

PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE
BR 390

Plano de Ações para Compensação e Relocalização de
População afetada pelo Projeto BR-390

P.A.C.

Versão Final

APRESENTAÇÃO

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre realiza trâmites junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) visando empréstimo para financiar o Programa de Saneamento Ambiental de Porto Alegre, denominado, neste documento, sob o termo Projeto BR-390. O Mutuário será a Prefeitura Municipal de e o órgão executor o Departamento Municipal de Água e Esgotos DMAE..

A implantação e operação do Projeto BR-390 implicará afetação de 1.749 imóveis, dos quais 1657 residenciais ocupados, atualmente, por 1861 famílias compostas, todas elas, por 7.444 pessoas.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento dispõe de uma Política e correspondentes diretrizes aplicáveis à operações de crédito de Projetos que requerem desapropriação de imóveis e deslocamento involuntário de população. Entre elas está a determinação de que todo Projeto envolvendo geração deste efeito deve dispor de um plano específico para tratamento do tema .

Em atendimento as diretrizes do BID com relação ao assunto, em Junho de 2003 foi concluída uma versão preliminar de um Plano específico para compensar perdas e realocar população afetada pelo Projeto BR-390. O documento que segue é a versão final da proposta.

O documento está organizado em 4 capítulos.

O **primeiro capítulo**, de caráter analítico, denominado *Quadro de Referencia* contempla: a) uma descrição do Projeto BR-390 e seus correspondentes impactos socioeconômicos, entre os quais assume alta relevância aquele associado à desapropriação de imóveis seguida do deslocamento involuntário de famílias e atividades econômicas desenvolvidas em alguns dos imóveis afetados; b) o dimensionamento e caracterização do tema , abordando a quantidade e características dos imóveis e famílias afetados c) A Política de Habitação Popular em Porto Alegre; d) a experiência da Prefeitura na execução de propostas de realocações involuntárias; d) o Marco Jurídico que rege a questão da desapropriação e compensação de imóveis afetados por obras públicas; e) uma abordagem sobre a Participação Social em Porto Alegre . Comparece ainda, neste primeiro capítulo uma abordagem das predisposições e expectativas da população afetada com relação ao Projeto, à desapropriação e realocação de seus atuais domicílios. Esta abordagem teve por lastro a realização de entrevistas realizadas durante uma Contagem Qualificada dos imóveis inseridos em áreas afetadas e nas expressões captadas durante duas Rondas de Consultas sobre o P.A.C., nas quais esteve presente a consultora responsável pela elaboração do presente documento.

O **segundo capítulo**, intitulado *Proposta para Compensação de Perdas, Realocação de População e Reinstalação de Negócios Afetados pelo BR-390*, contém: a) Objetivos, Metas e Diretrizes norteadoras da execução do P.A.C.. b) as alternativas de tratamento, cada uma delas alinhada em um Programa específico do P.A.C. c) proposta de um mecanismo participativo para uma co- gestão do PAC.

O **terceiro capítulo**, Monitoramento e Avaliação ex-post, contempla: a) a implantação de um sistema de monitoramento do processo de liberação de áreas, compensação de perdas e realocação de população e reinstalação de negócios afetados e (b) realização de 3 avaliações do

P.A.C. , das quais 2 (duas) intermediarias e 1 (uma) final. Finalmente, no **quarto capítulo** estão :
a) o Cronograma de Referencia dos tempos requeridos para cada uma das ações do PAC, bem como Estimativa de Custos do presente plano.

O **PAC** foi elaborado pela consultora/BID Marília Scombatti, com participação direta de técnicos da SECAR, do DEMHAB, do DMAE, da PGM, aos quais a consultora registra seus agradecimentos em especial à Zuleica Gomes Lentino (SECAR), à Cora Maria da Costa Casa Nova (DEMHAB) e Duguay Caun Gonçalves (DMAE); ; à Denise de Menezes Ferreira (DEMHAB) a quem coube coordenar a realização da Contagem Qualificada de Imóveis afetados pelo Projeto, tarefa realizada durante o mês de Maio de 2003, que propiciou o conhecimento atualizado da magnitude e características dos imóveis e população afetados pelo Projeto BR-390; Roberto Freitas (DEMHAB), José Luiz Beltrão (DEMHAB), aos advogados da Procuradoria Geral do Município, em especial a Procuradora Cláudia de Aguiar Barcelos e sua equipe Mauro R de Paula (CAR Restinga/ Extremo Sul); ; Leonara Miletto Tonetto (DEMHAB); Luciano S. Varela (SMOV); Fábio Leissmann (CROP/ CAR Sul); Paulo Marcos Alves (DMAE).

INDICE

CAPITULO 1 QUADRO DE REFERENCIA

A. O Projeto BR-390.....	7
B. Impactos sócio-econômicos-culturais.....	7
B1 Impactos Gerais	7
B2. Desapropriação de Imóveis e Deslocamento Involuntário de Pessoas e Atividades Econômicas	9
C. Política Habitacional em Porto Alegre.....	16
D. Mobilização e Participação Social em Porto Alegre.....	19
E.Experiências anteriores de realocização involuntária e Aspectos Jurídicos do processo de desapropriação.....	21

CAPITULO 2 AÇÕES PARA COMPENSAÇÃO DE PERDAS E RELOCALIZAÇÃO DE POPULAÇÃO E ATIVIDADES ECONÔMICAS AFETADAS.....35

A. Estrutura Geral do Plano.....	35
B. Objetivos e Metas do PAC.....	37
C. Diretrizes	37
D. Programas Componentes	
D1. Programa de Compensação e Relocalização através de Indenização Assistida	44
D2. Programa de compensação através de aquisição de moradia em Conjuntos Habitacionais construídos pela Prefeitura	46
D3. Programa de Controle Área Afetada	53
D4. Programa de Comunicação e Interação Social.....	54

CAPITULO 3 GESTÃO PARTICIPATIVA 55

CAPITULO 4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EX POST..... 56

A Monitoramento.....	56
B. Avaliação ex -post.....	60

CAPÍTULO 5 CRONOGRAMA DE REFERENCIA E ESTIMATIVA DE CUSTOS..... 62

ANEXOS

ANEXO A: Dossiê com registro das Rondas de Consultas realizadas com população afetada;

ANEXO B: Contagem Qualificada (Metodologia, modelo de questionário, Roteiro de entrevista e resultados estatístico da Contagem Qualificada).

ANEXO C: Mapa com demarcação de áreas identificadas para construção de Conjuntos Habitacionais;

ANEXO D : Mapa com demarcação dos imóveis afetados

ANEXO E: Tipologias de Unidades Habitacionais projetadas e construídas pelo DEMHAB

ANEXO F: Lei nº242/91 que disciplina a Concessão do Direito Real de Uso aos Ocupantes de Áreas de Propriedade do Poder Público.

ANEXO G Estimativa de Custos (Detalhamento e Memória de Cálculo)

SIGLAS E ABREVIações

PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
CCR	Comissão Comunitária de Relocalização.
CH	Conjunto Habitacional.
COMATHAB	Comissão Municipal de Acesso à Terra e à Habitação.
COMHAB	Conferência Municipal de Habitação.
CAUGE	Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento.
DEMAE	Departamento Municipal de Água e Esgoto.
DEMHA	Departamento Municipal de Habitação do Município de Porto Alegre.
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade.
CCR	Comissão Comunitária de Relocalização
CH	Conjunto Habitacional
DEMAE	Departamento Municipal de Água e Esgoto
DEMHA	Departamento Municipal de Habitação do Município de Porto Alegre
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CROP	Conselho Regional do Orçamento Participativo
IAB/POA	Instituto dos Arquitetos do Brasil, capítulo Porto Alegre.
IAB/POA	Instituto dos Arquitetos do Brasil, seção Porto Alegre.
PGM	Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre.
PMH	Política Municipal de Habitação.
PAC	Plano para as Ações para Compensação de Perdas, Relocalização e Reabilitação Socioeconômica de População e Reinstalação de Negócios Afetados pelo Projeto BR-390.
SECAR	Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

SMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
OAB/POA	Ordem dos Advogados do Brasil, seção Porto Alegre.
OAB/POA	Ordem dos Advogados do Brasil, capítulo Porto Alegre.
SGM	Secretaria do Governo Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
SPM	Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
CAR	Centro Administrativo Regional.
CAP	Comissão de Acompanhamento do Programa.
SCAP	Subcomissão de Acompanhamento do Programa.
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.
GTEA	Grupo de Trabalho em Educação Ambiental da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
OP	Orçamento Participativo.
GAPLAN	Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
FROP	Fórum Regional do Orçamento Participativo

FIGURAS E QUADROS

CAPÍTULO 1 QUADRO DE REFERENCIA

A. O Projeto BR-390.

O Programa tem como finalidade melhorar a situação socioeconômica da população de Porto Alegre e como propósito específico, melhorar suas condições ambientais. Para alcançar esses objetivos, o Programa é composto por três projetos com os seguintes propósitos: (a) melhoria da qualidade das águas do lago Guaíba e seus afluentes, por meio da construção de redes de esgoto, coletores, interceptores e uma estação de tratamento de esgotos; (b) redução do risco de inundação em arroios que cruzam a cidade e nas áreas não protegidas nas margens do Lago Guaíba, por meio da construção de diques, canais de drenagem e de medidas de proteção contra enchentes; e (c) melhoraria da qualidade da gestão ambiental no Município de Porto Alegre, por meio da implantação de mecanismos de planejamento, participação e fiscalização.

Para atingir tais objetivos o Programa foi estruturado em três componentes: (i) Saneamento; (ii) Proteção contra Cheias; (iii) Gestão Ambiental.

O componente Saneamento envolve as seguintes obras: (i) Construção de emissário entre ponta da Cadeia e Câmara de Carga; (ii) Construção de emissário entre Câmara de Carga e Estação de Tratamento; (iii) Construção da Chaminé de Equilíbrio e Câmara de Carga; (iv) Construção de emissário entre EBE C1 e Chaminé de Equilíbrio; (v) Construção e reforma das EBEs do Sistema Ponta da Cadeia; (vi) Interceptores para a bacia do Arroio Cavallhada; (vii) Emissários para a bacia do Arroio Cavallhada; (viii) Bombeamentos do Sistema Cavallhada; (ix) Complexo de (x) Tratamento de Esgoto da Serraria; (xi) Construção de Estação de Bombeamento de Esgoto Tratado (EBET); (xii) Construção de emissário de Esgoto Tratado (EBET - canal de navegação); (xiii) Redes Sistema Restinga (xiv) Emissários do Sistema Restinga; (xv) Bombeamento do Sistema Restinga.

O componente Sistema de Proteção contra Cheias envolve : (i) Canalização do Arroio Cavallhada em sistema aberto; (ii) Escavação e Aterramento do Dique; (iii) Execução das Redes de Infra-estrutura; (iv) Construção de sistema viário marginal e parque linear ao longo dos Arroios Passo Fundo e Cavallhada; (v) Urbanização e Espaços Temáticos; (v). Construção do Parque do Arroio do Salso.

O componente Gestão Ambiental contempla: (i) Implantação de Sistema de Fiscalização nas áreas abrangidas pelo Programa; (ii) Estudo de Zoneamento Ecológico; (iii) Estruturação e Implantação do Conselho participativo de gestão de bacia.

B Impactos sócio-econômicos-culturais

B1. Impactos Gerais

A implantação e operação do Programa de Saneamento Ambiental de Porto Alegre-Projeto BR-390 deverá propiciar um efeito global positivo, manifesto na elevação da qualidade de vida de toda sociedade porto-alegrense, em função das melhorias que introduzirá no sistema de saneamento e controle de cheias.

Os efeitos mais significativos em termos de magnitude, natureza desfavorável, possibilidades de reversão, complexidade e custos de mitigação se manifestarão no meio socioeconômico cultural, na fase de preparação para iniciar obras, momento em que é requerida liberação de áreas para realização das obras

Nesta fase está um significativo processo de desapropriação de imóveis seguida do deslocamento de população., A implantação e operação do Projeto BR-390 implicará afetação de 1766 imóveis, dos quais 1571 de uso exclusivamente residencial, atualmente, por 1861 famílias compostas, todas elas, por 7.500 pessoas. O Programa de Compensação de Perdas de Imóveis, Relocalização Reabilitação Socioeconômica de População e Reinstalação de Negócios Afetados- **P.A.C.** constitui medida compensatória para tratamento desse impacto.

Além desse impacto, se visualizam outras interferências da construção e operação do Projeto BR-390 no meio socioeconômico, a saber : (i) Possibilidades de Desvalorização patrimonial dos imóveis localizados no entorno de ETEs e EEs componentes do Projeto BR-390; (ii) Conflitos da Operação da ETE Serraria com Áreas de Aviários e Atividades Pecuárias; (iii) Possibilidades de emergência de clima de intranquilidade social com relação à desapropriação e ressarcimentos dos imóveis afetados, (iv) Transtornos de circulação no momento das obras, prevendo-se utilização de Vias Secundárias para o desvio de tráfego, (v) Redução Temporária do Tráfego nas Vias de Implantação dos Emissários e Proximidades da Canalização dos Arroios Cavallhada e Passo Fundo; (vi) Transtornos de Locomoção de Pedestres no entorno atingido pelas obras; (vii) Conflito do Emissário com Infra-estrutura Urbana já implantada e em andamento; (viii) Possibilidade de Destruição de Potenciais Sítios Arqueológicos. Serão realizados levantamentos para verificar a existência de sítios arqueológicos nas áreas afetadas e adotado o acompanhamento arqueológico durante as obras. (ix) Danos às Áreas de Lazer ao Longo da Orla do Guaíba requerendo medidas para recomposição do paisagismo e implantação de melhorias na orla. (x) Modificações de Uso em áreas destinadas à construção de Conjuntos Habitacionais para famílias sujeitas ao deslocamento compulsório. Neste caso, não se trata de um impacto da implantação e operação do Projeto BR-390, mas dos impactos da implantação de um Programa de natureza compensatória, no caso o P.A.C.. O tema está contemplado no P.A.C. através de uma diretriz estipulando que : a implantação de Conjuntos Habitacionais será precedida da realização de estudos sobre os impactos dos mesmos no entorno. Além de seguir a legislação ambiental brasileira, a exigência do referido estudo também está indicada na OP 710/BID.

B2. Desapropriação de Imóveis e Deslocamento Involuntário de Pessoas e Atividades Econômicas

Magnitude da afetação de imóveis, famílias e pessoas

A revisão dos resultados da Contagem Qualificada realizada em Junho de 2003, assim como ajustes de Projeto apontam afetação de 1754 imóveis. Desses 1754 imóveis, 1586 (90%) com uso exclusivamente residencial, ocupados por 1859 famílias. (ver coluna 3, quadro 1.) Outras 119 famílias ocupam imóveis onde, além do uso para moradia se desenvolvem também pequenos negócios em atividades de comércio e serviços. Essas 119 famílias (5%) sofrerão portanto um duplo impacto ao terem afetado seu lócus de moradia e sua atividade de subsistência familiar. Dos 1754 imóveis afetados, 99% são urbanos tendo sido constatada afetação de 17 imóveis rurais predominantemente com ocupações e usos de lazer.

Considerando que a Família é a unidade de solução preconizada nas Diretrizes do PAC, (ver capítulo2) é da ordem de 1978 a quantidade de soluções compensatórias habitacionais requeridas para viabilizar a implantação do Projeto BR-390 (1859 famílias que moram em imóveis de uso exclusivamente residencial + 119 famílias que residem em imóveis com uso misto). Adicionalmente deverão ser reinstalados 115 pequenos negócios familiares (97 casos de famílias que moram e usam o imóveis para pequenos negócios + 54 imóveis usados exclusivamente para desenvolvimento de pequenos negócios locais.)

Quadro 1 Imóveis, Famílias e Pessoas Afetadas, segundo tipos de Áreas Regular, Irregular, Rural e Urbana

Tipos de Usos		Magnitude da Afetação												TOTAL		
		Imóveis Regulares			Imóveis Irregulares											
					Região Sul			Região Cristal			total					
		I	F	P	I	F	P	I	F	P	I	F	P	I	(%)	F
urbano	Residencial	28	83	249	312	360	1.312	1.246	1.416	5.288	1.558	1.776	6.600	1.586	90.4%	1.859
	Misto	19	19	8	25	30	120	53	70	280	78	100	400	97	5.5%	119
	Negócios	32	32	128	2	2	8	20	24	96	22	26	104	54	3.1%	58
rural	total urbano	47	102	257	337	390	1.432	1.299	1.486	5.568	1.636	1.876	7.000	1.737	99.0%	2.036
	total rural	17	17	68										17	1.0%	17
TOTAL		64	119	325	337	390	1.432	1.299	1.486	5.568	1.636	1.876	7.000	1.754	100.0%	2.053

I = Imóveis F= Família P= Pessoas

Os imóveis afetados localizam-se nas regiões Cristal (Região 11 do Orçamento Participativo¹), às margens do Arroio Cavalhada, e Sul (Região 15 do Orçamento Participativo), às margens do Lago Guaíba na Vila dos Sargentos.

Os imóveis afetados estão distribuídos por dois tipos de áreas : (i) áreas irregulares, assim indicadas pelo DEMA e DEMHAB em função da precariedade de titulação de propriedade do terreno e pelas condições físicas desfavoráveis das edificações. (ii) áreas regulares onde predomina o direito de propriedade e titulação das famílias sobre os imóveis que ocupam. Apesar disso coexistem nas áreas regulares, com

¹ Desde de 1989 foi adotado no município o Orçamento Participativo, que divide a cidade em dezesseis regiões político-administrativas.

situações mais favoráveis, também situações socioeconômicas desfavoráveis como aquelas encontradas nas áreas irregulares. Outro recorte de distribuição dos imóveis afetados é o de zona rural e urbana.

Caracterização dos Imóveis e População Afetada

Áreas Irregulares

Imóveis Residenciais

Os imóveis afetados localizam-se nas regiões Cristal- **Cavahada** (Cavahada e Sul do Orçamento Participativo²) e Vila dos **Sargentos** no Bairro Serraria, (Região Sul (15) do Orçamento Participativo). São vilas e núcleos irregulares situados, principalmente, às margens do Arroio Cavahada e do Lago Guaíba.

Nas comunidades irregulares serão afetados **1636 imóveis** (1586 usados exclusivamente para moradias + 97 de uso misto- ver coluna 3, quadro 1), distribuídos da seguinte forma:- 1299 na Região Cavahada (vilas Foz do Arroio Cavahada, Icaraí II, Icaraí I, Irmã Ermelinda, Nossa Senhora das Graças, Núcleo Barbosa Neto, Hípica e Campos Velho) – e **337** na Região Sul (Vila dos Sargentos) .

A Região Sul³ da cidade é uma área de baixa densidade de ocupação⁴, mas com uma taxa de crescimento populacional de 2,2%⁵; Integra a Macrozona 5 – Cidade Jardim, conforme o Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), que a caracteriza como uma região com habitações de uso residencial e predominantemente unifamiliares contendo elementos naturais integrados às edificações, com especial interesse na orla do Lago Guaíba. Esta zona da cidade possui ocupações irregulares recentes. O processo de metropolização das regiões no entorno do centro histórico da cidade acelerou-se a partir de 1945. A região sul era, até então, marcadamente rural.

Historicamente as áreas em que se formaram, inicialmente bolsões de miséria e exclusão eram próximas ao centro urbano, onde existiam maior concentração populacional e acesso a infraestrutura mínima. Com o passar dos anos, o movimento de expulsão decorrente, inclusive, da especulação imobiliária, confinou os estratos menos favorecidos da população a zonas periféricas e áreas desocupadas localizadas em beiras de arroios, rios e encostas de morros.

A Vila dos Sargentos, localizada na Ponta da Serraria⁶, às margens do Lago Guaíba; é uma área inundável não protegida, onde existem três pedreiras desativadas e vários locais de risco geológico e hidrográfico. A vila é composta por 1.095 (mil e noventa e cinco) domicílios com um total populacional aproximado de 4380 (quatro mil trezentos e oitenta) pessoas. Possui grande carência de infraestrutura, principalmente relacionada ao saneamento básico.

² Desde de 1989 foi adotado no município o Orçamento Participativo, que divide a cidade em dezesseis regiões político-administrativas.

³ A Região Sul é formada pelos bairros Espírito Santo, Guarujá, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção, Vila Conceição e Hípica.

⁴ 1.541,30 habitantes/km².

⁵ Entre os anos de 1991 e 1996 a população da cidade cresceu somente 2,02%.

⁶ As Pontas são delimitadas pelas terras altas constituídas por morros com forma circular ou alongada, cujas costas são banhadas pelas águas do Lago Guaíba.

Os domicílios localizados em áreas irregulares afetadas pela implantação do Programa possuem acesso precário à infra-estrutura (água, energia elétrica, rede de esgoto);possuem como material de construção alvenaria e madeira⁷ - 31% -, apenas alvenaria – 43% -, apenas madeira – 23% - ou sobras⁸ – 3% -. Apresentam estado de conservação entre regular e precário e configuram-se como permanentes em relação à sua localização (em muitas áreas irregulares existe o caráter de transitoriedade das habitações que são desmanchadas e reconstruídas conforme a necessidade dos ocupantes). Não obstante constata-se, ainda que minoritariamente domicílios com padrões melhores de material e área construída.

Imóveis de uso comercial e de serviços

Nas comunidades afetadas existem 26 imóveis utilizados somente para o desenvolvimento de atividades comerciais. São pequenos comércios, como bares, armazéns e oficinas mecânicas, distribuídos da seguinte forma:- Região Cavalhada (vilas Foz do Arroio Cavalhada, Icarai II, Icarai I, Irmã Ermelinda, Nossa Senhora das Graças, Núcleo Barbosa Neto, Hípica e Campos Velho) – 20 casos.- Região Sul (Vila dos Sargentos) – 02 casos

Áreas Regulares

Nas áreas regulares estão afetados 64 imóveis. , conforme dados do quadro 1, segunda coluna), elaborado após revisão da versão preliminar do PAC pelo DMAE e DEMHAB, e encaminhado à consultora BID em 3 de Setembro de 2003.

Dos 64 imóveis regulares afetados pelo Projeto BR390, 47 deles estão localizadas em zona urbana, no entorno do Arroyo Cavalhada, apresentando lotes formais de baixa renda, pequeno comércio, vários estacionamentos que prestam serviços aos conjuntos residenciais da área e um local para Corpo de Bombeiros.

Os outros 17 imóveis afetados são lotes rurais de grande extensão,estando situados em zona rural, apresentando atividades de lazer (sítios), criação de animais e plantações de subsistência. Essa área encontra-se gravada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) com fim específico de ser utilizada como área de tratamento de esgoto.

Perfil Socioeconômico da População Afetada

Particularidades demográficas

As famílias afetadas, moradoras nas vilas e núcleos **irregulares** são predominantemente nucleares⁹, com baixa incidência de parentes e agregados morando conjuntamente estando compostas, em média por 4 pessoas. O contingente populacional formado por essas famílias é da ordem de 6.587 pessoas, das quais 3.083 são homens – 46,8% - e 3.504 (três mil quinhentos e quatro) são mulheres – 53,2% -. Entre os chefes de família, 976 (novecentos e setenta e seis - 55% -) são mulheres e 800 (oitocentos – 45%) são homens.

⁷ Denominamos material misto de construção.

⁸ Domicílios construídos com sobras de diferentes materiais (compensados, madeiras, papelão, etc.).

⁹ 4. Núcleo constituído, no mínimo, por casal ou um dos cônjuges e filhos

A estrutura etária populacional é extremamente jovem, com 34% da população apresentando média etária de 24,5 anos; e 34% até 14 anos. A população com mais de 60 anos é da ordem de 3,5% do conjunto de pessoas. A população em idade escolar representa 34,3% da população total, dos quais 1.212 (53,3% da população em idade escolar) possuem até seis anos e 1.047 (46,7% da população em idade escolar) entre 7 e 14 anos de idade.

As populações das comunidades irregulares são marcadamente urbanas e, especificamente, oriundas da cidade de Porto Alegre (70% dos chefes de família sempre moraram na cidade). Embora a origem das vilas remonte à imigração rural-urbano, com histórias de famílias que vieram de municípios do interior do Rio Grande do Sul e até mesmo de Santa Catarina, a configuração atual destas comunidades é resultado do incremento populacional de áreas irregulares, decorrente, principalmente do aprofundamento da miserabilidade social. Assim, observa-se que 75% dos chefes de família sempre moraram em vilas irregulares em diferentes regiões da cidade¹⁰. São vilas consolidadas, de ocupação antiga, com moradores habitando os locais há mais de 15 anos.

Condições de habitabilidade

As comunidades localizadas na Região Cavallhada, às margens do Arroio Cavallhada, situam-se nas proximidades do centro da cidade em uma área com vias de fácil acesso (avenidas Icarai e Campos Velho) que permitem deslocamentos inter e intra-bairros; é uma região muito bem servida de meios coletivos de transporte que permitem rápido deslocamento até o centro urbano e outros bairros da cidade.

A Vila dos Sargentos, localizada na Região Sul, situa-se a aproximadamente 15 quilômetros do centro da cidade, próxima a duas avenidas que permitem fácil acesso a diversos bairros através do serviço de transporte coletivo, com várias linhas de ônibus e lotações.

Entre os 1586 domicílios utilizados exclusivamente para moradia, 43%) são construídos de alvenaria, 23% (de madeira, 3% de sobras de diversos materiais e em 31% foram utilizados alvenaria e madeira na construção (o que denominamos de misto). As condições de moradia são ruins, com 78% das construções apresentando estado de conservação entre regular e precário¹¹. Além deste fator, estas vilas e núcleos caracterizam-se por um grande adensamento no uso do solo, configurando acessos precários às moradias e condições insalubres de habitação. O acesso às redes de água e luz é feito, quase exclusivamente, através de ligações clandestinas (1.292 domicílios possuem acesso à água potável e à energia elétrica). A rede de esgoto é praticamente inexistente e foram encontrados 31 domicílios sem acesso à energia elétrica e à água potável. O serviço de coleta de lixo é realizado com a frequência de três vezes por semana, em todas as vias com possibilidade de acesso. Também é realizada, semanalmente, a coleta seletiva.

A Região Cavallhada conta com 08 (oito) estabelecimentos escolares tanto nas redes de ensino Estadual, Municipal e Particular, como nas creches comunitárias conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação - SMED. A Região Sul, na área de Educação Infantil, conta com 24 (vinte e quatro)

¹⁰ Conforme o estudo realizado não há predominância de uma região, bairro ou vila na configuração atual destas comunidades.

¹¹ Convencionou-se o estado de conservação dos domicílios da seguinte forma: BOM – edificação que não necessita de reparos e apresenta boas condições de conforto e moradia; REGULAR – edificação que, visualmente, necessita de alguns reparos, embora tenha boas condições de conforto e moradia; PRECÁRIO – edificação que necessita de muitos reparos e que possui pouquíssimas condições de conforto e moradia; PÉSSIMO – edificação que apresenta problemas em sua estrutura e que não possui condição alguma de conforto e moradia (habitações que apresentam risco para seus moradores).

estabelecimentos de atendimento, tanto nas redes de ensino Estadual, Municipal e Particular, como nas creches comunitárias conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação - SMED.

A Região Cavallhada dispõe de 08 (oito) estabelecimentos de Ensino Fundamental na Rede Pública (estadual e municipal) e 01 (um) estabelecimento da Rede Particular, totalizando 4.322 matrículas. Quanto aos estabelecimentos de Ensino Fundamental, a Região Sul possui 18 (dezoito) unidades da Rede Pública (Estadual e Municipal) e 06 (seis) escolas particulares, totalizando 11.658 matrículas.

As comunidades afetadas possuem carências de atendimento na área de Saúde Pública, com os serviços disponíveis situados distantes dos locais de moradia. Atualmente, as famílias são atendidas em 03 (três) Unidades Sanitárias localizadas em bairros próximos.

As comunidades afetadas possuem um histórico de organização comunitária e participação atuante nas diversas esferas do Orçamento Participativo. Cada uma delas possui uma Associação de Moradores bastante mobilizada no encaminhamento de questões de interesse dos seus associados.

Trabalho, Renda e Orçamento Familiar

A população em idade ativa¹² representa 62% do total populacional. Esta parcela da população possui a idade média de 33 anos e renda per capita de 0,9 salários mínimos¹³ mensais. Do total de indivíduos, 44% estão fora do mercado formal ou informal de trabalho (em situação de desemprego ou não trabalho).

Quadro 2 Distribuição da População em Idade Ativa por Situação Ocupacional

<i>Situação Ocupacional</i>	<i>Nº Pessoas*</i>	<i>Trabalho com vínculo*</i>	<i>Trabalho sem vínculo*</i>
Situação de trabalho	1.681	833	630
desempregado	783		
Não trabalho	1.255		
Biscateiro ¹⁴	300		
outros	694		
Total	4.713	833	630

A população em idade produtiva que está ocupada desenvolve atividades variadas, sem destaque específico para algum ramo da economia¹⁵. Entre a população que está em situação de não trabalho 38% possuem entre 22 e 30 anos de idade e 55% são chefes de família; 58% estão fora do mercado de trabalho há menos de um ano e 31% há mais de quatro anos.

¹² Indivíduos entre 15 e 64 anos.

¹³ O valor do salário mínimo nacional é R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais)

¹⁴ Considera-se biscate o trabalho executado de forma esporádica sem local definido e que não necessita de capacitação de mão-de-obra

¹⁵ São atividades que não exigem qualificação profissional. Por exemplo: auxiliar de carga e descarga, faxineira, auxiliar de pedreiro etc.

. Quadro 3 Distribuição da Renda Familiar

<i>Renda Familiar</i>	<i>Nº Famílias*</i>
< de 0,5	402
de 0,5 a 1,00	208
de 1,00 a 1,5	503
de 1,5, a 2,00	231
de 2,00 a 3,00	484
3,00 e acima	48
Total	1876

Analisando-se a despesa média mensal das famílias com renda até três salários mínimos¹⁶, verifica-se que o orçamento familiar encontra-se comprometido, principalmente com as despesas de consumo, particularmente com as relacionadas à alimentação. As despesas agregadas à habitação consideradas como taxas e impostos são irrelevantes no universo pesquisado (as despesas com serviços de infra-estrutura são pequenas se considerarmos que a grande maioria dos domicílios possui acesso clandestino a eles).

Quadro 4 Distribuição da Despesa Média Mensal por Faixa de Renda Familiar

<i>Tipos de Despesa</i>	<i>Despesa Média Mensal Familiar (%)</i>	
	<i>Faixas de Renda Familiar (salário mínimo)</i>	
	<i>Até 3 sm</i>	<i>Mais de 3 a 5 sm</i>
Alimentação	35,74	28,16
Habitação	19,35	23,13
Vestuário	5,70	6,91
Transporte	9,89	9,26
Higiene	1,95	1,87
Assistência à saúde	7,68	6,76
Educação	0,51	0,70
Recreação e cultura	1,71	2,27
Outros	17,47	20,94
Total	100	100

Fonte: IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995-1996

¹⁶ Pesquisa de Orçamentos Familiares 1995-1996 para a Região Metropolitana de Porto Alegre - IBGE. Esta pesquisa não possui dados desagregados por setor censitário, portanto a análise do orçamento familiar das comunidades das áreas irregulares envolvidas neste Programa possui como base os dados desta pesquisa para as famílias de até três salários mínimos, que representam 92% do universo afetado.

Graus de Escolaridade e Associativismo

A população acima de 14 anos de idade possui baixa escolarização; 40% possuem entre 4 e 7 anos de estudo e 13% possuem até 3 anos de estudo. O índice de analfabetismo declarado é de 6,2%, entretanto considerando que três anos de estudo configuram um analfabetismo funcional, chega-se a um índice aproximado de 20%.

Quadro 5 Distribuição da População acima de 14 anos em Faixas de Escolaridade

<i>Escolaridade</i>	<i>Nº Pessoas*</i>	<i>Percentual*</i>
até 3 anos	541	13,2
de 4 a 7 anos	1.639	40,0
8 anos e mais	1.398	34,1
analfabeto	254	6,2
outros	266	6,5
Total	4.098	100

As comunidades possuem importante grau de organização, existindo nas áreas afetadas associações de moradores representativas e atuantes. A população adulta participa destas associações que são voltadas, normalmente, para o atendimento de demandas do cotidiano das vilas. Foram identificadas participações, também, em diferentes instâncias representativas do orçamento participativo e em centros comunitários localizados próximos às regiões de intervenção.

C. Política Habitacional em Porto Alegre

C1. Déficit de habitação popular em Porto Alegre

O critério utilizado para a quantificação do déficit e da inadequação habitacional em Porto Alegre é a situação de irregularidade fundiária das unidades habitacionais. Assim, os núcleos e vilas irregulares são aqueles cujos habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegure a permanência no local.

O déficit e a inadequação habitacional foram quantificados por ocasião da realização do “Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre”¹⁷, em 1999. A contagem dos domicílios nesta situação apontou que 73.392 famílias, compreendendo 287.161 pessoas, habitavam um total de 464 núcleos e vilas irregulares. A densidade domiciliar é, portanto, de 3,91 habitantes por domicílio, número bem acima do verificado para o Município como um todo (aproximadamente 3 habitantes por domicílio, conforme o Censo Demográfico de 2000). O estoque de domicílios em situação fundiária irregular corresponde a 16,66% do estoque total de domicílios de Porto Alegre

Um levantamento realizado pelo DEMHAB e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente mostrou que, do total, 9.329 moradias (12,71% do total em situação de irregularidade fundiária) situavam-se em áreas de risco ou de proteção ambiental e, portanto, deveriam ser realocizadas. O quadro a seguir especifica os riscos envolvidos ou as características das áreas ocupadas.

Quadro 6 Numero de Domicílios situados em Áreas Irregulares

Tipos de Áreas	Número de domicílios
Áreas sujeitas à Inundação	3.000
Áreas Sujeitas a Desabamento	1.500
Área de preservação permanente	1.500
Próximo às cabeceiras da pista do aeroporto	1.229
Áreas de faixa de domínio de rodovias	2.100
Total	9.329

Deve ficar claro que não foram pesquisados pelo “Mapa da Irregularidade” os atributos das moradias que permitam caracterizar precariedades de outras ordens. A este respeito, outras ações estão em desenvolvimento na Prefeitura, sendo que o Programa Habitar Brasil BID, por meio do Subprograma de Desenvolvimento Institucional, deverá financiar uma complementação daquele trabalho, sob a forma de uma pesquisa amostral que permitirá caracterizar distintos graus de déficit ou inadequação habitacional.

¹⁷ MORAES, Aldovan de Oliveira e ANTON, Flávio. *Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre, PMPA/DEM HAB, 1999.

C2 As respostas do Poder Público à demanda por habitação popular

A Política Municipal de Habitação (PMH) tem como órgão gestor o DEMHAB, que a implementa em estreita interface com as secretarias municipais do Planejamento e do Meio Ambiente, e com a Procuradoria Geral do Município. A PMH se articula com os fóruns de Habitação e de Políticas Sociais, sendo discutida tanto pelos órgãos municipais que tratam de infra-estrutura como pelas secretarias envolvidas com as políticas sociais. A articulação com a Coordenação de Relações com a Comunidade – através dos Centros Administrativos Regionais e das Coordenações Regionais do Orçamento Participativo – é fundamental para a tomada de decisões relativas à habitação, com a participação da comunidade.

O Município vem atuando fortemente no sentido de estruturar e consolidar uma PMH baseada não somente no enfoque da produção da habitação, mas também na oferta de infra-estrutura básica de serviços e equipamentos e na integração com as políticas sociais de acesso à cidadania, geração de emprego e renda e educação ambiental.

A PMH se organiza a partir dos seguintes eixos: (i) regularização fundiária e urbanização: integração da cidade “informal” à cidade “formal”; (ii) ampliação e diversificação da produção de habitação de interesse social: democratização do acesso à terra e à habitação, consagrando o direito fundamental da moradia; (iii) combate à exclusão da população em estado de vulnerabilidade social: compreensão da habitação como um eixo integrador de políticas públicas; (iv) organização social e participação popular: preparação da população beneficiária das ações da política habitacional para a nova realidade, bem como instituição de canais ou mecanismos para a sua participação nas intervenções da política habitacional; (v) desenvolvimento de novas tecnologias: estímulo a novos sistemas construtivos e concepções projetuais; (vi) estudos e pesquisas na área urbana: caracterização socioeconômica e cultural das populações atendidas pela PMH.

A Política Municipal de Habitação de Porto Alegre é operacionalizada pelos seguintes programas:

(i) Programa de Regularização Fundiária (PRF): existe desde 1992 e era integrado, em 2001, por 105 comunidades. Atua nas ocupações consolidadas, com o objetivo de garantir a permanência das famílias no local em que residem, legalizando a situação fundiária em função dos padrões e das especificidades do próprio local e promovendo a ordenação urbanística do assentamento. Em situações específicas, a regularização passa pela implementação de um projeto de reassentamento no próprio local. A implementação das ações do PRF se dá de forma direta pelo Município, com a contratação de empreiteiras mediante licitação para execução das obras.

(ii) Programa de Reassentamento (PR): de 1992 até 2000, o PR atendeu a demandas de 120 comunidades, das quais 75% têm atendimento concluído ou em andamento. O Programa atua em áreas impróprias para moradia, de risco, insalubres e destinadas à implantação de equipamentos urbanos, e também viabiliza a implantação do PRF. A concepção do processo do reassentamento não se restringe apenas à solução do problema da moradia, mas busca facilitar o acesso da população beneficiada às demais políticas públicas, assim como a sua inserção social, integrando-a às comunidades do entorno.

(iii) Programa de Cooperativismo Habitacional Autogestionário (PCHA): já assessorou a constituição de mais de 50 cooperativas, envolvendo 7.348 famílias, orientando-as na aquisição de áreas, elaboração de projetos, cursos de formação, seminários e encontros, bem como acompanhando os projetos junto às secretarias do Município. O PCHA visa fomentar o acesso à habitação, com baixo custo e boa qualidade, para a população não atendida no Orçamento Participativo e que possua capacidade de poupança.

“

(iv) Programa de Ajuda Mútua / Mutirão (PAM/M): organizou oito canteiros de obras, com 173 unidades habitacionais, concluídas ou em construção. O processo de produção de habitação por mutirão engloba o planejamento e a intervenção do poder público e, como contrapartida, a ação organizada da comunidade, com as responsabilidades previamente delimitadas. Este processo implica na efetiva participação da população nas várias etapas do processo de produção da moradia, e no desempenho de um papel ativo na gestão do mesmo. Logo, produz-se, além da moradia, consciência organizativa e de cidadania.

(v) Programa de Loteamentos Clandestinos e Irregulares (PLCI): destina-se à regularização de loteamentos privados, em parceria com os loteadores e as comunidades, através da atuação conjunta das secretarias, no sentido de agilizar os procedimentos para a aplicação da legislação, bem como as negociações e as ações judiciais. Neste processo, cabe à Prefeitura Municipal a definição das diretrizes para a regularização e aprovação do parcelamento, e ao loteador e à comunidade a responsabilidade de complementação gradativa da infra-estrutura. O PLCI é coordenado pela Procuradoria Geral do Município com a participação do DEMHAB e de outras secretarias. A análise da questão dos loteamentos clandestinos também deve levar em conta os pontos de vista da oferta e da demanda. Se, por um lado, podem surgir da inconformidade do proprietário quanto à destinação de áreas para preservação ou quanto aos limites à ocupação urbana de sua propriedade, também há consumidores para esses imóveis que, não encontrando ofertas de lotes regularizados a preço condizente com sua renda, buscam o mercado clandestino.

A PMH também realiza outras ações, independentes dos programas listados acima, tais como (i) Auxílio à População em Estado de Vulnerabilidade Social - Casa de Emergência: destinado à população com renda familiar de até três salários mínimos, para o atendimento de situações emergenciais: sinistro, desabamento, membros portadores de doenças infecto-contagiosas e encaminhamentos dos conselhos tutelares e órgãos de assistência social do Município; (ii) Novas Tecnologias: tem como objetivo a viabilização de moradias populares através da utilização de tecnologias não convencionais, procurando, principalmente, desenvolver técnicas que reduzam o custo da execução das obras, diminuam o tempo de construção e utilizem materiais alternativos e ecologicamente corretos; (iii) Banco de Terras / Banco de Ofertas: o Município desenvolve um programa de municipalização de terras, empregando recursos para a aquisição de áreas que receberão projetos habitacionais de interesse social, através de permutas, transferências e desapropriações. O DEMHAB mantém um cadastro de áreas ofertadas, que poderão ser disponibilizadas para o desenvolvimento de projetos de habitação social (iv) Aprovação de Projetos Habitacionais: os projetos urbanísticos e das unidades habitacionais (exceto cooperativas), são desenvolvidos pelo próprio DEMHAB, bem como o acompanhamento de obras.; (v) Administração de Conflitos Fundiários: em 1993, foi criada junto ao DEMHAB a Comissão de Negociações, que atua nos casos de ocupações de áreas, tendo por objetivo a mediação e administração dos conflitos fundiários, visando a permanência das famílias nos locais em que se encontram para futura regularização fundiária, ou sua saída amigável, preferencialmente para novas soluções de moradia. O trabalho desenvolvido pela Comissão conta com o apoio de diversos setores do DEMHAB e possui forte interface com diversos órgãos da PMPA e do Governo do Estado. A criação da Comissão de Negociações evitou ações violentas e traumáticas de desocupação; (vi) Estudos e Pesquisas na Área Urbana: visam subsidiar o desenvolvimento dos diversos programas e projetos habitacionais do Município. O DEMHAB desenvolve pesquisas em três linhas: levantamento socioeconômico das comunidades envolvidas no PR; censo dos assentamentos subnormais do Município, sob a forma do “Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre”; e avaliação dos projetos habitacionais implementados, com a aplicação de instrumento de avaliação pós ocupação; (vii) Projetos Especiais: o aprendizado decorrente das práticas da PMH levadas a cabo no Município levou à formulação de diretrizes para a realização de reassentamento dentro da própria região de origem da população, bem como para a articulação do poder público, por meio de gerências ampliadas, visando integrar políticas de assistência social, educação ambiental, geração de trabalho e renda, recuperação urbanística e ambiental, saúde, educação, coleta de resíduos e outros serviços públicos. Esta integração é capaz de incidir diretamente sobre a sustentabilidade

dos empreendimentos habitacionais implantados. Os projetos especiais são uma das formas encontradas para desenvolver os vários programas da PMPA, e envolver a iniciativa privada e ONGs.

C3 Indicadores do Mercado de Habitação Popular em Porto Alegre.

Em Porto Alegre, a produção habitacional voltada para as camadas de menor poder aquisitivo da população é muito restrita. Isto significa que a oferta de imóveis novos volta-se para outros grupos da população, conforme os dados dos censos imobiliários elaborados pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Rio Grande do Sul. Os levantamentos realizados mostraram que, em período recente, os imóveis residenciais, enquadrados na faixa de menor valor pesquisada (até R\$ 50.000) tiveram uma queda significativa na participação entre todos os imóveis à venda, passando de 13,79% em 1998 para apenas 6,47% em 2001¹⁸.

Assim, os imóveis procurados para compra por parte da população de menor poder aquisitivo são, basicamente, usados, tendo sido produzidos por agentes privados e passado por um processo de “filtragem”, ou seja, ocupação por famílias de poder aquisitivo progressivamente menor, são unidades “extras” em lotes antes ocupados por residências unifamiliares ou, ainda, imóveis já produzidos com o caráter de habitação de interesse social, em condomínios.

Os lotes urbanizados, com área mínima de 125 m², igualmente produzidos por agentes privados, com infraestrutura completa, podem ser adquiridos por valores mínimos de R\$ 10.000, na região sul do Município (dados de 2001). Estima-se que as residências nesses loteamentos tenham área média de 60 m² e possam ser construídas a um custo aproximado de metade do Custo Unitário Básico (CUB). Ou seja, têm um custo total aproximado de R\$ 30.000, incluindo o terreno.

O “mercado paralelo”, divide-se em urbanizações irregulares – núcleos e vilas – e em parcelamentos clandestinos – condomínios ou loteamentos.

Em vilas irregulares, os valores dos imóveis podem sofrer oscilações muito grandes, uma vez que os terrenos não obedecem a padrões regulares e as edificações podem utilizar uma enorme variedade de materiais. Mesmo assim, no ano de 2001 foi possível encontrar várias ocorrências com valor de “venda” entre R\$ 4.500 e R\$ 6.500.

Já os parcelamentos irregulares apresentam lotes de 125 m², em localização periférica na malha urbana, sem infraestrutura e, geralmente, com difícil acesso a serviços públicos, vendidos a R\$ 2.500 – um quarto do valor de um lote de mesma área em loteamentos aprovados pela Prefeitura Municipal. Levantamento expedito mostrou que as residências que são construídas nesses lotes têm, em média, 30 m². Se construídas a um custo equivalente à metade do CUB, resultam em um valor total de aproximadamente R\$ 12.500, incluindo o terreno. Restaria estimar o valor adicional a ser investido para dotá-los de infraestrutura completa, o qual varia de caso a caso.

D. Mobilização e Participação Social em Porto Alegre

Em Porto Alegre o principal mecanismo de participação popular é aquele conhecido como *Orçamento Participativo*. (O.P.). Através do OP, a população pode demandar investimentos para os programas habitacionais de urbanização de vilas irregulares; aquisição de áreas; produção de unidades habitacionais ou lotes urbanizados com módulo sanitário, para reassentamento de famílias moradoras em locais impróprios para moradia; financiamento e implantação de infraestrutura nas áreas das cooperativas habitacionais autogestionárias. Loteamentos irregulares e clandestinos também podem pleitear recursos,

¹⁸ SINDUSCON-RS: *IV Censo Imobiliário de Porto Alegre*. Porto Alegre, SINDUSCON-RS, 2001.

desde que cadastrados no Núcleo de Regularização e Loteamentos da Prefeitura, e adequados a diretrizes urbanísticas. A temática da regularização fundiária tem sido priorizada pelas comunidades nos últimos anos. Desde 1993 a questão da moradia tem estado entre as cinco primeiras prioridades do Orçamento Participativo.

O OP é uma forma pública de poder civil, através do qual o cidadão influencia na aplicação orçamentária do município. A manutenção desta experiência, não formalizada em lei, enquanto forma autônoma e auto regida de participação popular, tem sido defendida ao longo dos últimos 9 anos em Porto Alegre. Tentativas de submeter o processo a lei aprovada na Câmara Municipal não têm guarida na população nem no governo, que defende a manutenção do caráter público, mas não estatal, do processo.

Para operacionalizar o mecanismo do OP, a cidade foi dividida em 16 regiões, que servem como base para a distribuição dos recursos. Em cada região ocorrem debates entre a população e o Poder Público tendo em vista decidir sobre o destino dos recursos públicos através de critérios definidos pelo COP (Conselho do Orçamento Participativo). Além do recorte por regiões, o OP é também operacionalizado através de plenárias temáticas estando em vigor cinco delas, desde 1994 : Circulação e Transporte; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano; Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer. O OP

As discussões e decisões sobre os destinos dos recursos públicos são processuais, no sentido de envolverem diversos encontros e debates. O primeiro momento desse processo está plasmado nas Reuniões Preparatórias de Discussões as quais reúnem os moradores em cada uma das 16 regiões, e os cidadãos porto-alegrenses no caso das discussões temáticas. Nas plenárias das Reuniões Preparatórias, a Prefeitura Municipal presta contas do Plano de Investimento do ano anterior e apresenta os critérios e métodos para o ano seguinte. O governo ainda apresenta o seu Plano Plurianual para debate com a comunidade. O segundo momento do processo é dado pelas Plenárias Regionais e Temáticas. Este momento tem características de Assembléia, com as comunidades elegendo as prioridades temáticas, definindo o número de delegados e votando na escolha dos novos Conselheiros. O terceiro momento é o de hierarquização das demandas (das intervenções definidas pelas comunidades) , através do colegiado eleito pelas comunidades. Completa-se, então, o Fórum de Delegados em cada uma das regiões e temáticas.

A consolidação do processo requer compatibilizar os recursos disponíveis com as prioridades de serviços e obras (demandas) que são escolhidas, e que são apontadas pelos órgãos do governo. É o Conselho do Orçamento Participativo que elabora e define o Plano de Investimentos e também discute a Proposta Orçamentária, aprovando-a antes que seja enviada à Câmara de Vereadores. Em cada região e temática são eleitos dois titulares, totalizando 32 nas regiões e 10 nas temáticas. Integram também o Conselho um representante da União das Associações de Moradores (UAMPA) e um do Sindicato dos Municipários (SIMPA). O governo possui ainda dois representantes, sem direito a voto. Todos os conselheiros têm seus respectivos suplentes. Os delegados são o elo entre conselheiros e a população. Sua função é acompanhar e fiscalizar os investimentos propostos. O Conselho tem reuniões ordinárias semanais e o Fórum de Delegados, mensais.

Os recursos para investimentos na cidade são divididos de acordo com os seguintes critérios: carência do serviço ou infra-estrutura urbana na região; população total da região; e prioridade escolhida pela região. A esses critérios são atribuídas notas e pesos, o que permite montar uma grade com todas as regiões e com os investimentos que nelas serão feitos.

Após o processo de reuniões ocorrido nas estruturas temáticas e nas regiões e a constituição do Fórum de Delegados e do Conselho Municipal, começa a formatação final do Orçamento do Município e do Plano de Investimentos. Em primeiro lugar, o conjunto dos órgãos do Governo participam das reuniões do Conselho Municipal para discutir obras, seus custos e viabilidade técnica. De posse dessas informações, os conselheiros e delegados estabelecem novos debates com as comunidades. Em seguida o Executivo apresenta para os conselheiros, de forma detalhada, uma proposta orçamentária, incluindo todos os itens de receita e despesa. Definidos os grandes números do orçamento, passa-se, então, à definição do Plano de

“

Investimentos, conforme os critérios enumerados acima. Cruzando estes critérios e discutindo com a população é, então, definido o investimento e as obras para cada região, às quais se somam as obras setoriais e de interesse de toda a cidade, propostas pelas estruturas temáticas e pelo próprio governo. O Plano de Investimentos é, portanto, o resultado de demandas regionais, de reivindicações setoriais e de propostas de natureza geral relacionadas ao planejamento estratégico da cidade. Ao final do processo, o Plano de Investimentos é submetido à aprovação do Conselho do Orçamento Participativo.

Além do Orçamento Participativo, há outros instrumentos de participação popular no âmbito da política habitacional, a saber: (i) o Congresso da Cidade e, (ii) Conferencia Municipal de Habitação.

O Congresso da Cidade é um fórum para a discussão de assuntos estratégicos da cidade, organizado de forma a possibilitar a participação mais ampla e representativa possível dos cidadãos. No III Congresso da Cidade, realizado em 1999/2000, na área de habitação, foram debatidas proposições de consolidação e aprofundamento das políticas existentes. Em outubro de 2003, será realizado o IV Congresso da Cidade com o Tema “Democracia e Gestão do Estado”. O Congresso está dividido em três Grupos Temáticos, sendo os seguintes: 1- Mecanismos da Democracia Participativa; 2 A Construção da Democracia; 3 Estrutura Administrativa, Gestão Pública e Participação Popular.

Conferencias Municipais de Habitação : por iniciativa do DEMHAB e do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação - COMATHAB, foi realizada em outubro de 1997 a 1ª Conferência Municipal de Habitação – COMHAB. Ela foi precedida por oito pré-conferências regionais, nas regiões do Orçamento Participativo, e sete pré-conferências setoriais, nas quais foram escolhidos os 350 delegados para a Conferência propriamente dita, bem como debatidas as diversas questões da moradia, encaminhadas em forma de propostas para a Conferência. As conclusões da 1ª COMHAB são um referencial importante na elaboração da Política Habitacional do município de Porto Alegre, servindo de orientação para as ações desenvolvidas pelo DEMHAB em conjunto com a comunidade organizada. Dando sequência à 1ª COMHAB, o DEMHAB, juntamente com o COMATHAB realizou, em julho de 1999, o Encontro Municipal de Habitação, tendo como objetivo a reavaliação das deliberações da Conferência. Este evento também tratou dos entraves e problemas da Política Habitacional de Porto Alegre, deliberando encaminhamentos de questões importantes, como a inclusão no Plano Diretor da Concessão do Direito Real de Uso – CCDRU.

E. Aspectos Jurídicos

Na década de 90, o Município de Porto Alegre deparou-se com a possibilidade de obtenção de um financiamento internacional para a implementação de uma importante obra viária prevista no primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre – a 3ª Perimetral.

Iniciados os estudos e projetos necessários à contratação do financiamento, buscou-se avaliar estimativamente o custo das desapropriações, pois arcar financeiramente com a aquisição das áreas necessárias à execução da obra constituiria a contrapartida do Município, no contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A estimativa feita em 1996 apontava para um montante de R\$56.000.000,00, valor de desembolso considerado bastante elevado para as receitas municipais. Iniciaram-se estudos de alternativas de aquisição e estratégias de abordagem, visando reduzir ao máximo o impacto tanto financeiro como social dessas aquisições, envolvendo em torno de 800 terrenos, onde funcionam aproximadamente 4.000 economias (apartamentos, lojas, conjuntos comerciais, etc.).

A idéia principal era a busca de soluções negociadas, sempre que possível, reduzindo-se ao máximo as possibilidades de litígio.

As negociações vêm sendo conduzidas pelo Escritório de Aquisições da 3ª Perimetral, órgão instituído pela Administração Municipal para gerir as aquisições das áreas necessárias para a implantação dessa via, hoje incumbido das aquisições relativas a outros projetos e denominado Assessoria para Aquisições Especiais de Imóveis, na nova estrutura da Secretaria Municipal da Fazenda.

As atividades desenvolvidas nesse Escritório de Aquisições são caracterizadas pela participação de profissionais de diferentes áreas, cujos conhecimentos específicos e esforços somados têm resultado no produto desejado. Não é por acaso que a multidisciplinariedade seja a marca diferencial dessa experiência exitosa, já que o urbanismo é uma área de conhecimento marcadamente multidisciplinar. Daí por que o enfoque técnico não pode prescindir do jurídico, o qual, mormente tratando-se de administração pública, deve orientar a atuação do gestor público na utilização dos instrumentos legais pertinentes ao urbanismo, tendo por objetivo o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, ou, em outras palavras, buscando a ordem urbanística com justiça social.

No que diz respeito à 3ª Perimetral, os imóveis atingidos, em sua imensa maioria, constituem parcelas frontais dos terrenos, com as seguintes características: a) pequenas parcelas atingidas; b) benefício imediato com a obra para os proprietários (valorização do entorno); c) recomposição das benfeitorias do imóvel atingidas. Como a previsão de alargamento viário data do início da década de 40, em sua maioria sobre vias já existentes (apenas alargamento) são reduzidos os casos de edificações atingidas.

A primeira opção de indenização, em qualquer situação, é a transferência de potencial construtivo, pois o BID concordou que, para efeitos de contrapartida, pudesse o Município utilizar-se das várias modalidades de indenização previstas na legislação municipal. Elegeu-se, assim, a permuta por índice construtivo como a modalidade preferencial de aquisição amigável das parcelas atingidas.

Também foi levada em conta a questão das benfeitorias atingidas, pois as experiências anteriores davam-nos conta de que a reconstrução de muros, passeios, gradis, etc. muitas vezes poderia ter peso para que uma negociação amigável se estabelecesse. Assim, a possibilidade do Município arcar com a reconstrução dos acessos e muros foi considerada e incluída no orçamento. Vale lembrar que a permuta por índice construtivo devolve a capacidade de edificação ao terreno remanescente, mas não indeniza os prejuízos com a perda dessas benfeitorias.

Uma das maiores preocupações dos técnicos envolvidos com o desafio de adquirir uma quantidade tão grande de imóveis, cujos proprietários possuíam uma gama tão variada de poder aquisitivo, era o prazo para essas aquisições.

O BID exigia a posse formal dos imóveis de cada trecho antes de autorizar o início das obras. Assim, os prazos para aquisição deveriam coordenar-se com as etapas de obras, e a elas estiveram sempre subordinados.

Tendo em foco que o trabalho do Escritório de Aquisições visa às soluções negociadas, a permuta por índice não é imposta aos proprietários, que podem recusá-la. Nesse caso, o Poder Público deverá editar o decreto de declaração de utilidade pública da área e promover a sua desapropriação, seja administrativa, mediante escritura pública, seja judicial, mediante a ação própria, pagando a indenização em dinheiro. Em qualquer situação, são necessárias avaliações dos valores de mercado das parcelas atingidas, o que vem sendo feito pelos setores técnicos competentes do Município de Porto Alegre.

A transmissão das áreas desapropriadas ao Poder Público reveste-se de compulsoriedade, pois na desapropriação o proprietário somente pode discutir o preço, além de vício do processo judicial (art. 20, do Decreto-lei nº 3.365/41).

Ao ajuizar a ação de desapropriação, o Município de Porto Alegre formula alegação de urgência e pede autorização para depósito da quantia ofertada como indenização e a sua consequente imissão provisória na posse da área exproprianda.

Na nossa experiência, em aproximadamente 85% dos casos foi deferida desde logo a imissão provisória do Expropriante na posse da área objeto da desapropriação, condicionada ao depósito da quantia ofertada na inicial, apurada em laudo trazido com a inicial da ação de desapropriação.

Nos demais casos, duas situações ocorreram. Na primeira, o Juiz manda intimar o Expropriado, para que em cinco dias manifeste concordância com o preço ofertado, ou apresente impugnação. Apresentada impugnação, é designado Perito para fazer avaliação expedita (prazo de cinco dias) da área, a fim de determinar o valor do depósito prévio. No segundo caso, o Juiz desde logo entende que deve ser feita a avaliação prévia judicializada, determinando a sua realização. Essas decisões são agraváveis, assim como também é passível de interposição de agravo, pelo Expropriado, aquela que defere desde logo o depósito e a imissão. Cumpre dizer, portanto, que há entendimento jurisprudencial, segundo o qual o valor a ser depositado pelo Expropriante, para obtenção de sua imissão provisória na posse do bem expropriado, deve ser apurado mediante arbitramento judicial prévio.

O que se defende é que esse entendimento não se ajusta à orientação jurisprudencial firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, e, mais, reveste-se de inquestionável potencialidade lesiva apta a vulnerar de maneira grave o interesse público.

No RE nº 185.933-SP, Relator para o acórdão o Min. Moreira Alves, foi confirmada a integral constitucionalidade do art. 15 e seus parágrafos do Decreto-lei nº 3.365/41; assim como no RE nº 216.717-SP, Relator o Min. Maurício Corrêa, em acórdão assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. EXIGÊNCIA DO PAGAMENTO PRÉVIO E INTEGRAL DA INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15 E PARÁGRAFOS DO DECRETO-LEI Nº 3.365/41. PRECEDENTE.

O Plenário desta Corte declarou a constitucionalidade do art. 15 e parágrafos do Decreto-lei nº 3.365/41 e afastou a exigência do pagamento prévio e integral da indenização, para ser deferida a imissão provisória na posse do bem expropriado.

Recurso Extraordinário conhecido e provido.”

Na esteira desse entendimento, oriundo da Corte que é a guardiã maior da constitucionalidade das leis, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado vem pautando seus julgamentos, do que são exemplos o Agravo de Instrumento nº 70001025733, julgado em 14/06/00, tendo como Relator o douto Des. Araken de Assis; e o Agravo de instrumento nº 70003902764, mais recentemente julgado, em 03/04/2002, Relator o ilustrado Des. João Carlos Branco Cardoso, cujo acórdão é assim ementado:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. ADMISSIBILIDADE.

O art. 15 e parágrafos do Decreto-Lei nº 3.365/41 se encontra recepcionado pela Carta Política, que condiciona a desapropriação por utilidade ou necessidade públicas à prévia e justa indenização do expropriado, de acordo com o STF. No caso da imissão antecipada na posse, assim, desnecessário o expropriante apurar tal valor mediante arbitramento judicial prévio. AGRAVO PROVIDO.

A par disso, alega-se, também, que não há risco de prejuízo ao Expropriado, uma vez que, constatada, no momento processual oportuno, eventual diferença sobre o *quantum* da indenização, haverá a devida

complementação ao final. Para compensar o proprietário pela perda da posse e a disponibilidade do bem ao Expropriante, desde a imissão provisória, existem os juros compensatórios, que incidem sobre o valor da indenização. Neste ponto, é válido lembrar que muito nos favorece o argumento que o Expropriado nada tem a temer no que diz com a solvabilidade do MUNICÍPIO, pois este tem pautado seu agir pela rigorosa pontualidade no pagamento dos débitos resultantes de decisões judiciais, diferentemente de muitos outros entes públicos, alguns deles tendo sofrido, inclusive, pedidos de intervenção pelo não pagamento de precatórios.

Outro ponto que tem sido favorável ao Município, e não deixou de ser percebido pelo Judiciário, é a credibilidade dos laudos de avaliação elaborados pelos técnicos de Município, em muitos casos confirmados pelos Peritos designados para produção da prova técnica, nas ações em que os proprietários discordaram do valor de indenização proposto. Diga-se que, por exigência do contrato com o BID, a metodologia empregada, bem como os valores obtidos nos respectivos laudos de avaliação foram objeto de auditoria executada por empresa habilitada em Engenharia de Avaliações.

Por fim, cabe uma reflexão sobre a natureza da desapropriação, que, além de ser um instrumento administrativo válido e necessário, deve também ser entendido como um instrumento político, no sentido da realização das políticas públicas. Se, de um lado, cada vez mais, os direitos do indivíduo reclamam proteção, de outro, deve esse indivíduo estar consciente do ônus social que recai sobre o direito individual de propriedade, do qual resulta que o objeto da propriedade privada não é insubstituível ou inexpugnável ao interesse da coletividade. A conclusão é que a desapropriação há que ser vista como uma imposição da vida organizada em sociedade, constituindo uma forma de participação do cidadão nos encargos e na gestão da coisa pública, com vistas à melhoria das condições de vida da coletividade.

E 1. Dilemas da aplicação da desapropriação de áreas para uso público

No que concerne à possibilidade de equiparação (tratamento isonômico) entre os proprietários e os ocupantes das áreas, importa salientar, desde logo, que é sempre assegurada a indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis aos possuidores de boa-fé, ou seja, mesmo não sendo lítimo proprietário da área, o possuidor terá direito à indenização pelas benfeitorias levadas a efeito (desde que estas sejam para facilitação do uso do imóvel, para sua conservação ou, até mesmo, para evitar que este se deteriore).

A jurisprudência brasileira entende que a posse é indenizável. Assim, além do proprietário, o possuidor também deve ser indenizado. A matéria foi examinada no parecer da PGM 961/96, de lavra do procurador Sergio Völker, assim ementado: “Desapropriação. A existência de posse “ad usucapionem”, por vários anos, gera a desvalorização do valor do imóvel em relação ao proprietário, devendo os possuidores serem citados no processo expropriatório. Os possuidores têm direito a indenização. Instrumento adequado para a Regularização Fundiária da Vila Cavallhada.” No parecer em epígrafe foi colacionada farta jurisprudência dando conta da possibilidade de indenização dos posseiros. No caso deste projeto, considerando que há diversas situações de posse, há de ser analisado esta situação, a fim de pagar a quem é devido, bem como possibilitar a indenização dos posseiros.

No que pertine “aos caminhos jurídicos e procedimentos operacionais para que as famílias ocupantes possam ter o mesmo tratamento que as famílias proprietárias”, vale destacar que há duas formas de aquisição da propriedade, quais sejam: (1) mediante ação declaratória decorrente de ação de usucapião ou (2) mediante regular contrato de compra e venda a ser formalizado entre o Departamento Municipal de Habitação e as famílias que comprovadamente, possuam precárias condições socioeconômicas (requisito a ser demonstrado em competente inquérito social); não sejam proprietárias de outros imóveis; tenham higidez financeira para fazer frente aos encargos da aquisição.

Cumpra sinalar que há permissivo legal – artigo 17, I, “f”, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – para a alienação, no seguinte sentido: “A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...) I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (...) f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos da ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim; (...)”

Acerca da exigência de lei autorizadora, impende observar que, a princípio, o DEMHAB estaria dispensado deste requisito, tendo em conta o fato de que a Lei que o instituiu (Lei n. 2902/65) já contém, implicitamente, a autorização requisitada; não estando dispensado, contudo, dos demais requisitos legais (em especial, a avaliação) e sociais (conforme acima referidos).

Impõe ainda dizer que o Estatuto da Cidade, nos artigos 25 a 27 previu o DIREITO DE PREEMPÇÃO, que é o direito de preferência do Poder Público para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Como se trata de projeto para ser executado ao longo dos anos e envolve uma área significativa da cidade, recomendamos utilizar o instituto da preempção desde já, a fim de ir constituindo uma reserva fundiária que possibilite a realocação das pessoas cuja necessidade se imponha. Para tanto, necessário lei municipal delimitando a área que incidirá o direito de preempção, bem como a fixação de prazo para sua vigência, período no qual todas as alienações na área objeto da preempção deverão ser precedidas de oferta para o Poder Público.

E.2 Direito de propriedade

A concessão real de uso é um instituto previsto na legislação municipal de Porto Alegre (Lei Orgânica do Município, Leis Complementares 242, 252 e 445) que possibilita a regularização das áreas de propriedade pública municipal ocupadas por população de baixa renda e desde que os ocupantes não sejam proprietários de outro imóvel. Garante, portanto, o direito no imóvel onde as pessoas residem. Nas hipóteses de necessidade de utilizar aquele imóvel para finalidade pública (vias públicas, por exemplo) cabe a realocação ou a decorrente indenização, em função de ser o direito subjetivo daquele que faz jus a concessão. Para realocação de pessoas que residiam em área privada não há condição legal que o instrumento utilizado seja a concessão.

Cumpra informar que a concessão de direito real de uso é prevista na Lei Orgânica Municipal, bem como em Legislação Complementar e Ordinária nos âmbitos municipal e federal. A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO objetiva o atendimento às pessoas que residem em habitações consideradas de “interesse social” e, cujas famílias possuam renda total de 0 - 5 (zero a cinco) salários-mínimos, dentre outros requisitos de avaliação socio-econômica analisados pelo Poder Público.

A contra-prestação dos concessionários à municipalidade – contribuição social, varia de acordo com a renda auferida pela entidade/grupo familiar.

O referido pagamento mensal, posteriormente ao recolhimento, reverte ao Fundo Municipal de Desenvolvimento, o qual repassa aquela verba com vistas à implementação, qualificação e desenvolvimento de políticas públicas em Porto Alegre.

O instrumento que formaliza a CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO se caracteriza, lato sensu, pela **intransferibilidade, pessoalidade, onerosidade**. A **intransferibilidade** cinge-se à

“

limitação do concessionário quanto á disponibilização do bem a terceiros - a qualquer título (oneroso ou gratuito).

No entanto, cumpre registrar a excepcionalidade da referida regra, eis que o Poder Público assegura e reconhece a alteração da titulariedade do concessionário , ***causa mortis*** , garantindo ao grupo/entidade familiar do beneficiário a permanência na unidade habitacional disponibilizada , respeitando a ordem de sucessão hereditária prevista na Legislação Substantiva Civil.

Seguindo-se a verificação das particularidades da C.D.R.U., exsurge a **pessoalidade** '*stricto sensu*', eis que a CDRU é deferida aos munícipes que efetivamente preencham os critérios socio-econômicos estabelecidos pela municipalidade, cujos pleitos são analisados de forma individual.

A **onerosidade** , limita-se ao pagamento da contribuição social , a qual já fora abordada, SMJ, de forma satisfatória nesta elaboração.

A título ilustrativo, cumpre declinar a EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS da Lei nº 242/91 que, de forma sintética e cristalina , configura-se esclarecedora quanto às motivações que ensejaram e culminaram com a adoção do instituto da CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO em nível municipal.

CDRU - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Reconhecendo o déficit habitacional e o empobrecimento da população, o legislador , sensível ao direito à moradia, propôs projeto de Lei Complementar , visando a regulamentação da concessão de direito real de uso conferida aos ocupantes de áreas públicas municipais , nos termos do Artigo 1º do Ato das Disposições Orgânicas Gerais e Transitórias da lei Orgânica Municipal.

A Lei Complementar nº 242/91, alterada pela Lei Complementar Municipal nº 251/91, teve a intenção de reconhecer uma situação de fato, ou seja, a possibilidade de buscar a regularização da posse das áreas públicas ocupadas, antes de 31 de janeiro de 1989, bem como sua crescente urbanização, reconhecendo às comunidades integrantes destes núcleos, o direito á cidade.

Dito instrumento, da forma como concebido, não permite que o solo , a ser utilizado para moradia , torne-se objeto de especulação, evitando a venda do terreno pelo concessionário e, por consequencia, a concentração da propriedade, bem como o estímulo a novas ocupações irregulares.

Embora a Lei Complementar admita a regularização de áreas públicas ocupadas, nos termos do art. 1º da ADOGT (Lei Orgânica Municipal), houve a preocupação de se estabelecer algumas restrições quanto á regularização das mesmas , quais sejam : resguardo das áreas definidas no PDDU como de interesse ambiental, bem como as inaptas ao uso residencial, as áreas de uso comum e especial já com construção iniciada e as áreas públicas já urbanizadas ou edificadas anteriormente à ocupação.

Esta Lei buscou definir padrões a serem utilizados no que diz respeito às dimensões dos lotes, a fim de atender a condições dignas de habitabilidade. Igualmente, ao considerar a existência de áreas de ocupação muito densas, ou mesmo, outras, cujas condições geológicas e topográficas não

permitem sua utilização para habitação, a legislação procurou assegurar o direito de morar a seus ocupantes em outras áreas municipais.

Ainda, no tocante ao uso da propriedade, ficaria o concessionário obrigado a observar a seguinte condição: não poderia transferi-la para terceiros, sob pena de perda do direito.

Desta forma foi aprovada a lei, buscando na essência, a implementação de uma política justa de uso e ocupação do solo na nossa cidade.

Em 1997, considerando os apelos das comunidades , após a realização do seminário, que teve como pauta a discussão da Lei 242/91, foi proposta uma alteração na Lei. O projeto de alteração visava que os moradores pudessem realizar a transferência onerosa do direito a concessão, desde que observado o critério baixa renda. Esta alteração foi encaminhada , tendo em vista os anseios das pessoas , que muitas vezes ficavam adstritas às áreas de ocupação original, mesmo que necessária sua realocação, por não possuírem condições financeiras para buscar uma nova opção de moradia. A intenção era oportunizar estes deslocamentos, sem que as áreas de ocupação consolidada perdessem sua finalidade social.

A Lei Complementar nº 445/2000, publicada no DOPA em 25.04.2000e pendente de Decreto Regulamentador, altera a Lei Complementar nº 242/91 , possibilitando a cessão onerosa dos direitos aquisitivos, viabilizando a transferência da Unidade Habitacional, bem como determina a ordem de preferência no caso de morte do concessionário.

Finalmente, é oportuno que se diga que a Concessão de Direito Real de Uso , que tem origem na Cessão do Direito Real de Uso entre particulares, instituto de Direito Civil trazido à Administração Pública através do Decreto lei nº 271/67 e consolidado, com pioneirismo, em nossa Legislação Municipal pela Lei Orgânica Municipal, consubstanciada pela Lei Complementar 242/91 e suas alterações , há de sofrer as adaptações necessárias no sentido de alcançar maior efetividade e garantia aos concessionários.

Neste diapasão, impõe-se a transcrição específica de alguns dispositivos legais atinentes à CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO e sua aplicação junto à municipalidade, os quais dispõem, *in verbis* :

Art. 1º . Aos ocupantes de área de propriedade do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista , não urbanizada ou edificada anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31 de janeiro de 1989 e que não sejam proprietários de outro imóvel, será concedido o direito real de uso conforme regulamentação em lei complementar a ser votada até sessenta dias da promulgação da Lei Orgânica.

<p>§ 1º - É vedada a transferência do direito real de uso para terceiros. (Lei Orgânica do Município de Porto Alegre- Ato das Disposições Orgânicas Gerais e Transitórias)</p>
--

<p>Art. 5º . O Direito Real de Uso será individualizado, preservando formas coletivas de titulação e organização do espaço territorial , e concedido pelo prazo de trinta anos, prorrogado sempre que necessário.</p>

<p>(...)</p>

“

§5º . A concessão de Direito Real de Uso resolver-se-á antes de seu termo em favor da administração municipal , se o beneficiário transferir, ceder o imóvel a terceiros a qualquer título, ou tornar-se proprietário de imóvel.

(...)

§ 9º. O beneficiário do direito à concessão de uso poderá vender a unidade habitacional construída com mão de obra própria a terceiros, mediante assinatura de um distrato da Concessão de Direito Real de Uso;

§10. O comprador da unidade habitacional , para que seja beneficiado com a Concessão do Direito Real de Uso do terreno, deverá enquadrar-se no requisito baixa renda, nos termos desta lei.

§11 . A unidade habitacional não poderá ser vendida a proprietário de imóvel ou quem tenha Concessão de Direito Real de Uso;

§12. Quando se tratar de unidade habitacional construída pelo Município, o concessionário poderá optar pela sua compra, mediante assinatura de um contrato padrão de financiamento, abatido, para efeitos de cálculo , o valor pago durante o período de uso, devidamente atualizado.

§ 13. Na situação prevista no parágrafo anterior, será admissível a transferência do contrato de financiamento da unidade habitacional para terceiros, transcorrido, no mínimo, um terço do prazo contratual, mediante assinatura de distrato da Concessão do Direito Real de Uso, por parte do beneficiário.

Conforme noticiado nesta peça e, considerando-se a previsão legal de possibilidade de alienação da unidade habitacional surgiu, então, a necessidade de regulamentação da referida venda.

Aliás, informamos nesta oportunidade que o Poder Executivo Municipal encontra-se em fase final de formatação daquele normativo, o qual tem previsão de publicação para os próximos 30 (trinta) dias sob a forma de Decreto Regulamentador.

A comercialização da unidade habitacional , inclusive trouxe à ordem do dia, uma série de questões suscitadas quanto à possibilidade e viabilidade legal de implementação, tendo encontrado guarida a referida normatização no instituto do " direito de superfície " introduzido em nosso ordenamento pelo Novo Código Civil e pelo Estatuto da Cidades.

Assim, concluiu-se pela possibilidade da aludida venda através do reconhecimento e **concessão do direito de superfície** que, segundo doutrina, é direito real autônomo, temporário ou perpétuo, de fazer e manter construção ou plantação sobre terreno alheio.

O **direito de superfície**, conceitualmente, consiste na propriedade separada do solo, decorrente da aquisição feita ao dono do solo de construção ou plantação nele já existentes.

Este instrumento pode ser utilizado para fins de regularização fundiária - em casos de área urbana de propriedade do Poder Público facultando , à municipalidade, a possibilidade de conceder a população beneficiária da urbanização e regularização, o **direito de superfície** para fins de

“

moradia.

No **direito de superfície**, ao conceder o direito de construir em solo alheio, configurada está a alienação da propriedade da construção e não do solo. Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se sua propriedade, configurando a separação do direito de construir do direito de propriedade.

Considerando-se, por derradeiro, o ineditismo do tema, transcrevemos abaixo, entendimentos de Ilustre Doutrinador Pátrio que se manifesta, com invulgar brilhantismo e precisão, acerca do "Direito de Superfície" da seguinte forma: "O direito de superfície, introduzido no novo Código Civil, irá substituir com vantagem o regime da enfiteuse. Diferentemente da enfiteuse, a superfície é instituto de origem exclusivamente romana. Decorreu da necessidade prática de se permitir a construção em solo alheio, principalmente sobre bens públicos. Os magistrados permitiam que comerciantes instalassem tabernas sobre as ruas, permanecendo o solo em poder do Estado. Entre particulares, o instituto estabelecia-se por contrato. É consagrado como direito real em coisa alheia na época clássica. Permitia-se a plena atribuição do direito de superfície a quem, sob certas condições, construísse em terreno alheio. Assim, passou-se a permitir que o construtor tivesse obra separada do solo. No entanto, sob o ponto de vista romano, o direito de superfície somente era atribuído a construções, não se aplicando às plantações em terreno alheio. O instituto não foi introduzido no Código Civil francês, pois era visto como forma de manutenção da propriedade feudal.

O Código Civil português atual, uma vez abolida a enfiteuse, conceitua a superfície como "faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou nele fazer ou manter plantações" (artigo 1.542). O objetivo é mais amplo do que na enfiteuse, permitindo melhor utilização da coisa. O proprietário do solo mantém a substância da coisa, pertencendo-lhe o solo, no qual pode ter interesse de exploração ou utilização do que dele for retirado. Tem esse proprietário, denominado fundeiro, a fruição do solo e do próprio terreno enquanto não iniciada a obra ou plantação pelo direito lusitano. O superficiário tem direito de construir ou plantar. O fundeiro tem também a expectativa de receber a coisa em retorno com a obra.

No nosso sistema somente se permite a modalidade temporária, não podendo ser direito perpétuo, como na legislação lusitana. O direito de superfície é instrumento técnico-jurídico propulsor do fomento da construção, tão necessário, sobretudo nos grandes centros populacionais, onde a carência habitacional é problema constante.

Alguns aspectos marcantes podem ser destacados nesse instituto, que é altamente complexo: a) há um direito de propriedade do solo, que necessariamente pertence ao fundeiro; b) há o direito de plantar ou edificar, o chamado direito de implante; e c) há o direito ao cânon, ou pagamento, se a concessão for onerosa. Após implantada, há que se destacar a propriedade da obra, edificação ou construção, que cabe ao superficiário; a expectativa de aquisição pelo fundeiro e o direito de preferência atribuído ao proprietário ou ao superficiário na hipótese de alienação dos respectivos direitos.

O Código Civil de 2002 aboliu a enfiteuse, introduzindo o direito de superfície gratuito ou oneroso (artigos 1.369 a 1.377), estabelecendo, no entanto, obrigatoriamente o prazo determinado. É vedada a modalidade perpétua. Não se confunde os prazos indeterminados com a perpetuidade,

que entre nós é proibida. O pagamento devido ao proprietário, que pode ser periódico ou não, denomina-se "cânon superficiário".

Cuida-se também de direito real limitado sobre coisa alheia, que apresenta inegáveis vantagens sobre a enfiteuse, embora com muita analogia com esta. Permite a nova lei, de forma mais eficiente, que o proprietário atribua a alguém a conservação de seu imóvel, por determinado prazo, mais ou menos longo, sem que o proprietário tenha o encargo de explorá-lo pessoalmente ou mantenha ali constante vigilância contra a cupidez de terceiros. Nesse aspecto se aproxima muito da finalidade originária da enfiteuse.

Dispõe o artigo 1.369 do novo código: "O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis". Parágrafo único: "O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão".

Trata-se, portanto, de uma concessão que o proprietário faz a outrem, para que utilize sua propriedade, tanto para construir como para plantar. O Código Civil de 2002 se refere apenas ao direito de o superficiário construir ou plantar, não mencionando o direito correlato, mencionado pelo código português, qual seja, o de manter no local as plantações ou construções já existentes. Parece-nos que é inafastável também essa possibilidade em nosso direito, por ser da natureza do instituto, não havendo razão para a restrição. Desempenha importante função social não só quem constrói e planta, mas também quem mantém plantações ou construções já existentes no terreno de outrem.

Veja, por exemplo, a situação de um prédio inacabado que o superficiário se propõe a terminar. Trata-se do que a doutrina lusitana denomina direito de sobrelevação, que não contraria nossa legislação. Nesse sentido se coloca também o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que, paralelamente, disciplina também o direito de superfície de imóveis urbanos, trazendo problemas de interpretação.

Dá-se o nome de "implante" à obra ou plantação que decorre do direito de superfície, como já referimos. O contrato que lhe dá origem somente gera efeitos pessoais entre as partes. A eficácia de direito real somente é obtida com o registro imobiliário. Como regra geral, o superficiário não pode se utilizar do subsolo no nosso sistema do Código Civil, salvo se essa utilização for inerente ao próprio negócio, como, por exemplo, a exploração de argila para fabricar tijolos. É conveniente que os interessados sejam claros no pacto a esse respeito.

O Estatuto da Cidade, aqui citado, atravessou o Código Civil, pois são leis da mesma época, porque também disciplina o direito de superfície nos artigos 21 a 23. Tal obriga o intérprete a definir a aplicabilidade de ambos diplomas legais sobre a mesma matéria, pois há detalhes que não se identificam. Esse estatuto entrou em vigor noventa dias após a sua publicação, portanto antes do novo Código Civil. É de se perguntar se, no conflito de normas, o novo código, como lei de vigência posterior, derrogará os princípios do estatuto. Se levarmos em conta a opinião por nós defendida no sentido de que o Estatuto da Cidade institui um microssistema, tal como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei do Inquilinato, e que, portanto, sob essa ótica, vigorará sobranceiro, em princípio, sobre as demais leis, ainda que posteriores. A matéria, no entanto, é polêmica e longe

está da unanimidade. O desleixado legislador, para dizer o mínimo, poderia ter facilmente dado uma diretriz e não o fez. “

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Com relação à relocalização das comunidades , as quais serão transferidas em decorrência da intervenção da municipalidade, cumpre informar que os projetos implementados vêm obedecendo requisitos rigorosos quanto aos referidos deslocamentos das famílias:a) *manutenção dos grupos familiares no local onde residem*;b) em caso de impossibilidade, *transferência para locais próximos aos que atualmente habitam , com vistas a prevenção de impactos com a relocalização (dificuldades de adaptação social e econômica)*.

No entanto, o apontamento específico de eventual solução depende de avaliação conjunta e ampla com relação: a) Abrangência do PAC (nº de pessoas que serão beneficiadas e b) Estudo conjunto das Secretarias Municipais quanto à localização dos beneficiados.Imprescindível, assim, a análise da viabilidade de utilização das áreas passíveis de intervenção e, em caso de inviabilidade apontamento de glebas disponíveis , na região , para fechamento do esboço de projeto habitacional.

Após análise prévia, premente é a avaliação das áreas e, se for o caso, aquisição ou desapropriação por via judicial pelo Município de Porto Alegre. Em qualquer dos casos, recomenda-se a legitimação do DEMHAB, mediante transferência do domínio ou cessão, para que possa gerenciar as obras , bem como encaminhar os procedimentos relativos à ocupação/transferência e contratação dos imóveis.

A contratação dos imóveis disponibilizados poderá ser feita através de CDRU-concessão de direito real de uso ou compra e venda gizando-se que, para ambas as formas de avença, não há impedimento jurídico-formal.

No entanto, impõe dimensionar e avaliar o perfil econômico-financeiro dos beneficiários que, em geral, são bastante pobres, não possuindo condições de, imediatamente, efetivar desembolsos para compra dos imóveis.

Há no Legislativo local Projeto de Lei, tramitando, que trata da possibilidade de compra do imóvel objeto de CDRU, após 10(dez) anos de concessão, mediante financiamento em até 240 meses.

Assim, considerando-se que a comunidade afetada é, preponderantemente, de baixa renda e sendo disponibilizadas "habitações de interesse social", recomenda-se, nestes casos, a CDRU. A AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE É ADMITIDA AOS BENEFICIARIOS QUE COMPROVEM POSSUIR CAPACIDADE ECONÔMICA

Todavia, como a relocalização é para área pública, na hipótese de utilizar outro instrumento, há necessidade de lei municipal autorizando a forma de alienação, salvo se considerada a hipótese de compra e venda através do Departamento Municipal de Habitação.

E.3 Alternativas de relocalização marco normativo

“

A legislação brasileira, interpretada em consonância com a legislação específica de Porto Alegre, já prevê a possibilidade de utilização de recursos públicos para (a) reassentamento, (b) indenização, (c) urbanização da área ocupada. Todavia, para a hipótese de INDENIZAÇÃO ASSISTIDA há necessidade de remessa de projeto de lei ao Legislativo, pois se configura em matéria que inexiste regramento a respeito. Entendemos, que havendo previsão na legislação municipal nenhum óbice haverá a sua aplicação.

Pondera-se, porém, óbice imposto, no caso da indenização assistida, pelo mercado imobiliário regular de Porto Alegre que apresenta padrões econômicos bastante elevados. A terra é muito cara, impossibilitando a equivalência entre ocupação irregular e realocização regular.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Com relação à relocalização das comunidades, as quais serão transferidas em decorrência da intervenção da municipalidade, cumpre informar que os projetos implementados vêm obedecendo requisitos rigorosos quanto aos referidos deslocamentos das famílias:

manutenção dos grupos familiares no local onde residem;

em caso de impossibilidade, transferência para locais próximos aos que atualmente habitam, com vistas a prevenção de impactos com a relocalização (dificuldades de adaptação social e econômica).

No entanto, o apontamento específico de eventual solução depende de avaliação conjunta e ampla com relação: a) Abrangência do PAC (nº de pessoas que serão beneficiadas e b) Estudo conjunto das Secretarias Municipais quanto à localização dos beneficiados. Imprescindível, assim, a análise da viabilidade de utilização das áreas passíveis de intervenção e, em caso de inviabilidade apontamento de glebas disponíveis, na região, para fechamento do esboço de projeto habitacional.

Após análise prévia, premente é a avaliação das áreas e, se for o caso, aquisição ou desapropriação por via judicial pelo Município de Porto Alegre. Em qualquer dos casos, recomenda-se a legitimação do DEMHAB, mediante transferência do domínio ou cessão, para que possa gerenciar as obras, bem como encaminhar os procedimentos relativos à ocupação/transferência e contratação dos imóveis.

A contratação dos imóveis disponibilizados poderá ser feita através de CDRU-concessão de direito real de uso ou compra e venda, gizando-se que, para ambas as formas de avença, não há impedimento jurídico-formal.

No entanto, impõe dimensionar e avaliar o perfil econômico-financeiro dos beneficiários que, em geral, são bastante pobres, não possuindo condições de, imediatamente, efetivar desembolsos para compra dos imóveis.

Há no Legislativo local Projeto de Lei, tramitando, que trata da possibilidade de compra do imóvel objeto de CDRU, após 10(dez) anos de concessão, mediante financiamento em até 240 meses.

Assim, considerando-se que a comunidade afetada é, preponderantemente, de baixa renda e sendo disponibilizadas "habitações de interesse social", recomenda-se, nestes casos, a CDRU. A aquisição da propriedade é admitida aos beneficiários que comprovem possuir capacidade econômica

F. Expectativas e Predisposições da População Afetada frente à Desapropriação de Imóveis e Relocalização

As expectativas e predisposição da população afetada foram analisadas, através dos dados coletados na pesquisa qualitativa realizada durante a Contagem Qualificada, e nas reuniões com as lideranças comunitárias.

Considerando-se o atendimento das comunidades nas modalidades de compensação definidas é possível afirmar que existem expectativas positivas quanto a intervenção, tendo as pessoas expressando vontade de permanecerem próximas aos locais de origem e de serem realocizadas para conjuntos habitacionais dotados de infra-estrutura completa. Embora haja predominância na preferência por tipologias de unidades habitacionais unifamiliares (80% das famílias da Região Cristal e 95% das famílias da Vila dos Sargentos expressaram este desejo), as comunidades reconhecem a dificuldade de disponibilidade de áreas livres, principalmente na Região Cristal, e sinalizam com a possibilidade de verticalização dos empreendimentos habitacionais.

Na região Cristal há um entendimento muito claro por parte das lideranças sobre os problemas decorrentes da implantação do PAC e a contribuição para a melhoria da qualidade de vida que o mesmo trará à população afetada. Mas as lideranças comunitárias também trazem preocupações quanto a desinformação da população, pois há ainda muito descrédito na realização do Programa, existe a certeza de que ao ser divulgado amplamente as informações, mais adeptos existirão, por acreditarem que haverá mais benefícios que prejuízos, já que a principal demanda da comunidade é a de permanecerem morando na região já é uma premissa do Programa.

Percebemos no desenvolvimento do trabalho, que as lideranças sentiram-se muito contempladas quando houve o esclarecimento que somente será feita indenização para famílias cujo imóvel alcance um valor patrimonial elevado, e que está em curso estudo para adoção da modalidade de indenização assistida, para complementarmos valores para famílias com moradia precária mas com interesse em não serem reassentadas.

Existe forte motivação para que se reorganize a comissão formada pela comunidade para acompanhar e contribuir com o andamento do Programa, assim como de ampliá-la em subcomissões nas próprias Vilas.

Há manifestações constantes sobre o tempo necessário para conclusão deste projeto, que requer atenção da comunidade, pois devido ao processo de participação já implantado pela administração municipal, existem demandas já conquistadas na área da habitação. Procuramos sempre tranquilizá-los de que há possibilidade de anteciparmos obras na região e estas serem consideradas como contrapartida dentro das exigências do BID.

Conta-se com o apoio da população sobre a necessidade de haver um controle para impedir a densificação das áreas afetadas. Dentro disso, procuramos salientar em nossos contatos, que a contagem qualificada já nos trouxe uma projeção do vulto dos recursos necessários para implantação do Programa, que deverá ser confirmada com a realização do levantamento socioeconômico. Sendo assim, temos sempre informado que qualquer aumento da população estimada poderá comprometer a qualidade dos projetos a serem realizados. Neste tema também há condição de formar parceria, inclusive porque interpretam como injusto oferecer o mesmo benefício da realocização ou indenização para moradores que chegarem a posterior na região, por isso há concordância com a necessidade de um trabalho de controle e fiscalização intensos.

Em mais de uma oportunidade já foram realizadas críticas quanto a tipologia de moradia popular oferecida pelo Departamento Municipal de Habitação, por isto algumas vezes foi vinculada a necessidade de acompanhar os projetos com a possibilidade efetiva da população intervir na elaboração do PAC. Avaliamos que por haver muito interesse em permanecer na própria região, e pois existe a consciência da escassez de áreas livres no entorno, haveria aceitação da possibilidade de verticalizar os projetos das unidades habitacionais, de forma a possibilitar o remanejamento, do maior numero possível de famílias afetadas dentro da região.

Na Vila dos Sargentos, que situa-se na Região Sul do município, houve, inicialmente, uma certa resistência ao Programa Integrado de Saneamento Ambiental – PISA – que inclui a realocização de famílias, bem como indenização. Tal resistência provem da falta de sucesso na busca de recursos através de um banco japonês, que retardou o início da implementação de ações que dessem conta de resolver a situação de risco hidrológico vivenciada pelas famílias que estabeleceram seus domicílios na Vila.

Outro ponto que dificultou a adesão da comunidade ao Programa foi o fato de a Prefeitura estar atrasada na execução das demandas que foram gravadas no Plano de Investimentos do Governo, por meio do Orçamento Participativo (compra de área e reassentamento). A comunidade também temia que a prefeitura, em conseguindo recursos externos, não executasse as demandas conquistadas através do OP. Elucidou-se, em reuniões na região, que a verba das demandas do OP seria utilizada como contrapartida para o financiamento BID, sem prejuízo algum para as famílias da Vila dos Sargentos.

Cumprir enfatizar que a demanda gravada através do OP corresponde à compra de área e construção de 181 lotes urbanizados com módulo sanitário (que servirão para atender diversas vilas da região) e que, pela contagem qualificada, identificou-se 390 famílias em área de risco hidrológico (no PAC não serão atendidas as famílias em área de risco geológico da Vila dos Sargentos). Este aspecto foi discutido e problematizado na região e, atualmente, grande parcela da comunidade residente na Vila, como suas lideranças, delegados do OP e conselheiros conseguiram compreender que o PAC poderá incrementar em muito (e não substituir) as conquistas que obtiveram por intermédio do OP.

Em consonância com o entendimento dos conselheiros e lideranças locais, identifica-se a necessidade de investir na divulgação do programa, para que se possa equipar a comunidade para discutir possíveis problemas e os ganhos em qualidade de vida que terão com a implantação do programa. Para além disto, para que as famílias afetadas que residem na Vila dos Sargentos possam intervir nas deliberações acerca da implantação do programa, por meio de representantes que comporão subcomissões e comissões.

Retomando a questão das demandas em atraso, identifica-se que há preocupação por parte das famílias que serão afetadas, delegados, lideranças e conselheiros, quanto ao tempo que será necessário para a conclusão das obras do PAC, principalmente, os loteamentos. Esta preocupação deriva do processo sofrido pelas famílias todos os anos, principalmente em épocas chuvosas e frias, ou seja, as enchentes no Lago Guaíba. Reforça-se com a comunidade que há um compromisso do governo em cumprir os planos de investimentos em atraso, bem como em preencher as exigências do agente financiador – BID - para que se possa dar início a realocização das famílias com a maior brevidade viável.

Salienta-se que a comunidade e suas representações formais sentiram-se satisfeitos com a possibilidade de aplicação da indenização tradicional, bem como de indenização assistida que vem sendo estudada para ser incluída no PAC. Houve o cuidado de esclarecer às comunidades afetadas a modalidade indenização assistida é uma possibilidade ainda em estudo para ser adotada ou não e que, caso seja viável, atenderá famílias que não tiverem interesse em ser realocizadas para Conjuntos Habitacionais produzidos pelo DEMHAB. Foi salientado a preocupação de que as famílias não voltem a ocupar áreas irregulares, preocupação esta que é comungada pela comunidade.

Levando-se em consideração os números da contagem qualificada (quase 400 famílias em área de risco hidrológico) identifica-se a necessidade de um amplo controle da área afetada (durante e após o processo de realocização das famílias). Este entendimento é compartilhado com as lideranças locais, que tem a preocupação de que sejam atendidas as famílias que residem na Vila dos Sargentos há muitos anos (participando do processo do OP e da discussão do PAC) e de não permitir que as áreas atendidas sejam reocupadas propiciando situações de risco se proliferem pela região. Nesta direção, pode-se contar com a contribuição da comunidade local, lideranças, conselheiros e delgados do OP nas ações voltadas ao controle da área afetada.

Nas ocasiões em que se realizam reuniões com a comunidade, um dos principais pontos de pauta tem sido a tipologia das unidades habitacionais. Há fortes críticas quanto ao tamanho das unidades habitacionais construídas pelo DEMHAB e a comunidade requer poder intervir sobre os projetos para que sejam mais adequados as suas necessidades.

CAPITULO 2 AÇÕES PARA COMPENSAÇÃO DE PERDAS E RELOCALIZAÇÃO DE POPULAÇÃO E ATIVIDADES ECONÔMICAS AFETADAS

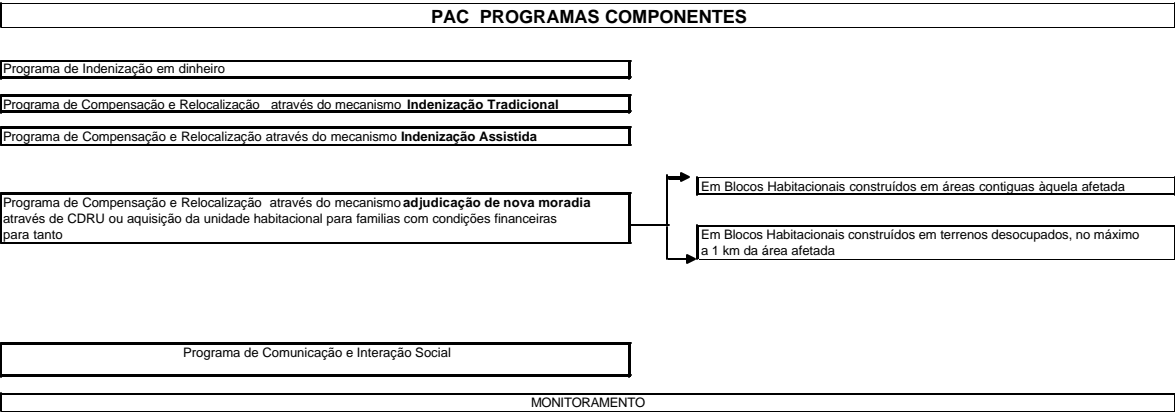
2.1 Estrutura Geral do Plano

O PAC está estruturado em duas vertentes.

Uma, de natureza **físico-financeira** diz respeito à construção e indenização de imóveis estando organizada em **três Programas**: Programa de Indenização Tradicional, Programa de Indenização Assistida e Programa de Realocização para Conjuntos Habitacionais produzidos através do DEMHAB.

A outra vertente, de caráter socioeconômico-ambiental é composta por três Programas: Programa de Controle da Área Afetada e Programa de Comunicação e Interação Social; e duas atividades de controle (Monitoramento e Avaliação *ex-post*), conforme ilustrado na figura a seguir.

Ilustração 1 Estrutura Geral do PAC



2.2 Objetivos e Metas do PAC

A.Objetivo Geral

Assegurar que o processo de liberação das áreas requeridas para implantação das obras do Projeto BR-390, bem como a compensação das perdas dos imóveis e de outros impactos derivados na população, se realize em consonância com as diretrizes preconizadas pelo BID para tratamento do tema e, portanto, com a participação efetiva da população afetada em todo o ciclo do processo e em sintonia com a capacidade e possibilidades das instâncias municipais responsáveis pela questão habitacional em Porto Alegre.

B.Objetivos Específicos

(i) Garantir a compensação socialmente justa do bem (moradia, estabelecimento comercial,) afetado por obras e operação do BR 390 e por justa compensação se entende a situação onde o valor atribuído ao bem expropriado possibilitaria a aquisição de outro bem semelhante no mercado; e onde a população afetada é partícipe da busca, aquisição/ construção de suas novas moradias ;

(ii) Assegurar, no caso de moradias, a substituição do bem afetado em condições superiores à situação original, em específico para os casos de famílias vulneráveis. Por famílias vulneráveis se entende as situações onde convergem as seguintes características: o valor atribuído à moradia afetada é menor que U\$ 10.000; a família é formada por maioria de membros não economicamente ativa; a renda familiar mensal está abaixo de U\$ 200/ mês; o orçamento familiar não suporta assumir adição de gastos superior a 5% do custo mensal da sobrevivência familiar; casos em que a família afetada é nuclear, sem filhos residentes e os cônjuges são idosos, com mais de 60 anos; casos de pessoas com mais de 60 anos que residem sozinhas na residência afetada. Entende-se que famílias e pessoas nestas situações necessitam receber apoio, em ações pós-traslado geradoras de renda, e subsídios financeiros para aceder à uma moradia superior àquela expropriada. Por moradia em condições superiores à moradia afetada se entende uma moradia construída em alvenaria, com área coberta mínima de 50m² e repartições que evitem o hacinamiento familiar, com instalações sanitárias e disponibilidade/acesso a serviços de água tratada, esgoto e coleta de lixo;

(iii) Elevar à escolha da população afetada alternativas para compensação de perdas e realocização : a indenização tradicional, um elenco de alternativas economicamente viáveis e ambientalmente corretas para substituição (reposição) do bem expropriado. Por alternativa economicamente viável se entende que o custo da nova moradia seja suportável tanto para o empreendedor que estará garantindo a reposição do bem, como para a família que optar por habitação de substituição de valor mais elevado que o valor de sua moradia. Por soluções ambientalmente correta se entendem soluções cuja implantação física (construção e uso das moradias) não ocasionem nova cadeia de impactos nas dimensões física e biológica do Ambiente urbano onde serão implantados os novos Núcleos Habitacionais.

2.3 DIRETRIZES

A.Reduzir o máximo possível a quantidade de imóveis afetados

É de alta magnitude a afetação de imóveis, envolvendo deslocamento involuntário de aproximadamente 1861 envolvendo 7444 pessoas.

Tal magnitude leva à recomendação para que o DMAE e DEMHAB realizem todos os ajustes de Projeto possíveis para diminuir a quantidade de imóveis afetados, retraindo, com isso, a magnitude do processo do deslocamento involuntário de pessoas e atividades econômicas. A recomendação mais oportuna vai no sentido de se limitar a quantidade de imóveis afetados exclusivamente aos imóveis que, efetivamente,

precisam ser demolidos para viabilizar a implantação e operação de obras, serviços e ações do Projeto BR390.

Será oportuno evitar adicionar, à categoria de imóveis afetados, aqueles imóveis que embora em situação de “risco” não precisam ser demolidos para liberar área requerida para implantação do Projeto. Imóveis em situação de “risco” precisam, sim, receber uma resposta do poder público. Porém em um Projeto específico de Habitação, que está longe de ser a natureza do Projeto BR-390.

B. Abordagem Pluralista e Sustentável

Conforme mostrado na Capítulo I deste documento, é heterogênea a configuração física, dominial, ambiental e socioeconômica dos imóveis e famílias afetadas pelo Projeto BR-390. A implantação e operação do Projeto requerem desapropriar e compensar imóveis regularizados e não regularizados em termos do direito de propriedade; imóveis construídos com diferentes materiais; imóveis usados para moradia e negócios; situados em áreas com diferentes graus de ambientabilidade; residências apropriadas e usadas por famílias com distintas capacidades econômicas em termos de renda e orçamento familiar.

Na perspectiva do anteriormente dito, as soluções de realocação deverão ser aderentes à diversidade de situações socioeconômicas, capacidades e vulnerabilidades da população para enfrentar o deslocamento compulsório atingindo uma situação melhor que aquela vigente em seus locais de origem.

A aplicação do instituto da indenização em dinheiro será evitada para casos de famílias residentes em imóveis e regiões irregulares. Somente nos casos em que o valor do imóvel alcançar um mínimo de R\$30.000, e ainda assim, pagando-se o valor da indenização quando a família apresentar o novo imóvel que será adquirido com o valor recebido pelo mesmo;

Nos casos de construção de Conjuntos Habitacionais, os empreendimentos serão construídos em um raio máximo de 1km de distância dos atuais locais de moradia da população afetada, evitando-se assim rupturas culturais de vizinhança e, sobretudo, a emergência de dificultadores de acesso aos atuais locais de trabalho, o que poderia implicar inserção de novos gastos familiares em transportes.

O cumprimento desta premissa torna desnecessária aplicação de energia em programas de reabilitação socioeconômica pós-traslado uma vez que a realocação se processará praticamente nas vizinhanças do local original de moradia da população.

D. Família como Unidade de Solução

A quantidade de famílias residentes nos imóveis afetados no momento da realização do cadastro socioeconômico será a referencia para definição da quantidade de soluções necessárias.

E. Isonomia

Todas as pessoas residente e ou usuárias dos imóveis afetados serão alvo das ações do PAC, independentemente de sua situação como proprietário, dono inquilino do imóvel afetado.

F. Precedência da elegibilidade das alternativas às determinações físicas de realocação

A adoção de uma abordagem pluralista implica assumir que será executado, junto à população alvo do P.A.C., um amplo processo de elegibilidade das diversas modalidades de realocação.

Desconsiderar a precedência da elegibilidade e adesão das famílias às alternativas propostas, ao início das ações físicas de realocação representará relegar o preceito da Participação ao status de mero rito, no sentido de que primeiro se determinam todos os componentes do modelo de realocação (os lugares de implantação dos CH; os desenhos das casas, os mecanismos de acesso, etc) e depois então dito modelo é apresentado aos interessados

A elegibilidade de soluções e subsequente adesão da população alvo do P.A.C. entre as alternativas de compensação e realocação é uma das fases mais importantes da execução do Plano e sua implantação adequada requer uma série de ações preparatórias tais como o CONHECIMENTO necessário à uma escolha, por cada família, da modalidade de compensação a mais aderente possível às suas possibilidades e capacidades sócio-econômicas.

G. Anterioridade da execução total do P.A.C. ao início das obras

Os serviços de obras serão adjudicados às empreiteiras vencedoras das correspondentes licitações somente quando o território do trecho de obras estiver totalmente liberado dos imóveis afetados e as famílias devidamente instaladas em suas novas moradias.

Esta diretriz implica um gerenciamento sintonizado da execução do Projeto BR-390, em especial entre a DEMHAB e o DMAE. Esta sintonia deverá garantir que, (i) no momento das licitações para obras já estejam avançados o processo de realocação das famílias residentes em áreas irregulares, e o processo de indenização dos imóveis localizados em áreas regulares; e que (ii) na data prevista para adjudicação dos serviços e início de obras, a área requerida esteja totalmente liberada, com observância das diretrizes estipuladas neste Plano.

H Aquisição da propriedade

As famílias realocadas no âmbito do Projeto BR-390 estarão amparadas pelo regido pela Constituição Brasileira no que diz respeito à propriedade privada no país.

Conforme alinhado no item Marco Jurídico (Capítulo 1 do presente documento) A aquisição da propriedade será admitida aos beneficiários que comprovem possuir capacidade econômica Para as famílias sem tal capacidade é mais recomendado, pelos juristas locais, a aplicação da CDRU

J. Inflexibilidade dos Fundos de Recurso e Controle da Quantidade de Soluções Habitacionais Requeridas

O Projeto BR-390 , cria uma demanda habitacional de 1750 residências para abrigar as 1750 famílias que estão em casas localizadas em áreas irregulares das regiões conhecidas como Sargento (360 famílias a realocar) e Cavahada (1416 famílias a realocar). Adicionalmente, somam-se mais 53 imóveis em território de áreas regulares cujos proprietários apresentam perfil para serem compensados através do Instituto tradicional da Indenização. (ver quadro 1)

Tradicionalmente, não é inferior a 2 anos o tempo que transcorre entre a preparação e aprovação de uma operação de crédito e o início das obras que requerem liberação de área para sua implantação. E neste tempo a experiência lembra que a sociedade continua com sua dinâmica, independentemente das intenções de investimentos da Prefeitura e das decisões multilaterais de financiamento para os mesmos : as pessoas que eram solteiras e residiam com os pais em um imóvel afetado continuam casando e compondo novas famílias, elevando assim a demanda original de soluções habitacionais; a dinâmica demográfica segue impávida, ora lançando novas pessoas em Porto Alegre que não tem outra saída de instalação na capital a não ser as áreas irregulares, ora provocando elevados índices de fecundidade e natalidade, os quais contribuem para elevar os

graus de hancinamiento dos imóveis e assim por diante. Também ensina a experiência que recursos jurídicos tal como um Decreto de Desapropriação, embora absolutamente necessários para a condução de um processo de liberação de áreas para empreendimentos de interesse comum, não possuem força social impeditiva do aumento da quantidade de famílias em áreas afetadas.

Na perspectiva do anteriormente dito e lembrando que a magnitude do problema) se muito expandida poderá inviabilizar, em termos de recursos, o próprio Projeto BR-390, considera-se fundamental que o empreendedor assuma o preceito da inflexibilidade do montante de recursos destinados à realocização de população. Para tanto, deverá implantar, desde logo, o Programa de Controle da Área Afetada constante na presente proposta.

K. Garantia de Recursos para o P.A.C.

Constará na planilha de custos do Projeto e no Contrato celebrado entre a Prefeitura de Porto Alegre e o BID recursos específicos para implantação de todos os programas e atividades de controle (monitoramento e avaliação ex-post) componentes do P.A.C.

L. Decreto de Expropriação

Embora assumindo o principio da negociações de compra e venda de imóveis sob leis de mercado e procedimentos amigáveis, a magnitude do tema requer contar com um instrumento que possa ser usado quando não for possível adquirir o imóvel através de negociação direta, após realização de todos os esforços possíveis para tanto. Este recurso é um Decreto de Expropriação, cuja publicação deverá ser providenciado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre imediatamente após a concretização da operação de credito em curso. Nesta perspectiva, é necessário que a Prefeitura iniciar de imediato os trâmites técnicos administrativos previamente requeridos para tanto, a saber : demarcação cartográfica e descrição física da poligonal de desapropriação; realização de avaliação dos imóveis afetados baseados nas regras da ABNT que regem o assunto no Brasil; entre outros de largo conhecimento.

M. Direitos da População Afetada

Além dos direitos garantidos pelo marco jurídico do país, se reconhece como direitos da População Afetada : (i) Participar da construção da versão executiva do Plano de Compensação de Perdas e Relocalização de População-P.A.C.; que será engendrada tão logo esteja concretizada a operação de credito da qual o documento aqui apresentado é peça técnica demandada; (ii) Participar da gestão do ciclo do P.A.C., tendo representatividade no sistema de gerenciamento do Projeto, em especifico em interfaces entre a Comissão de Relocalizados e a Comissão especifica DEMHAB/DEMAE que será criada para conduzir o processo.(iii) Receber respostas e justificativas da consideração (ou não) de suas propostas de alterações do desenho do Plano e esta resposta não poderá tardar mais que 10 dias a partir do recebimento da mesma; (iv) Eleger livremente uma das alternativas de tratamento propostas, a saber, a realocização para residência construída pela Prefeitura em Conjunto Habitacional ou aquisição de outra residência valendo-se dos mecanismos da Indenização Assistida; (v) Ter acesso a todas as informações referentes ao andamento do Projeto BR-390 e da Execução do P.A.C..(vi) Participar dos ritos de avaliação do imóvel que ocupa, podendo inclusive demandar parecer de peritos independentes, contestando o valor atribuído quando considerar o mesmo improcedente;

N. Aspectos de Gênero

Terá prosseguimento, no âmbito do P.A.C., prática do DEMHAB de colocar em nome da mulher e dos filhos/filhas documentações de posse e propriedade da moradia de realocização.

O. Estudos de Impactos Ambientais dos Conjuntos e Blocos Habitacionais

Cada um dos Conjuntos Habitacionais a ser implantado para acolher famílias afetadas pelo Projeto BR-390 contará com um Estudo de Impacto Ambiental indicando as interferências físicas, biológicas, socioeconômicas e culturais que poderão ocorrer no local e, sobretudo no entorno das áreas determinadas. O referido estudo, contendo elenco de ações mitigadoras e/ou compensatórias pertinentes será encaminhado ao BID como mínimo 90 dias antes do início da implantação do Conjunto Habitacional.

A implantação dos CH está, adicionalmente, subordinada aos requerimentos da legislação ambiental do país sobre a matéria, devendo a Prefeitura cumprir com todos os trâmites junto às instâncias ambientais de Porto Alegre.

P. Reinstalação de Negócios Afetados

Serão reinstalados, fisicamente, os casos de usos misto (moradia e negócios) ou de uso exclusivamente para negócios familiar. Para tanto, cuidará o DEMHAB que os projetos dos Conjuntos ou Blocos Habitacionais a serem construídos contemplem não apenas residências, mas também edificações para reinstalação das atividades econômicas afetadas.

Q. Monitoramento do P.A.C.

Será construído e operacionalizado um sistema de monitoramento que possibilite acompanhar, desde os primórdios do processo, a evolução e resultados intermediários das ações do Programas -P.A.C.

Será enviado ao BID, trimestralmente, informe com as análises e recomendações sobre a condução das indenizações tradicionais; das indenizações assistidas, das realocações para Conjuntos Habitacionais; das ações de reabilitação socioeconômica para famílias que aderiram ao programa específico para tanto; e das ações de comunicação e interação social.

R. Avaliação ex post

Serão realizadas 3 avaliações do P.A.C., das quais 2 (duas) intermediárias e 1 (uma) final. A primeira avaliação intermediária se realizará quando se concretizar a indenização (tradicional ou assistida) e realocação das primeiras 500 famílias. A segunda avaliação intermediária se realizará quando se concretizar o atendimento por indenização (tradicional ou assistida) e realocação de outras 500 famílias .

A avaliação final do P.A.C. será realizada quando se concluírem as indenizações (tradicional e assistida) e realocações dos imóveis e famílias afetados pelo Projeto BR-390.

Considerando ser imprescindível, para viabilizar a realização das avaliações ex-post do P.A.C., a disponibilidade de uma “ Linha de Base”, o Mutuário assume o compromisso de garantir, de imediato,: (i) a realização do cadastro físico e socioeconômico dos imóveis e famílias afetadas; bem como as demais pesquisas de campo e documentais consideradas pertinentes para a excelência técnica da Linha de Base; (ii) a realização de levantamentos junto aos imóveis e famílias pertencentes ao Grupo de Controle que fazem parte do método indicado para se proceder às avaliações ex-post do P.A.C.. Sem a realização imediata desses levantamentos ficará prejudicado o conhecimento da situação física, socioeconômica e cultural dos imóveis e famílias afetadas pelo Projeto e pertencentes ao Grupo de Controle **antes** da implantação do empreendimento. Esse conhecimento é indispensável para se proceder às comparações entre a situação em área afetada e aquela alcançada uma vez implantadas todas as ações do P.A.C..

2.4 Programas Componentes

A. Programa de compensação e Relocalização através da Indenização Tradicional

A1 Objetivos e Metas

Constituem objetivos do programa em tela, **(i)** Desapropriar e indenizar, em dinheiro **92 imóveis afetados** localizados em áreas regulares, dos quais 85 urbanos, localizados no entorno do Arroyo Cavallhada e 17 rurais, localizadas no entorno do Arroyo do Salso, e os tramites para aquisição dos mesmos, bem como a saída das pessoas e imissão de posse dos imóveis em favor da Prefeitura Municipal de Porto Alegre deverão estar finalizados no momento em que se adjudicar os serviços de obras à(s) empreiteira(s) vencedoras das licitações. **(ii)** Demolição de benfeitorias existentes nos imóveis, retirada de entulhos, limpeza e desratização da área.

A2. População alvo

Constituem público-alvo preferencial para aplicação da indenização em dinheiro e os proprietários dos imóveis situados em regulares, cujo valor do mesmo seja superior de U\$12.000.

Os proprietários afetados poderão aderir, se assim lhes for conveniente, ao mecanismo da Indenização Assistida nas seguintes situações : (i) o imóvel desapropriado é o único que a família possui; (ii) o valor do imóvel, e portanto o valor da indenização em dinheiro a receber é inferior a R\$12.000,00 (U\$12.000); a renda familiar, na data do pagamento da indenização é inferior a 5 salários mínimos.

A3 Caracterização

Existem dois caminhos para aquisição de áreas necessárias à implantação de um empreendimento público: a desapropriação, baseada em um decreto de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, e o caminho do mercado, baseado em compra e venda de imóvel. Ainda que o caminho do livre mercado seja sempre o mais desejável, a experiência brasileira tem sido a de recorrer ao Decreto de Desapropriação por Utilidade Pública. São muito raras as experiências de aquisição de áreas para construção de empreendimentos públicos sem o uso do instituto expropriatório. Esse instituto, ainda que compulsório para quem a ele é subordinado, representa, não obstante, um "regulador de mercado", inibindo pretensões abusivas com respeito a preços por parte dos proprietários, ou compelindo a transferência do bem no interesse da sociedade. Não obstante, as transações serão realizadas, sempre que possível, através do caminho de mercado, aplicando-se somente em ultimo caso o instituto da desapropriação, conforme assumido nas diretrizes do P.A.C.. Considerando que, a aquisição de áreas está condicionada pelas normas e jurisprudência do Direito Brasileiro cumpre, registrar, aqui, uma abordagem expedita sobre o assunto, a qual deverá ser oportunamente divulgada junto a cada um dos proprietários sujeitos à venda parcial ou total de seu imóvel.

O processo adotado para as desapropriações obedecerá às normas do Direito Brasileiro e fundamenta-se no princípio constitucional da prevalência do interesse público sobre o particular. A diferença entre a desapropriação e o processo de compra e venda de um imóvel reside no fato de que, na desapropriação a titularidade da propriedade particular é transferida compulsoriamente para a Administração Pública, não cabendo ao proprietário ou possuidor do bem questionar o ato administrativo. Por ser a mais drástica intervenção estatal na propriedade, a desapropriação é de competência privativa do Poder Público, podendo, todavia, ser delegada às entidades que compõem a Administração Indireta, como é o caso da PMPOA.

Regida pelo Decreto-lei n.3.365, de 21/06/1941, e legislação posterior e complementar, a Desapropriação condiciona-se à Declaração Expropriatória de utilidade pública ou interesse social, que pode ser feita por lei ou decreto editado pelo poder público competente, em que se identifique o bem, indique seu destino e aponte o dispositivo legal que a autorize. Para o caso do *Projeto BR-390*, o Decreto expropriatório a ser editado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre deverá declarar um ou vários imóveis de utilidade pública para serem desapropriados pelo DEMAÉ que terá, a partir da publicação, 5 anos para a conclusão de acordo amigável com o(s) proprietário(s), sob pena de propositura de Ação judicial de Desapropriação.

Para a aquisição amigável presume-se: a) garantida a verba para as indenizações aos proprietários a preços de mercado; b) concordância com os valores dos imóveis, estipulada por avaliação técnica elaborada por técnicos habilitados. Atendidos os requisitos básicos, opera-se a transferência de domínio, por escritura pública, lavrada em Cartório e registrada na Circunscrição Imobiliária própria, não existindo, portanto, qualquer necessidade de procedimento judicial.

Diante da impossibilidade de acordo, deverá ser proposta Ação Judicial de Desapropriação, cabendo ao proprietário particular contestar em juízo no prazo legal de 15 dias após a citação judicial, quando poderá arguir tão somente eventual vício processual ou insurgir-se contra o preço ofertado pelo bem por parte da Companhia. Sendo a ação contestada, poderá a Prefeitura Municipal utilizar-se de incidente processual, requerendo a Imissão Provisória na Posse sob a alegação de urgência na execução da obra pública. Deferido este pedido pela autoridade judicial, a Companhia será autorizada a tomar posse do bem, desalojando o proprietário ou ocupante do imóvel mediante o depósito do preço fixado pelo Poder Público. Não obstante, na inteligência de ampla jurisprudência a Imissão Provisória na Posse de Imóvel residencial no qual resida o próprio proprietário dependerá da elaboração de Laudo de Avaliação Prévia que determinará, em 5 dias, o preço de mercado do imóvel a ser integralmente depositado em Juízo pela Companhia. Esse entendimento tem prevalecido junto aos Juizes de Direito que julgam essas ações em várias regiões do país.

Havendo ou não Imissão Provisória na Posse, a Ação de Desapropriação prossegue, devendo o imóvel ser objeto de Avaliação Definitiva, elaborada por perito avaliador nomeado pelo Juiz de Direito que preside o feito expropriatório. As partes, ou seja, a Companhia e o proprietário do Imóvel, poderão requerer em juízo a assistência de peritos por eles indicados (assistentes técnicos), que deverão atestar a lisura do Laudo Avaliatório elaborado pelo Perito judicial. Esse Laudo tem por objetivo encontrar o justo valor do imóvel, para fins de indenização ao proprietário, em atenção ao princípio da reposição do patrimônio atingido. Elaborado o Laudo e registradas eventuais críticas por parte dos assistentes técnicos, o Juiz designará Audiência de Instrução, Conciliação e Julgamento, em dia e hora, e na sala de audiências de uma das Varas Judiciais da Fazenda Pública, presentes o Juiz e os advogados das partes. Nessa audiência, onde as partes debatem e fazem as suas alegações finais, há a tentativa de um acordo final que, se alcançado, é homologado pelo Juízo, encerrando-se a Ação de Desapropriação com o pagamento do preço acordado e a adjudicação do imóvel. Não havendo conciliação, sobrevém a Decisão final, consubstanciada na Sentença Judicial, cujos efeitos as partes são obrigadas a cumprir, caso não seja reformada pelas Instâncias Superiores do Poder Judiciário.

A4 Ações e Decisões Requeridas

As principais ações do programa de aquisição de imóveis e liberação de áreas para implantar e operar o Projeto BR-390 são as seguintes: a) Cadastro físico e socioeconômico; b) Decreto de Utilidade Pública; c) Lei orçamentária aprovada pela Assembléia Legislativa; d) Avaliação valor e da situação documental dos imóveis; e) Aprovação dos valores pelo DMAE e DEMHAB; f) Apresentação da proposta de valores de indenização aos proprietários; g) Propostas de adesão ao

mecanismo da indenização assistida; h) Imissão de posse dos imóveis, incorporando-os ao patrimônio da Prefeitura; i) Desocupação dos imóveis; j) Demolição dos imóveis, limpeza da área e início das obras.

B. Programa de Compensação e Relocalização através de Indenização Assistida

B1 Objetivos

Apoiar as famílias que elegerem esta alternativa na busca e aquisição de uma moradia disponível no mercado de habitação popular de Porto Alegre e este apoio consistirá em adicionar, aos trâmites da indenização tradicional um conjunto de mecanismos facilitadores da compra de uma nova moradia, todos eles especificados neste documento.

B2 Metas

Tendo por base as consultas já realizadas com a população afetada durante a realização da Contagem Qualificada, observou-se que há uma tendência da ordem de 10% de adesão à Indenização Assistida, por parte das famílias moradoras em residências formais e informais e por parte dos donos e proprietários de negócios desenvolvidos nos lotes afetados.

B3 Caracterização

O mecanismo aqui denominado como Indenização Assistida tem sua identidade maior calcada nas seguintes particularidades:

- (i) Cada família conduz diretamente todas as ações envolvidas na busca e aquisição de sua nova moradia. Assim sendo, a Indenização Assistida é, de per si, uma forma efetivamente participativa de promover a liberação de áreas requeridas para o Projeto BR-390 e relocalizar as famílias nelas residentes para novas moradias. Sem que a família, ela mesma, realize e ou seja partícipe direto de cada ação requerida para efetivar esta alternativa, o mecanismo não se concretiza;
- (ii) Instituição de um Bônus de Compensação ao Deslocamento Involuntário;
- (iii) Incentivos à dinamização da construção civil mais além das sempre mesmas empresas que constroem os sempre mesmos Conjuntos Habitacionais : a difusão da notícia da disponibilidade de recursos para aquisição de moradias populares certamente incentivará a que pequenos e médios construtores se organizem para oferecer _ e aí, diretamente para cada família , sem intervenção da Prefeitura, moradias construídas. Neste caso, a Prefeitura atua apenas como facilitadora da organização da oferta (difundindo o fato junto à empresas construtoras locais) e habilitação financeira da demanda (criando o Bônus, garantindo o pagamento das indenizações e realizando trâmites para criação e/ou preferência de adjudicação de crédito hipotecário suplementar.
- (iv) Facilitadores para acesso das famílias à linhas de credito quando for o caso de aquisições quando o valor formado pelo Bônus mais o valor atribuído ao imóvel afetado for inferior a R\$35.000 ou quando a família apresenta os requisitos (renda) e deseja uma casa superior ao valor de R\$35.000 e necessita financiamento para complementar a diferença.
- (v) Formação, pelo DEMHAB com apoio das famílias e imobiliárias locais, de uma Bolsa de Imóveis. Esta Bolsa consiste em reunir, em um mesmo listado, os imóveis ofertados em venda no mercado

imobiliário de Porto Alegre. Este listado, além de organizar a oferta de habitação popular tem registrada as particularidades físicas (localização, tamanho, material de construção entre outros) e financeiras (preço, condições de pagamento) de cada imóvel.

- (vi) Equipe Técnica de Apoio, formada por : advogado (a quem caberá assistir as famílias no exame da documentação e outros quesitos jurídicos da residência a comprar); engenheiro- arquiteto; assistente social os quais acompanharão os processos de busca e aquisição da residência

Existe outra estratégia para implantar a compensação através da Indenização Assistida, que as famílias afetadas, e esta outra estratégia é distinta daquela consubstanciada nos parágrafos anteriores, que prevê instituição de Bônus e Estabelecimento de Financiamento com correspondente pagamento, pelos beneficiários. Esta outra estratégia está inspirada na lógica de desapropriação praticada no Brasil no âmbito reforma agrária. Em poucas palavras : 1) a família procura e localiza a casa que deseja comprar; 2) estando a casa dentro dos critérios estabelecidos a Prefeitura Municipal de Porto Alegre afeta e desapropria a casa escolhida pela família , pagando ao proprietário da mesma, através do instituto da indenização. 3) evidentemente que a desapropriação é apenas um recurso para adquirir a casa para a família afetada e para que aconteça é imprescindível que, antes, a Prefeitura receba anuência do proprietário.

B4 Ações e Decisões Requeridas

A implantação do Programa de Compensação de Perdas e Relocalização através da Indenização Assistida requer as seguintes ações:

- (i) Envio de Projeto de Lei à Assembléia Legislativa com objetivo de regulamentar o mecanismo no marco normativo existente
- (ii) Colocar a opção sob elegibilidade dos afetados, formalizando adesão à mesma. O prazo para arrependimento, desistência da alternativa em prol de outro Programa do PAC será de 60 dias a partir da assinatura do contrato de adesão entre a família afetada e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre;
- (iii) Realização das sondagens junto às imobiliárias locais e criação da Bolsa de Imóveis Populares, construindo-se, inclusive um sistema permanente de atualização das informações junto as imobiliárias locais;
- (iv) ;Realização de trâmites junto a Instituições Financeiras com carteiras hipotecárias para abertura e/ou aproveitamento preferencial às famílias afetadas pelo Projeto BR-390, de linhas de financiamento a longo prazo (240 meses);
- (v) Criação da equipe de acompanhamento no interior da estrutura organizacional do DEMA/DEM HAB
- (vi) Realizar sondagens, junto a pequenos e médios construtores locais verificando interesse e capacidade de que os mesmos desenhem , construam e ofereçam moradias com valor até R\$30.000, em venda às famílias afetadas. O processo transcorreria como ocorre com o jogo de mercado, onde, por exemplo, um promotor imobiliário constrói um prédio de apartamentos para a classe média : o promotor ele mesmo oferece seu produto, negocia com o comprador, usa de todos os recursos possíveis para difundir seu produto, etc. A diferença é que no caso do P.A.C.,

as famílias contam com um volume de recursos formado pelo BONUS e pelo valor da casa afetada.

C. Programa de compensação através de adjudicação de moradia em Conjuntos Habitacionais construídos pela Prefeitura

C1 Objetivos

Reposição física de moradia afetada pelo Projeto BR-390 através da Concessão do Direito Real de USO- CDRU do terreno e respectiva unidade habitacional construída em Conjuntos Habitacionais.

C2 Meta

Construção e adjudicação de aproximadamente 1.650 unidades habitacionais, de maneira processual (correspondente ao cronograma de obras), garantindo que as famílias tenham sido realocizadas para suas novas moradias no momento da adjudicação dos serviços à empreiteira vencedora de concurso para realização das obras de saneamento do Projeto BR-390, em determinado trecho .

C3 Público Alvo

Famílias cujo valor da moradia afetada seja inferior ao valor da unidade residencial disponibilizada pelo DEMHAB, no caso estimado em R\$36.000 ou US\$ 12.000, (ver capítulo Estimativa de Custos) com renda mensal inferior a 5 salários mínimos. Nestes critérios estima-se estar enquadrada 90% das famílias residentes nas regiões irregulares Sargento e Cavallhada.

C4 Caracterização da alternativa;

A realocização para Conjuntos Habitacionais constitui mecanismo consagrado da pratica de atendimento do DEMHAB às demandas qualitativas e quantitativas de habitação de interesse social, possuindo o Departamento significativa experiência sobre o assunto.

B3. Programa Relocalização para Conjuntos Habitacionais

Objetivos

Reposição física de moradia através da Concessão do Direito Real de Uso- CDRU ou da aquisição, para o caso de famílias com capacidade financeira para tanto, de terreno e respectiva unidade habitacional construída em Conjuntos Habitacionais;

Liberação da área do entorno do arroio Cavallhada e margens do rio Guaíba para as ações de macro drenagem, sistema viário e recuperação ambiental.

Meta

Construção e adjudicação de aproximadamente 1876 unidades habitacionais, de maneira processual correspondente ao cronograma de obras, garantindo que as famílias tenham sido realocizadas para suas novas moradias ou para casa temporárias chamadas “Casas de Passagem no momento da autorização de início dos serviços à empreiteira vencedora de licitação para realização das obras de “

saneamento do Projeto BR-390, em determinado trecho . O uso das Casas de Passagem será excepcional, devendo mesmo ser evitado o máximo possível, tendo em vista os riscos de criar-se situações provisórias de longo prazo. Somente em ultimo caso e, mesmo assim, perante não objeção prévia do BID, o presente recurso será utilizado.

Público Alvo Preferencial

Famílias cujo valor da moradia afetada seja inferior ao valor da unidade residencial disponibilizada pelo DEMHAB (ver capítulo Estimativa de Custos), com renda mensal inferior a 5 salários mínimos. Nestes critérios estima-se estar enquadrada 90% das famílias residentes nas regiões irregulares Sargento e Cavallhada.

Caracterização da alternativa

A realocização para Conjuntos Habitacionais constitui mecanismo consagrado da prática de atendimento do DEMHAB às demandas qualitativas e quantitativas de habitação de interesse social, possuindo o Departamento significativa experiência sobre o assunto, conforme apontado na Seção I deste documento.

A realocização poderá ocorrer de duas maneiras : (i) em núcleos construídos em áreas ocupadas:

Reassentamentos das famílias nas mesmas áreas atualmente ocupadas, reassentamentos coletivos ou individuais em áreas novas (indenização assistida).

Áreas Ocupadas: Processo pelo qual se retira todas as famílias da área determinada para intervenção colocando -as em casas temporárias (Casas de Passagem), urbanizando-se a área e construindo-se novas unidades habitacionais para que posteriormente as famílias retornem ao local.

Os Conjuntos Habitacionais (Loteamentos com AEIS ou Condomínios) serão compostos por casas térreas ou sobrados todos com unidades de até 42m².

Nos casos em que existirem um adensamento muito grande de moradias poderá ser necessário a verticalização das unidades pois a urbanização requer padrões mínimos para implantação diminuindo consideravelmente o espaço para construção das mesmas.

A necessidade de grande intervenção com saneamento no projeto BR-390, agrava um pouco mais esta situação pois restringe as áreas remanescentes. Para suprir estas demandas específicas serão construídas blocos de edificações até 4 pavimentos.

As Casas de Passagem quando necessárias, serão colocadas em terrenos de propriedade da prefeitura ou terrenos de terceiros, alugados pela mesma.

No programa BR-390 são poucas as circunstâncias previstas de utilização de Casas de Passagem, pois foi criado um plano de migração para que a maioria destas comunidades

sejamrelocalizadas diretamente para as novas unidades habitacionais (conforme tabela de Plano de Migração).

Este mecanismo é um dos mais cobiçados por planejadores urbanos tendo em vista a facilidade da permanência das famílias afetadas praticamente no mesmo local de origem, o que retira do processo de deslocamento uma série de complicadores aliados à readaptação das famílias em seus novos domicílios, quando estes são construídos distantes da área de origem. Evita, também, qualquer risco de modificações desfavoráveis na composição da renda familiar, em especial a manutenção dos esquemas de acesso aos locais de trabalho. Infelizmente não existe, sempre, a possibilidade de adoção deste mecanismo que depende da convergência de vários fatores, entre eles as particularidades físicas dos remanescentes; bem como os usos determinados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) para esse território.

A vila Hípica, área 2, terá um processo um pouco diferenciado de urbanização das demais áreas. Enquanto estas áreas terão a totalidade da sua população atingida pelo processo de urbanização, esta área específica sofrerá uma urbanização pontual atingindo somente habitações específicas.

São elas as áreas 1 a 4 (conforme mapa Anexo C).

Áreas Novas: As realocações coletivas se constituem de novos conjuntos habitacionais (Loteamentos ou Condomínios) formados por sobrados ou casas térreas, com 42m² de área coberta desenvolvidos em área previamente adquiridas de terceiros pelo município de Porto Alegre. Todas as áreas adquiridas pela prefeitura encontram-se dentro num raio de até 1 Km de distância dos locais de origem das comunidades a serem relocadas.

A PMPA já localizou 12 áreas disponíveis que comportariam, juntas, a construção das 1914 unidades habitacionais. Dessas áreas, 10 estão na região Cavalhada e 2 na região Sargento, conforme ilustram dados do quadro a seguir.

Quadro 7 Relação de áreas potenciais para construção de unidades habitacionais

Áreas	Localização	Superfície (há)	Proprietários	Nº U.H.
CAVALHADA				
1	Vila Icarai	0,50	DNOS	90
2	Vila Hípica	0,70	Estado RS	151
3/4	Entorno Cavalhada1	6,34	Particulares	586
5 à 10	Entorno Cavalhada2	7,50	Particulares	697
<i>SUB-TOTAL</i>		<i>15,26</i>		<i>1524</i>

SARGENTOS				
11	Orleães	2,70	Particulares	200
12	Exército	1,60	Exército do RS	190
<i>SUB-TOTAL</i>		<i>4,30</i>		<i>390</i>
TOTAL		19,56		1914

Evidentemente que, seguindo-se a diretriz de Participação dos afetados em todo ciclo do PCR, em especial na determinação dos locais para onde serão realocalizados, a decisão final por esta ou aquela, ou por todas, ou ainda por outras áreas, somente será dada quando tiver início o detalhamento executivo do presente Plano. No ANEXO C encontra-se mapa onde estão demarcadas a localização de cada uma das áreas mencionadas, na estrutura urbana da cidade de Porto Alegre.

O custo estimado para aquisição das áreas indicadas no quadro anterior é de R\$9.500.000, ou US\$ 32.000. Na Região Cavallhada a média de preço do hás está por volta de R\$900,00 (US\$300). Na região do Sargento a média alcança R\$450,00 o ha. (US\$150 0 há.) Estes valores foram assumidos como referencia para montagem da estimativa de custos do PCR, apresentada no capítulo específico sobre o tema, neste documento.

O desenho das unidades habitacionais, bem como tipologia construtiva (térreas, sobrados, em tira, etc) serão definidos juntamente com as famílias alvo de realocalização. A titulo ilustrativo estão em anexo ao presente documento, modelo arquitetônico com respectivo memorial descritivo de unidades semelhantes projetadas, construídas e disponibilizadas pelo DEMHAB ao longo dos últimos 8 anos.

O tamanho médio dos lotes individuais será de 75 m2. As unidades habitacionais serão de alvenaria, com área coberta de 42m2, com instalação de rede de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, e disporá o Conjunto Habitacional de equipamentos sociais (escola, posto de saúde,) sempre e quando não existir ou estiver com atendimento saturado equipamentos deste tipo no entorno próximo do terreno onde se construirá o conjunto habitacional.

Estratégia de Relocalização

O Programa de Relocalização será dividido, fisicamente em duas fases. A **1ª Fase:** terá por meta liberar o trecho inicial do arroio Cavallhada, entre a av. Diário de Notícias e av. Icarai para a construção dos diques. Também visa a desocupação da área 4 atualmente ocupada,tendo em vista a sua urbanização e densificação.

Quadro 8 Estratégia física de realocização do trecho inicial do Cavalhada

Área Destino	nº UH	Origem Comunidade	Metas/Resultado
Região Cristal			
4.1	80	Foz	Liberação do entorno do arroio entre Av. Diário Notícias e Av. Icarai
4.2	33	Foz	
CP1 / CP2 *	90	Foz	
5	230	Icarai II	
6	68	N.S. Graças	Liberação da área 4
7	150	N.S. Graças	
Região Sul			
11	200	Sargentos	Liberação de parte das margens do rio Guaíba

*CP1/CP2=Casa de Passagem

A estratégia adotada deverá possibilitar os seguintes resultados: (i) Vila Foz totalmente removida: 113 em definitivo para áreas já urbanizadas na área 4 e 90 temporariamente para casas de passagem; (ii)Vila Icarai II totalmente removida para a área 5; (iii)Vila N.S. Graças removida parcialmente para as áreas 6/7 liberando a área do entorno do arroio Cavalhada (área 4); (iv)Vila dos Sargentos removida parcialmente da orla do rio Guaíba para área 11.

A segunda fase tem por objetivo de liberar o trecho do arroio Cavalhada, entre a av. Icarai e a av. Cavalhada para a complementação dos diques e instalação do parque linear. Também visa reassentar as populações remanescentes da 1ª Fase para as áreas previamente desocupadas e para as demais áreas novas.

Quadro 9 Estratégia física para liberação do Arroyo Cavalhada

Área Destino	nº UH	Origem Comunidade	Metas/Resultado
Região Cristal			
1	90	CP1 / CP2	Vila Foz Reassentada
4	464	Icarai I (319)	
		N.S. Graças (145)	
10	110	N.S.Graças	Liberação do entorno
8	68	N.S.Graças (50)	do arroio entre
		Campos Velho (18)	Av. Icarai e Av. Cavalhada
9	54	Campos Velho (27)	
		Barbosa Neto (51)	
2	115	Hípica	Área urbanizada

Região Sul			
12	190	Sargentos	Liberação da totalidade das margens do rio Guaíba

A estratégia adotada pretende alcançar os seguintes resultados (i)Vila Foz (remanescentes CP1/CP2) reassentados na área 1;(ii)Vila N.S. Graças,Icarai I, Campos Velho, Barbosa Neto removidas para as áreas 4/8/9/10 liberando o entorno do arroio Cavalhada, na sua margem direita.(iii) Vila dos Sargentos, remanescentes da orla, removidos para área 12.

A construção das unidades habitacionais deverá ser realizada, sempre que possível, em remanescentes da região afetada, através do processo conhecido em Porto Alegre como “ Terra Arrasada”. Basicamente este processo implica : demarcada uma extensão territorial necessária para abrigar determinado numero de famílias, esta área é afetada, ou seja, as moradias pré-existentes, que estavam fora da poligonal de desapropriação do Projeto BR-390 ficam subordinada à desapropriação e demolição e, em seus lugares se constroem novas unidades habitacionais, com modelo mais adensado, permitindo assim conter em um menor espaço o maior numero de famílias possível, inclusive aquelas moradoras das edificações que foram especificamente afetadas para criação de área necessária à realocização de outras famílias.

A construção de moradias afetadas em remanescentes à desapropriação é um dos mais cobiçados por planejadores urbanos tendo em vista a facilitação da permanência das famílias afetadas praticamente no mesmo local de onde saíram, o que retira do processo de deslocamento uma série de complicadores aliados à readaptação das famílias em seus novos domicílios, quando estes são construídos distantes da área de origem. Evita, também, qualquer risco de modificações desfavoráveis na composição da renda familiar, em especial a manutenção dos esquemas de acesso aos locais de trabalho.

Infelizmente não existe, sempre, a possibilidade de adoção deste mecanismo que depende da convergência de vários fatores, entre eles : as particularidades físicas dos remanescentes; bem como os usos determinados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) para esse território. Adicionalmente, influencia a adoção desse mecanismo o risco de se elevar, em demasia, a quantidade de soluções realocizatórias de um Projeto, em especial no caso em que o território remanescente é muito densificado, o que obrigaria a afetação de muitas outras famílias que estavam fora da poligonal de desapropriação geral do Projeto.

Outro alternativa também praticada pelo DEMHAB é a construção, em área adquirida de terceiros, de Conjuntos Habitacionais formados por sobrados ou casas térreas, com 45m2 de área coberta.

O DMAE e DEMHAB já localizaram 5 áreas disponíveis que comportariam, juntas, a construção de 1800 unidades habitacionais. Dessas áreas, 3 estão na região Cavalhada e 2 na região Sargento, conforme ilustram dados do quadro a seguir.

Quadro 10 Relação de Áreas para construção de unidades habitacionais

Região	Áreas- Localização	Superfície (hás)	Proprietários	Nº unidades habitacionais
	Vila Icarai	0,5	DNOS	52

Cavalhada	Vila Hípica	0,7	Estado RS	151
	Entorno Cavalhada1	5,42	Particulares	545
	Entorno Cavalhada2	8,11	Particulares	712
Sub total		6,62		748
				1460
Sarg	Orleães	2,0	Particulares	200
	Exército	1,6	Exército do RS	96
Subtotal		3,6		296
TOTAL		18,33		1800

Evidentemente que, seguindo-se a diretriz de Participação dos afetados em todo ciclo do P.A.C., em especial na determinação dos locais para onde serão realocalizados, a decisão final por esta ou aquela, ou por todas, ou ainda por outras áreas somente será dada quando tiver início o detalhamento executivo do presente Plano. No ANEXO C encontra-se mapa onde estão demarcadas a localização de cada uma das áreas mencionadas, na estrutura urbana da cidade de Porto Alegre.

O desenho das unidades habitacionais, bem como tipologia construtiva (térreas, sobrados, em tira, etc) serão definidos juntamente com as famílias alvo de realocização. A título ilustrativo estão no *Anexo E*, modelo arquitetônico com respectivo memorial descritivo de unidades semelhantes projetadas, construídas e disponibilizadas pelo DEMHAB ao longo dos últimos 8 anos.

C5 Principais Ações

A compensação das famílias através de realocização para Conjuntos Habitacionais envolve as seguintes ações:

- (i) Busca/consolidação da escolha de terrenos, realizada com as Comissões de Relocalização
- (ii) Desapropriação e aquisição e ou negociação dos terrenos
- (iii) Preparação licitações para desenho projetos dos Conjuntos Habitacionais
- (iv) Realização de licitação e adjudicação dos serviços
- (v) Desenho dos projetos
- (vi) Preparação de Licitação para construção dos CH
- (vii) Realização licitações e adjudicação dos serviços
- (viii) Preparação de licitação para estudo de impactos ambientais dos CH
- (ix) Realização de licitação e adjudicação dos serviços
- (x) Obtenção das licenças ambientais requeridas
- (xi) Obras construção dos CH
- (xii) Mudança das famílias
- (xiii) Demolição das edificações, retirada de entulhos e desratização da área
- (xiv) Emissão de ordem de Serviço para início das obras de saneamento
- (xv) Realização das obras

D. Programa de Controle Área Afetada

D1 Objetivos

Conter a construção de novas edificações bem como o acolhimento de novas famílias nos domicílios existentes nas áreas afetadas pelo Programa de Saneamento Ambiental de Porto Alegre-BR-390.

D2 Metas

Conter a expansão da quantidade de soluções habitacionais requeridas para realocar e/ ou indenizar as famílias e as atividades econômicas presentes nos imóveis que serão demolidos para possibilitar implantação e operação do Programa de Saneamento Ambiental de Porto Alegre.

D3 Estratégia e Ações

O controle da ocupação das áreas afetadas será realizado com participação direta das famílias sujeitas a desapropriação e realocação de seus domicílios, para as quais são destinadas as ações do P.A.C.. Será para tanto estabelecido, através das Comissões Comunitárias de Realocação (CCR), previstas nos mecanismos de gestão do P.A.C., acordo para que as famílias atuem, também no desencorajar da construção de novas edificações na área.

D4 Ações

A implantação do Programa em pauta envolve as seguintes ações e decisões:

A1. Materialização da poligonal de desapropriação, com elementos concretos, suficientemente visíveis e compreensíveis para leigos ;

A2 Constituir uma comissão inter-comunidades de acompanhamento do trabalho do cadastro socioeconômico com a finalidade socializar a realidade mapeada e estabelecer referencia socialmente legitimada do universo cujo crescimento deverá ser evitado;

A3 Celebração, com as comunidades, de um Acordo de Controle Área;

A4 Formalização da situação de afetação : Cada família receberá, no momento da realização do cadastro físico e socioeconômico um Certificado de Residência em Área Afetada . A realização do cadastro, no momento em fase de licitação pelo DMAE, representará evento de referencia para definição *da linha de corte* do processo. Ou seja : serão consideradas beneficiarias do PAC as pessoas presentes nos imóveis afetados no momento de realização do cadastro. Neste momento cada família receberá um Atestado de Beneficiário do PAC, nominal e intransferível, o qual será solicitado no momento de adjudicação da unidade residencial;

A5 Criação de linha telefônica direta, de chamada gratuita, nos Escritórios de Comunicação Social que existirão nas regiões do Sargento (Cristal) e Cavallhada, conforme previsto no Programa de Comunicação e Interação Social, incluído a seguir neste documento;

a6 Estabelecimento de Convenio de Cooperação Técnica com Secretaria de Segurança Pública e Secretaria da Promoção e Bem Estar Social, para apoio à Fiscalização da área afetadas.

E Programa de Comunicação e Interação Social

Constitui direito da Sociedade dispor do Conhecimento sobre os investimentos realizados em sua região, através de um sistema permanente de informações referente, entre outros, aos objetivos, componentes, cronogramas do projeto, aos prazos e andamento das obras ; seus impactos no quadro de vida físico biótico, socioeconômico e cultural, assim como a filosofia do empreendedor para tratamento dos mesmos. Trata-se, em última instância de assegurar às comunidades afetadas e à sociedade porto-alegrense seu direito de informação sobre intervenções realizadas pelo poder público em seu quadro de vida.

Sem uma estratégia que garanta uma divulgação correta dos fatos, estarão dadas as condições para a emergência de um clima de intranquilidade social, em especial sobre o tema da desapropriação de imóveis.

O Programa em tela tem suas estruturas amarradas no seguinte elenco de premissas

- (i) Habilitação da Gerenciadora (e ou Grupo de Coordenação, segundo modelo a ser consolidado pelo DMAE} responsável pela execução do Projeto, em especial da Unidade Coordenação Específica do Processo de Desapropriação e Relocalização (UCOR) – ver item Mecanismo de Gestão, Assim, a unidade de gestão deverá preparar-se para deslanchar e gerenciar as ações de do Programa de Comunicação e Interação Social, considerando-se que este tipo de programa não faz parte da especialidade operacional nem do DMAE, tampouco da DEMHAB;
- (ii) As ações de informação serão ininterruptas em todo o ciclo do BR-390 , permanecendo até um ano após concluídas as obras de engenharia;
- (iii) Todas as informações que deverão dar lastro às ações de comunicação social serão convergentes, no sentido de manter-se uma versão única e oficial sobre os assuntos tratados, evitando-se qualquer clima de intranquilidade social decorrente seja da ausência de conhecimento, seja da multiplicidade de informações divergentes sobre o empreendimento, seus impactos e segurança de sua operação
- (iv) Tantos os meios (mídias) como as peças operacionais adotadas para execução do programa, terão correspondência à pluralidade de públicos alvo e seus correspondentes temas âncora;
- (v) Embora marcado por seu caráter coletivo, será facilitado o acesso à informação e orientação individualizada, pontual, através de mecanismos especificamente desenhados na perspectiva de viabilizar, também, uma linha direta entre o cidadão, a Gerenciadora do Projeto, o DMAE, DEMHAB, e as construtoras envolvidas no ciclo de implantação do empreendimento;

E 1 Objetivos

Constituem objetivos do Programa : (i) Garantir fluxo constante de informações aos diversos segmentos sociais envolvidos direta e indiretamente com o empreendimento, em suas fases de planejamento, construção e operação; (ii) Instrumentalizar o processo de escolha de alternativas de compensação através de eventos e campanhas informativas geradoras do Conhecimento sobre cada um dos Programas componentes do P.A.C.; (iii) Garantir as informações necessárias para reduzir os transtornos e alternativas de circulação de veículos e pedestre durante a realização de obras; (iv) Garantir as informações necessárias para reduzir os riscos de acidentes com moradores e freqüentadores do entorno das obras.

E2 Públicos -Alvo

Os públicos alvo do Programa de Comunicação Social estão aglutinados em três setores (i) Setor Técnico Institucional, constituído por : Representantes do poder local (executivo, legislativo e judiciário) de Porto Alegre e representantes de Associações comunitárias atuantes no município; Associações de Classe como a OAB/POA e IAB/POA. (ii) Comunidade científica de Porto Alegre,, em especial universidades e centros de pesquisa ligados à questão urbana e ambiental; (iii) Setores sociais diretamente afetados nas fases de construção e operação do Projeto BR-390. Os públicos componentes dos setores em pauta constituem públicos alvo prioritários do Programa de Comunicação e Interação Social, estando constituídos por : a) Proprietários, Donos e Ocupantes de Imóveis sujeitos à desapropriação, desocupação e realocização de seus moradores, além dos Moradores residentes em imóveis situados até 1000 metros das frentes de obras, independentemente de sua condição de afetados.

E3 Temas Âncora , Estratégias de Divulgação e Instrumentos Operacionais

Entende-se por Tema Âncora a matéria de referência que aglutina múltiplos conteúdos de informação sobre um mesmo tema, que se desdobram em especificidades de acordo com os diversos públicos alvo, nas diferentes fases do ciclo do Projeto BR-390. Os temas âncoras do Programa de Comunicação e Interação Social serão definidos na fase de planejamento executivo do P.A.C., conforme indicado na primeira coluna do quadro Cronograma, neste documento.

A Estratégia de Comunicação se refere aos meios e formas que serão adotados para levar, até os diferentes públicos alvo, as Informações específicas sobre o Projeto BR-390 e o P.A.C. nas diferentes fases do ciclo de implantação dos mesmos. O assunto será definido de planejamento executivo do P.A.C., conforme indicado na primeira coluna do quadro Cronograma, neste documento.

Por Instrumentos operacionais se designam os eventos (reuniões, seminários, concursos, torneios, etc), o material audiovisual (Boletim Informativo, Jornal de Bairro, Cartazes, Filmes, Spots, etc) que serão utilizados para difusão de Informações. O assunto será definido de planejamento executivo do P.A.C., conforme indicado na primeira coluna do quadro Cronograma, neste documento.

CAPITULO 3 GESTÃO PARTICIPATIVA DO PAC

Sem dúvida a sociedade porto-alegrense possui História no campo da participação popular tendo consagrado, operacionalmente, diversos mecanismos que garantem a efetiva intervenção popular nas decisões do uso dos recursos públicos em obras e serviços demandados pela comunidade.

Embora reconhecendo os mecanismos da OP como o contorno de base para garantir a participação das famílias afetadas considera-se necessário criar uma instancia específica para condução do processo de realocização da população afetada pelo projeto. Isto porque (i) a realocização involuntária (PAC) não é um serviço ou obra demandado por uma comunidade para ser incluído no OP, mas uma ação compensatória de um impacto causado para viabilizar a implantação de um Projeto; (ii) o processo ocorrerá em duas regiões específicas de Porto Alegre, regiões estas que em termos de OP seguramente tem outras prioridades e demandas conformadas por todos os residentes e não apenas pelas famílias alvo de realocização, e este fato poderia diluir muito a importância da realocização involuntária no contexto geral das demandas;

Concretamente, em cada região afetada, será criado um Conselho de Realocização Involuntária, rebatendo-se daí os demais mecanismos do OP especificamente voltados ao tema, com reuniões, plenárias , assembléias e votações envolvendo exclusivamente as famílias alvo de realocização involuntária. Em ultima instância a proposta é fazer com que a realocização involuntária funcione como uma plenária temática permanente nas regiões onde o processo ocorrerá.

Concomitantemente à criação dos Conselhos de Relocalização Involuntária, será criado, no interior da estrutura organizacional do DMAE/DEM HAB um grupo de coordenação específico para gestão do processo.

Estas duas instancias deverão interagir, ao longo de todo o processo na perspectiva de garantir o preceito de Participação adotado pelo PAC em consonância com a Diretriz OP/BID .

CAPITULO 4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EX POST

A Monitoramento

É deficitário, no campo das Ciências Sociais, a disponibilidade de Métodos e Técnicas científica e universalmente consagrados para monitoramento da execução de planos de relocalização involuntária.

Ao contrário do disponível para as dimensões físicas e biológicas do Ambiente, que contam com modelos, técnicas e referencias de medições, científica e universalmente consagrados, o tema do monitoramento de aspectos sócio-econômicos tem se tornado um adendo tanto nos EIAs como nos Planos específicos de relocalização involuntária de população, colocados em tais documentos muito mais para cumprir com a exigência de ter presente o assunto que com o rigor para uma efetiva execução.

Tal situação tem levado a que para cada Plano de Relocalização se realize um esforço considerável no desenho de um Método e respectivos procedimentos operacionais para cumprir a contento o acompanhamento da execução das ações do Plano. Enquanto alguma instancia técnica científica não decidir normatizar o assunto, e proceder a sua consagração científica nos meios pertinentes, essa tendência continuará ad eternum . O caso do monitoramento do PAC não foge à esta tendência.

Na perspectiva dos parágrafos em epígrafe, esforço considerável deverá ser dedicado na fase de elaboração da versão executiva do sistema de monitoramento do PAC. Esforço este centrado, em especial, no desenho de um Método e respectivos procedimentos operacionais para monitorar todo o ciclo de implantação do PAC. Na tentativa de contribuir com esse esforço se registra, aqui, uma proposta de um sistema de monitoramento. Esta proposta poderá servir de ponto de partida para elaboração dos Termos de Referencia para contratação de serviços destinados à elaboração da versão executiva do sistema de monitoramento do PAC.

Na tentativa de evitar partir do ponto zero, a proposta a seguir foi elaborada tendo por referencia conceitos e lógica já desenvolvidos e testados, pela consultora responsável pela elaboração do PAC para outros casos similares.¹⁹

A1. Marco Lógico

Entende-se por monitoramento o acompanhamento sistemático da execução das ações determinadas para consecução dos objetivos e metas de uma intervenção, no caso o PAC, visando assegurar que tais ações progridam em consonância com os preceitos (diretrizes) , cronograma e orçamento previamente adotados.

Em última instância, Monitorar é, simultaneamente, Gerenciar a execução de um Plano. A distinção entre os

¹⁹ Ver, entre outros : Scombatti, M : Sistema de Monitoreo Del Programa de Apoyo al Sector Vivienda, Ecuador, 2002; Sistema de Monitoreo del Programa de Apoyo al sector vivienda, Peru 2002; Sistema de Monitoreo Del Programa de Liberación de los Bordes de San Pedro Sula, Honduras, 2003; Sistema de Monitoramento da relocalização de População Afetada pela Linha 4 do Metro de São Paulo, Brasil, 1995;

dois é que o primeiro está subordinado à Metodologia e Técnicas específicas e o segundo tem sido, na América latina, muito mais um sistema exclusivamente voltado à administração de obras de engenharia que à administração da implantação de propostas sócio ambientais, como é o caso do PAC e de vários outros planos similares.

Sempre e quando a proposta é monitorar a evolução de ações sócio-econômicas-culturais a primeira questão a resolver é : Quais aspectos devem ser Monitorados ?

O fato de a dimensão sócio cultural ter inúmeras possibilidades de abordagem, e adicionalmente sofrer do dogma da “impossibilidade de medição”, tem contribuído a que respostas a esta questão resultem na proposição de um cem numero de aspectos a monitorar. Listagens extensas de variáveis, indicadores, seguidas de longas descrições de mecanismos de coleta de dados, “ intangíveis”, tem sido a resposta mais freqüente à esta questão. O resultado é um alto investimento em uma parafernália de pesquisas qualitativas e à organização de dados secundários, as quais, via de regra acabam sendo muito pouco utilizadas e aplicadas na elaboração de informes eficazes elevados às instancias gerenciadoras do processo.

Entende-se que o Monitoramento deva estar circunscrito aos Fatores determinantes do êxito de um plano. Por Fatores Determinantes entendem-se aqueles aspectos da realidade e ações pré- determinadas que, se falhados, comprometem a viabilidade, viabilização, e, em especial, a qualidade dos resultados de uma intervenção.

Entende-se por Variável um atributo passível de mensuração quantitativa ou aferição qualitativa, capaz de expressar uma situação ou um conjunto de relações incidentes sobre a evolução dos fatores determinantes de um Plano. Por Indicador compreende-se instrumentos de aferição da evolução dos fatores objeto de monitoramento, podendo ser gerados por uma variável única ou pela agregação de mais de uma variável (variável complexas). Os indicadores são construídos através de dados (informações), coletados através de levantamentos de campo e compilações em fontes secundárias.

A3 Objetivos

Constituem objetivos do Monitoramento do (P.A.C.) , o acompanhamento sistemático:

- (i) do comportamento dos fatores determinantes do alcance dos objetivos e metas do Plano;
- (ii) dos cronogramas de execução, detectando- oportunamente, os obstáculos que possam atrasar a liberação de áreas, compensação de perdas e realocização de população,informando às instancias competentes para que sejam tomadas as medidas de ajustes requeridas;
- (iii) da excelência do produto, em especial da qualidade das moradias de reposição;
- (iv) Adicionalmente se estabelece como objetivo de monitoramento a construção de uma **Linha de Base** da situação física, biológica, institucional e socioeconômica das regiões e famílias afetadas em momento anterior a realocização. A construção dessa **Linha de Base** é fundamental para viabilidade técnica de um sistema de monitoramento e constitui insumo indispensável à realização posterior das avaliações *ex-post* previstas nas diretrizes do presente Plano.

A.4 Fatores , Variáveis e Indicadores

A título de contribuição à elaboração de um modelo executivo de monitoramento, o qual deverá ser efetivado tão logo se concretize a operação de crédito com o BID, entende-se que o acompanhamento da execução do PAC poderá estar circunscrito ao seguimento permanente da evolução de 11 Fatores. Os mesmos estão indicados a continuação e a ordem de apresentação não tem correspondência com a ordem de importância de cada um deles. A premissa de base é que uma evolução desfavorável de qualquer um dos 12 fatores indicados poderá comprometer o processo de implantação do PAC.

Fatores Institucionais

Fator 1 : Licenciamento Ambiental

Fator 2 : Licenciamento para demolir as edificações afetadas

Fator 3: Promulgação de Lei Orçamentária autorizando estabelecimento de créditos suplementares para o estabelecimento do Bônus de Relocalização Involuntária requerido para o Programa de Indenização Assistida e autorizando DEMHAB/DEMAE a estabelecimento de trâmites com entidades de crédito para abertura de linhas especiais de financiamento (carteiras hipotecárias.

Fator 4 : Publicação de Decreto de Utilidade Pública (Expropriação áreas e imóveis afetados)

Fatores Físicos, Econômicos Financeiros

Fator 5	Aquisição de áreas para construção de Conjuntos Habitacionais
Fator 6	Organização e dinamização da oferta de imóveis populares
Fator 7	Capacitação financeira da demanda (Adjudicação de Bônus de Relocalização Involuntária e Adjudicação de créditos complementares para chegar ao valor do novo imóvel (linhas de credito)
Fator 8	Situação Documental dos Imóveis Afetados

Fatores Sociais e Culturais

Fator 9	Participação da População na elaboração da versão executiva do PAC
Fator 10	Adesão da População à relocalização para novos imóveis
Fator 11	Trabalho, Renda e Orçamento Familiar

A seguir está um quadro contendo um exemplo operacional do desdobramento de fatores (coluna 1) os em variáveis (coluna 3) que podem ser usadas para medir a evolução de cada um deles; de Indicadores (coluna 4) necessários à composição de cada Variável , dos dados requeridos (coluna 5) para construção de cada Indicador. As referencias de medição estão, também, ilustradas nesse quadro.

Poderá ser trimestral a frequência de coleta de dados e realização das medições de evolução

Quadro 11 Monitoramento : quadro ilustrativo : Fatores, Variáveis, Indicadores e dados

Fatores	Referencias de	Tendências a	Indicadores	Dados Requeridos para
---------	----------------	--------------	-------------	-----------------------

Determinantes da Pertinência, Eficiência, eficácia e Resultados do PAC	Medição	Monitorar ao longo do ciclo de implantação do PAC	necessários à construção de Variáveis	construção de indicadores
Participação da População	Evolução Satisfatória: (A = B)	Formação, funcionamento e desempenho do Comitê de Relocalização	A. Emendas e referendos técnicos propostos durante elaboração versão executiva do PAC B. Incorporação oficial emendas e referendos propostos pelo Comitê	Nº eventos realizados; Nº de contratos de adesão efetivados; Nº de emendas e ou referendos propostos durante a elaboração da versão executiva do PAC; nº de expedição de Certificado de Beneficiário do PAC
Valor atribuído ao imóvel afetado	Evolução Satisfatória: (A > 30% B)	Aceitação e Recusas, por parte dos proprietários e donos dos valores atribuídos pela PMPOA à seus imóveis	A Valor determinado pela PMPOA B Valor de contraposta do proprietário/dono para aceitar a indenização	Número de acordos amigáveis realizados Número de casos judiciais Número de casos de imissão de posse
	Evolução Satisfatória: (A > 31% B)			

No que diz respeito ao acompanhamento do Cronograma, este aspecto do sistema de Monitoramento requer outra técnica para medições, diferente daquela aplicada à observação da evolução dos 11 fatores anteriormente abordados.

Enquanto um monitoramento da eficiência de implantação das ações preparatórias e ações executivas do plano, o monitoramento do cronograma consistirá basicamente em medições relativas à sintonia e ou descompassos entre o Previsto e o Executado.

A coleta de informações será bimensal tendo por base instrumentos disponíveis para controle e revisão de programas, instrumentos estes inspirados em métodos tal como o Critical Path Method - CPM, Gant Chart Program Evaluation Review Techniques – PERT, entre outros.

A comparação entre o previsto e o realizado poderá ser realizada diretamente pelo programa de gerenciamento adotado, o qual deverá estar devidamente alimentado para trabalhar com os seguintes parâmetros:

Eficiência de desempenho (E.D.) representando em porcentagem o grau de avanço alcançado:

atraso/adiantamento das ações

$$ED = 100 - \frac{\text{duração prevista}}{\text{duração prevista}} \times 100$$

Onde ED < 100% (atrasos)

ED > 100% (adiantamento)

ED = 100% (previsto = executado).

Eficiência da exatidão média das durações (E.E.)

$$EE = 100 - \frac{\text{Duração diferencial}}{\text{Duração prevista}} \times 100$$

Com base nos índices obtidos será feito um exame por caminho crítico tendo em vista localizar a origem e causas de eventuais diferenças significativas entre o planejado e o executado. As conclusões, acompanhadas das recomendações pertinentes para correções de rota serão enviadas, tempestivamente, aos escalões responsáveis pelo gerenciamento do Projeto BR-390.

B. AVALIAÇÃO EX-POST

Se entende por Avaliação um exame *ex post* sobre cinco aspectos do processo de compensação e realocização das famílias afetadas pelo PROJETO BR-390 :

- (a) Pertinência, (conexões entre : vulnerabilidade/capacidade das famílias de restabelecer seu quadro de subsistência e o modelo de soluções físicas, financeiras e sociais adotados para efetivar a realocização);
- (b) Eficiência comparação entre previsto e realizado em termos de prazos e recursos ao longo do ciclo do processo de realocização;
- (c) Eficácia (graus de atingimento, ao longo do processo de realocização das famílias, dos objetivos e metas estabelecidos) ;
- (d) Resultados da realocização nas condições de vida da população alvo do programa;
- (e) Grau de Satisfação dos beneficiários bem como suas predisposições para usufruir e manter a residência de reposição .²⁰

Constituem Objetivos da Avaliação do PAC :

- (i) Identificar, examinar, e medir a Pertinência, Eficiência e Eficácia do PAC
- (ii) Identificar, analisar e medir os efeitos das realocizações (por indenização tradicional, assistida e por transferencia para Conjuntos Habitacionais) nas condições de vida da população beneficiária;

²⁰ Conceito de avaliação enunciado em 1984 pela Organização das Nações Unidas (ONU), in : ONU, “Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas “. Conceito testado e utilizado por SCOMBATTI E CARVALHO IN: Metodologia para avaliação da realocização involuntária de famílias no ciclo de construção e operação da Usina Hidroelétrica Yacyretá, EBY 1995,96,97,98,99,2000 e 2001. ; por SCOMBATTI ,Marília, FRANCO, Celso e MARQUES, Ronaldo IN : Metodologia para Avaliação do Programa de Verticalização de Favelas de São Paulo (PROVER), 1997; por SCOMBATTI, Marília, IN: Monitoreo y Evaluación Del Programa de Apoyo al Sector Habitacional de Ecuador, 2002; por SCOMBATTI, Marília, IN: Modelo de Monitoramento e Avaliação do processo de compensação e realocização gerado pelo Projeto Linha4-Metro de São Paulo; por SCOMBATTI, Marília em Termos de Referencia para Avaliação Ex Posto do processo de realocização de famílias engendrado pelo PROCAY II, São Paulo, 2003, entre outros.

- (iii) Examinar os efeitos da realocação na estrutura e dinâmica urbana das regiões de Porto Alegre onde estarão sediados os Conjuntos Habitacionais.
- (iv)

Metodologicamente, no caso da avaliação dos efeitos da realocação nas condições de vida da população dois aspectos deverão ser contemplados : (i) a utilização de Grupos de Controle; (ii) a comparação do comportamento de algumas variáveis entre a situação anterior e a situação posterior à realocação.

Na perspectiva acima, será necessário determinar, desde já, os Grupos de Controle. Isto porque é preciso dispor de dados sobre a situação atual das famílias, antes do início do Projeto. Isso é feito através de levantamentos , por amostra, em grupos com condições socioeconômicas semelhantes àquelas dos afetados, mas que não são atingidos pelo Projeto.

Serão realizadas 3 Avaliações do P.A.C. , das quais 2 (duas) intermediárias e 1 (uma) final. A primeira avaliação intermediária se realizará quando se concretizar a indenização (tradicional ou assistida) e realocação das primeiras 500 famílias. A segunda avaliação intermediária se realizará quando se concretizar o atendimento por indenização (tradicional ou assistida) e realocação de outras 500 famílias .A avaliação final do P.A.C. será realizada quando se concluírem as indenizações (tradicional e assistida) e realocações dos imóveis e famílias afetados pelo Projeto BR-390.

O passo subsequente à este documento é a contratação de serviços especializados para o desenho executivo de um modelo de avaliação ex-post aplicável ao PAC.

CAPÍTULO 5 CRONOGRAMA DE REFERENCIA E ESTIMATIVA DE CUSTOS

A. Cronograma de Referencia

Segundo preconizado nas Diretrizes do PAC enunciadas no capítulo 2 do presente documento, a adjudicação de serviços às empreiteiras somente ocorrerá quando a área estiver totalmente liberada de edificações e quando todas as famílias já tiverem sido compensadas e realocadas para suas novas moradias.

Esta diretriz de subordinação do início das obras implica assumir que o prazo para conclusão do PAC é aquele da duração de suas ações as quais deverão estar concluídas um mês antes da emissão da ordem de serviço às empreiteiras.

Conforme ilustra o quadro a seguir estima-se necessários em torno de 19 meses para cumprir as 49 ações envolvidas na execução do PAC. Assim sendo fica o empreendedor ciente de que necessitará de pelo menos 19 meses ANTERIORES à data prevista para adjudicação de obras para executar o Plano de Compensação de Perdas e Realocação de População afetada pelo Projeto BR 390.

A quantidade de meses estimada adotou por referencia um universo de 500 famílias, considerando uma execução progressiva das obras do Projeto BR-390.

Quadro 12 Cronograma de Referencia

Ações		Prazos Estimados																							
		meses																							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Fase I Ações Preparatórias à Execução do PARR																									
A1	Celebração contrato emprestimo e Promulgação de Leis Orçamentarias																								
A2	Aprovação do PAC pelo Dmae e Dehab, enviando ao BID respectivo documento comprobatório																								
A3	Criação Comissão gerenciamento do PAC no interior da estrutura Gerenciadora criada pelo DMAE																								
A4	Proposição e aprovação de instrumentos legais requeridos (acesso a propriedade/ indenização assistida)																								
A6	Materialização da Poligonal de Desapropriação																								
A7	Decreto de Utilidade Pública, com publicação no Diário Oficial e em jornal de grande circulação																								
A8	Criação Comissões de Relocalização (Sargento, Carvalhada e Áreas Regulares)																								
A9	Conclusão do cadastro Físico socioeconômico, com entrega "Certificação de Residência em Área Afetada"																								
A10	Instalação física dos Conselhos Relocalização Sargento, Carvalhada e Áreas Regulares																								
A11	Formação do Conhecimento das alternativas de compensação																								
A12	Eligibilidade de solução compensatória e formalização da adesão ao PARR																								
A15	Celebração de acordos com as comunidades: ssp/depto fisc. e outros p/ controle area afetada																								
A16	Concurso para contratação de empresa especializada																								
A17	Detalhamentos : temas âncora por publico alvo; processos e instrumentos comunicação																								
A18	Início Implantação das ações																								
Fase II Execução das Ações de Compensação e Relocalização																									
Solução A : Relocalização para Conjuntos Habitacionais																									
A19	Busca/consolidação da escolha de terrenos, realizada com as Comissões de Relocalização																								
A20	Desapropriação e aquisição e ou negociação dos terrenos																								
A21	Preparação licitações para desenho projetos dos Conjuntos Habitacionais																								
A22	Realização de licitação e adjudicação dos serviços																								
A23	Desenho dos projetos																								
A24	Preparação de Licitação para construção dos CH																								
A25	Realização licitações e adjudicação dos serviços																								
A26	Preparação de licitação para estudo de impactos ambientais dos CH																								
A27	Realização de licitação e adjudicação dos serviços																								
A28	Obtenção das licenças ambientais requeridas																								
A29	Obras construção dos CH																								
A30	Mudança das famílias																								
A31	Demolição das edificações, retirada de entulhos e desratização da área																								
Emissão de ordem de Serviço para início das obras de saneamento																									
Realização das obras																									
Solução B : Indenização Assistida																									
A32	Formação da Bolsa de Imóveis Populares																								
A33	Busca de imóveis																								
A34	Apresentação das propostas ao Grupo Coordenação																								
A35	Exame imóvel proposto sob critérios estabelecidos																								
A36	Avaliação (valor) dos imóveis propostos																								
A37	Negociação e aquisição do imóvel proposto																								
A38	Mudança das famílias																								
A39	Demolição das edificações, retirada de entulhos e desratização da área																								
Emissão de ordem de Serviço para início das obras de saneamento																									
Realização das obras																									
Solução C : Indenização Tradicional																									
A40	Comunicação afetação para cada proprietário																								
A41	Avaliação dos imóveis																								
A42	Apresentação de valores aos proprietários e negociações																								
A43	Pagamento e emissão de posse do imóvel																								
A44	Mudança das famílias																								
Emissão de Ordem de Serviço para início de obras de saneamento																									
Realização das Obras																									
MONITORAMENTO																									
A44	Concurso para contratação serviços para elaboração de versão executiva do Programa																								
AVALIAÇÃO EX POST																									
A45	Concurso para contratação de serviços para elaboração versão executiva																								
A46	Avaliação Intermediária 1 : 6 meses após compensação e relocalização primeiras 500 famílias																								
A47	Avaliação Intermediária 2 : 6 meses após compensação e relocalização 500 famílias subsequentes																								

B. Estimativa de Custos

É da ordem de R\$ 72 milhões (U\$ 24 milhões) o custo para compensar e realocar as atuais 1861 famílias afetadas pelo Projeto BR-390. As estimativas assumiram que 1661 famílias fariam adesão por uma unidade em Conjunto Habitacional e, em torno de 200 optariam pela aquisição de imóveis já disponíveis no mercado, com apoio da indenização assistida. Conforme ilustra o quadro a seguir, 85% do custo do Programa é representado pela construção de novas unidades habitacionais, para onde seriam transferidas a maioria das famílias, seguindo-se modelo adotado pelo DEMHAB.

Físicos Financeiros	R\$	U\$	(%)
Pagamento de Indenizações	4.115.723		5,84%
Construção de Unidades Habitacionais(1800 unidades com valor unitário de U\$12.000 unidade)	64.800.000		91,92%
sub total custos físicos	68.915.723		97,76%
Sócio Ambientais			0,00%
Programa de Comunicação e Interação Social	700.200		0,99%
Programa Controle da Área Afetada	192.000		0,27%
Monitoramento	465.000		0,66%
Avaliação ex-post	224.000		0,32%
Total	70.496.923	25.165.641(*)	100,00%

1U\$=3R\$

ÍNDICE REMISSIVO

1

17 Imóveis **regulares** afetados são lotes rurais de grande extensão, 10

6

64 imóveis **regulares** afetados pelo Projeto BR390, 47
deles estão localizadas em zona urbana, 10

A

Ação Judicial de Desapropriação, 45
Acesso das famílias à linhas de crédito, 47
Acompanhamento do Cronograma, 62
Adesão da população, 41
Adesão das famílias, 41
Administração de Conflitos Fundiários, 19
Afetação de 1711 imóveis, 39
Afetados **1636 imóveis** (1586 usados exclusivamente para moradias + 97 de uso misto- ver coluna 3, quadro 1),, 9
afetados afetados, 39
Alternativas de tratamento, 43
Alternativas para compensação, 39
Aplicação do instituto da indenização em dinheiro, 40
Aquisição de áreas, 44
Áreas livres, 34
Áreas regulares, 44
Atestado de Beneficiário do PAC, 56
Avaliação ex post, 43
AVALIAÇÃO EX-POST, 63
Avaliação final, 43
Avaliação intermediária, 43
Avaliações do P.A.C, 64
avaliações do P.A.C.,, 43

B

Banco de Terras, 19
Bolsa de Imóveis, 47
Bônus de Compensação ao Deslocamento Involuntário,, 46

C

Comparação entre o previsto e o realizado, 63
Compensação, 39
Compromisso do governo em cumprir os planos de investimentos em atraso, 36
Comunidade e suas representações formais, 36
Comunidades irregulares, 9

“

Concessão Direito real de uso, 26
Condições de vida, 63
Conjuntos Habitacionais, 43, 47
Construção de Conjuntos Habitacionais, 40
Consultas, 46
Contagem Qualificada, 46
Controle da área afetada, 36
Controle da Área Afetada, 42
Controle da ocupação das áreas afetadas, 55
Críticas quanto ao tamanho das unidades habitacionais, 36
Custos, 42

D

de imóveis afetados, 40
Decreto de Desapropriação, 44
demanda gravada através do OP, 35
demanda habitacional, 41
Demolição de benfeitorias, 44
desapropriação, 44
dificultou a adesão da comunidade ao Programa, 35
direito da Sociedade, 57
direitos garantidos, 42
dos fatores determinantes do alcance dos objetivos e metas, 60

E

eficácia, 63
Eficiência, 63
elegibilidade dos afetados, 47
empreiteiras vencedoras, 41
enchentes no Lago Guaíba, 36
entendimento dos conselheiros e lideranças locais, 36
escolha da população, 39
Escritório de Aquisições, 24
Escritório de Aquisições da 3ª Perimetral, 23
Estratégia de Comunicação, 58
Existe forte motivação para que se reorganize a comissão formada pela comunidade para acompanhar e contribuir com o andamento do Programa, assim como de ampliá-la em subcomissões nas próprias Vilas., 34
Expropriado, 25

F

Família afetada, 39
Famílias afetadas, 11, 47
Famílias vulneráveis, 39
Fatores , Variáveis e Indicadores, 61
Fatores determinantes do êxito de um plano, 60
Fatores Físicos, Econômicos Financeiros, 61

Fatores Institucionais, 61
Fatores Sociais e Culturais, 61

G

Grau de Satisfação dos beneficiários, 64
Grupo de Controle, 44

I

Identificar, examinar, e medir a Pertinência, Eficiência e Eficácia do PAC, 64
imobiliárias locais, 48
imóveis afetados, 39, 40, 44
Imóveis de uso comercial e de serviços, 10
imóveis que embora em situação de “risco” não precisam ser demolidos para liberar área requerida para implantação do Projeto., 40
indenização assistida, 33, 36
Indenização Assistida, 43, 44, 46, 47
Indenização Tradicional, 44
Indicador, 60
índices obtidos, 63

J

Juiz, 24

L

Lago Guaíba, 6
Lei orçamentária, 46
Liberação de área, 42
Lideranças, 34
lideranças locais, 36
Linha de base, 61
Linha de Base, 43
Linha telefônica direta, 56
Lotes urbanizados, 20

M

Magnitude do problema, 42
Mecanismo de Gestão, 57
Medições, científica e universalmente consagrados, 59
Mercado paralelo, 20
Monitoramento, 2, 38, 43, 59
Moradias afetadas, 53

N

Nas comunidades irregulares serão afetados **1636 imóveis**, 9
natureza da desapropriação, 25

O

Ocupar áreas irregulares, 36
Orçamento Participativo, 35

P

Parcelamentos irregulares, 20
Participar, 42
Perdas de imóveis, 37
Pertinência, 63
Poligonal de desapropriação, 56
Política Municipal de Habitação, 18
População alvo, 63
Posse formal dos imóveis, 23
Possibilidade de aplicação da indenização tradicional, bem como de indenização assistida, 36
Produção habitacional, 20
Programa de Ajuda Mútua / Mutirão, 19
Programa de Comunicação e Interação Social, 56
Programa de Cooperativismo Habitacional, 18
Programa de Loteamentos Clandestinos e Irregulares, 19
Programa de Reassentamento, 18
Programa de Regularização Fundiária, 18
Projeto BR-390, 7, 41, 46, 48, 53, 58
Projeto BR-390., 42
Projeto BR-390., 63
proprietários afetados, 44

Q

Qualidade das moradias de reposição, 61
Quantidade de soluções habitacionais requeridas, 55

R

Renda familiar, 54
Resistência ao Programa Integrado de Saneamento Ambiental – PISA, 35
Resultados, 63

S

Saneamento, 6
Seguimento permanente da evolução de 11 Fatores, 61
Segunda avaliação intermediária, 43
soluções de realocização, 40

T

Ttransmissão das áreas desapropriadas, 24

U

Unidade de Gerenciamento Especifica do Processo de
Desapropriação e Relocalização (UGER), 57

V

Variáveis, 60
verticalização dos empreendimentos habitacionais., 34
verticalizar os projetos das unidades habitacionais, 35
vilas irregulares, 20
vulto dos recursos necessários, 35