esse cenário faz com que a efetivação de um processo sustentável de regularização fundiária, capaz de conciliar a manutenção da população de baixa renda no local – de maneira a garantir qualidade de vida e bem-estar – com a melhoria das condições ambientais, seja uma tarefa bastante árdua. Possibilitar tal processo exigiria uma mudança cultural e política, que permitisse se pensar na terra não apenas como uma mercadoria geradora de grandes lucros, mas como uma necessidade e um direito de todo o cidadão. Além disso, seria necessário driblar (ou tentar conciliar) interesses ambientais, econômicos, políticos e sociais difusos, o que também exige um esforço conjunto que, de maneira geral, não se consegue facilmente. Tais mudanças precisariam modificar uma lógica enraizada culturalmente no país, e por isso exigiriam tempo e vontade política para serem concretizadas.

De qualquer forma, o que se conclui desse trabalho (dentre muitas outras coisas) é que é possível (e necessário) se pensar alternativas mais viáveis e factíveis que possibilitem a inserção da população de baixa renda na cidade formal, através da melhoria da qualidade de vida e de maneira a garantir a permanência dessas pessoas em seus locais de moradia, minimizando os impactos ambientais causados pela ocupação humana.

5.1. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Diante da complexidade da problemática apresentada nesse estudo, fica claro que conseguir resultados satisfatórios que permitam subsidiar ações concretas no âmbito da regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas exige um maior aprofundamento das questões levantadas.

Essa pesquisa concentrou esforços no apontamento dos inúmeros fatores que podem estar envolvidos em um processo de intervenção dessa natureza,

não visando o esgotamento das análises (o que de fato não seria possível diante da gama de fatores apontados).

Sendo assim, a pesquisa teve como principal limitante o universo de possibilidades de análise diante do curto espaço de tempo e dos recursos (especialmente recursos humanos) disponíveis. Um trabalho mais aprofundado exigiria uma equipe multidisciplinar e um tempo muito superior para sua execução.

5.2. SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS

Inúmeras questões importantes não foram abordadas (ou foram de maneira superficial) e mereceriam análises mais aprofundadas para contribuir na discussão da problemática. Algumas temáticas sugeridas para estudos futuros: o papel da mulher na estruturação das famílias de baixa renda residentes de maneira irregular em áreas ambientalmente protegidas; questões econômicas e sociais associadas às ações de intervenção visando à inserção da população de baixa renda na cidade formal; a existência de alternativas urbanísticas para possibilitar a manutenção de população residente em áreas sujeitas à inundação, sem colocar em risco a saúde e a segurança dos moradores; a relação entre a topofilia e a consciência ambiental dos moradores de áreas ambientalmente protegidas traduzida em ações para a obtenção do equilíbrio ambiental dessa ocupação.

6. REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex; COELHO, Leandro de Oliveira. **Urbanização de favelas:** procedimentos de gestão. Porto Alegre: ANTAC, 2009. Recomendações Técnicas. 88p.

ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade.** O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: SETTE LETRAS/FAPERJ, 2003. 328p

Alfonsin 2012 - palestra

ALFONSIN, Betânia de M. **Direito à moradia:** Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR, FASE, 1997. 248p.

ALFONSIN, Betânia de M. O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p.94.

ALVIM, Angélica T. B., CASTRO, Luiz Guilherme R. de C. (Org.). **Avaliação de políticas urbanas:** contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

BERGAN, Kurt. **Casa saudável:** um estudo sobre os sentidos da moradia. Estudo de Caso: Conjunto Pedro I, Realengo, Rio de Janeiro/RJ. 2005. 130 f. Dissertação (mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

BORDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BORDIEU, Pierre (coord.) *et al.* **A Miséria do Mundo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.159-166.

BRASIL (Ministério da Saúde); OPAS (Organização Panamericana da Saúde). **Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento:** marco conceitual e estratégia metodológica. Organização Panamericana de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em:

<http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/eng_impacto.pdf>. Acesso em: 05 jan 2013.

BRAUBACH, M.; FAIRBURN J. **Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location** — a review of evidence. *European journal of public health*, v. 20, n.1, p.36-42, Inglaterra, jan 2010. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20047933>>. Acesso em: 14 jan 2014.

BRAUBACH, M.; SAVELSBERG, J. **Social inequalities and their influence on housing risk factors and health**. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2009. Disponível em: <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0013/113260/E92729.pdf>. Acesso em: 20 jan 2014.

BUSS, Paulo M. e PELLEGRINI FILHO, Alberto. **A saúde e seus determinantes sociais**. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

CAIRNCROSS, Sandy; FEACHEM, Richard. **Environmental Health Engineering in the Tropics: an introductory text**. Chichester (Inglaterra): Wiley, 1993. 324p.

CARTIER, Ruy ; BARCELLOS, Christovam ; HÜBNER, Cristiane ; PORTO, Marcelo F. **Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental**. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, p. 2695-2704, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v25n12/16.pdf>> Acesso em: 20 mar 2013.

CIMM/ONU (Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. 2ª Ed. 430p.

COHEN, Simone C. et al. **Habitação saudável no Programa Saúde da Família (PSF): uma estratégia para as políticas públicas de saúde e ambiente**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 9, n. 3, p. 807-813, 2004.

COSTA, André M. et al. **Perfil das condições de habitação e relações com a saúde no Brasil**. XXVIII Congresso Interamericano de Ingeniería Sanitaria e Ambiental. Cancún, México, 2002.

DANISH ARCHITECTURE CENTRE (DAC). **Health and sustainable cities**. Sustainable Cities, Copenhagen, 21 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://m.dac.dk/en/dac-cities/sustainable-cities/background-articles/health-and-sustainable-cities>>. Acesso em: 14 fev 2014.

FERNANDES, Edésio. A natureza curativa dos programas de regularização. In: AFONSIN, Betânia *et al.* **Regularização da terra e da moradia**. O que é e como implementar. Instituto Polis (org). São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 15 fev 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 219 p.

HASENACK, H.; WEBER, E. (Org.). **Base cartográfica vetorial contínua do Rio Grande do Sul** - escala 1:50.000. Porto Alegre: UFRGS, Centro de Ecologia, 2010. 1 DVD-ROM. (Série Geoprocessamento n.3).

HASENACK, H.; WEBER, E.; MARCUZZO, S. (Org.). **Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre**: Geologia, Solos, Drenagem, Vegetação e Ocupação. Porto Alegre: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 2008. 84 p.

HERMETO, Mateus P. **Habitação saudável**: ampliando a atenção à saúde. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, v. 16, n. 18+19, p. 148-157, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/1207/1251>>. Acesso em: 18 dez 2012.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico. 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 20 mar 2013.

_____. **Aglomerados subnormais**. Primeiros resultados. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 259 p. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 14 mai 2013.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nota Técnica, n. 5. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notat ecnicadirur05.pdf>. Acesso em: 14 jan 2014.

KUHN, Marla F. **Ilha Grande dos Marinheiros**: contexto de vulnerabilidades, riscos e resistências. 2008. 82 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 141p.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. 2. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. 192p.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. 204 p.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Palestra proferida no Instituto de Economia da UNICAMP, em maio de 2012.

MILANO, Joana Z. **Um lugar para chamar de seu?** O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria. 2013. 156 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Ambiental) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MORAES, A. **Duas ou três coisas a respeito de regularização fundiária**. Porto Alegre. DEMHAB, 2007.

MORESI, Eduardo (Org.). **Metodologia da Pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003. 108 p. Disponível em: <http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1370886616.pdf>. Acesso em: 21 out 2013.

MOSCARELLI, Fernanda. **Aplicação do método baseado em dados para análise de alternativas e tomada de decisão em assentamentos precários com complexidade ambiental**: O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Delta

do Jacuí, Porto Alegre/RS. 2005. 180 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MOURA, Nina S. V.; DIAS, Tielle S. **Elaboração do Mapa Geomorfológico do município de Porto Alegre**. *Ciência e Natura*, v. 34, n. 2, p. 113-138. Universidade Federal de Santa Maria, 2012. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revista_ccne/ojs/index.php/cienciaenatura/article/view/594/553>. Acesso em: 12 mai 2013.

OLIVEIRA, Tânia M. V. de. **Amostragem não Probabilística: Adequação de Situações para uso e Limitações de amostras por Conveniência, Julgamento e Quotas**. *Administração On Line – Prática – Pesquisa – Ensino*, v. 2, n. 3, 2001. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art23/tania2.htm>. Acesso em: 12 jan 2014.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 5 jan 2013.

_____. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 15 fev 2014.

_____. **O que é direito à moradia?** Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia. 2012. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt>. Acesso em 21 dez 2012.

ONU-Habitat. **Evaluación de la vulnerabilidad ambiental**. Disponível em <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=72&Itemid=72>. Acesso em 07 nov 2012.

PEREZ, Carlos B. (Org.). **Guías Metodológicas para la Iniciativa de Vivienda Saludable**. Havana: Organización Panamericana de La Salud, División de Salud y Ambiente, 2001.

OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud). **Vivienda saludable:** Reto del milenio em los asentamientos precarios de America Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales. Caracas: OPS/OMS para Caracas, 2006. Disponível em: <http://www.minsa.gob.pe/servicios/serums/2009/dgps_para_serums_2009ii/pfvs/vivienda_saludable.pdf>. Acesso em: 10 dez 2012.

PESSOA, Mariana L. **A ocupação irregular de baixa renda em Áreas de Preservação Permanente no município de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil.** In: VIII Congreso de Areas Protegidas, 2013, Havana, Cuba. Anais. Havana: 2013. P. 544-555. Disponível em: <<http://www.cubambiente.com/memorias/2013/AreasProtegidas.pdf>>. Acesso em: 04 dez 2013.

PICCININI, Livia S.; MELLO, Oberon da S. **Avaliação da política urbana:** a relação entre padrões habitacionais e urbanísticos e inclusão sócio-espacial. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/inicio/images/anais/ena14/ARQUIVOS/GT1-882-466-20110105195442.pdf>>. Acesso em: 08 dez 2013.

PICCININI, Livia Teresinha S. **A flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais.** 2007. 301 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí.** Encarte I – Contextualização da Unidade de Conservação. Porto Alegre, 2012.

POL, Enric. **The Theoretical Background of the City-Identity-Sustainability Network.** Environment and Behavior, n.34, p. 8-25. 2002. Disponível em: <<http://eab.sagepub.com/content/34/1/8.full.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2014.

_____. **A gestão ambiental, novo desafio para a psicologia do desenvolvimento sustentável.** Estudos de Psicologia, v. 8, n. 2, p. 235-243.

2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v8n2/19039.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **História dos bairros de Porto Alegre.** 2013. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 11 dez 2013.

PROFES, Marcos B. **Contribuições da percepção ambiental a intervenções mais sustentáveis em assentamentos precários em área de vulnerabilidade ambiental:** caso Ilha Grande dos Marinheiros. 2006. 178 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

RAMOS, Ricardo A.; BURGUER, Maria Inês. Áreas importantes para conservação na Planície Costeira do Rio Grande do Sul. In: BECKER, Fernando G.; RAMOS, Ricardo A.; MOURA, Luciano de A. Biodiversidade. **Regiões da Lagoa do Casamento e dos Butiazais de Tapes, Planície Costeira do Rio Grande do Sul.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí.** Porto Alegre: 2012.

RODRIGUES, Rute I. **Moradia precária e violência na cidade de São Paulo.** Texto para Discussão IPEA, n. 1187, 22 p. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2115/1/TD_1187.pdf>. Acesso em: 11 jan 2014.

ROJAS, María del Carmen et al. Vivienda Saludable y gestión local integral del riesgo (GLIR). In: ROJAS, María del Carmen; PEREZ, Carlos Barceló. (orgs). **Vivienda Saludable, de cara a Rio +20.** Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/arquivos/anexos/63017b812c54719bc545eb5868f0e6a658aa3175.PDF>>. Acesso em: 12 set 2013.

RONLIK, Raquel. **Moradia adequada é um direito!** O Estado de São Paulo. 2009. Disponível em < <http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito/>> Acesso em 10 jan 2014.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil**. Território e sociedade no início do século XXI. 10. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 471 p.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico**. 23a ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007. 305 p.

SILVA, Verônica A. e LORETO, Maria das Dores S. de. **Atenção primária ambiental e saúde da família**: a necessidade de intersetorialidade. Serviço Social & Realidade, Franca, v. 19, n. 1, p. 91-124, 2010.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. Editora Alfa-Omega: São Paulo, 1982. 2ed. 166 p.

SMOLKA, Martim. **Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra**. Lincoln Institute of Land Policy. 2003. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/pubs/825_Informalidad-pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra>. Acesso em: 11 dez 2013.

SOARES, Sérgio R. A. et al. **Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente**: elementos para formulação de um modelo de planejamento de saneamento. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1713-1724, nov-dez, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n6/13268.pdf>>. Acesso em: 15 dez 2012.

TUAN, Yu-Fu. **Topofilia**. Um estudo da percepção, atitudes, e valores do meio ambiente. São Paulo: DIFEL, 1980.288 p.

VANIN, Fabio S. **Instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana como garantia de um município ambientalmente sustentável**. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Sociedade) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001. 373p.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

WESTPHAL, Márcia F. **O movimento cidades/municípios saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 , p. 39-51, jan./mar.2000.

WHO (World Health Organization). **Carta de Ottawa.** Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. Ottawa, 1986. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf>. Acesso em: 22 out 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução: Daniel Grassi. 2a edição. Bookman: Porto alegre, 2001. 198p.

Legislação consultada:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 10 dez 2012.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 janl 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de**

Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jun 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. Resolução CONAMA n. 369, de 28 de março de 2006. **Casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 mar 2006. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV – e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jul 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 13 mar 2013.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal Brasileiro.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 mai 2012. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 10 dez 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 3 out 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=b_yQYXtsML4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 23 out 2013.

_____. Lei n. 9.519, de 21 de janeiro de 1992. **Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul.** Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 21 jan 1992. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16489&Texto=>. Acesso em: 23 out 2013.

_____. Lei n. 11.520, de 03 de agosto de 2000. **Código Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 03 ago 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=2949&Texto=>. Acesso em: 23 out 2013.

_____. Lei n. 12.371, de 11 de novembro de 2005. **Cria a Área de Proteção Ambiental - APA - Estadual Delta do Jacuí e o Parque Estadual Delta do Jacuí**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 14 nov 2005. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/download/ComEspDelta_Jacui/Lei%2012.371-2005.pdf>. Acesso em: 23 out 2013.

PORTO ALEGRE. Lei n. 8.642, de 27 de novembro de 2000. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 27 nov 2000. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/lei8642.htm>>. Acesso em: 23 out 2013.

_____. Lei n. 10.531, de 10 de setembro de 2008. **Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 10 set 2008. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/Lei_10531.htm>. Acesso em: 23 out 2013.

_____. Lei Complementar n. 614, de 30 de abril de 2009. **Determina adequações e observância para os projetos e os empreendimentos a serem executados na Subunidade 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 4036 e permite, nessa Subunidade, sob as condições que determina, edificações cujas atividades sejam classificadas no Código 7 do Grupamento de Atividades**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 30 abr 2009. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030418.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 23 out 2013.

ANEXO I**PLANILHA DE CAMPO 1: OBSERVAÇÕES GERAIS DA OCUPAÇÃO**

Data: _____ Local: _____

Observações das condições gerais de ocupação:

a) Condição geral das ruas:

b) Presença de equipamentos públicos:

c) Tipo de construção das casas (material utilizado, tamanho, condições gerais aparentes):

ANEXO II**PLANILHA DE CAMPO 2: ENTREVISTAS**

Data: _____ Local: _____

Perfil do entrevistado (morador, sexo, idade aproximada, alta/baixa renda):

1. Como o(a) entrevistado(a) percebe o local em que vive, suas condições gerais de habitação, infraestrutura e acesso aos serviços básicos:

2. Qual o sentimento que o(a) entrevistado(a) possui em relação ao ambiente em que vive;

3. O que o(a) entrevistado(a) entende que deveria ser contemplado em um processo de regularização fundiária.

Observações:

ANEXO III

Alguns aspectos da beleza paisagística que tornam a Ilha Grande dos Marinheiros um grande atrativo para o mercado imobiliário¹⁵



¹⁵ Registros feitos pela autora nos dias 30/10, 04/11 e 03/12/2013.



