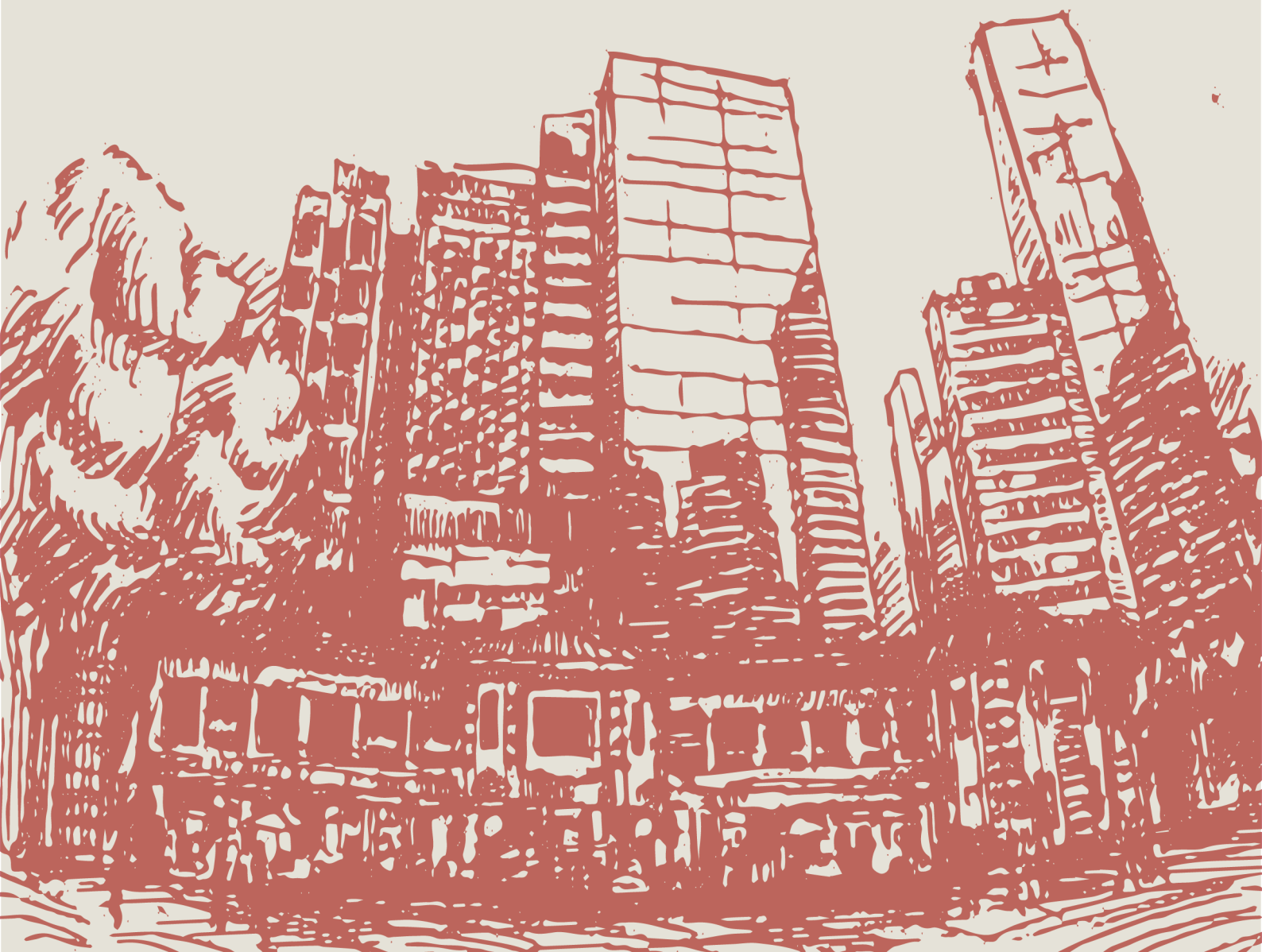


COLEÇÃO CDES DIREITOS HUMANOS

A luta pelos Direitos
Humanos nas cidades:

PROMOVENDO A DEFESA E A PROTEÇÃO DAS OCUPAÇÕES URBANAS





COLEÇÃO CDES DIREITOS HUMANOS

“A Luta Pelos Direitos Humanos nas Cidades: PROMOVEDO A DEFESA E A PROTEÇÃO DAS OCUPAÇÕES URBANAS”

ORGANIZAÇÃO:

Cristiano Muller, Karla Moroso, Helena Damo e Jordana Cabral

AUTORES:

Alcemar Cardoso da Rosa Jr., Ana Paula Araujo Carbonari, Beatriz Ramos Lucindo da Silva, Benedito Roberto Barbosa, Brian Mier, Bruno Cesar Euphrasio de Mello, Camila Diniz Bastos, Cledir da Conceição Lopes, Cristiano Müller, Francielle Bonoldi, Francielle dos Santos Souto, Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho, Gilnei José Oliveira da Silva, Jade dos Santos Alves, Karina Fernandes, Larissa Cafroni, Leandro Gaspar Scalabrin, Luciana Bedeschi, Mateus Cavalcante de França, Paulo César Carbonari, Paulo Gilberto Moraes Guarnieri, Pedro Porto dos Santos e Rhoana Lersch Oliveira.

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:

Helena Damo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

“A luta pelos direitos humanos nas cidades (livro eletrônico): promovendo a defesa e a proteção das ocupações urbanas” . / [organização: Cristiano Müller...[et al.]]. -- Porto Alegre; CDES Direitos Humanos, 2020. -- (Coleção CDES direitos humanos) PDF

Vários autores.

Outros organizadores: Karla moroso, Helena Damo e Jordana Cabral.
ISBN: 978-65-992436-1-5

1. Direito à moradia - Brasil 2. Direitos humanos
3. Direitos sociais 4. Habitação - Legislação - Brasil 5. Moradias - Brasil.
6. Política habitacional 7. Política pública 8. Urbanização I. Müller, Cristiano. II. Moroso, Karla. III. Damo, Helena. IV. Cabral, Jordana. V. Série.

20-45790

CDD 347:171

Índices para catálogo sistemático:

1. Ocupações urbanas: Direito a moradia : Direitos Humanos 347:171

Cibele Maria Dias - Bibliotecária CRB 8/9427

Centro de Direitos Econômicos e Sociais



Rua dos Andradas, 943/906, Bairro Centro, Porto Alegre/RS.
www.cdes.org.br | (51) 32259589
cdes@cdes.org.br



Sumário

1. MEU LUGAR NO MUNDO SE FOI (Bruno Cesar Euphrasio de Mello)

2. TOMO I: AS OCUPAÇÕES URBANAS NA LUTA PELO DIREITO À CIDADE

2.1. Enfrentando a agenda da morte: conhecer a história, ocupar, resistir e construir como a afirmação concreta da luta pelo direito à cidade e aos territórios (Benedito Roberto Barbosa e Luciana Bedeschi)

2.2. Função social da propriedade urbana e a luta pelo direito à cidade: uma análise a partir da experiência da missão em defesa do direito humano à moradia digna nas ocupações urbanas na cidade de São Leopoldo (RS) (Cristiano Müller e Karina Fernandes)

2.3. Ocupações urbanas e práticas espaciais emancipatórias (Camila Diniz Bastos)

2.4. Direito humano à moradia adequada no Beira Trilhos de Passo Fundo: atuação da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (Ana Paula Araujo Carbonari, Leandro Gaspar Scalabrin e Paulo César Carbonari)

3. TOMO II: SOBRE A GENTRIFICAÇÃO NAS CIDADES

3.1. 4º Distrito – uma leitura humanizada (Paulo Gilberto Moraes Guarnieri e Gilnei José Oliveira da Silva)

3.2. Ocupações e sua contribuição para a diversidade urbana (Brian Mier)

4. TOMO III: OLHARES SOBRE A NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A JUDICIALIZAÇÃO DA LUTA PELA MORADIA

4.1. Titulação e percepções de segurança de posse: expectativas sobre a legitimação fundiária no caso da Vila União (Porto Alegre/RS) (Alcemar Cardoso da Rosa Jr., Beatriz Ramos Lucindo da Silva, Francielle dos Santos Souto, Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho, Larissa Cafroni, Jade dos Santos Alves, Rhoana Lersch Oliveira e Mateus Cavalcante de França)

4.2. Limites para a concretização do direito à cidade: a política de regularização fundiária de interesse social (Cledir da Conceição Lopes)

4.3. O papel da judicialização e dos espaços de conciliação em conflitos fundiários urbanos: aproximando as experiências da Vila União e da Vila Boa Esperança na cidade de Porto Alegre/RS (Franciele Bonoldi e Pedro Porto dos Santos)

As cidades têm sido o palco natural da luta por direitos humanos no mundo inteiro e isso tem uma justificativa única: a capacidade que as cidades tem de violar sistematicamente os direitos humanos das populações vulneráveis e que demandam a proteção do Estado. Se mais de 80% da população mundial vive nas cidades, será nelas onde se verá as maiores atrocidades e situações degradantes por que podem passar uma pessoa na atualidade. Por detrás das cidades inteligentes representadas por um sistema quase infinito de aplicativos de celular a serviço de um pequeno grupo, e de um consumo às vezes inexplicável e em estado autômato, existe um contingente enorme de pessoas, grupos sociais, coletivos e comunidades consideradas indesejadas e descartáveis, quase sempre vítima da necropolítica do estado e do mercado. Nesse triste contexto, os direitos humanos passam, portanto, de um imperativo ético para um verdadeiro direito de lutar pela vida ou morrer, direito de lutar para ficar ou desaparecer, direito de se significar ou de ser significado pelo mercado.

Pois na expectativa de suplicar por uma resistência vinda dessas populações vulneráveis que são indesejadas nas cidades, que o CDES Direitos Humanos lança a coleção “A Luta pelos Direitos Humanos nas Cidades”, tendo como seu primeiro tema as ocupações urbanas. Não há dúvidas que o Estado brasileiro tem uma grande dívida com as ocupações urbanas pelo Brasil afora, que por conta do fracasso do poder público em garantir uma cidade inclusiva para todos e para todas inaugurou, desde há muito, uma nova forma de viver nas cidades, nessas ocupações, que via de regra se localizam em lugares abandonados pela cidade, compartilhando um sofrimento diário entre os ocupantes que vai desde a moradia improvisada, falta de serviços públicos à discriminação social latente, vivendo em um território que não foi pensado para acolher um contingente de pessoas e famílias.

Além dessa desumanização, esses grupos sociais sofrem uma violência direta do Estado, através da repressão, quando ameaçados de despejo da área ocupada por um proprietário público ou privado que deixou a área desabitada, desocupada e sem cumprir sua função social, mas que agora, com base numa ficção legal pede a desocupação da área e retomada do imóvel judicialmente e com urgência.

Não há cidade para essas populações.

Realmente não? O CDES Direitos Humanos acredita que sim, há cidade para essas populações. Assim como acreditam os brilhantes e aguerridos autores e autoras que compõem essa primeira coleção do CDES Direitos Humanos. A coleção une artigos e textos que apresentam experiências, reflexões e, principalmente, argumentos na defesa e promoção dos direitos humanos nas Ocupações Urbanas no Brasil.

O CDES Direitos Humanos conquistou o seu propósito nesse primeiro tema da Coleção. São textos vivos, que transpiram indignação e esperança. Que nos apresentam realidades e denunciam: temos que continuar lutando por existência e por dignidade!

Boa leitura.

CDES DIREITOS HUMANOS

A Coleção CDES Direitos Humanos é uma iniciativa da organização não governamental sem fins lucrativos Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES Direitos Humanos. O CDES Direitos Humanos foi criado em 2001, em meio ao contexto de realização do I Fórum Social Mundial no município de Porto Alegre. Desde o seu início, pautou a sua atuação na defesa dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. As suas atividades centram-se em ações de inclusão social e assessoramento técnico-jurídico de movimentos de luta pela moradia no estado do Rio Grande do Sul (movimentos sociais e populares, cooperativas habitacionais e associações comunitárias e de bairros). A partir de 2011, o CDES passa também a atuar no cenário nacional, buscando ampliar a sua perspectiva de implementação dos direitos humanos, incluindo em seus eixos de atuação a mediação de conflitos fundiários urbanos, a regularização fundiária e os reassentamentos urbanos, além de processos de gentrificação. O CDES busca agir dentro de uma visão estratégica dos direitos humanos em direção à sua efetividade, compreendendo ser importante a denúncia e a visibilidade das violações aos direitos, mas também apostando na construção de alternativas de enfrentamento a essas violações e na busca pela garantia dos direitos das vítimas de tais violações.



**Centro de Direitos
Econômicos e Sociais**



MEU LUGAR NO MUNDO SE FOI (ou réquiem da Vila Nazaré)

*Bruno Cesar Euphrasio de Mello: Arquiteto e Urbanista,
mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional*

O som era de moedas

Caindo do caça-níquel,

Embora fossem apenas

Cacos sob os pés.

Pequenino, caminho entre camadas justapostas:

Abaixo, placas tectônicas e restos do lugar onde morei;

Acima, lona preta e o universo profundo em nebulosas.

Meu lugar no mundo estava em mim,

Mas também na propriedade da multinacional alemã

Que comprou um papel que autorizava o departamento de habitação

A arrasar tudo em nome do progresso econômico do país.

Agora, me habita uma revolta enorme.

Acompanho o noticiário, sei dos riscos do câncer, da impotência, das úlceras
estomacais,

Mas quero apenas apoiar este cigarro amassado nos lábios

E fumar

E pensar

Nas mentiras do passado

E na injustiça social

Que me trouxeram até aqui.

O que significam o mistério do abismo profundo e do céu infinito,

Se me restam apenas cicatrizes e esse cansaço inominável?

Será qu'algo algum dia me pertenceu?

Será qu'algo algum dia me foi roubado?

Nada mais faz sentido,

Nem mesmo o som dessa riqueza-miragem.



2.1. ENFRENTANDO A AGENDA DA MORTE: CONHECER A HISTÓRIA, OCUPAR, RESISTIR E CONSTRUIR COMO A AFIRMAÇÃO CONCRETA DA LUTA PELO DIREITO À CIDADE E AOS TERRITÓRIOS

Luciana Bedeschi: advogada integrante da Comissão de Direito Urbanístico da OAB-SP; Mestre em Direito Urbanístico e doutora em Planejamento de Gestão do Território, integrante do Labjuta/UFABC; Associada do Instituto brasileiro de Direito Urbanístico IBDU; Associada do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e colaboradora do BrCidades

Benedito Roberto Barbosa: Advogado Popular do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da União dos Movimentos de Moradia e Coordenador da Central de Movimentos Populares SP e Doutorando em Planejamento de Gestão do Território pela UFABC



Eu vivo em tempos sombrios [...]
Que tempos são esses, quando
falar sobre flores é quase um crime.

Bertolt Brecht

A pandemia do novo Coronavírus-Covid 19, impacta a todos, mas atinge de forma muito mais grave a população moradora em cortiços, favelas, em assentamentos precários, ou ocupações dos sem teto. A maior crise sanitária deste século tem sido devastadora, especialmente sobre os mais pobres, nas periferias urbanas, nos assentamentos urbanos e rurais. Frente a este quadro, a sociedade civil organizada e os movimentos populares, têm exigido ações urgentes do Estado Brasileiro, para enfrentamento ao caos e à tragédia social em curso.

Em meio à uma conjuntura absurda e necrófila, o Presidente Bolsonaro “amigo-aliado do vírus” acaba de vetar parcialmente o Projeto de Lei do Senado nº 1179/2020, que poderia temporariamente impedir os despejos e por conseguinte impedir também as remoções coletivas. Medidas como estas, perpetradas por este governo da morte, tende a acelerar no âmbito do sistema de justiça e no âmbito administrativo, os conflitos fundiários, que neste momento se multiplicam nas periferias urbanas, nas áreas rurais, nos territórios indígenas, das populações quilombolas e tradicionais.

Neste contexto de pandemia, infelizmente, temos assistido diversas situações envolvendo conflitos territoriais, gerando enorme comoção social, sobretudo entre os mais pobres. Como é possível, diante desta calamidade, uma favela ou ocupação dos sem tetos, possam estar ameaçadas ou sofrer uma reintegração de posse? As ameaças aos defen-

sores de direitos humanos e as remoções têm ocorrido em todas regiões do país, demonstrando a insensibilidade e a falta de bom senso do poder judiciário, do setor público e privado com suas corporações, que de forma sistemática, tem promovido remoções contra grupos vulneráveis, pequenos agricultores ou população sem teto.

As remoções das comunidades quilombolas na região da Base de Alcântara, os ataques por madeireiras contra as populações indígenas no Estado Maranhão, a reintegração de posse de centenas de famílias no Bairro de Guaianases na Cidade de São Paulo, ou expedição de sentença judicial para remover mais de 200 famílias da Nova Vila União, na Cidade de Ribeirão Preto/SP, bem em meio a pandemia. São casos emblemáticos, que escancara de forma dramática as enormes desigualdades sociais e a violência patrocinada pelo Estado brasileiro, onde a terra urbana e rural está concentrada na mão de poucos, sem, no entanto, cumprir a sua função social.

Desta maneira, é fundamental colocar direito à terra e à moradia, no centro da agenda da luta pelo direito à cidade e aos territórios, onde as ocupações urbanas ou rurais, são formas concretas e legítimas de denunciar a violência da especulação imobiliária, da ganância do latifúndio e de manifestar este direito.



Foto: Renata Eleuterio - Barracos demolidos na reintegração de posse de Guaianases.

Em maio de 2020, a ONU-Habitat publicou uma declaração política sobre prevenção de despejos no contexto da pandemia de COVID-19. Nesse documento, o órgão afirma:

[...] que as medidas de prevenção, como lavar as mãos regularmente, usar máscaras e praticar distanciamento físico são impossíveis de serem seguidas por pessoas em situação de rua ou que vivem em condições inseguras ou de alto adensamento.

Afirma ainda, essa declaração que despejos e remoções de moradores e comunidades consolidadas, particularmente de assentamentos informais, durante a pandemia, não só violaria os direitos fundamentais dessas comunidades como poderia expor tanto essas

como o restante da população a um maior risco de exposição ao vírus.

As excepcionalidades para prática de despejos e remoções restaria, como recomenda o documento, como medida para evitar novas invasões de terra, conforme o texto:

Em casos excepcionais em que despejos e remoções são inevitáveis, por exemplo, para evitar novas invasões de terras, eles devem ser conduzidos de acordo com as obrigações internacionais de direitos humanos, bem como com as leis nacionais pertinentes e devem ser previstas as máximas proteções possíveis para garantir a saúde e a segurança das pessoas afetadas. Nesses casos excepcionais, os despejos devem, no mínimo:

1. Ser proporcionais e prever a avaliação do impacto da decisão e do benefício potencial para vários grupos, inclusive por meio de uma avaliação de impacto de despejo e consultas à comunidade. Despejos e remoções justificados por intervenções urbanas planejadas, ou para reintegração de terras públicas, não devem ser realizados durante a crise da COVID-19, pois colocariam em risco a saúde dos moradores e de toda a população e afetariam desproporcionalmente o seu direito à saúde;
2. Promover o bem-estar geral e mostrar evidências de tal resultado. Assim, durante a crise da COVID-19, só devem ser permitidos despejos e remoções que estejam diretamente relacionados a evitar o contágio entre os moradores. Além disso, os benefícios esperados para as populações afetadas e as medidas para mitigar os riscos de contágio devem ser claras e publicamente delineadas.

Será que o documento original, e a sua tradução para o idioma português não estariam equivocados sobre o conceito de invasão de terra por populações pobres? Pretendemos, nesse texto, demonstrar que o conceito de invasão é equivocado quanto se trata de analisar, em âmbito global, a luta por terra e moradia empreendida por populações pobres e sem-teto. Nesse sentido, nossa análise parte da cidade de São Paulo.

O conceito histórico de ocupação enquanto ação de luta por terra e moradia

Pesquisas focadas na problemática fundiária normalmente destacam o tratamento marginal dispensado ao problema da distribuição da terra no Brasil. Enquanto a luta agrária liga o trabalhador rural ao campo, a luta urbana mobiliza trabalhadores diversos e um expressivo exército de reserva nas cidades (GUIMARÃES, 1981, p. 17), pois historicamente, disputas possessórias fazem parte da luta de classes no Brasil, sendo correto afirmar que somente a partir através dessas lutas que se fez avançar a distribuição social da terra.

(GUIMARÃES, 1981; FALCÃO, 1984).

Nesse contexto de avanço através de luta popular, as ocupações representam muito mais que um problema urbano. Algumas ocupações, pelo nível de organização que alcançaram, tornaram-se exemplos de políticas habitacionais populares, que alteram positivamente a paisagem urbana e as pessoas que nela convivem.

Nesse sentido, e se traduzindo como porta de entrada para outros direitos, como saúde, educação e segurança, as ocupações se insurgem contra a desigualdade de acessos e ausência de direitos, vidas e liberdades urbanas.

As ocupações urbanas referem-se às ações de famílias em luta pela moradia, apoiadas por diversos atores coletivos – como movimentos sociais, entidades de direitos humanos e grupos de pesquisa de universidades. Os ocupantes que autoconstróem suas casas e espaços comuns em áreas vazias, abandonadas e/ou subutilizadas, com intuito de lhes garantir o direito à moradia e à cidade. As ocupações [...] são fruto de processos individuais e coletivos, mediados pelos saberes populares e realizados com pouco recursos financeiros. Se em grande parte apresentam condições satisfatórias de habitabilidade, tais condições não podem ser tratadas de forma padronizada ou genérica, por serem distintas em cada ocupação (NASCIMENTO; LIBÂNIO, 2016, p.12).

Em mais um destaque bibliográfico para afastar o conceito de invasão descolado da realidade urbana é preciso trazer dados históricos sobre como o conceito de invasão não é adequado para o tratamento de conflitos decorrentes da luta pela terra e moradia.

Nessa linha, destaca-se especialmente o trabalho pioneiro de Joaquim de Arruda Falcão, realizado na década de 1980, em Recife (PE), sobre os impactos das “invasões urbanas” no pensamento jurídico (FALCÃO, 1984; 2008). A partir de dados locais coletados nas ocupações de Recife, os artigos publicados deram destaque ao pluralismo jurídico como forma de tratamento e solução de conflitos urbanos deflagrados, no ano de 1984, naquela cidade. A seguir, a pesquisa “Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade de Bens imóveis Rurais e Urbanos”, realizada em 2009, pela Secretaria de Assuntos Judiciários do Ministério da Justiça, que analisou conflitos urbanos nos Tribunais de Justiça nos Estados e nos Tribunais Regionais Federais (SAULE JR.; DI SARNÓ; AURELLI, 2009), em que se enfatiza a ausência de terminologias coesas utilizadas nos tribunais para conflitos urbanos pela posse.

No âmbito administrativo, em 2009, o Conselho das Cidades aprovou a Resolução Recomendada, n. 87 (BRASIL, 2009c), para instituir uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários, que em seu art. 3º faz as seguintes distinções acerca do tema.

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis

que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos (BRASIL, 2009).

Recentemente, a Resolução 10 de 17 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018) do Conselho Nacional de Direitos Humanos, vinculado ao Ministério de Direitos Humanos, aprovou medidas preventivas e garantidoras de direitos humanos em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, dispondo que:

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres. § 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas. § 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa. § 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade. § 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes (BRASIL, 2018).

É importante destacar que os dispositivos da referida Resolução, foram construídos após a realização da sétima edição do Tribunal Internacional dos Despejos¹, realizado no marco da realização na cidade de Salvador, em março de 2018, do Fórum Social Mundial, que analisou e julgou cinco casos de remoções e despejos violentos e emblemáticos de diferentes regiões do país. No mesmo ano de 2018, no dia 1º de maio, com enorme repercussão ocorreu o incêndio e desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, tratando-se de uma ocupação de prédio público localizada no centro de São Paulo que deixou centenas de pessoas desabrigadas e sete vítimas fatais, desencadeando um violento processo de criminalização de lideranças sem teto naquela cidade.



Foto Terra de Direitos: Tribunal Internacional dos Despejos – Salvador/BA

É possível então perceber que tanto as pesquisas, como as recentes medidas administrativas na forma das resoluções demonstram que as ocupações por terra e moradia são efeitos de processos espoliativos e se caracterizam pela posse para moradia de imóvel inutilizado ou subutilizado, sem função social da propriedade, resultando como tipologia de conflito fundiário urbano.

Além disso, o termo tem um significado histórico na luta pela reforma agrária. A opção pelo termo “ocupação” para designar posse de imóvel desocupado e sem uso origina-se da luta pela terra nos conflitos agrários. É possível que José Gomes da Silva, tenha popularizado o termo ocupação no sentido de ação política, relacionada à luta e resistência pela terra, enquanto fundador do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), órgão que antecede o Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituído em 1965, após a publicação do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964).

¹ <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/tribunal-internacional-condena-despejos-de-comunidades-brasileiras/22765> - Realizado no Fórum Social Mundial, Tribunal reuniu cinco casos emblemáticos de diferentes regiões do país.

Nesse período, destaca-se a primeira edição de “Quatro Séculos de Latifúndio”, de Alberto Passos Guimarães, publicado em 1963, em que o citado autor promove uma reflexão sobre a origem do latifúndio no Brasil como um tipo de feudalismo mercantil, que se consolida na grande propriedade fundiária agrária, dificultando o acesso à posse e o uso da terra por parte dos trabalhadores agrícolas (GUIMARÃES, 1989).

Assim, o uso político do verbo “ocupar” relacionado ao apossamento da propriedade sem função e sem uso vem à tona em plena ditadura civil-militar. Os trabalhadores rurais compreenderam o sentido do verbo ocupar e produzir sua distinção de invasão (e em relação a esbulhar), passando a usá-lo em suas ações políticas.

O uso prático de ocupação para distinguir apossamento de terra sem função social foi assim popularizado em conflitos agrários ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul em 1979. No mesmo período, e a partir dos encontros de formação organizados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1981, o termo foi incorporado às práticas dos grupos envolvidos.

Na maioria das vezes, a imprensa usa a palavra invasão, em vez de ocupação, para designar a entrada e o acampamento dos sem-terra dentro de uma fazenda. É preciso que fique claro que a área ocupada pelo sem-terra é sempre, por princípio, terra grilada, latifúndio por exploração, fazenda improdutiva ou área devoluta. [...] Segundo os juristas Fábio Comparato, Edson Luiz Facchin e Régis de Oliveira, existem profundas diferenças entre invadir e ocupar. Invadir significa um ato de força para tomar alguma coisa de alguém em proveito particular. Ocupar significa, simplesmente, preencher um espaço vazio – no caso em questão, terras que não cumprem sua função – e fazer pressão social coletiva para a aplicação da lei e a desapropriação (MORISSAWA, 2001, p.132).

Tratando da luta pela moradia no contexto urbano, é importante lembrar que na década de 1990, quando o termo ocupação começou a ser utilizado nas cidades, as sentenças não eram publicadas em meio digital e havia escassa jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre o tema dos conflitos coletivos fundiários.

Visando conhecer a argumentação sobre ocupações utilizada pelos tribunais, à época, foi localizado o relatório do Acórdão na Jurisprudência do Tribunal de Justiça, que condenou a Municipalidade de São Paulo a remover domicílios e preservar o meio ambiente no caso da ocupação da Fazenda da Juta, na Zona Leste de São Paulo, no qual o uso da palavra ocupação não teria conotação política, mas consequência do ato de invadir.

[...] A respeito das características das construções implantadas nos terrenos, é oportuno transcrever o que constatou o Senhor Perito oficial: “[...] um cidadão dono de um bar, na área da Fazenda da Juta, declarou-me pessoalmente ter ajudado a fixar cento e trinta e sete

famílias naquela área invadida, isto comprova a existência de uma organização que dirige e organiza estas invasões” [...] Ante essa realidade é forçoso concluir com o Meritíssimo Juiz no afirmar que “[...] a ré foi omissa em não manter a área em condições normais de utilização pelo público em geral”, considerando que a ocupação dos terrenos é totalmente irregular, além do que, carece de indispensáveis obras de infra-estrutura, como rede de esgotos, galerias de captação de água pluvial, coleta de lixo, vias de acesso etc. Apelação Cível n. 261.800-2, São Paulo. Recorrente: Juízo Ex Officio. Apelante: Prefeitura Municipal. Apelado: Ministério Público (TJSP, 1996, p.13-15).

De outro lado, a invisibilidade dos ocupantes impedidos de ampla defesa, elemento que marca historicamente a sumariedade das ações possessórias no rol de jurisprudência do TJSP pode ser verificada nos outros poucos julgados em segundo grau, publicados na década 1990. No acórdão em Agravo de Instrumento n. 134.473, de setembro de 1999 (TJSP, 2000), a Câmara de Julgamento acatou a informação da Prefeitura, sem qualquer constrangimento em impedir a defesa dos ocupantes.

[...] O MM. Juiz a quo determinou fosse emendada a inicial para que aquelas pessoas denominadas outros pela Municipalidade fossem identificados (nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência etc.). etc [...] Por sua vez, a agravante alega que se trata de invasores, cujos nomes completos desconhece, pessoas de má índole e que não querem ser identificadas, podendo a citação deles se operar por edital. [...] Analisando-se a questão, data venia do entendimento do Juízo monocrático, o recurso comporta provimento porque exigir-se a “identificação e a qualificação de todos os réus, no caso concreto, significará negação da jurisdição e ad impossibilita Nemo tenetur (ninguém é obrigado a coisas impossíveis).” Agravo de Instrumento n. 134.473, São Paulo. Agravante: Prefeitura Municipal. Agravados: Alfredo Gomes Ferraz e outros (voto n.10.232) (TJSP, 2000, p. 213-214).

Nas lutas urbanas, e como resposta ao descaso do Poder Público, as palavras de ordem “ocupar, resistir, produzir”, reproduzidas em informativos dos trabalhadores rurais sem terra, em 1981, foram difundidas entre os novos movimentos de moradia urbanos e adaptadas a “ocupar, resistir e construir”.

Portanto, os primeiros grupos sem-teto e de formação de luta na região central organizaram-se no período em que se constituiu a Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo. As pautas das reuniões eram organizadas em torno dos temas de autogestão; mutirão; ocupação de terras ociosas; articulação de apoio de movimentos sem-terra; reforma nos cortiços e desapropriações em áreas de concentração de cortiços.

Em 21 de agosto de 1988 foi realizada a Assembleia dos Cortiços, entre as regiões Belém, Ipiranga e Sé, que pode ser considerada o primeiro evento em que a questão dos cortiços foi explicitamente colocado pela Arquidiocese como a questão prioritária da área central. Nesta assembleia foram apresentados documentos pelas Pastorais do Belém, da Sé e do Ipiranga, em que já eram constatados os principais problemas dos moradores de cortiços e apontadas as primeiras ações a serem desenvolvidas, como assessoria jurídica, organização dos moradores, incentivo ao desenvolvimento de lideranças – que sempre foi um desafio nos cortiços, devido à desagregação de seus moradores-, afastamento de intermediários, entre outras (ABREU; KOHARA; FARIA, 2006, p. 29).

Politicamente, no início da década de 1990, o verbo “ocupar” já estava presente no vocabulário dos sem-teto e nos informativos sobre a defesa da moradia dos trabalhadores urbanos da Zona Leste e área central da cidade, os quais lutavam por mudança na legislação contra despejos e pela posse, enquanto o Estatuto da Cidade ainda era objeto de discussão no Congresso Nacional.

Boa parte desses coletivos de trabalhadores organizou-se no bairro da Mooca, centro expandido de São Paulo, conforme o informativo da época, produzido pela Associação dos Trabalhadores da Mooca, em 1990:

Todos os movimentos de moradia de luta por moradia devemos fazer acontecer a reforma urbana e a reforma agrária, “na marra”. Essa deve ser a nossa orientação básica. É preciso multiplicar e generalizar as lutas que companheiros do campo estão levando – ocupar as terras vazias, redistribuir os espaços urbanos [...] As mudanças nas leis virão como consequência

Nesse contexto, surgem as primeiras ocupações coletivas de prédios vagos e públicos – alvos iniciais – na área central de São Paulo. Um marco no centro da cidade foi a ocupação do Casarão Santos Dumont, em Campos Elíseos. Um imóvel público, sem uso e fechado por mais de 15 anos, que o movimento ocupou por poucos dias. No mesmo ano, a ocupação de um casarão histórico na Rua do Carmo, ao lado da Igreja da Boa Morte, na Região da Sé, foi a primeira ocupação central, após a Constituição de 1988, a envolver o Poder Judiciário em uma solução negociada extrajudicialmente com o governo do Estado de São Paulo. Em 1990, formou-se o movimento Unificação das Lutas de Cortiço (ULC).

Com o crescimento da organização e a ampliação das bandeiras de luta, há uma divisão interna do movimento. Outros movimentos co-

meçam a surgir por toda a cidade e principalmente na região central, local de concentração do maior número de cortiços. Nasce então o Fórum dos Cortiços e Sem teto de São Paulo, o Movimento de Moradia do Centro – MMC, o Movimento dos Sem Teto do Centro – MSTC, dentre outros. O cortiço até há pouco tempo esquecido e sem representatividade como movimento organizado aparece como foco de atenção de diversos movimentos que têm diferentes formas de enfrentamento da problemática (ABREU; KOHARA; FARIA, 2006, p. 29).

Os movimentos sociais no centro de São Paulo nasceram desses encontros e desses se formaram os novos sujeitos coletivos na luta pelo espaço urbano central, reunindo-se na União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), entidade que agregou as pautas dos cortiços e foi reconhecida como articulação representativa desses movimentos junto ao Poder Público. As ocupações no centro, a partir desse processo de lutas, foram defendidas por Evaniza Rodrigues.

As ocupações, de 1997 para cá, colocaram duas questões fundamentais, uma que foi a denúncia e outra uma proposta de moradia na área central. Falar disso é falar de desperdício de cidade, é falar de duas coisas: exclusão e abandono. Exclusão de quem não pode mais morar no centro porque o aluguel do cortiço está mais caro, porque o cortiço foi derrubado para virar estacionamento. Estamos falando de expulsão que acontece todos os dias com famílias que têm que morar cada vez mais longe de seu trabalho, da escola, dos serviços de saúde. Abandono daqueles para os quais o centro não serve mais, está ruim e desagradável. Essas pessoas simplesmente abandonam um referencial histórico da cidade, e vão fazer os bairros nobres, os bairros chiques, os bairros com os edifícios inteligentes deixando para trás um pedaço de cidade deteriorado (RODRIGUES apud NEUHOLD, 2009, p. 51).

Luiz Kohara aprofunda o significado das ocupações de prédios no centro da cidade de São Paulo.

Em 1997, após muitos encaminhamentos às instituições públicas da Prefeitura (SEHAB) e Governo do Estado (CDHU), apresentando estudos de viabilidade técnica de um grande número de edifícios abandonados para serem reformados e de áreas de cortiços nas quais poderia ser produzida habitação de interesse social, os movimentos avaliaram que se não pressionassem os gestores públicos a moradia no centro não seria efetivada. Da mesma forma, a ocupação de edifícios aban-

donados seria uma forma de pressão social para denunciar a falta de política habitacional e o grande número de edifícios sem função social e forçaria o diálogo com a SEHAB e CDHU; além do que esses espaços poderiam acomodar emergencialmente famílias que estavam sendo despejadas (KOHARA, 2013, p. 203).

Nesse período, diversas mobilizações dos movimentos foram atendidas pelo Poder Público, mas com muitos limites. Firmaram-se algumas cooperações específicas entre municípios, governos de estados e União para a produção de moradias populares, como o Programa de Atuação em Cortiços PAC-BID do Governo do Estado e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e Programa de Arrendamento Residencial (PAR-CEF), que possibilitaram a intervenção, atendimento habitacional e fechamento de cortiços insalubres ou ameaçados de despejo; os moradores foram encaminhados para moradias populares construídas e reforma de edifícios no centro e atendimento para demanda com renda inferior a cinco salários (KOHARA, 2013, p. 321).

Do olhar militante, no interior dos movimentos sociais, as narrativas de Benedito Roberto Barbosa, advogado, pesquisador e liderança popular, entrevistado por ocasião da pesquisa sobre os movimentos de moradia (KOHARA, 2013), são elucidativas para entender as dinâmicas das ocupações:

— [...], primeiro você visibiliza para a cidade aquilo que está invisível à pobreza, [...] a segunda coisa que você deve apontar, é você tentar dizer o seguinte, que a terra, não deveria ser concentrada na mão de poucos. [...] a gente explicita essa contradição da concentração da terra. [...] a terceira questão, é que você eleva o grau de consciência da luta, ou seja, em uma ocupação, ela eleva por anos. [...] as pessoas crescem nesse processo, ou seja, elas se afirmam como pessoas, saem dessa invisibilidade e passam a se tornar visíveis, então esse grau de visibilidade, aumenta profundamente [...]. O grau de desconsciência e de entendimento das pessoas, se a realidade é complexa, difícil de entender, ela fica simples, é um choque de realidade. [...] você explicita a injustiça e a necessidade de justiça, e isso que é importante. [...] Claro que corre aí muita articulação política, a participação dos estudantes, da juventude, ou seja, desencadeia novos processos, nessa ação do movimento. (Dito) Entrevista de Roberto Benedito Barbosa (KOHARA, 2013, p. 204-205).

Conclusão: A luta por direitos, conquistas e entendimentos

A agenda dos movimentos urbanos no Brasil passaram por diversas fases, pela organização do Movimento de Defesa do Favelado – MDF, na pela Zonas Especiais de Interesse

Social, como na Cidade Recife, pela Concessão dos Direito Real de Uso de Uso dos Movimentos de Favela no início e meados dos anos 1980, na luta pelo capítulo da Reforma Urbana, consagrados nos artigos 182 e 183 a Constituição de 1988, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

O Movimento de Moradia, entre os anos 1991 e 1992, apresentou o primeiro projeto de lei de iniciativa popular no país, coletando mais de um milhão de assinaturas em defesa de uma política nacional de habitação, vem disputando, há anos, palmo a palmo os territórios dos centros urbanos, urbanistas, juristas e advogados e advogadas populares, tem buscado brechas que possam viabilizar a segurança na posse de pessoas moradoras, em ocupações, em assentamentos precários, em áreas urbanas ou rurais.

Contudo, apesar da vasta previsão legal voltada à preservação da dignidade humana, da integridade física e de condições mínimas de existência, há milhares de famílias sob constante risco de remoções e reintegrações de posse, gerando conflitos e ameaças ao seu direito à moradia. A resistência das ocupações tem desafiado ao longo de anos os nefastos mecanismos de exploração do solo urbanos e rural, e partir da organização dos sem-terra e sem-teto, construindo outras lógicas coletivas e de ajuda mútua e outros caminhos de afirmação dos direitos no campo e na cidade.

Portanto, forjar uma consciência de luta contra a agenda da morte, implicar conhecer a história da luta por terra, moradia e trabalho, e compreender que entre invadir e ocupar há uma grande diferença conceitual, pois ocupar compreende, de um lado, os sujeitos de direitos espoliados, representados pelos sem-teto e sem terra necessitando existir, e de outro lado, o abuso de direitos, representados pelos latifúndios improdutivos e pelos prédios urbanos abandonados, em plena cidade dotada de infraestrutura urbana.

Que a compreensão desses conceitos seja real para alcançarmos cidades e territórios mais justos e democráticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maria Aparecida; KOHARA, Luiz Tokuzi; FARIA, Solange Cervera. A história da atuação em cortiços. In: CARICARI, Ana Maria; KOHARA, Luiz Tokuzi. Cortiços de São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2006.

BARBOSA, Benedito Roberto. Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

BEDESCHI, Luciana. Limites do sistema possessório: conhecimento e prática do princípio constitucional da função social da propriedade urbana no Tribunal de Justiça de São Paulo. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2018.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. (Estatuto da Cidade). Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada n. 87, de 8 de dezembro de 2009.

Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. 2009c. Disponível em:

<http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Resolucao_Recomendada_N_87_Conselho_Nacional.pdf>.

BRASIL., Conselho Nacional de Direitos Humanos. Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. 2018. Disponível em <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46888196/do1-2018-10-24-resolucao-n-10-de-17-de-outubro-de-2018-46888055>

FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

KOHARA, Luiz Tokuzi. As contribuições dos movimentos de moradia do centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do centro da cidade de São Paulo. Relatório Científico de Pós-Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Mimeografado.

MORISSAWA, Mitsue. A história da luta pela terra e o MST. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

NASCIMENTO, Denise Morado; LIBÂNIO, Clarice. Ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009

ONU-Habitat. Declaração da política da ONU-Habitat sobre a prevenção de despejos e realocações durante a crise COVID-19. Nairóbi: ONU-Habitat, 2020. Disponível em <<https://unhabitat.org/un-habitat-policy-statement-on-the-prevention-of-evictions-and-relocations-during-the-covid-19>>.

RESOLUÇÃO Nº 10, DE 17 DE OUTUBRO DE 2018 - CNDH- Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. – disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/relatorio-internacional-de-despejos-e-lancado-em-sao-paulo/22985>

SAULE JR., Nelson; DI SARNO, Daniela Campos Libório; AURELLI, Arlete Inês. (Coords.). Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando_Direito.pdf>

TJSP. Apelação Cível n. 261.800-2. São Paulo: Revista Eletrônica de Jurisprudência do Tribunal

de Justiça de São Paulo (eJTJ), Ano 30, v. 178, p. 12-15, 1996.

_____. Agravo de instrumento n. 134.473-5. São Paulo: Revista Eletrônica de Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (eJTJ), Ano 34, v. 225, p. 213-214, 2000.

TRIBUNAL INTERNACIONAL DE DESPEJOS – BRASIL CASOS E RECOMENDAÇÕES: Comitê de Coordenação Aliança Internacional de Habitantes – AIH: disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/tribunal-internacional-condena-despejos-de-comunidades-brasileiras/22765>.

2.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA MISSÃO EM DEFESA DO DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA NAS OCUPAÇÕES URBANAS DA CIDADE DE SÃO LEOPOLDO (RS)

Cristiano Müller: Advogado no Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES

Karina Fernandes: Doutora em Direito à Cidade pela UNISINOS

1. Introdução

O monitoramento do cumprimento dos tratados e pactos de direitos humanos firmados pelo Brasil é fundamental para a garantia e efetivação dos direitos das pessoas e comunidades vulneráveis que demandam proteção estatal. Existem várias formas de efetuar esse monitoramento, como ocorre, por exemplo, pela fiscalização das rubricas orçamentárias do poder público e de sua aplicação, pela pesquisa legislativa e de decisões judiciais, pela fiscalização da execução das políticas públicas. Porém, nenhum monitoramento é tão fidedigno e conduz a uma resposta tão contundente como a realização de uma atividade de missão num determinado território para verificação de uma situação-conflito.

Uma atividade de missão garante a possibilidade de se aferir de modo vivo e em movimento o cumprimento ou não de um ou mais preceitos de direitos humanos. No caso em concreto e que embasa o presente artigo, analisaremos a Missão em Defesa do Direito à Moradia Digna nas Ocupações Urbanas na cidade de São Leopoldo (RS). A metodologia de missões é inspirada nas iniciativas dos Relatores temáticos das Nações Unidas e foi implementada no Brasil pela Plataforma DHESCA Brasil. Será a partir do relatório da missão realizada na cidade de São Leopoldo que conduziremos esta escrita, utilizando, para tanto, categorias teóricas decisivas à discussão sobre ocupações urbanas, que são a função social da propriedade, o direito à moradia digna e o papel do sistema de justiça na garantia dos direitos humanos.

Esse artigo pretende, portanto, fortalecer ainda mais a atividade prática, viva e de movimento realizada no âmbito da missão a partir da contextualização teórica das principais conclusões da missão. Como nos ensina David Sánchez Rubio:

[...] efectoexpropiatorio y de secuestro tanto de la capacidad de lucha constituyente popular como de la acción social y cotidiana se manifiesta en la criminalización de las actuaciones ciudadanas individuales y colectivas a favor del cumplimiento de derechos normativizados, pero no efectivizados estatalmente (como el derecho a una vivienda, el derecho a la tierra, la función social de la propiedad o el derecho al trabajo), así como también en el desprestigio y la mala prensa de las luchas instituyentes por nuevos o ancestrales derechos no normativizados constitucionalmente, pero legitimados por su justicia referida a la ma-

terialidad diferenciada de condiciones de existencia e identitarias (por ejemplo, determinados derechoscolectivos de naciones y pueblos indígenas o derechosambientales y derechossexuales). (SÁNCHEZ RUBIO, 2014):

Por isso, é importante identificar as principais condições, indicadores e características sociais vividas pelas pessoas no Brasil e na cidade de São Leopoldo (RS), de maneira a responder em que medida ocorre a violação do direito humano à moradia digna na cidade de São Leopoldo (RS), mediante o descumprimento da função social da propriedade urbana enquanto uma das principais diretrizes do direito urbanístico no Brasil. As hipóteses que fundamentam esta pesquisa são que o descumprimento da ordem jurídico-urbanística, por meio da inobservância da função social da propriedade urbana, gera a violação progressiva do direito humano à moradia digna, e que as atividades de missão, ao monitorarem situações de vulnerabilidade social, especialmente em relação ao direito à moradia adequada, contribuem para a radicalização da democracia e a concretização do direito à cidade a partir da consolidação de uma cultura de direitos, de um agir cotidiano de direitos humanos.

Pra tanto, pretendemos, sob o método de pesquisa analítico indutivo e da pesquisa-ação, demonstrar a violação do direito à moradia digna na cidade de São Leopoldo a partir do descumprimento da função social da propriedade urbana observado na missão em defesa do direito humano à moradia digna nas ocupações urbanas da cidade, e o fazemos por meio de processos marcados uma correlação entre as reflexões teóricas e a experiência prática, nos termos propostos por Fals Borda (1970), para quem devem ser tomados em conta os grupos sociais e as condições políticas locais do contexto da pesquisa como preponderantes a pesquisas destinadas à transformação social. Irão fazer parte desse mapeamento indicativos importantes como o déficit habitacional, a precariedade urbana, o índice de desenvolvimento humano, entre outros que relacionados com a realidade documentada pela missão realizada nas ocupações urbanas ameaçadas de despejo e que podem nos informar da realidade vigente na região. A partir daí, os seguintes temas são problematizados pelo artigo: a função social da propriedade, o direito à cidade e o papel do poder judiciário na garantia dos direitos humanos. A função social da propriedade aparece em função do direito à cidade denuncia a assimetria entre a realidade e o que duramente foi conquistado na legislação brasileira ao longo do tempo referente às garantias ao direito à cidade, como o acesso à terra, à gestão do solo, aos instrumentos jurídicos e políticos de gestão da cidade para todos e todas e que estão previstos no Estatuto da Cidade. Já o Poder Judiciário é trabalhado no artigo a partir do protagonismo das Ocupações Urbanas na cidade de São Leopoldo (RS), que demandaram proteção contra os despejos e promoção do direito à moradia digna para milhares de pessoas somente na cidade.

Estima-se que aproximadamente 10 mil pessoas estejam ameaçadas de despejo na cidade de São Leopoldo, muito por conta de moradias havidas sob as redes de alta tensão e que também estão judicializadas. Assim, o artigo apresenta as possibilidades de atuação do sistema de justiça, especificamente do judiciário, na garantia de efetivação dos direitos humanos, por meio das práticas de mediação de conflitos, aplicação dos enunciados internacionais de direitos humanos e da Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas

em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. (BRASIL, 2018).

A complexidade do fenômeno dos despejos denunciados no relatório da missão realizada na cidade de São Leopoldo importa numa reflexão muito mais extensa sob muitas outras categorias teóricas igualmente importantes e que podem ser objeto de análise e de reflexão teórica também afeitas aos direitos humanos, como as violações ao direito à educação das crianças e adolescentes que perdem o ano letivo em função de um despejo; a perda de renda e trabalho dos afetados por um despejo; a violação do direito à saúde psicológica e emocional que um despejo acarreta; a perda de laços, sociabilidade e de território pelos afetados, que vai muito mais além da perda de uma casa. Todavia, esse artigo se limitou em tratar de pontos que apareceram na missão como decisivos e estratégicos na proteção do direito humano à moradia digna das ocupações urbanas da cidade de São Leopoldo (RS).

2. Um pouco do contexto jurídico-urbanístico e do direito à moradia digna no Brasil, em especial na cidade de São Leopoldo (RS)

O direito à moradia digna é o direito que todo ser humano tem de viver em um lugar com segurança, paz e dignidade. A moradia adequada compõe o direito a um padrão de vida adequado e tem como principais pressupostos o acesso a serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, como água, saneamento, energia, rede de transporte público. Tem como características intrínsecas a habitabilidade, a localização, a segurança legal da posse, o acesso econômico, a não discriminação e a adequação cultural (MOURA; MOTA, 2015, p. 1.307).

Isso significa dizer que a moradia adequada é aquela que possui condições de salubridade, de segurança e de instalações sanitárias adequadas; que é atendida pelos serviços públicos essenciais, dentre os quais água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, e com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos, como postos de saúde, praças de lazer e escolas públicas, além de possuir um tamanho mínimo para ser considerada habitável e guardar proximidade com meios de mobilidade que possibilitem o exercício da força de trabalho das cidadãs e dos cidadãos. Também é possível afirmar que a moradia é o lugar das relações sociais. “Toda família precisa de uma moradia. Todos moram em algum lugar, ainda que seja numa mansão em condomínio fechado ou num barraco sob um viaduto” (MARICATO, 2009, p. 36), o que permite afirmar que o direito à moradia tem um viés eminentemente pessoal, diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana e ao exercício de uma vida digna.

Absolutamente correlato ao direito à moradia por ser o espaço territorial da habitação, reivindicamos a noção de direito à cidade, que é constituída por três princípios fundamentais: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade urbana. Os dois primeiros correspondem à realização de todos os direitos humanos e fundamentais e da garantia da dignidade e do bem-estar coletivo dos cidadãos equanimemente, garantindo-se o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, por intermédio de formas diretas e representativas no planejamento

e governo das cidades. Já a função social da cidade e da propriedade urbana se refere à subordinação do direito de propriedade aos direitos coletivos e sociais a fim de garantir o uso justo e equilibrado do espaço urbano. (ROLNIK, 2013).

Propomos aqui uma leitura do conceito de “cidade como sendo projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade”, conforme definido por Henri Lefebvre na obra *Direito à Cidade* (2016, p. 66). Para isso, evidenciamos o papel histórico da cidade na aceleração do processo de circulação do capital. Nesse sentido, a cidade se projeta conforme a historicidade de cada tempo, sobre o espaço social em que se organiza a sociedade urbana e que têm no planejamento forte expressão institucional de controle do Estado, por meio do direito: “O que há de mais forte e poderoso atrás da ideia de planejar a cidade, é sua correspondência com uma visão da cidade como algo que possa funcionar como um mecanismo de relojoaria, mecanicamente”, nas palavras de Raquel Rolnik (2013, p. 61, grifo nosso).

Atualmente, o Brasil enfrenta um déficit habitacional de 7,757 milhões de moradias (FGV, 2018), indicador evidenciado quando ocorre pelo menos uma de quatro situações: domicílios precários, que são os locais sem as condições adequadas de vida digna; coabitação, que significa estar estabelecido um excedente de famílias em relação ao número de domicílios existentes; domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total [excedente de aluguel]; e domicílios alugados com mais de três habitantes utilizando o mesmo cômodo [adensamento excessivo] (BRASIL, 2013; FJP, 2018). Diante desse cenário, estudos sugerem que o Brasil necessita prover mais de 12 milhões de moradia para reduzir o déficit habitacional e atender as famílias que se formarão nos próximos 10 anos (FJP, 2018).

O déficit se concentra em famílias com renda familiar de até um salário mínimo (40,6%), nas famílias com renda familiar entre um e três salários mínimos (51,1%), de maneira que as famílias com renda superior a três salários mínimos representam 8,3% dos dados do déficit habitacional. Das regiões metropolitanas do Brasil, o déficit habitacional mais crítico se encontra nas regiões Sudeste e Nordeste (FJP, 2018).

Na região metropolitana de Porto Alegre, o déficit habitacional era de mais de 96 mil famílias em 2015, data do estudo mais recente (FJP, 2018), número que aumentou 25% em relação a 2012 e que coloca a capital do estado do Rio Grande do Sul em parâmetro equiparável às piores estatísticas dentre as regiões Sul e Sudeste (FJP, 2018). A situação de inadequação fundiária na região metropolitana de Porto Alegre era de 43.742 domicílios em 2015 e no mesmo período foram registrados 4.301 domicílios sem banheiro e 39.952 domicílios urbanos carentes de infraestrutura básica na região (FJP, 2018).

Importante observar que 28.900 pessoas atingidas pelo déficit habitacional na região metropolitana de Porto Alegre recebiam até três salários mínimos em 2015 e a região possuía um total de 158.813 domicílios vagos com potencial de serem ocupados (FJP, 2018). As cidades de Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo, que possuem mais de 200 mil habitantes, aparecem nas primeiras posições do déficit absoluto, como podemos visualizar no gráfico:

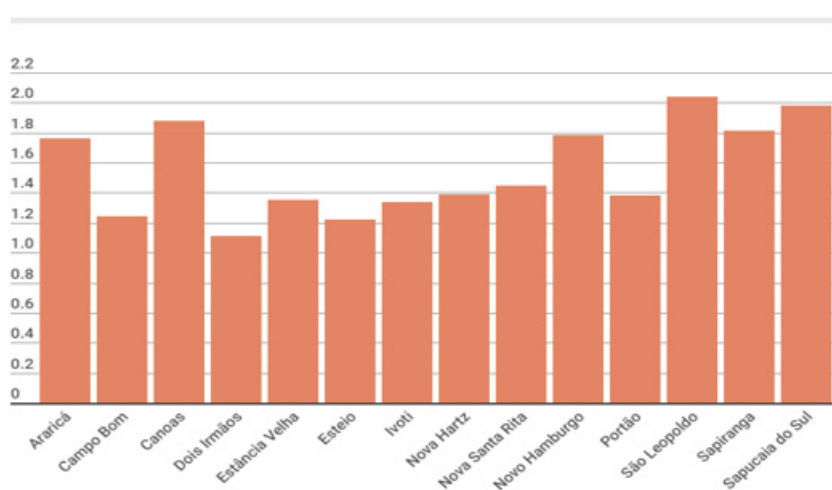


Figura 1: Gráfico do déficit habitacional urbano em relação à população do Vale dos Sinos (2010)
Fonte: CONCEIÇÃO; MAIA, 2018.

O déficit habitacional da região do Vale dos Sinos é causado predominantemente por ônus excessivo com aluguel (60%) e precariedade domiciliar (26%), que atinge famílias com renda de até três salários mínimos e que destinam 30% ou mais da sua renda para aluguel urbano (CONCEIÇÃO; MAIA, 2018). Tais dados revelam que, apesar de garantidos, o direito à moradia e todos os seus direitos necessariamente correlatos, como o direito à cidade, à saúde e à vida digna a realidade da habitação urbana na região metropolitana de Porto Alegre é de extrema vulnerabilidade.

A ausência de infraestrutura urbana básica – especialmente no que tange a saneamento, atendimento à saúde, segurança e educação –, a ausência de controle sobre os preços do aluguel, a especulação imobiliária e a exposição de diversas regiões a riscos ambientais são questões diretamente associadas ao déficit habitacional e que compõem um contexto generalizado de vulnerabilidades, de aumento significativo de despejos e deslocamentos compulsórios, somado às crises do capitalismo financeiro pós-colapso do sistema financeiro globalizado de 2008. Isso tudo nos coloca diante da construção de um padrão colonial de cidade (ROLNIK, 2015), de uma hegemonia ideológica e prática de um modelo de urbanização sem planejamento territorial, no qual a habitação se transforma em ativo financeiro.

Cidade fundada no ano de 1824 e considerada o “berço da colonização alemã do país” (PREFEITURA DE SÃO LEOPOLDO, 2020), São Leopoldo possui uma população de 229.678 pessoas e área de 102,3 km², segundo dados de 2016 e 2014, respectivamente (PREFEITURA DE SÃO LEOPOLDO, 2020). A tabela abaixo indica outros dados estatísticos importantes da cidade.

Tabela 1: Resumo estatístico do Município de São Leopoldo (RS)

Resumo estatístico do Município de São Leopoldo (RS)	Taxa de Analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010)	3,17%
	Expectativa de vida ao nascer (2010)	76, 65 anos
	Coefficiente de Mortalidade Infantil (2016)	11, 50 por mil nascidos vivos
	PIB	R\$ 6.932.552,24 (mil) (2015) R\$ 2.075.185.217 (2013)

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (FEE), 2018.

O Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHM) da cidade foi de 0,656 em 2000 e passou para 0,739 em 2010 (ATLAS ..., 2020). Isto significa que o município passou para um patamar de alto desenvolvimento humano, principalmente pelo aumento da expectativa de vida dos seus habitantes, seguido pela dimensão da renda e, por último, educação, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (2020).

A população entre 15 e 24 anos em situação de vulnerabilidade social, isto é, que reside em domicílios com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, era de 9.648 jovens em 2000 para 6.846 em 2010 (ATLAS ..., 2020). Por outro lado, a população de mulheres que eram chefes de família e que possuíam pelo menos um filho menor de 15 anos de idade residindo no domicílio era de 4.704 em 2000, passando para 10.298 em 2010, contabilizando um aumento de 119%, conforme o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Em adição, a porcentagem de crianças de até 14 anos que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo subiu de 28% em 2000 para 43,9% em 2010 (ATLAS ..., 2020).

Os projetos de investimento em infraestrutura e habitação de interesse social na região metropolitana de Porto Alegre via financiamento governamental foram consideravelmente expandidos no período compreendido entre 2007 e 2016 (MARTINS, 2017), e seus financiamentos ocorreram principalmente por meio de recursos provenientes de operações de crédito e repasses do Orçamento Geral da União (OGU) e da Caixa Econômica Federal (CEF). Tendo em vista a distribuição dos recursos entre os municípios da região metropolitana de Porto Alegre, verificou-se uma concentração do total dos contratos equivalentes a tais investimentos neste período nas áreas de habitação, mobilidade e saneamento, apenas nos municípios de Porto Alegre (39,7%), Canoas (18,6%), São Leopoldo (7%), Gravataí (5,7%) e Novo Hamburgo (5,4%) (MARTINS, 2017).

Na área de habitação, estes cinco municípios também somam mais de 75% do total de investimentos, sendo 26% referentes a Porto Alegre, 15,1% a Canoas, 11,9% a São Leopoldo, 9,4% a Gravataí e 6% a Novo Hamburgo (MARTINS, 2017). Na mobilidade urbana, 67,7% dos recursos contratados foram destinados ao município de Porto Alegre, seguido de Canoas, com 20,9% (MARTINS, 2017). Na área de saneamento, 75% dos recursos correspondiam a contratações nos municípios de Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Gravataí e Novo Hamburgo (MARTINS, 2017).

Tais circunstâncias, associadas ao resumo estatístico do déficit habitacional da região do Vale do Rio dos Sinos, tornam a cidade de São Leopoldo especialmente vulnerável em termos de habitação adequada. Nesse sentido, foram mapeadas cinco grandes ocupações urbanas, em que milhares de pessoas lutam pelo seu direito de habitar e viver dignamente, com saneamento, educação e saúde. Essas ocupações são denominadas Ocupação Justo, Ocupação Steigleder, Ocupação Vitória, Ocupação Anita e Ocupação Santa Marta e seus resumos estatísticos podem ser acompanhados nas tabelas que seguem:

Tabela 2: Resumo estatístico da Ocupação Steigleder, em São Leopoldo (RS)

OCUPAÇÃO STEIGLEDER	
Urbanização:	Nenhuma
Água:	Os moradores buscam água em uma igreja no bairro vizinho
Saneamento básico:	Nenhum
Iluminação:	Inexistente
Famílias:	211
Trabalho:	Maior parte catadores de material reciclável
Renda Média:	R\$ 300,00

Tabela 3: Resumo estatístico da Ocupação Vitória, em São Leopoldo (RS)

OCUPAÇÃO VITÓRIA	
Urbanização:	Nenhuma
Água:	Rede irregular, com distribuição feita por mangueiras que se ligam entre as casas.
Saneamento básico:	Nenhum
Iluminação:	Inexistente
Famílias:	245
Trabalho:	Variados, maior parte dos moradores trabalham fora de casa.
Renda Média:	R\$ 900,00

Tabela 4: Resumo estatístico da Ocupação Anita, em São Leopoldo (RS)

OCUPAÇÃO CERAMITA ANITA	
Urbanização:	Nenhuma
Água:	Rede irregular, com distribuição feita por mangueiras que se ligam entre as casas.
Saneamento básico:	Nenhum
Iluminação:	Inexistente
Famílias:	68
Trabalho:	Variados, parte catadores dos moradores trabalham fora de casa e parte são catadores de material reciclável.
Renda Média:	R\$ 900,00

Tabela 5: Resumo estatístico da Ocupação Justo, em São Leopoldo (RS)

OCUPAÇÃO JUSTO	
Urbanização:	Nenhuma
Água:	Rede irregular e regiões sem abastecimento nenhum.
Saneamento básico:	Nenhum
Iluminação:	Inexistente
Famílias:	2.500
Trabalho:	Maior parte catadores dos moradores trabalham fora de casa e parte são catadores de material reciclável.
Renda Média:	Variado

Fonte: OBSERVASINOS, 2019.

Nesse contexto, verificamos o estabelecimento de territórios populares na cidade, que foram autoconstruídos e que têm condições de serem habilitados para moradia, mas em que o Estado não chega para cumprir seu dever. Nesses lugares, as ocupações assumem o papel do Estado e realizam política urbanística para as pessoas que vivem ali, garantindo moradia, acesso à cidade, à saúde, à educação, ao saneamento básico, à cidadania e à cultura conforme assegurado pela Constituição e pela lei.

Como exemplo de benefícios trazidos por uma ocupação está o acesso ao centro da cidade, que representa, invariavelmente, significativas melhorias na condição de vida das pessoas ocupantes, que passam a ter condições de acesso à rede municipal de serviços de educação e saúde, bem como aos transportes públicos. Outro benefício significativo está em propiciar a formação de uma rede de solidariedade e participação social na cidade, conforme a autogestão dos moradores e sua organização para que a ocupação seja considerada um espaço de debate e de uso coletivo da cidade. Em uma ocupação, é comum ocorrer um empoderamento das pessoas que antes viviam em situação de abandono e exclusão e que passam não só a ter consciência de seus direitos e habilidades, como a defendê-los.

3. A missão em defesa do direito à moradia digna das ocupações urbanas na cidade de São Leopoldo (RS)

Nos dias 14 e 15 de março de 2019, foi realizada atividade de campo denominada de Missão em defesa do direito humano à moradia digna das Ocupações Urbanas na cidade de São Leopoldo/RS. As entidades que estiveram a frente dessa atividade foram: o Conselho Estadual de Direitos Humanos – Comissão de Terra e Território, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), o Observatório de Políticas Públicas de São Leopoldo (OBSERVASINOS), o Instituto HumanitasUnisinos (IHU), a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), a Comunidade das Missionárias do Cristo Ressuscitado (CMCR), o Engenheiros Sem Fronteiras (ESM), o Movimento Justo, a Ocupação Steigleder e a Ocupação Vitória.

As atividades de missões são inspiradas na iniciativa dos Relatores Especiais da ONU. Elas funcionam como um mecanismo de monitoramento da situação dos direitos humanos no país, em que as Relatorias investigam denúncias, visitam locais onde existam violações aos direitos humanos e publicam relatórios com recomendações aos poderes responsáveis. Estes relatórios são apresentados às autoridades responsáveis pela temática objeto de missão tais como Secretarias de Governos, Poder Judiciário, Casas Legislativas e para as autoridades competentes locais. Muitas de suas recomendações transformaram-se em políticas públicas que auxiliaram na superação das violações e na melhoria de vida das populações cujos direitos foram violados.

Por meio dessa atividade de missão, objetiva-se o fortalecimento da cidadania e a radicalização da democracia no Brasil, a partir da consolidação de uma cultura de direitos e o monitoramento das situações de vulnerabilidade social no país:

[A]s missões também são de grande importância para as comunidades locais que têm os seus direitos violados, projetando-se como interlocutores válidos no espaço público, o que materializa vivências muitas vezes inéditas do ponto de vista da sua afirmação como detentores legítimos de direitos na sociedade. (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2009, p. 124).

Entretanto, o fenômeno social dos despejos não é uma situação restrita à cidade de São Leopoldo, mas um fenômeno nacional e com grande potencial de violação de direitos humanos. Assim identificou a publicação Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil (FNURJ, 2019):

[O]s dados levantados para o Tribunal Internacional de Despejos no Brasil – TID apontaram 39 casos de conflitos que envolveram 230 mil pessoas. Importante destacar que os dados para o TID foram coletados a partir de uma chamada pública, ocorrida entre outubro e dezembro de 2018. Paralelamente outros levantamentos ocorreram no país, sendo destacados aqui os casos de Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE) e Fortaleza (CE).

Pois a missão em Defesa da Moradia Digna nas Ocupações Urbanas na cidade de São Leopoldo (RS) teve como objetivo a visita às Ocupações Urbanas na cidade que se encontram em estado de vulnerabilidade social e lutando pelo seu legítimo direito à moradia digna. Todas as ocupações urbanas visitadas pela missão estavam ameaçadas de despejo por força de ações judiciais que tramitavam no Foro da Comarca de São Leopoldo (RS), com exceção da Ocupação Cerâmica Anita, que estava em fase de regularização fundiária junto ao Município de São Leopoldo (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

A realidade das ocupações diz respeito à ausência total de serviços públicos e à vulnerabilidade social das famílias moradoras das ocupações. Em algumas comunidades, como é o caso da Ocupação Steigleder, faltam os serviços mais essenciais como o acesso à água potável, energia elétrica, assistência social, saúde, moradia e educação. Nessa ocupação vivem ao todo 211 famílias, que estão localizadas na beira do Rio dos Sinos, sujeitas a enchentes e alagamentos e vivem em estado extremo de pobreza, tendo que caminhar enormes distâncias para conseguir água, sem acesso à energia elétrica e, por consequência, não conseguem nem ao menos usar um refrigerador. A média de renda está ao redor de R\$ 300,00 mensais, sendo que a maioria dos moradores (90%) trabalham com a reciclagem de materiais. Uma parte ainda considerável das famílias era beneficiária do bolsa família e foi descadastrada pelo programa sem qualquer tipo de justificativa. Outro problema grave que afeta a comunidade é a falta de comprovante de endereço, o que impede de serem cadastrados pelos poderes públicos e terem direito a políticas públicas.

A área ocupada pertence a um particular, que ajuizou ação de reintegração de posse

sobre a área e obteve o pedido de reintegração em tutela antecipada. Em fevereiro de 2017, as famílias foram notificadas pelo Oficial de Justiça de que deveriam sair do local. Nesse momento, a comunidade ameaçada de despejo se articulou e pressionou o Fórum e a Prefeitura Municipal contra o despejo, quando foi sido firmado um acordo judicial entre as partes que prevê: a suspensão do despejo, a compra da terra e a construção das moradias pela via do Programa Minha Casa Minha Vida. Foi, então, realizada mediação pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) do Fórum de São Leopoldo, onde ficou acertado que o Município encaminharia a seleção das famílias para o programa e realizaria os projetos urbanísticos da área. No entanto, as informações recebidas de Brasília sobre o programa Minha Casa Minha Vida dão conta de que não há recursos mais para o programa².

O desastre da política habitacional por que passa o Brasil foi um dado importante da missão, uma vez que afetou em cheio as ocupações que estavam em processo de mediação avançada com o proprietário, mas que não conseguiram se concretizar por falta de sustentabilidade nos programas federais que não existem mais. Outra comunidade que sofreu com essa situação é Ocupação Vitória, composta por 245 famílias e com posse de 7 anos sobre a área. Essa Ocupação tem no seu entorno uma forte infraestrutura pública de arreamento, serviços educacionais e posto de saúde, além de outros empreendimentos de interesse social como o Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social (PSH), do governo federal, o reassentamento de famílias para a obra do sistema ferroviário urbano (TRENURB) e a construção das cooperativas habitacionais, porém não há acesso à água e à energia elétrica.

A área é particular e identificada por três matrículas distintas, e está judicializada em ação de reintegração de posse em que se pede o despejo das famílias ocupantes. Esse processo judicial está em mediação no CEJUSC do Fórum de São Leopoldo, para composição dos interesses entre as partes e o Município de São Leopoldo. Este, por sua vez, tenta incluir as famílias no programa Minha Casa, Minha Vida na modalidade entidades, em processo no qual já houve seleção, porém permanece sem a disponibilização de recursos para pagamento da área ao proprietário e para a construção das moradias. Todos os projetos urbanísticos já foram aprovados pelo Município, de acordo com o que oralmente informa a Secretaria Municipal de Habitação da cidade, estando pendente ainda a liberação pelo antigo Ministério das Cidades do governo federal – atual Ministério do Desenvolvimento Regional. A área tem decreto de área especial de interesse social (AEIS).

Na contramão das outras ocupações que passam por necessidades urgentes e enfrentam grande degradação humana está a Ocupação Cerâmica Anita, exemplo de como é possível garantir acesso à moradia digna combinando esforços públicos e dos moradores. A área é pública e ocupada por aproximadamente 25 famílias, e teve ação de reintegração de posse ajuizada pelo Município. Os moradores se articularam e resistiram à ordem de remoção, tendo ocorrido intermediação no Fórum junto à Juíza por uma Comissão de Vereadores da cidade. O processo de mediação teve a duração de 1 ano e 4 meses, sendo que o poder público não tinha interesse em fazer qualquer acordo com as famílias, que sequer eram

² Leia-se a matéria jornalística publicada pela Câmara dos Deputados, em 24 de setembro de 2019, que atesta que a falta de recursos prejudica o Programa Minha Casa, Minha Vida, conforme técnicos. A mesma matéria informa que a Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) de 2020, encaminhada pelo governo para o Congresso Nacional, prevê a redução de 41% nas verbas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o que significa um corte de 1,9 bilhão de reais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

recebidas, e, ao final de 2016, postulou o despejo das famílias por meio da ação de reintegração de posse.

A partir da troca do governo municipal, em 2017, foi possível reiniciar as discussões no âmbito do CEJUSC. Mediante a suspensão da reintegração de posse, foi reiniciada a mesa de negociações com a desafetação da área onde seria uma praça e destinação para moradia das famílias, com a aprovação de decreto de área especial de interesse social no local da Ocupação. Os projetos urbanísticos foram aprovados pelo Município e contemplam 68 moradias no local, sendo que na Conferência de Habitação de 2017 foi aprovada Resolução para se realizar a regularização fundiária da comunidade.

Na área, ainda foi realizado um projeto do Instituto dos Arquitetos do Brasil/Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (IAB/CAU RS), que elaborou o projeto de construção de 40 casas da Ocupação Cerâmica Anita, porém não há recursos para a construção de nenhuma casa no local. Está pendente, ainda, a regularização fundiária com o trâmite da REURB (Lei nº. 13.465/2017)³, no Registro de Imóveis da cidade.

No outro extremo dessa realidade se encontra a Ocupação Justo. A Justo está assentada numa área de 34 hectares, onde moram aproximadamente 2.500 famílias há quase 20 anos. É uma área particular de propriedade da família Justo, sendo que parte da área é de propriedade pública municipal em virtude de desapropriação. Essa parte pública não está sob ameaça de despejo atualmente. Contudo, as demais famílias estão na iminência de remoção por conta de um processo judicial em andamento no Fórum da cidade. O estágio atual do processo é o de mediação no CEJUSC, que está tentando aproximação das partes para um acordo, com o apoio do Poder Executivo municipal na sua formatação. Um dos entraves para a realização de um eventual acordo seria o valor pleiteado pelo proprietário da área. Segundo moradores da Ocupação Justo, a área estaria avaliada em valor próximo a 50 milhões de reais.

A Ocupação Justo conta com infraestrutura de água e energia elétrica, arruamento ou esgoto pluvial, sendo que os seus moradores têm renda variável. A Ocupação Justo chama a atenção por conta da quantidade de famílias residentes no local e da potencial tragédia imbricada na ocorrência de um despejo dos moradores.

4. Problematização a partir do descumprimento da função social da propriedade

A falta de regularização da terra e da moradia é um dos principais aspectos ao processo de urbanização brasileiro, em que milhares de pessoas só têm acesso ao solo urbano e à moradia através de mecanismos informais e ilegais (ALFONSIN; SERPA; FERNANDES et. al., 2002, p. 12), o que gera graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e

³ A Lei nº. 13.465/2017 (BRASIL, 2017) opera sob duas modalidades: Reurb-S, de interesse social, aplicável aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda e assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e Reurb-E, aplicável aos núcleos urbanos ocupados por população com outra qualificação, como é o caso de ocupações de propriedades privadas. Tanto os beneficiários quanto o Estado (Ministério Público, Defensoria Pública, Administração Pública direta e indireta) e até mesmo os proprietários privados podem requerer a Reurb e há uma série de instrumentos jurídicos que podem ser utilizados na sua aplicação. A legitimação fundiária, a compra e venda, a doação, a usucapião, a desapropriação por interesse social ou em favor dos possuidores, o direito de preempção, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, são exemplos de instrumentos jurídicos que podem ser destinados à consolidação da regularização fundiária nos termos da Lei, o que explica que o papel do Estado exige uma postura ativa que regularize as ocupações urbanas da melhor forma possível aos moradores.

ambientais, uma vez que ‘além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo’. (ALFONSIN; SERPA; FERNANDES et. al., 2002, p. 12, grifo nosso). A ocupação regular e adequada não é viabilizada pelo poder público aos cidadãos, como enfatiza Edésio Fernandes:

[O]s assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes – resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada. (ALFONSIN; SERPA; FERNANDES et. al., 2002, p. 12).

Essa situação, cada vez mais evidente e preocupante na política e no cenário socioeconômico brasileiro, ocorre paralelamente às previsões legais e institucionais sobre a função social da propriedade no Brasil. A Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXIII, dispõe que a propriedade atenderá à função social, o que significa que há uma legitimação da própria lei à limitação imposta ao direito individual de propriedade privada, pautada na supremacia do interesse público sobre o interesse particular. (MANIGLIA; DOSSO, 2013). Como aponta Elisabete Maniglia (2000, p. 67), a função social da propriedade está consagrada na legislação brasileira, a fim de resolver a questão social e alcançar uma forma de organização jurídico-institucional que permita solucionar algumas das tantas contradições econômicas e sociais.

Além disso, o princípio da função social da propriedade vem demarcado no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.57/2001), nos artigos 1º a 39, colocando o direito individual da propriedade em prol do bem coletivo. O artigo 2º do Estatuto da Cidade também desponha em termos de progresso jurídico ao ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, I). Assim, em consonância ao direito à moradia e aos demais direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, é possível interpretar que há uma clara distinção legal entre o direito à terra e o direito de propriedade da terra. (ALFONSIN, 2003, p. 77).

A normatividade acerca da função social da propriedade é uma luta histórica que demarca a luta por uma cidade mais justa e equânime, que tenha saneamento, habitação e dignidade acessíveis a todos. Nascido no movimento constituinte, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana realizou em outubro de 1988 o primeiro encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que passava, assim, a ser o principal sujeito coletivo a postular a normatização do direito à cidade; criava-se o que Ermínia Maricato chama de Nova Escola de Urbanismo⁴ e o movimento pela Reforma Urbana avançava na conquista de importantes

4 “[...] durante as décadas de 1980 e 1990, pesquisadores, professores universitários e profissionais de diversas áreas, social-

marcos institucionais⁵. Do primeiro encontro do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, extraem-se os três princípios básicos da política urbana, quais sejam: a) direito à cidade e à cidadania; b) gestão democrática da cidade, e; c) função social da cidade e da propriedade (ALFONSIN, 2016, p. 121). Treze anos depois do reconhecimento constitucional e da instituição do Fórum Nacional de Reforma Urbana, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados no Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). Sua publicação ocorreu onze anos após o protocolo do respectivo projeto de lei, e as razões para a longa tramitação articulam-se entre si:

(i) a década de 90 foi o período das reformas liberais no país, com ênfase para as reformas administrativas e previdenciária que redundaram em diversas emendas constitucionais que absorveram inteiramente o Congresso Nacional naquele momento, e (ii) o conteúdo do projeto de lei do Estatuto da Cidade, inteiramente comprometido com os princípios da função social da propriedade e da cidade, não harmonizava com as ideias que hegemonizavam o debate político da época, encontrando enorme resistência de muitos parlamentares que compunham o Congresso Nacional naquelas legislaturas. (ALFONSIN, 2018, p. 122).

O interesse social da propriedade urbana foi um dos eixos determinantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e articulava o princípio da função social da propriedade privada ao princípio do estado de necessidade. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 26). O princípio da função social da propriedade urbana seria balizador de ações do Poder Público nos conflitos sociais relacionados ao uso de áreas urbanas públicas e privadas por grupos e comunidades carentes de moradia. Também deveria ser um princípio estruturante a coibir abusos do mercado imobiliário, que crescia com a especulação sobre os chamados vazios urbanos⁶ na mesma proporção em que crescia a crise habitacional no país – condições cada vez mais precárias e inseguras de moradia e déficit habitacional em quase dez milhões de unidades habitacionais, além da desestruturação do Sistema Financeiro de Habitação, com a extinção do Banco Nacional de Habitação. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 28).

mente engajados, criaram o que podemos chamar de Nova Escola de Urbanismo. Se antes esses agentes eram críticos do Estado e das políticas públicas, a partir da conquista das novas prefeituras e com o crescimento dos partidos de esquerda, notadamente do PT, eles foram se apropriando de parcelas do aparelho de Estado nos Executivos, nos parlamentos e, com menos importância, até mesmo do Judiciário. Novos programas, novas práticas, novas leis, novos projetos, novos procedimentos, sempre com participação social, permitiram o desenvolvimento também de quadros técnicos e de know-how sobre como perseguir maior qualidade e justiça urbana. As travas da macroeconomia estavam colocadas como obstáculos a serem resolvidos no futuro.” (MARICATO, 2013, p. 34).

5 Além das leis decorrentes da Constituição Federal no tocante à política urbana, foi desenvolvido um conjunto de leis voltadas a consolidar a justiça urbana, destacando-se o Estatuto da Cidade, além de um conjunto de entidades políticas, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, e da consolidação de espaços dirigidos à participação direta de lideranças sindicais e profissionais acadêmicos e populares, como as Conferências Nacionais das Cidades [2003, 2005, 2007] e o Conselho Nacional das Cidades [2004]. (MARICATO, 2013, p. 35, grifo nosso).

6 Vazios urbanos são áreas privadas vazias, desocupadas propositalmente por seus proprietários, enquanto estes aguardam a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos realizados nas regiões em que estas propriedades estão localizadas. Nas palavras de Betânia Alfonsin (2000, p. 155): “[...] A dinâmica é bem conhecida: a terra, tornada mercadoria no regime capitalista, é comprada barata já que desprovida de infraestrutura. O proprietário, que trata o espaço urbano como ‘investimento’ deixa a terra ociosa e espera que, ao longo dos anos, a provisão de serviços e equipamentos públicos dote a gleba de infraestrutura e com isto o terreno passe a valer bem mais do que o valor originalmente pago pelo mesmo”.

Na legislação urbanística, há uma ampla preocupação com a gestão compartilhada do solo urbano e com a ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar que os lugares da cidade sejam construídos conforme interesses escusos da população. As diretrizes gerais da política urbana, expressas no extenso artigo 2º do Estatuto da Cidade, buscam evitar, essencialmente, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o estabelecimento de usos excessivos ou inadequados à infraestrutura urbana, a instalação de empreendimentos ou atividades que possam comprometer o tráfego das cidades sem que haja previsão de infraestrutura correspondente, a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou inutilização, a deterioração de áreas urbanizadas e a degradação ambiental. (LEAL, 2003, p. 96-97).

Esses instrumentos são destinados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, uma vez que consagram a limitação do direito privado de propriedade ao definirem o potencial construtivo dos terrenos, sujeitam áreas vazias ou subutilizadas localizadas em áreas de infraestrutura⁷ ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e à edificação e parcelamento compulsórios, conforme a destinação específica determinada pelo Plano Diretor de cada cidade. (ROLNIK, 2001, p. 5). Surgem como meio de interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário e potencializam o enfrentamento da expansão horizontal ilimitada e do triunfo do mercado imobiliário gerador de capital especulativo que, nas palavras de Raquel Rolnik (2001, p. 5), “caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco”. Revelavam-se destinados a enfrentar as engrenagens de formação de preços e negócios no mercado imobiliário.

O fortalecimento institucional possibilitado aos municípios pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade teve sempre como barreira normativa a tradição civilista na definição do direito de propriedade⁸, além do imaginário de que a produção da ordem jurídica se dá no monopólio do Estado (FERNANDES, 2006, p. 9). Se entre os anos 1960 e os anos 1980, o Brasil experimentou uma mudança significativa na composição da cidade e do campo, com grandes movimentos migratórios em direção às grandes cidades⁹, a composição social dessas cidades foi segregando progressivamente – sem se esquecer o papel determinante da raça na segregação social – e os processos decisórios e de gestão urbana foram se concentrando nos grupos econômicos dominantes, de modo que a “a ordem pública nas cidades latino-americanas foi reduzida a uma ordem estatal pouco democrática, quando não autoritária”. (FERNANDES, 2006, p. 9, grifo nosso). Nesse contexto de rápido crescimento urbano em contraposição à tradição da propriedade privada individual exclusiva e registrada, as cidades brasileiras que experimentaram alguma intervenção estatal por meio de planos diretores, zoneamentos e leis urbanísticas viram o desenvolvimento de uma tradição urbanística de planejamento tecnocrático, efetuado conforme normas que, além de distantes das realidades sócio-econômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, eram fiscalizadas e implementadas por órgãos públicos locais descapacitados. (FERNANDES, 2006, p. 9).

7 Áreas de infraestrutura são as que contêm, principalmente, pavimentação, saneamento, iluminação, transporte.

8 O Código Civil prevê, no seu artigo 1.228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” (BRASIL, 2002). Adiante, no artigo 1.231, determina que “a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”. (BRASIL, 2002).

9 Na década de 1960, o Brasil tinha 44,67% da população nas cidades, segundo o levantamento censitário da época; em 1980, 67,59% da população era urbana e houve um acréscimo de 50 milhões de pessoas nas cidades. (MARICATO, 2013, p. 30).

Esse cenário político torna acirrada a disputa pelo acesso aos investimentos em urbanização: a cidade reserva os seus melhores lugares mediante suas leis de zoneamento, das suas políticas urbanas, para a produção da cidade das classes médias e de seus bairros aprioristicamente urbanizados com equipamentos de infraestrutura; paralelamente, o restante da cidade foi construído de forma espontânea e informal (ROLNIK, 2015, p. 181). A exclusão urbanística se dá no âmago da ambiguidade jurídica que caracteriza as diversas formas de ocupação da cidade, um conjunto de “territórios de definições cambiantes entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidades” (ROLNIK, 2015, p. 173).

Nesse sentido, a produção do espaço urbano no Brasil é marcada por um planejamento urbano excludente e seletivo, que estimula a informalidade e a ilegalidade [uma vez que o mercado imobiliário que produz a cidade legal é restrito e direcionado aos lugares da cidade que podem ter seus altos custos de infraestrutura arcados pelos consumidores desse mesmo mercado]. Como exemplo disso, temos o contraste entre os bairros residenciais exclusivos e seus chamarizes urbanísticos em torno da infraestrutura preestabelecida, e os bairros populares [predominantes nas cidades brasileiras], construídos espontaneamente e sem condições de infraestrutura básica – água encanada, rede de esgotos, iluminação pública, eletricidade, limpeza, pavimentação e drenagem podem demorar até décadas para serem instalados pelos serviços públicos municipais (ROLNIK, 2003, p. 131). A esse urbanismo [planejamento e regulação urbanística] que concentra qualidades urbanísticas em locais acessíveis por uma minoria da população, a quem se destinam legislação, contratos, financiamentos imobiliários, créditos e titulação da propriedade, enquanto às maiorias restam as terras vetadas para a construção ou para o mercado formal, que acabam se tornando espaços precários e periféricos¹⁰, Raquel Rolnik (2008) chama de “lógica do caos”: o espaço que a lei permite urbanizar é apenas aquele reservado ao circuito restrito de que possui crédito e propriedade registrada em seu nome.

Com isso, estabeleceu-se um contingente vasto de assentamentos irregulares nas cidades (ROLNIK, 2008), formando, assim, uma zona de ilegalidade habitacional em paralelo à ordem urbana. Raquel Rolnik (1999) chama atenção, nesse sentido, para o paradigma político-cultural em que atua a legislação urbanística, que organiza e classifica territórios urbanos de acordo com o “funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade” (ROLNIK, 1999). A noção de cidade, nesse contexto, é eminentemente jurídica e política, considerando o poder e à discricionariedade atribuídos à lei pelo Estado na definição da política urbana – cada município define a organização espacial de sua administração conforme sua lei orgânica e o seu plano diretor (HOLSTON, 2013, p. 202). A distribuição espacial, amparada pela lei e pelas administrações políticas, é fundamentalmente desigual.

Esse cenário de desigualdade é determinado pela própria configuração espacial

10 A formação das periferias urbanas é bem contextualizada por James Holston (2013, p. 197, grifo nosso): “As periferias urbanas se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e o lugar para os trabalhadores pobres. Depois dos anos 1930, essas regiões afastadas se tornaram praticamente as únicas áreas em que os trabalhadores estabelecidos e os novos imigrantes conseguiam garantir uma residência na economia urbana de um Brasil que se industrializava. E fizeram-no construindo barracos numa subdivisão periférica que quase sempre era ilegal e não dispunha da maioria dos serviços de infraestrutura. Quando a migração urbana se acelerou nas décadas subsequentes, o mesmo aconteceu com essas autoconstruções em regiões afastadas, fora do alcance da supervisão do governo ou de seus funcionários. Ao mesmo tempo, um novo Estado nacional procurava modernizar a organização da economia e da sociedade que se urbanizavam seu objetivo era articular uma nova esfera pública de cidadania para canalizar e regulamentar essa nova força de trabalho humana. [...] Assim, a segregação espacial e a diferenciada cidadania foram processos simultâneos num projeto de modernização nacional. [...]”.

constituída para a circulação do capital. David Harvey explica os fundamentos dessa configuração e o papel de cada ator nela envolvido:

[a]s necessidades peculiares da circulação do capital nos ambientes construídos têm significado a evolução de um tipo especial de sistema de produção e realização que define novos papéis para os agentes econômicos. Os proprietários de terra recebem renda, os empresários recebem aumentos na renda baseados nas melhorias, os construtores ganham o lucro do empreendimento, os financistas proporcionam capital monetário em troca dos juros, ao mesmo tempo que podem capitalizar qualquer forma de receita acumulada pelo uso do ambiente construído em um capital fictício [preço da propriedade] e o Estado pode usar os impostos [atuais ou antecipados] como suporte para investimentos que o capital não pode ou não vai realizar, mas que não obstante expande a base para a circulação local do capital. Esses papéis existem, não importa quem os desempenha. Quando os capitalistas compram terra, viabilizam-na e constroem sobre ela usando seu próprio dinheiro; então eles assumem papéis múltiplos. Mas quanto mais capital eles adiantam nesse tipo de atividade, menos eles terão para investir diretamente na produção. Por essa razão, a produção e a manutenção dos ambientes construídos com frequência se cristalizam em um sistema extremamente especializado, vinculando os agentes econômicos que desempenham cada papel separadamente ou em combinações limitadas. (HARVEY, 2013, p. 503, grifos do autor).

A apropriação da propriedade privada da terra pelo mercado para extração de renda fundiária tem uma dimensão política essencial que remanesce às premissas liberais que têm na aceção de propriedade um direito natural e imanente à personalidade, justificando-se, assim, a apropriação da terra. Ser proprietário é, nessa lógica, sinônimo de ser sujeito e de ser livre. Nas palavras de James Holston (2013, p. 159, grifo nosso), a propriedade é “a corporificação e a exteriorização do livre-arbítrio de um indivíduo. Assim, um indivíduo é livre à medida que for proprietário de sua própria pessoa, uma relação corporificada e expressa na propriedade de terra e de coisas. [...]”. De maneira que a liberdade é uma função da propriedade, um governo responsável pela liberdade de seu povo deve priorizar a garantia da propriedade. (HOLSTON, 2013, p. 159).

5. O papel do sistema de justiça na proteção das populações vulneráveis que demandam proteção do Estado

As situações de vulnerabilidade social das pessoas que moram nas ocupações urbanas da cidade de São Leopoldo (RS), caracterizadas pela falta completa de condições

mínimas de habitabilidade e pela constante insegurança na posse desses coletivos, levam à conclusão de que a dignidade humana dessas pessoas está relegada a um segundo plano. Não é aceitável que um contingente imenso de pessoas viva sem acesso à água potável nos dias de hoje. A realidade da Ocupação Steigleder é muito dura nesse sentido já que os moradores são obrigados a caminhar uma considerável distância porque não chega água nas suas casas. A missão constatou que moradores não conseguem ligar o refrigerador para conservar os alimentos, o que é um absurdo.

Outra situação de vulnerabilidade é no tocante ao processo de “descadastramento” de pessoas do programa Bolsa Família. Importante observar que as famílias recebiam o benefício porque cumpriam os requisitos legais para tanto e de uma hora para outra passaram a não cumpri-los mais. Ao procurarem explicações do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) local, são informados que nada podem fazer porque estão numa área “invadida” e que sem endereço formal não existe possibilidade de garantir a revisão do benefício. O tema da desqualificação da cidadania dos moradores das Ocupações foi recorrente em todas as Ocupações visitadas, quando o poder público nega serviços públicos por força das pessoas não estarem vinculadas a um endereço formal na cidade.

Da mesma forma ocorre quanto à insegurança na posse. Todas as ocupações estão inseguras na sua posse, isto é, ameaçadas de despejo. A exceção se encontra na Ocupação Cerâmica Anita, onde existe um trabalho conjunto com a Secretaria Municipal de Habitação em que se prevê a regularização fundiária dos moradores com a titulação, mas que ainda não foi finalizado. Todas as demais áreas, portanto, estão ameaçadas de despejo, que ainda não ocorreu porque houve certa mobilização de resistência das ocupações e de atores públicos e privados na busca de alternativas ainda não consolidadas no âmbito das mediações levadas adiante pelo CEJUSC do Fórum de São Leopoldo – que, se não chegar a bom termo, poderá levar ao despejo de milhares de pessoas de suas moradias na cidade. Lamentavelmente, segue a precarização do serviço público e a insegurança na posse em detrimento da dignidade humana dos moradores das ocupações.

O direito à propriedade já não é mais um direito absoluto e superior aos demais direitos. É dever do Estado garantir a proteção da propriedade, sem esquecer de garantir também a efetividade do direito à moradia digna, em defesa da dignidade da pessoa humana (MÜLLER, 2014). Isso é ainda mais forte quando se verifica que, no caso concreto, as ocupações visitadas pela missão são, em sua maioria, localizadas em áreas privadas da cidade que não cumpriam sua função social e que se tornaram vazios urbanos e imóveis abandonados.

No ordenamento internacional de direitos humanos, os despejos são considerados grave violação aos direitos humanos, conforme dispõem as orientações das Nações Unidas especialmente no seu Comentário Geral nº 7 (Art. 3), do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que os definem como “a remoção permanente ou temporária de pessoas, famílias e/ou comunidades de suas moradias e/ou das terras que ocupam, contra a sua vontade e sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem permitir-lhes seu acesso a elas.”

Isso é o que diz a ONU na Resolução nº 2004/2841 do seu Conselho de Direitos Huma-

NOS:

[a] prática de despejos forçados é [considerada] contrária as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constituem uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada.

A ONU reforça ainda esse entendimento no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que no seu parágrafo 16 prevê que:

[o]s despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis.

É possível verificar que, pelas normas internacionais de direitos humanos, é inconcebível a prática dos despejos, sobretudo quando esses despejos são realizados pelo próprio Estado. E mais quando esse mesmo Estado gera com sua decisão mais violações aos direitos humanos, especialmente quando se trata de milhares de famílias de pessoas sem teto nas cidades.

As ocupações urbanas visitadas no âmbito da missão estão carentes de serviços públicos e isso é uma grave violação ao direito humano internacional. O Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas estabelece as condições necessárias para a garantia da moradia adequada, quais sejam:

Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos;

Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar;

Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade entre outros; Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis;

Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a iden-

tidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras.

Isso se torna mais claro ainda quando vemos que, em novembro de 2002, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já havia formulado seu Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água afirmando que “o direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos.

Já em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução A/RES/64/292, declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e de todos os outros direitos humanos.

Por fim, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê no seu art. 11 que:

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível e vida adequada para si própria e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”

É urgente o estabelecimento de uma alternativa aos despejos e que garanta os direitos humanos tem sido uma demanda de muito tempo das organizações da sociedade civil e movimentos populares que vivem cotidianamente o problema das remoções e da falta de moradia. Recentemente, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH a Resolução n.º 10 de 17 de outubro de 2018 que dispõe “sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.”

No seu artigo 1º, § 1º, a Resolução condena as práticas de despejos nos seguintes termos: “Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.” Já no seu artigo 7º, estabelece uma série de medidas que o juiz deverá observar no caso de apreciação de uma ação judicial que implique em ameaça de despejo:

Art. 7º. Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa fé, busca da auto composição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Cód-

go de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas;

II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual;

III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito;

IV - Designar audiência para que o autor justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e auto composição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia;

V - Verificar se o autor da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido;

VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petições, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo o seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis;

VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades;

VIII - Realizar inspeção judicial tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional nos termos do artigo 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas;

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e os órgãos responsáveis pela política agrária

e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município onde se situe a área objeto do litígio, devendo estes aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os artigos 378 e 380 do CPC.

Nesse sentido, o papel do Poder Judiciário se revela fundamental na salvaguarda dos direitos humanos das populações vulneráveis que demandam proteção do Estado. Por isso chama a atenção o caso de São Leopoldo (RS), onde se verifica que, nas ocupações urbanas visitadas pela missão, há, de um lado, o Poder Judiciário atuando na prestação jurisdicional ao proprietário, que demanda a retomada do seu imóvel ocupado, enquanto, de outro lado, o mesmo Poder Judiciário busca garantir também a possibilidade de mediação do conflito entre as partes e com participação de outros atores, como o Poder Executivo local, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública Estadual, por exemplo, sendo que alguns casos são exitosos e outros não.

Porém, essa não é uma prática verificada em outras comarcas pelo Brasil afora onde a temática fundiária e urbanística não alcança os processos judiciais. Pesquisa realizada com base em acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo identificou que:

[q]uanto à fundamentação dos acórdãos, embora o princípio da função social da propriedade urbana seja o de maior incidência, os princípios relacionados aos aspectos formais do processo judicial são predominantes se somados. Destaca-se a incidência dos princípios relacionados à celeridade processual, ao devido processo legal, à legalidade e segurança jurídica. A principal fundamentação dos acórdãos não se dá pelos princípios ou pelos dispositivos constitucionais, mas sim pela legislação infraconstitucional, com destaque para a Lei 10.257/2001 do Estatuto da Cidade (especialmente os dispositivos sobre a usucapião), para Leis Municipais e para o Código de Processo Civil; Desconhecimento por parte dos julgadores das diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 2º do Estatuto da Cidade) (LIBÓRIO et. al., 2016, p. 110)

Diante disso, assume especial relevo a necessidade de colocar em prática a Resolução nº10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que trata de soluções garantidoras dos direitos humanos em conflitos fundiários urbanos e rurais. A mediação de conflitos pode ser uma dessas alternativas aos despejos, uma vez que:

[a] mediação é um instrumento que, se utilizado corretamente, constitui um meio eficiente para a solução de conflitos fundiários, já que confere o poder emancipador para os cidadãos em situação de conflito, além de ser uma ferramenta que auxilia na promoção da demo-

cracia, sendo uma alternativa válida para promover o debate, empoderando devidamente as partes envolvidas como sujeitos ativos de seus direitos. Além disso, por se tratar de um método não adversarial, afasta-se da lógica do “ganha-perde”, tradicional do Judiciário, o que configura a mediação como um meio mais eficiente e resolução de conflitos.” (BRASIL, 2013, p. 110).

Não se trata, portanto, de escassez de leis: leis existem, e muitas. O Brasil possui uma das legislações contemporâneas mais avançadas em termos de direito à cidade, especialmente se tomarmos como referência o Estatuto da Cidade. Entretanto, nem instrumentos democráticos são capazes de deter a imposição dos interesses capitalistas: a ambiguidade que constitui a política e regulação urbanística e determina zonas de fronteira entre o legal e o ilegal, entre o público e o privado, entre o formal e o informal, é direcionada e propositada à segregação.

6. Considerações finais

O direito à cidade, que tem no direito à moradia sua manifestação mais evidente, é, portanto, fundamentado por três princípios fundamentais: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade urbana. Enquanto os dois primeiros têm a ver com a realização de todos os direitos humanos e fundamentais e a garantia da dignidade e do bem estar coletivo dos cidadãos equanimemente, garantindo-se o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades. A função social da cidade e da propriedade urbana se referem a uma lógica inversa da que se verifica no âmbito da cidade colonial, uma vez que “os interesses e direitos coletivos devem subordinar os limites do direito individual de uso da propriedade, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano”. (ROLNIK, 2012).

O direito à moradia representa, portanto, um grande desafio aos governos em todas as esferas: municipal, estadual e federal. É necessário que se estabeleçam políticas públicas eficazes no sentido de garantir o que está na Constituição e no Estatuto da Cidade — e realizar o direito que todos têm a um nível adequado de vida, no que se inclui a moradia digna. Entretanto, o que acontece é que o salário não cobre o custo de vida nas grandes cidades, cujos lugares centrais e mais bem equipados com infraestrutura adequada estão destinados às pessoas mais endinheiradas. Resta, então, ao povo trabalhador mais pobre morar e fazer sua vida nas periferias, autoconstruindo sua moradia, muitas vezes de forma precária (rústica ou improvisada) e sem condições adequadas de salubridade.

Confirmando as hipóteses deste artigo, a missão realizada identificou um grave potencial de realização de despejos na cidade, tendo em vista que as ocupações visitadas em sua maioria estão com suas situações judicializadas e pendentes processos de medições que não estão terminados com garantia de moradia para as famílias e comunidades

ocupantes. Da mesma forma, verificou-se que as seis áreas da rede de alta tensão vão demandar um grande esforço coletivo e institucional para que as medidas existentes não violem direitos humanos com a remoção as pessoas de suas casas.

A missão teve a oportunidade de concluir que um ponto em comum de todas as ocupações visitadas diz respeito à procura, pelo proprietário, da área ocupada do Poder Judiciário para buscar uma decisão que retire os moradores do local. Apesar de já haver decisões que determinam a retirada das pessoas na maioria das ocupações, tem havido um procedimento de mediação desses conflitos impulsionado pelo Poder Judiciário com a entrega do processo judicial para que um grupo de mediação busque uma alternativa pacífica que não seja um despejo violento, prevendo soluções também para os moradores das áreas ocupadas.

A missão identificou, ainda, a possibilidade de se fortalecer esses espaços de mediação, com o apoio técnico e especializado de núcleos de práticas e grupos de pesquisas da UNISINOS, a qual se colocou à disposição para apoiar esse trabalho e integrar um Grupo de Trabalho para se discutir como se trabalharia conjuntamente. Enfatizamos, nesse sentido, que se trata de um ótimo momento de aperfeiçoamento dos estudantes da Universidade, que farão uso das técnicas no caso concreto e real.

7. Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Betânia. Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

_____. Repercussões da Nova Agenda Urbana no Direito Público e Privado no Brasil e na América Latina: o Papel do Direito à Cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). Curso de Direito à Cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 119-132.

_____. Uma copa no meio do caminho: o planejamento urbano de Porto Alegre em xeque na Copa do Mundo de 2014. In: PANIZZI, Wrana (Org.). Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento. Porto Alegre: CirKula, 2016, p. 197-214.

_____; SERPA, Claudia Brandão; FERNANDES, Edésio; COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; GRAZIA, Grazia de; SAULE JR., Nelson; LEÃO JR., Paulo Silveira Martins; ROLNIK, Raquel (Coords.). Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

ALFONSIN, Jacques. O Acesso à Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2003.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. São Leopoldo, RS. 2020. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-leopoldo_rs>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nota Técnica Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Brasília, maio 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadior01.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (2001). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil (2002). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. Lei nº 13.465/2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Projeto BRA/05/036 – Fortalecimento da Justiça Brasileira – Convocação 01/12. Área temática: atuação da Justiça nos conflitos fundiários urbanos, esta denominada de “Pesquisa sobre soluções alternativas para conflitos urbanos” (relatório final). São Paulo/Brasília, jul. 2013. Disponível em: <<http://cdes.org.br/wp-content/uploads/2018/10/dialogos-sobre-justica.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Resolução nº. 10, de 17 de outubro de 2018. Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessrioursuraiseurbanos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Falta de recursos prejudica o programa “Minha Casa, Minha Vida”; afirmam técnicos em audiência pública. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/falta-de-recur>>

sos-prejudica-o-programa-201cminha-casa-minha-vida201d-afirmam-tecnicos-em-audiencia-publica>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CONCEIÇÃO João; MAIA, Marilene. Vale do Sinos. Aluguel e domicílio precário são responsáveis por 86% do déficit habitacional. In: Revista IHU On-line. 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/167-noticias/observasinos/578874-aluguel-e-domicilio-precario-sao-responsaveis-por-86-do-deficit-habitacional-no-vale-do-sinos>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório da Missão em Defesa do Direito Humano à Moradia das Ocupações Urbanas da cidade de São Leopoldo/RS. Conselho Estadual de Direitos Humanos. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1dhAt3U77VMpGw5N_6uVq-QYqM-joZVevZ/view>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FALS BORDA, Orlando. Cienciapropia y colonialismo intelectual. México: NuestroTiempo, 1970

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. GT Conflitos: Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil. 2019. Disponível em <<http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2019/11/panorama-dos-conflitos-2018-5.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSO, Betânia (Orgs.). Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-24.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). Resumo Estatístico Município: São Leopoldo. 2018. Disponível em: <<https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=S%E3o+Leopoldo>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC. Produto 2 – Relatório Técnico Final. 17 out. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil: 2015. 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

HARVEY, David. Ciudades rebeldes – Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Ediciones Akal, 2013.

HOLSTON, James. Cidadania Insurgente. Disfunções da cidadania e da modernidade no Brasil. Trad. Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Direito Urbanístico: condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano. Rio de Janeiro Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

LIBÓRIO, Daniela Campos; FROTA, Henrique Botelho; CARDOSO, Patrícia de Menezes; GUIMARÃES, Irene Maestro (Orgs.). Direito Urbanístico em juízo: estudo de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. São Paulo: IBDU, 2016.

MANIGLIA, Elisabete. O trabalho rural e função social da propriedade. In: Revista de Estudos Jurídicos. Franca, UNESP, ano 5, n. 9, p. 67-74, jan./dez. 2000.

_____; DOSSO, Taisa Cintra. A Função Socioambiental da Propriedade Rural no Brasil. 2013. Artigo inédito.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: Cadernos Metrôpole, n. 21, jan./jun. 2009, p. 32-52.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. Investimentos em infraestrutura e habitação na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: Carta de Conjuntura FEE. a. 26, n. 9, 2017. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/investimentos-em-infraestrutura-e-habitacao-na-regiao-metropolitana-de-porto-alegre/>> Acesso em: 2 jun. 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. O direito à moradia digna na regularização fundiária da Lei Federal nº 11.977/2009: o caso do auto de demarcação da Comunidade da Rocinha. In: Revista de Direito da Cidade. v. 7, n. 3, 2015 Rio de Janeiro, p. 1.292-1.310.

MÜLLER, Cristiano. Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. In: MÜLLER, Cristiano; MOROSO, Karla (Orgs.). Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014. Disponível em: <<http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2017/10/02artigon08.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

OBSERVATÓRIO DA REALIDADE E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO VALE DO RIO DOS SINOS (OBSERVASINOS). A vida pelo direito a um lar (online). 27 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/vale/moradia/a-vida-pelo-direito-a-um-lar>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Desafios dos Direitos Humanos no Brasil e a experiência das Relatorias Nacionais em DHESCA – Informe 2007-2009. Curitiba: Terra de Direitos, 2009.

PREFEITURA DE SÃO LEOPOLDO. 2016. Por que São Leopoldo?? (online). Disponível em: <<http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/?template=abreAnexos&arquivo=8937&nomeArquivo=POR%20QUE%20S%C3%20LEOPOLDO%20&categoriaDownload=9>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ROLNIK, Raquel. A lógica do caos. Carta na escola. São Paulo, n. 30, p. 24-26, out. 2008.

_____. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et. al.. Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 7-12.

_____. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa (Orgs.). Metrópole e Globalização – Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

_____. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4), p. 5-9.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SÁNCHEZ RUBIO, David. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. In: MÜLLER, Cristiano; MOROSO, Karla (Orgs.). Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estra-

tégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014. Disponível em: <<http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2017/10/02artigon08.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

2.3. OCUPAÇÕES URBANAS E PRÁTICAS ESPACIAIS EMANCIPATÓRIAS

Camila Diniz Bastos: Arquiteta e Urbanista, com pesquisa e atuação na área de Planejamento Urbano

1.0 INTRODUÇÃO: BREVE REFLEXÃO SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA IMOBILIÁRIA BRASILEIRA

Trabalhar com conflitos territoriais traz a necessidade de aprofundar nas contradições do conflito entre posse e propriedade para compreender o processo histórico brasileiro que consolida a primazia da propriedade imobiliária privada em relação a segurança de posse. Dessa maneira, partimos aqui do pressuposto de que a propriedade privada imobiliária é um conceito criado. As leis que regem a propriedade privada imobiliária brasileira foram escritas e defendidas pelos homens brancos das famílias beneficiadas durante as tramitações coloniais para a ocupação do território do país. Tais homens, escolheram os significados de determinados termos, numa determinada sociedade, num determinado momento histórico. O modelo territorial na colônia, fundado nas Sesmarias, tinha sua propriedade reconhecida pelo uso da terra, um uso pelo trabalho e pela produção, que por sua vez era exercida não pelos proprietários, mas pela força de trabalho do povo africano escravizado. Assim, pouco parece que os indivíduos que escrevem os conceitos de propriedade imobiliária, em tal período, estariam interessados em criar argumentos para garantir uma segurança de posse, e muito menos interessado em criar alguma alternativa de acesso à terra que não mantivesse seus privilégios. Precisamos começar a falar em voz alta que as narrativas que nos são contadas não são a história dos vencidos. Que elas tem lado e tem cor. Que “quem possui o privilégio social, possui o privilégio epistêmico” (RIBEIRO, Djamila 2017, p.24). Falar de propriedade privada, conflitos fundiários, posse, ocupações, instrumentos jurídicos, disputas governamentais, é ultrapassar um muro construído por homens brancos defensores de seus privilégios. E a partir daí, reformular questionamentos incluindo tal recorte.

Concordando e complementando a afirmativa de que “a cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade” (LEFEBVRE, 1968)¹¹, afirma-se que no contexto brasileiro soma-se a essa compreensão da cidade e do urbano as relações de raça. Além dos 358 anos de período escravocrata, temos o agravo de uma Lei de Terras¹² que transforma o solo em mercadoria negando seu acesso aos quase 5 milhões de negros escravizados que se encontravam no território. Se

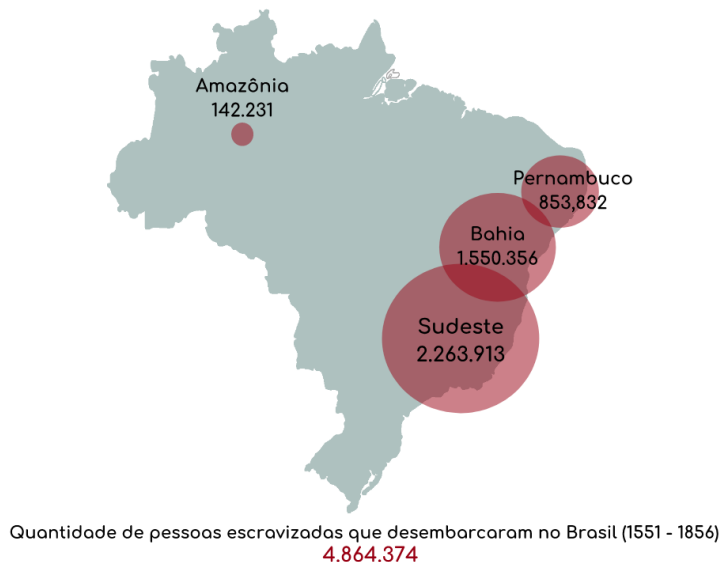
¹¹ E pedindo desculpas por aqui nesse contexto decolonial citar um homem branco francês

¹² Após o fim do regime de sesmarias, a Lei de Terras (Imperial nº601/1850) determinou os fundamentos jurídicos da propriedade, que já contava com garantia constitucional (art. 179 XXII da Constituição Imperial de 1824): os beneficiados pelas concessões poderiam requerer ao governo o reconhecimento de sua condição de proprietário; e dali em diante, as terras públicas só poderiam ser adquiridas mediante a compra (art. 1º da Lei de Terras de 1850)

“a prática espacial de uma sociedade secreta seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética” (LEFEBVRE, 1974,) assume-se aqui, que a produção socioespacial do território brasileiro é racialmente segregada.

Figura 01: Mapa localização pessoas escravizadas no Brasil (1551 - 1856)

Fonte: “A luta esquecida dos negro pelo fim da escravidão” BBC, modificações da autora, 2018



Se por um instante nos voltarmos para a fragilidade dos agentes que normalmente requerem a legitimação de posse não é custoso identificar que tratam-se de famílias historicamente marginalizadas e em situação territorial de periferização. Existe uma lógica territorial sendo reproduzida - e mantida - na história das cidades brasileiras. Os conflitos fundiários sobre os quais nosso país se consolida retratam a história dos vencedores, enquanto sistematicamente as estratégias de resistência dos vencidos vêm sendo apagadas. Quão pouca é a nossa literatura sobre as relações territoriais coletivas, conformações espaciais e gestão compartilhada das terras de um quilombo? Quantos dos nossos podem a qualquer momento ser classificados como terroristas pelo fato de lutarem para equacionar uma questão histórica como o direito à moradia? Quantas histórias - e vidas, majoritariamente negras - serão apagadas?

2. O DESENVOLVIMENTO

2.1 O INSTRUMENTO COMMUNITY LAND TRUST - CLT

O CLT é um instrumento de propriedade coletiva da terra e titulação individual do direito de superfície sobre as estruturas construídas. Seu objetivo principal é a segurança de posse, possibilitando a manutenção das populações de baixa renda em seus territórios. Para além de um zoneamento, que apenas demarca uma área como destinada a produção de habitações de interesse social e determinação de parâmetros urbanísticos, o CLT traz consigo o distinto conceito de uma gestão coletiva continuada do território.

Desde 2006, Jon Emmeus Davis¹³, avalia o desempenho de “Community Land Trusts” ao redor dos EUA, analisando suas diversas conformações adotadas. Segundo ele¹⁴, o instrumento é dividido em três pilares principais que assumem conformações distintas em cada caso: Organização, Operacionalização e Propriedade. A “organização” consiste no grupo gestor da CLT, que se conforma como uma entidade/associação que passa a ser a proprietária da terra e tem atribuições relacionadas ao financeiro e a parte burocrática da gestão (regimento, plano do território, etc). A “operacionalização” se relaciona com o funcionamento do CLT, sendo responsável pela determinação da logística como perfil dos moradores, critérios de repasse das superfícies edificadas, manutenção do preço acessível, formação dos moradores, organização das assembleias, etc. E por fim a “propriedade” que determina como se dará a titulação das superfícies construídas, quais os tipos de moradia serão construídas (aluguel social, edifícios, casa unifamiliares), e a gestão da terra em si, definindo também os parâmetros de uso e ocupação do solo. As conformações dos CLTs variam de acordo com os propósitos da organização do território que ele rege. Como dito anteriormente, no presente trabalho nos debruçamos sobre o caso da aplicação do instrumento nas comunidades porto riquenhas de Caño Martín Penã, em Porto Rico.

2.2 A EXPERIÊNCIA EM PORTO RICO

O território de Caño Martín Penã é composto por 8 assentamentos informais consolidados às margens de um canal do estuário que atravessa San Juan, a capital do país¹⁵. A ocupação dos terrenos se deu na década de 30 e hoje vivem ali mais de 26 mil pessoas.

Figura 02: Vista aérea das 8 comunidades de Caño Martín



Fonte: Google Earth com modificações da autora, 2018

13 Estudioso e organizador comunitário norte americano, fundador do “CLT Network”

14 Capítulos 1, 2, 3 e 4 dos vídeos “Roots of the CLT: Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States.”
Fonte: Canal do Youtube National Community Land Trust Network

15 O território Porto Riquenho é classificado como um “Estado Livremente Associado”, não incorporado pelos Estados Unidos após a guerra Hispano Americana em 1898. Sendo, portanto, um território dependente econômica e politicamente dos EUA.

Em 2001 o governo de Porto Rico, criou uma lei “federal” chamada “Programa Comunidades Especiais”, que se assemelha às nossas Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS¹⁶, demarcando mais de 700 assentamentos como “Comunidades Especiais” que receberiam um determinado dinheiro para implementação de Obras de Infraestrutura. Para tanto, a equipe estabelece um “Escritório de Participação Cidadã” que logo na primeira assembleia com os moradores teve o projeto proposto para a área rechaçado. Diante de acusações de que o plano já havia sido elaborado e exigindo saber quais famílias seriam despejadas para viabilizar as obras, o órgão recua e propõe uma revisão de sua metodologia participativa. A partir daí, tem-se a grande mudança que é tão especial no processo porto riquenho.

Entre 2002 e 2004 mais de 700 atividades colaborativas de planejamento, ação e reflexão foram elaboradas junto à comunidade. O projeto de infraestrutura se transformou em um de desenvolvimento integrado. Enquanto se realizavam oficinas, assembleias, e outros espaços para elaborar e discutir diagnósticos e construir cenários alternativos, se oferecia apoio aos processos de organização comunitária. Onde não haviam associações de vizinhos, elas foram criadas e foi facilitado o processo de diálogo entre as lideranças, levando-as a se conhecerem e dialogarem sobre os problemas que enfrentavam. Os laços, tanto entre moradores quanto com o território, foram ampliados e intensificados.

Em 2003 se iniciaram as atividades voltadas para o desenho do território. Nesse contexto, foi realizada uma oficina para apresentar às lideranças várias opções de regularização fundiária. A dinâmica se consistiu em 3 momentos: Primeiramente os participantes elencaram os problemas que procuravam resolver com a regularização, (formalizar serviços básicos, ter acesso a empréstimos, deixar uma propriedade como herança, evitar despejos, etc.) em seguida, foram apresentados distintos instrumentos de regularização, (titulação individual, cooperativas, CLT, etc.) e finalmente foi realizado um cruzamento entre a primeira e a segunda lista, na ideia de indicar qual instrumento mais asseguraria o que eles desejavam. Assim, o CLT se destacou e os moradores solicitaram mais informações sobre seu funcionamento. Quase um ano depois de uma intensa formação sobre o instrumento e com os objetivos da comunidade já desenhados e estruturados por ela, ocorre a entrada do corpo técnico (arquitetos, advogados, engenheiros, etc) para transformar em instrumentos legais o que havia sido desenvolvido.

Elaborados os instrumentos burocráticos para viabilização do CLT, ele passa a se chamar Fideicomiso de laTierra, e entre 2006 e 2008 um novo momento é inaugurado: as dinâmicas participativas para elaboração da estrutura de seu funcionamento e a concepção do Plano de Desenvolvimento Integral dos assentamentos. Nesse período foram determinadas questões como o direito de preempção para o Fideicomiso em caso de saída da família, a fórmula que calcula o valor da superfície, como de daria o aluguel das superfícies construídas, taxas para atividades comerciais, etc.

Figura 03: Diagramas realizados pela autora ilustrando algumas das questões desenhadas pelos moradores e presentes no plano do Fideicomiso, 2018

16 Zoneamento Urbano que demarcada áreas no território ocupadas por assentamentos de população de baixa renda. Criado originalmente em Recife durante a década de 80 e incorporado ao Estatuto da Cidade em 2001.

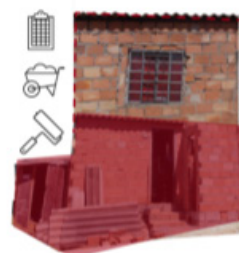
Direito de Superfície
e Terra ColetivaRecuperação
Mais Valia

Gestão Usos



Direito de Laje

Assessoria Ampliações



Gestão Vazios

Em agosto de 2018, uma Delegação de Porto Rico veio ao Rio de Janeiro ministrar uma oficina¹⁷ sobre o instrumento e foi constantemente exaltado que o que se deu ali no Caño foi um processo de transformação e emancipação social através de várias frentes de trabalho, sendo uma das consequências, um plano de gestão coletiva do território nos termos do Fideicomisso. Os palestrantes, moradores da área, ressaltaram o quanto foi primordial que a iniciativa tenha partido dos moradores, pois, caso contrário, o instrumento não faria sentido porque não seria defendido no território, concluindo que o motivo de escolha do CLT se deu pelo fato de ele agrupar um maior número de variáveis que os moradores desejavam, mesmo que não soubessem os nomes dos instrumentos que asseguravam tais questões. Muito foi falado também dos desafios de se romper com uma lógica institucional no que se refere a uma participação efetiva de comunidades (se deslocando apenas de um cumprimento de um critério para realmente uma elaboração ativa dos moradores) e sobre a necessidade e exercício de reeducação da equipe técnica envolvida. Talvez seja esse o maior desafio de aplicabilidade do CLT no Brasil: além de romper com a lógica de políticas públicas genéricas, rever toda uma estrutura institucional e reconhecer o tempo e as especificidades de cada comunidade, objetivando para além da mera aplicação de um instrumento urbanístico, uma “transformação emancipatória da realidade socioespacial” (SOUZA, M.L. 2010).

17 Entre os dias 23 e 27 de agosto a Comunidades Catalisadoras (ComCat) organizou uma série de oficinas sobre o CLT, ou Termo Territorial Coletivo (TTC), como eles estão propondo que o instrumento se chame em português. Além da participação de uma Delegação de Porto Rico, as oficinas foram organizadas em parceria com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Pastoral de Favelas, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio (CAU), o Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB), o Instituto Lincoln de Políticas de Terra (LILP), e o Global Land Alliance.

2.3 PORQUE AS OCUPAÇÕES URBANAS ORGANIZADAS?

Práticas Espaciais Emancipatórias e o Papel do Movimento

“A ocupação é um ato de coragem: é uma atitude radical que nasce preocupada em resgatar a vida cotidiana da dominação do espaço abstrato e na qual se coloca em curso um processo de tomada de consciência dos entraves da produção do espaço urbano. Tal consciência – a qual arriscaríamos chamar urbana – implica iniciativa e participação, mesmo que sejam meramente tentativas ou incompletas.” (BASTOS, C.D. et al., 2017, p.259)

A escolha aqui pelas ocupações organizadas como territórios potentes para aplicação do CLT, vem do diferencial papel do movimento social por moradia na tentativa de conscientização das famílias quanto a realidade desigual a produção urbana do espaço brasileiro, sendo o déficit habitacional uma consequência desse fato, e também as práticas e gestão coletiva aplicadas para a consolidação de tais territórios.

Quando escrevemos o artigo do qual o excerto acima foi retirado, era primordial retratar as potências existentes, mas sem abandonar, ou omitir, todas as dificuldades, que também recaem sobre as ocupações. Narrar o cotidiano periférico desconsiderando as forças as quais ele está exposto leva a uma leitura rasa que pouco contribui para um debate que se disponha a ser construtivo. Em contrapartida, é necessário reconhecer que, seja por sobrevivência, seja por encaminhamentos de ideais, as ocupações organizadas ao proporcionarem práticas espaciais pedagógicas entre os pobres urbanos, promovem um rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço. Assim, se narra aqui algumas dessas práticas entre as ocupações organizadas pelo MLB Minas Gerais¹⁸ em Belo Horizonte.

O Movimento promove mecanismos de organização, mobilização e formação política transformadoras ao apresentarem, a partir do cotidiano daquelas famílias, as contradições existentes em nossa sociedade e a necessidade da luta para aceder a direitos humanos básicos. Como consequência desse processo, o movimento considera todas as famílias envolvidas em suas ocupações como integrantes do MLB. Uma vez realizada a ocupação, os moradores organizam-se em comissões visando garantir a permanência na área ocupada. À medida que há a permanência, uma escala é estabelecida entre os ocupantes se tornando também rotineiras as assembléias de avaliação e acompanhamento do cotidiano da ocupação. Através destas, vão se estabelecendo os acordos específicos para manter a viabilidade da ocupação e dar os próximos passos em relação a consolidação. Passada essa segunda fase e chegando a consolidação, outras dinâmicas são estabelecidas, levando em conta as especificidades de cada território, do tipo de conflito instaurado e das famílias que

18 Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas - MLB, movimento social nacional que luta pela reforma urbana e pelo direito humano de morar dignamente. O MLB se origina em Pernambuco, em 1999 e hoje atua em 13 estados do país. Em Belo Horizonte o movimento surge com a Ocupação Corumbiara, marco na história da ocupações urbanas de BH, nascida no Barreiro em 1996. Hoje o MLB organiza em BH as Ocupações Eliana Silva, Paulo Freire e Carolina Maria de Jesus, além de atuar conjuntamente a outros movimentos em outras ocupações da cidade e RMBH.

ali se encontram.

A partir daqui, serão apontadas algumas das especificidades dos territórios das ocupações organizadas do MLB no sentido de mostrar sua potência para aplicação do CLT. Ressalta-se que o próprio movimento defende em suas negociações algum tipo de acordo que permita que a terra pertença ao MLB, sendo gerida coletivamente pelas famílias ocupantes e que “as pessoas tenham direito de morar indefinidamente apenas com este fim, sendo aceito o comércio de subsistência”.¹⁹ Com toda a clareza em relação a limitação que qualquer aparato urbanístico, e para além de um pessimismo ou crítica em relação aos instrumentos tradicionalmente aplicados em assentamentos precários, apostar no CLT vem da possibilidade de aglutinar tudo que já é feito nesses territórios num sentido de contribuir também para que não haja um arrefecimento de tais ações com o passar do tempo. Aposta, também, no sentido de que fortalecer os moradores e seus vínculos territoriais depois de toda a exaustão do período de consolidação. A participação ativa e constante no território talvez seja a estratégia mais palpável para driblar o mercado imobiliário (formal e informal), e para romper com a lógica de expulsão dos pobres urbanos.

Eliana Silva

Formação: Agosto de 2012

Famílias: 336

Práticas espaciais emancipatórias no território: Processo de consolidação e desenho urbano com participação da Universidade junto aos moradores + Forte vínculo territorial + Creche Tia Carminha - Autogestionada por mães da ocupação

Figura 04: Diagrama do processo de evolução urbana da Ocupação Eliana Silva entre 2012-2018, elaborado pela autora 2018

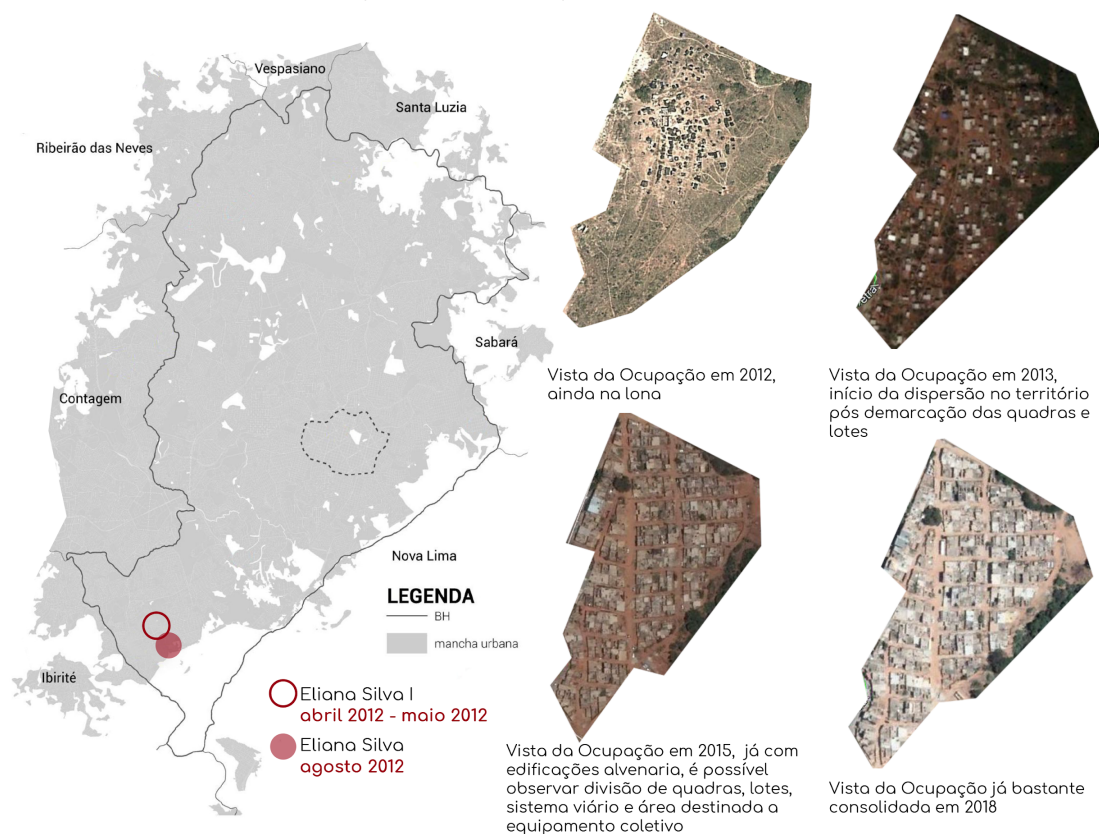


Figura 05: Processo de discussão do plano urbano e maquete síntese, fonte: Acervo da Equipe de Comunicação do MLB, 2018

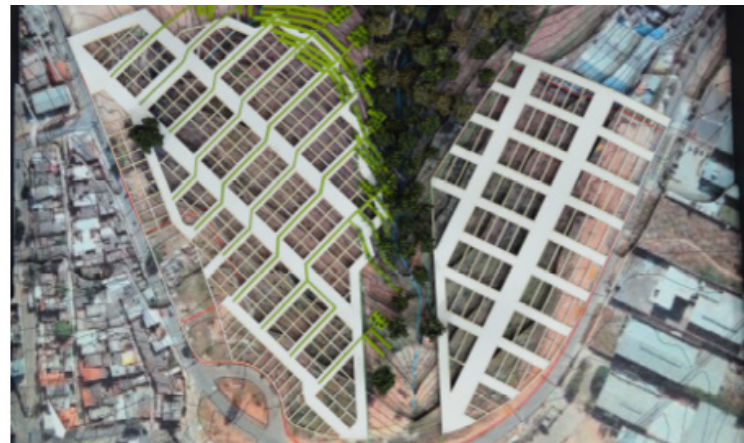


Figura 06: Construção do Tanque de Evapotranspiração - TVAP
Fonte: Acervo da Equipe de Comunicação do MLB, 2012



Figura 07: Vista externa e interna da Creche Tia Carminha. fonte: Acervo da Equipe de Comunicação do MLB, 2014

Paulo Freire:

Formação: Maio de 2015

Famílias: 168

Práticas espaciais emancipatórias no território: Processo de consolidação e desenho urbano com participação da Universidade junto aos moradores + Escola Popular Esperança + Grupo de agroecologia Mulheres Semeando Esperança

Figura 08: Diagrama do processo de evolução urbana da Ocupação Paulo Freire entre 2015-2016, elaborado pela autora 2018

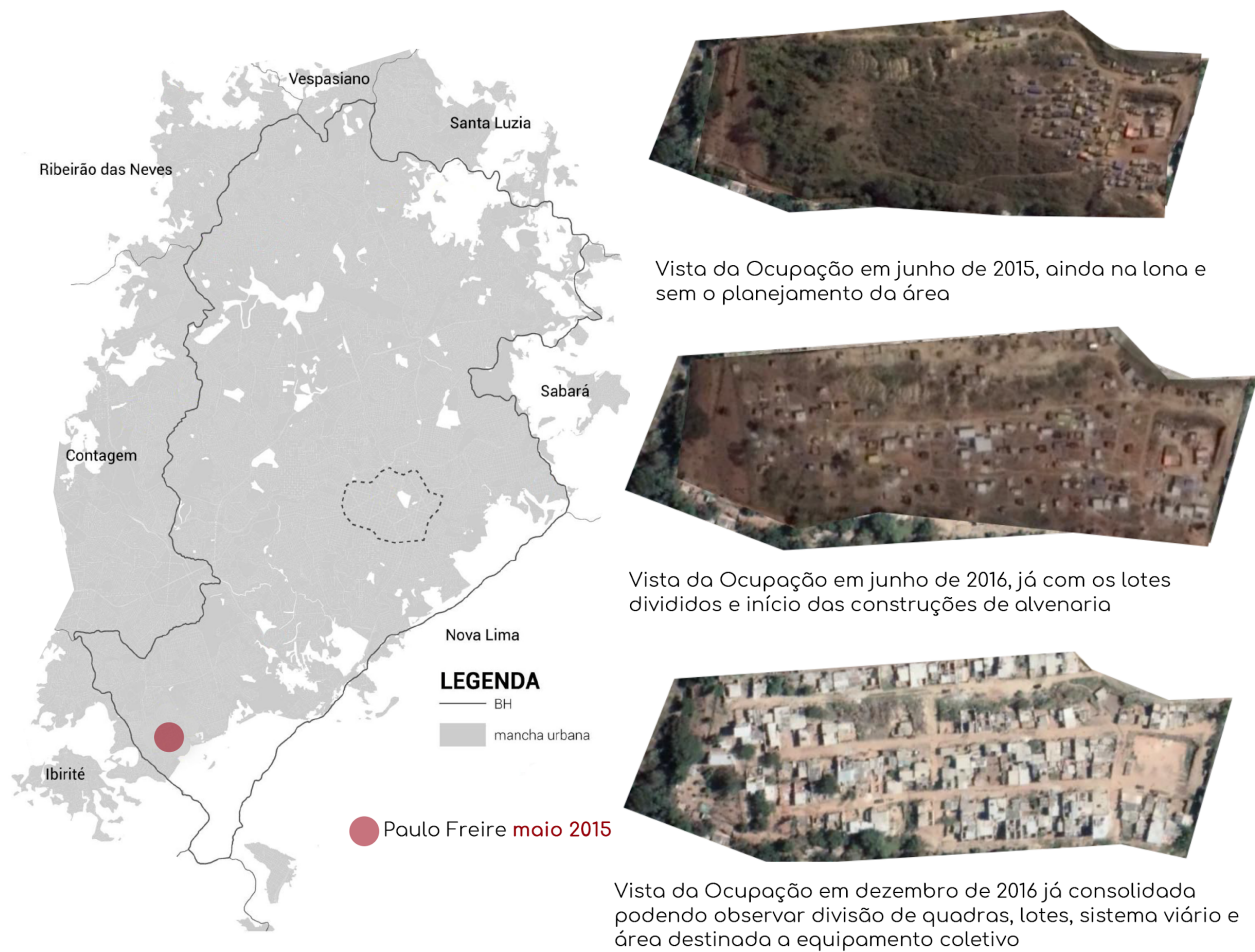


Figura 09: Processo de discussão participativa para a elaboração do plano, 2015.



Fonte: Acervo próprio

Figura 10: Processo de discussão participativa sobre bom desempenho ambiental da moradia, 2015. fonte: Acervo próprio

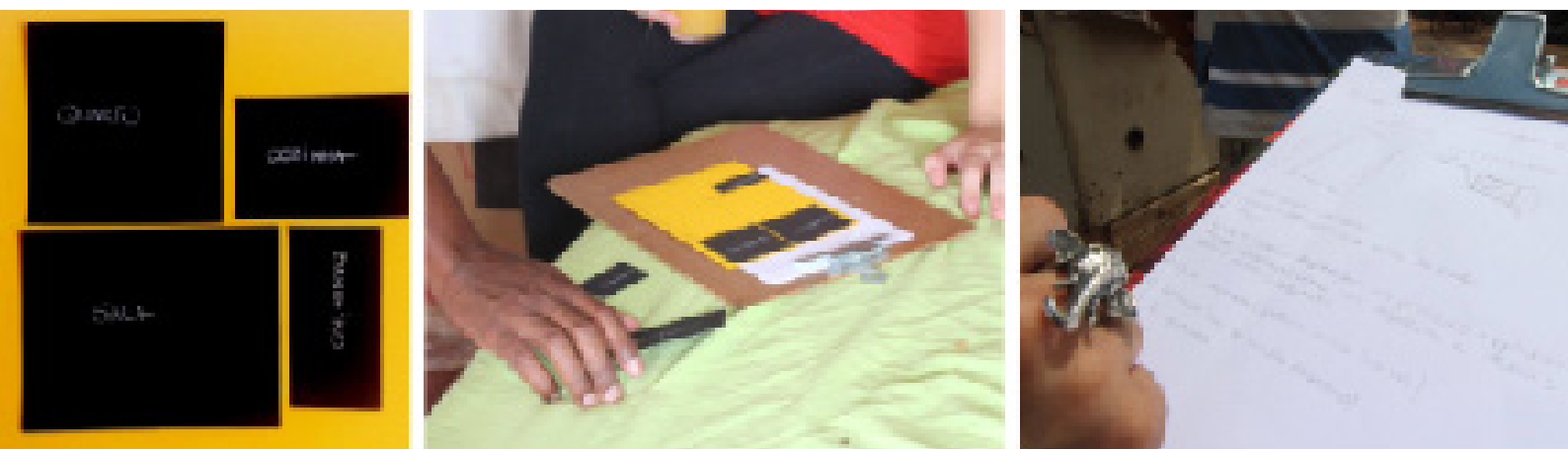


Figura 11: Grupo de Mulheres Semeando Esperança.



Fonte: Acervo da Equipe de Comunicação do MLB, 2015

Carolina Maria de Jesus:

Formação: Setembro de 2017

Famílias: 95 no prédio + 85 núcleos aguardando alocação em terreno

Práticas espaciais emancipatórias no território: Formação dos núcleos familiares junto a assessoria social (psicologia e antropologia) e assessoria técnica + Creche Sementinha Carolina Autogestionada por mães da ocupação + Cooperativa Mulheres de Luta

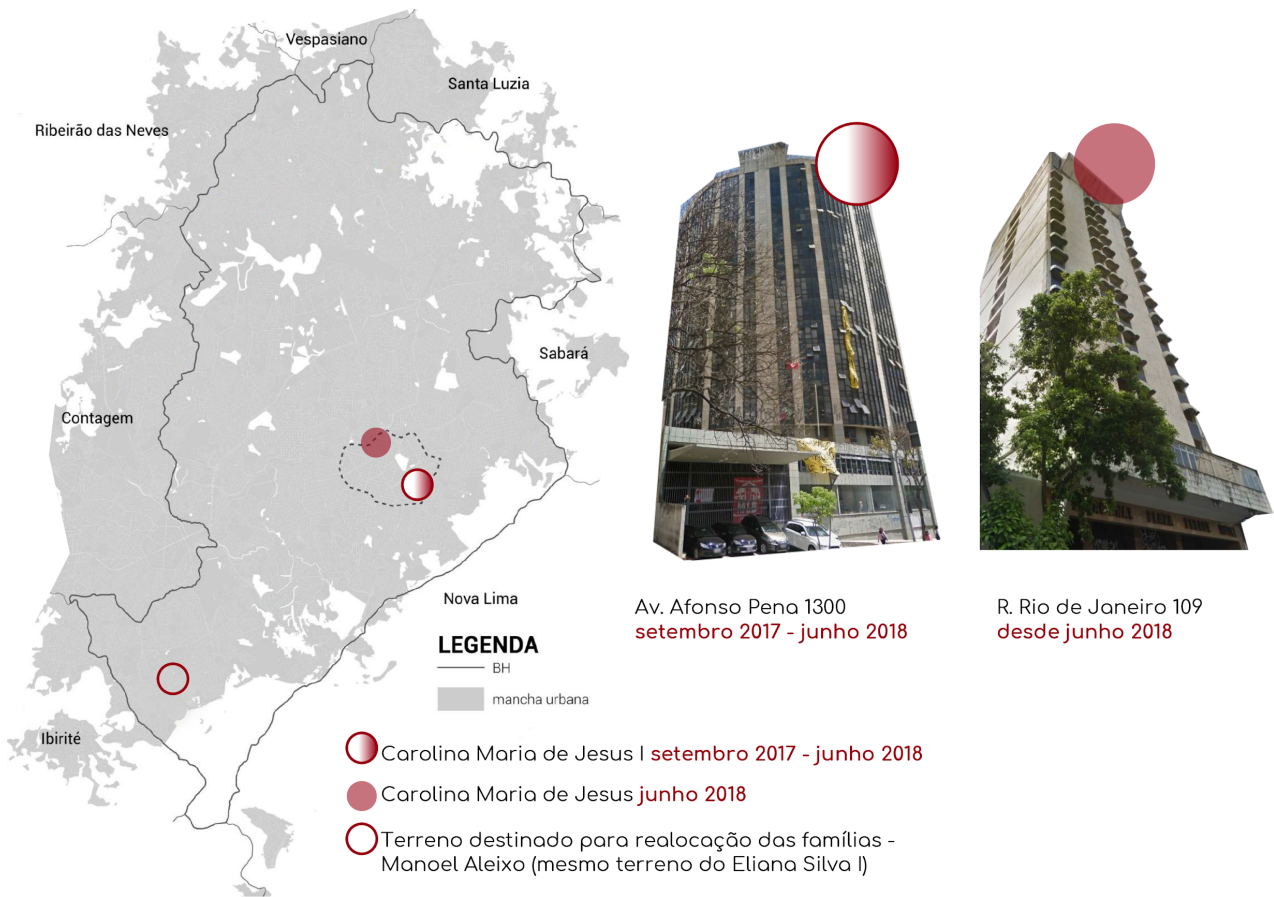


Figura 12: Diagrama do processo de evolução urbana da Ocupação Carolina Maria de Jesus entre 2017-2018, elaborado pela autora (2018).

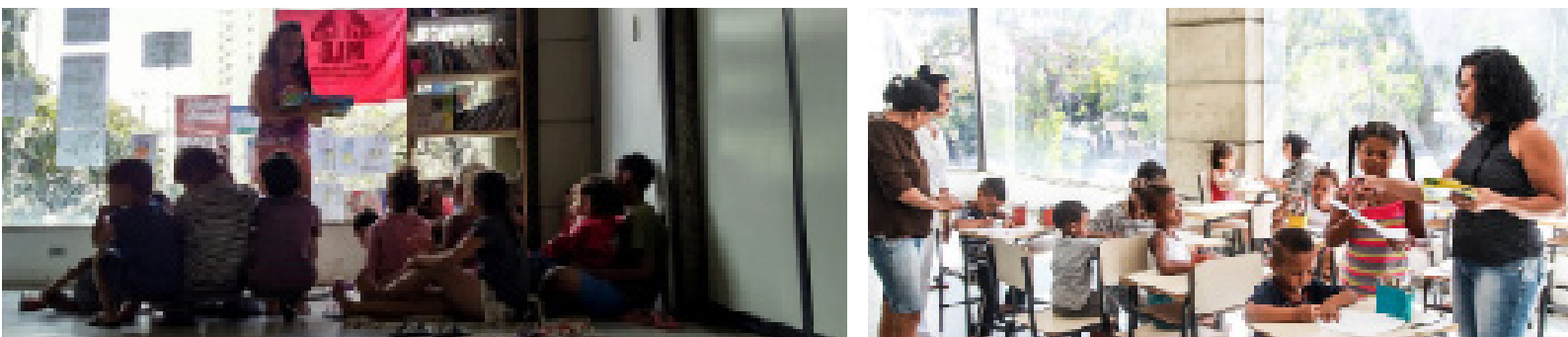


Figura 13: Atividades da Creche Sementinha Carolina, 2017. Fonte: Acervo próprio.



Figura 14: Produtos feitos pela cooperativa Mulheres de Luta, 2018. Fonte: Acervo da Equipe de Comunicação do MLB

3.0 CONCLUSÃO: APONTAMENTOS FINAIS

“O espaço é ao mesmo tempo um produto e um condicionador das relações sociais. À luz disso, segue-se que pretender mudar as relações sociais sem mudar a organização espacial (não somente o substrato material, mas os territórios e as “imagens do lugar”) seria um contrassenso. A mudança da sociedade concreta não há de ser apenas uma mudança das relações sociais, mas também uma mudança espaço social.” (SOUZA, M. L. 2010)

Como reforçado pela comissão de Porto Rico, o que é especial na experiência de Caño Martin Penã são as práticas de transformação social que se deram no território, sendo “uma delas, o Fideicomiso”²⁰. O que procurou-se realizar aqui converge para essa aproximação: a potência dos territórios das ocupações urbanas consiste nas práticas espaciais emancipatórias que elas proporcionam, espera-se que mais uma delas seja a adaptação do CLT para a nossa realidade. Quando se apresenta aqui o CLT como uma possibilidade a gestão territorial das ocupações urbanas, o objetivo nunca recaiu sobre uma conclusão quanto sua efetividade de aplicação institucional e tampouco o trabalho foi construído em cima de uma ilusão quanto ao rompimento com a lógica espacial capitalista, afinal

“políticas públicas e instâncias participativas iniciadas e bancadas pelo Estado não podem, em si mesmas, claro está, ser consideradas insurgentes; afinal nenhum Estado capitalista poderia desenvolver práticas, marcos legais, etc. que insurgissem efetivamente, contra a propriedade privada e os demais pilares da ordem sócio-espacial heterônoma” (SOUZA, M. L. 2010).

Trata-se aqui de tentar refletir sobre alguma alternativa para além da entrada tradicional das prefeituras em vilas e favelas, sem abandonar a responsabilidade do Estado quanto às periferias, visto que suas ações podem potencializar ou mitigar as adversidades as quais elas estão expostas. Por exemplo, a partir do momento em que uma prefeitura decide por qualquer tipo de titulação, quais novas disputas irão se conformar nessas comunidades? Quais novas exposições e conflitos essa ação pode acarretar? Não se tem pretensão de que algum instrumento urbano dê conta desta questão, mas precisamos nos deter pelo menos em quais fragilidades não vamos reforçar com políticas e instrumentos implantados. Mais uma vez, a ideia da constância no território com práticas diversas talvez possa contribuir para inibir certos atores e fortificar a comunidade local.

Nos últimos dez anos pelo menos uma ocupação por moradia aconteceu em BH a cada ano. Isso indica não só o cenário de falta de políticas públicas no sentido de produção

²⁰ Fala do mediador social Alejandro Cotté, da Equipe do Projecto Enlace na citada oficina sobre o CLT promovida no Rio de Janeiro em agosto de 2018.

e acesso a moradia, mas também em relação ao não rompimento do ciclo de (re)marginalização dos pobres urbanos. Sem romantizar a precariedade, é enorme pensar que Belo Horizonte tem hoje pelo menos 40 mil habitantes²¹ em ocupações os quais estão envolvido, em maior ou menor grau, na luta por uma cidade em que caibam todos.

A recente aprovação do Novo Plano Diretor de Belo Horizonte²² traz um importante reconhecimento institucional da luta das ocupações urbanas da cidade, com a demarcação de 14 delas como zoneamentos especiais passíveis de receber programas de qualificação urbanística ou implementação de programas de interesse social²³. Dentre essas encontram-se tanto Eliana Silva quanto Paulo Freire, demarcadas como Áreas Especiais de Interesse Social tipo 2 - AEIS-2²⁴. A luta por moradia é composta por muito mais camadas que qualquer artigo ou relato possa dar conta, logo, tem-se que concordar com Marcelo Lopes de Souza, sem medo de soar como reformista, de que “a ação direta não pode [...] ser jamais reduzida ou valorizada apenas em função de suas eventuais consequências sobre as práticas governamentais”, mas que também, “é necessário admitir que as relações entre ação direta e a tríade com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado são muito mais complexas do que poderia supor” (SOUZA, M. L. 2010).

Os conflitos fundiários sobre os quais nosso país se consolida, sejam no campo ou na cidade, reproduzem ciclicamente a versão dos vencedores, enquanto sistematicamente as estratégias de resistência dos vencidos tentam ser apagadas. Trata-se aqui, de uma tentativa de aproximação do cotidiano das lutas atuais para tentar contribuir com a construção de outras narrativas possíveis, para que outras vozes sejam as protagonistas dessa história, e que não sejamos mais sistematicamente apagadas. Viva as ocupações urbanas de Belo Horizonte.

21 Número estimado pela autora entre a contagem de domicílios fornecida pela URBEL (2018) das Ocupações Dandara, Camilo Torres, Irmã Dorothy, Eliana Silva, Rosa Leão, Esperança, Vitória ZilahSpósito e Helena Greco e os dados da publicação “Ocupações Urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte” do Grupo PRAXIS-UFMG de 2016 obtido através de entrevistas com lideranças e moradores.

22 O Plano Diretor foi aprovado em primeiro turno dia 20 de novembro de 2018, após 3 anos em tramitação na câmara dos vereadores, sendo um processo desgastante e conflituoso com o setor empresarial da cidade principalmente devido a implementação do CA básico = 1 e a Outorga Onerosa.

23 ZEIS ou AEIS

24 AEIS é um zoneamento que demarca áreas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, as AEIS do tipo 2, são loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação federal, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda enquadrada nos critérios de atendimento da PMH.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALGOED. Line, HERNÁNDEZ TORRALES. María E, RODRÍGUEZ DEL VALLE. Lyvia. El Fideicomiso de laTierradelCaño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de SueloenAsentamientosInformales.

C. D. BASTOS, F. N. C. MAGALHÃES, G. M. MIRANDA, H. SILVA, J. B. M. TONUCCI FILHO, M. M. CRUZ E R. C. L. VELLOSO. Entre o espaço abstrato e o espaço diferencial: ocupações urbanas em Belo Horizonte. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Anpur), V.19, N.2, 2017, p.251-266.

LEFEBVRE, H. La produccióndelespacio [1974]. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013; O Direito À cidade [1968]. São Paulo: Centaura 2001, 5º Reimpressão 2015.

RIBEIRO, Djamila. O que é Lugar de Fala. Belo Horizonte: Letramento: Justificandoo, 2017.

SILVA, Lisandra Maria. Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade: cenário Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: http://praxis.arq.ufmg.br/textos/disserta_lisandra.pdf. Acesso em: 16 abril. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. Com o Estado, apesar do Estado e contra o Estado: Os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. Revista Cidades, V.7, N.11, 2010, p.13-47.

2.4. DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA NO BEIRA TRILHOS DE PASSO FUNDO: Atuação da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo

Ana Paula Araujo Carbonari: Bacharela em Direito (UPF), advogada, associada e assessora jurídica na CDHPF

Leandro Gaspar Scalabrin: mestre em Letras, advogado, associado e assessor jurídico na CDHPF e movimentos sociais (MAB e Renap)

Paulo César Carbonari: doutor em Filosofia, associado e coordenador geral da CDHPF e conselheiro nacional do MNDH

INTRODUÇÃO

O artigo tem por escopo, a partir do apontamento do reconhecimento do direito à moradia como direito humano, no plano internacional, e como direito fundamental, no plano nacional, refletir acerca da efetivação desse direito na realidade brasileira. Toma como objeto o relato de um caso: os moradores que ocupam a beira dos trilhos da linha férrea que corta a zona urbana da cidade de Passo Fundo/RS, conhecidos como “beira trilhos” e a atuação realizada pela Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF), que há mais de 15 anos trata da temática, realizando estudos de situação e de monitoramento e pesquisas, além de prestar apoio formativo e jurídico aos ocupantes.

A moradia adequada é reconhecida como direito humano por atos e instrumentos internacionais, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo XXV, § 1º, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no artigo 11. Acolhido pela Constituição Federal brasileira, trata-se de direito fundamental social incorporado expressamente ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o artigo 6º da Carta Magna.

Apesar do vasto amparo normativo dedicado ao direito à moradia, ainda há muito a fazer para realizar a conversão deste direito positivado em direito concretizado e efetivo para todos. A crescente urbanização brasileira revela as dificuldades relacionadas à questão da moradia no país, tendo em vista que a população empobrecida, sem muitas alternativas, busca abrigo nas periferias das cidades ou em ocupações irregulares em locais de risco, onde passam a residir em moradias precárias, sem condições adequadas de habitação.

Em Passo Fundo/RS, uma cidade com mais de 200 mil habitantes, a realidade não é diferente. É nesse contexto, e sobretudo na questão específica do beira trilhos, que a CDHPF se insere na problemática. Toda a atuação se dá para apoiar as comunidades que têm seu direito violado, qualificando a organização dos moradores para que acumulem força para exigir soluções para a problemática, além de dar subsídios técnicos para as decisões das autoridades públicas e instituições privadas implicadas na questão, que devem construir, de modo coordenado, alternativas que resolvam a problemática, articuladas na esfera social, urbanística e jurídica, a fim de garantir a efetivação do direito à moradia de modo adequado

a todos e todas.

SENTIDO DO DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA

Os direitos humanos derivam da luta e da insurgência dos cidadãos desprezados e excluídos pela ordem social. Não têm um sentido único, sendo objeto de debate contínuo, que abrange questões de influência fundamental na vida de todos. Cançado Trindade afirma

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de ordrepública em defesa dos interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se têm devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão (TRINDADE, 2006. p. 31-32).

A Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em 1948, representa o marco inicial do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da ação de proteção universal dos direitos humanos. Esses direitos se sustentam na dignidade da pessoa humana, sendo-lhes próprios, sem que se possa invocar quaisquer particularidades sociais ou culturais de um grupo de indivíduos para negar-lhe seu reconhecimento. Ademais, têm como premissas básicas e estruturantes a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência.

A universalidade dos direitos humanos, em tempos de seletivismos e de exclusões de todo tipo, é muito importante de ser afirmada, pois exige que todos os seres humanos, por serem iguais em dignidade, também sejam tratados igualmente como sujeitos de direitos. A afirmação da universalidade exige o respeito da diversidade como sua componente, de modo que a não-discriminação resulta numa das consequências efetivas desta condição dos direitos humanos. Nenhum ser humano pode ser deixado de lado, fora, ou à parte da realização de todos os direitos humanos. Afirmar esta condição é associar os direitos humanos a todas as lutas antirracistas, antipatriarcais, antimachistas, adultocêntricas, também se associa às lutas por igualdade, por participação efetiva e por pluralidade, além de tantas outras formas que não baseiam seu posicionamento na igualdade material e formal, base para a universalidade dos direitos humanos.

A indivisibilidade dos direitos aponta para a necessidade de superação da leitura geracional dos direitos humanos, visto que não se trata de uma sucessão, mas sim de expansão complementar dos direitos, que constituem juntos um todo indivisível, exigindo instru-

mentos e mecanismos concretos e adequados à efetivação de cada direito em particular e de todos os direitos humanos, como realização da dignidade da pessoa humana (CARBONARI, 2014, p. 67). A interdependência, por sua vez, aponta que um direito não alcança eficácia plena sem a realização simultânea de alguns ou de todos os outros direitos humanos

[...] não há como realizar direitos civis e políticos sem que os direitos econômicos, sociais e culturais também sejam realizados. É claro que há procedimentos e instrumentos distintos para efetivar diferentes direitos. O central, no entanto, é que todos sejam realizados paulatinamente e em processo progressivo, que não admite retrocessos. Neste sentido, os direitos humanos se constituem em base intransponível de orientação da ação do Estado e da sociedade na efetivação de políticas públicas em vista da satisfação de todos os direitos humanos (CARBONARI, 2014, p. 67).

São característica dos direitos humanos, ainda, a irrenunciabilidade e indisponibilidade, tendo em vista que os direitos não são concedidos à pessoa humana por outrem e, ainda, ela não pode escolher abrir mão deles e não pode os ter subtraídos por terceiro ou pelo Estado. A imprescritibilidade, dado que os direitos humanos transcendem épocas e podem ser exigidos a qualquer tempo; a exigibilidade, que reconhece ser possível que o cidadão demande a realização de seu direito, cabendo ao Estado e à sociedade criar meios de efetivá-lo; e, por fim, a justiciabilidade, em atenção à possibilidade de demandas judiciais com o objetivo de realizar um direito humano, são outras características dos direitos humanos (CARBONARI, 2014, p. 68-69).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado pelas Nações Unidas em 1966, foi ratificado pelo Brasil incorporado ao ordenamento pátrio por meio do Decreto Federal nº 591, de 06 de julho de 1992. O Pacto, como instrumento jurídico internacional, criou obrigações jurídicas para os Estados-partes, que assumem o compromisso de progressivamente garantir todos os direitos e de cumprir as disposições estabelecidas no instrumento, até o máximo de seus recursos disponíveis, assumindo responsabilidades perante a comunidade internacional e perante seus próprios cidadãos (TRINDADE, 1997, p. 377).

O PIDESC representa o detalhamento, a complementação e ampliação o rol dos direitos econômicos, sociais e culturais elencados genericamente na Declaração Universal, entre eles o direito à moradia adequada. O Pacto, normativa essencial à proteção do direito à moradia, em seu artigo 11, menciona o direito a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e habitação, junto com a melhoria contínua das condições de vida. Refere, ainda, que a moradia adequada, direito humano social, deve ser garantida pelo Estado a todos, independentemente de origem social, etnia, nacionalidade, orientação sexual, sexo, religião ou posição política, e que os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, em respeito à cooperação internacional, fundada no livre consentimento.

O Comentário Geral nº 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁵ estabelece como imprescindíveis os seguintes elementos para um conceito de moradia adequada:

(1) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; (2) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; (3) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; (4) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; (5) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta; (6) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas; (7) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ONU, 1991).

O Comentário Geral nº 4 dispõe, ainda, que

O direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta “inerente dignidade da pessoa humana”, de que os direitos na Convenção são ditos

25 Instituído em 1985, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem a finalidade de controlar a aplicação, pelos Estados-partes, das disposições do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O Comitê analisa os relatórios elaborados pelos Estados-partes, nos quais são informadas as medidas adotadas para tornar efetivo aquilo que foi disposto pelo Pacto. Após análise, os relatórios são discutidos pelo Comitê e representantes do Estado-partes em questão, sendo emitidas observações finais que apontam os aspectos positivos e os problemas detectados, para os quais recomenda as soluções que lhe pareçam adequadas. O Comitê também tem competência para formular comentários gerais relativos a determinados artigos ou disposições do Pacto e organizar debates temáticos sobre matérias relativas a ele. Para mais informações www.ohchr.org/SP/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx.

derivar, exige que o termo “habitação” seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11 deve ser lida referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada (ONU, 1991).

No plano nacional, a Constituição Federal brasileira acolhe os direitos humanos, tendo como fundamentos elementares a cidadania e a dignidade da pessoa humana, referidos ao artigo 1º, incisos II e III, respectivamente. A Constituição elegeu o valor da dignidade da pessoa humana como primordial. Ele orienta toda a interpretação do ordenamento jurídico e apoia o aferimento da legitimidade das diversas manifestações do sistema de legalidade.

O direito à moradia, como elemento da dignidade humana, é integrado expressamente ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, passando a constar no artigo 6º da Constituição Federal, com outros direitos fundamentais sociais. Esta inclusão não implica que, antes, o direito à moradia adequada não fosse tutelado constitucionalmente, tendo vista sua entrada no ordenamento jurídico por meio dos tratados internacionais e sua fundamentalidade material, com base no seu íntimo vínculo com a dignidade humana. Nesse sentido, Sarlet ensina que

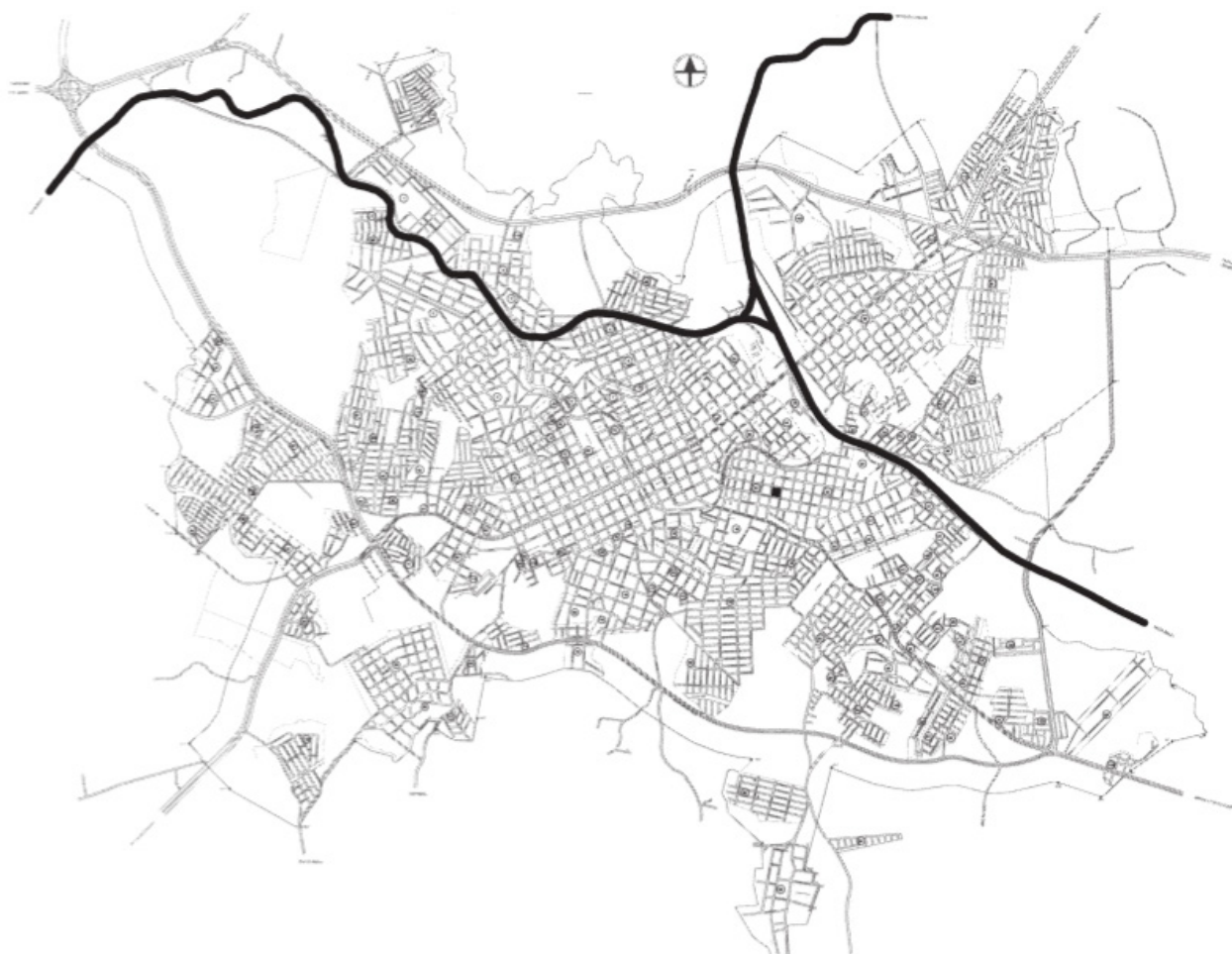
No caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função. Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia - bem mais do que ao direito de propriedade - que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar - numa tradução livre - que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (SphäreihrerFreiheit). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida (SARLET, 2008, p. 67).

O status de direito fundamental social conferido ao direito humano à moradia constitui um ganho no âmbito jurídico-político de suma relevância, dado que passa a fundamentar a reivindicação por concretização de políticas habitacionais, sobretudo as direcionadas a atender as pessoas e grupos sociais em situação de maior vulnerabilização social. O direito à moradia, para ter eficácia jurídica e social, demanda a ação positiva do Estado, por meio

de execução de políticas públicas urbana e habitacional – e mais amplamente, o direito à cidade²⁶ – e também a ação estatal no sentido de impedir a regressividade do direito à moradia, não permitindo medidas que dificultem ou impossibilitem o exercício desse direito (SAULE JÚNIOR; RODRIGUEZ, 2002, p. 112).

BEIRA TRILHOS DE PASSO FUNDO: ATUAÇÃO NA LUTA POR MORADIA

É essencial que o direito positivado se converta em direito concretizado e efetivo. Todavia, o que se percebe é que persiste uma enorme distância entre a realidade social e o amparo normativo existente. Assim, em atenção à não efetivação plena do direito humano fundamental à moradia adequada, a Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHP-F)²⁷, organização da sociedade civil de interesse público, fundada e atuante desde 1984, há mais de 15 anos desenvolve atuação de acompanhamento da situação do direito à moradia dos/as ocupantes da região lindeira à ferrovia que corta a cidade de Passo Fundo, também conhecidos como “beira trilhos”.



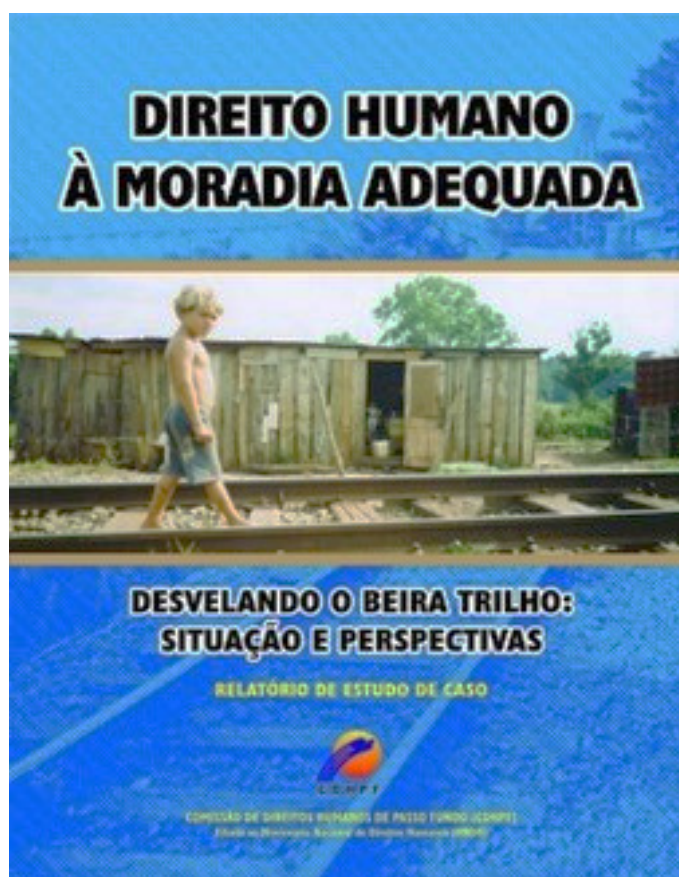
Mapa da cidade de Passo Fundo, em realce a linha férrea

26 Ainda que em debate no direito internacional dos direitos humanos, no caso brasileiro já está previsto no âmbito constitucional (artigos 182 e 183) e também na legislação infraconstitucional, particularmente pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

27 Mais informações sobre a CDHPF em www.cdhp.org.br.

A situação beira trilhos é pauta recorrente e tema de propostas e embates sociais, políticos e jurídicos. Trata-se de uma questão complexa, pois implica o reconhecimento da violação direta dos direitos humanos das populações que residem à beira dos trilhos, atingidas pelo problema que exige ação para seu enfrentamento, demandando políticas para a garantia do direito à moradia adequada, além da questão de fundo envolvida, que aponta para a política de desenvolvimento urbano da cidade, já que a manutenção ou retirada da linha férrea traria consequências estruturais para vários aspectos da organização urbana da cidade, como já ocorre na década de 1980.

O primeiro estudo feito pela CDHPF é de 2004, publicado em 2005 com o título “Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: Situação e Perspectivas. Relatório de Estudo de Caso”.²⁸ A temática foi tratada levando em conta aspectos jurídicos, políticos, sociais e econômicos, com análises contextualizadas, a fim de agregar perspectivas diversas, considerando o olhar das populações atingidas, o olhar de técnicos e ativistas de várias áreas e o olhar normativo e geral dos direitos humanos.



Publicação do estudo realizado em 2005, intitulado “Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: Situação e Perspectivas. Relatório de Estudo de Caso”

O estudo mostra que a responsabilidade primeira para a garantia dos direitos humanos é do Estado (órgãos públicos, nesse caso, também do Poder Público Municipal, além do Estadual e Federal), a quem compete respeitar, proteger e realizar os direitos humanos tomando as medidas necessárias para tal. Além disso, apontou a responsabilização dos agentes privados, as empresas, lançando mão dos compromissos de responsabilidade so-

28 Versão digitalizada da publicação está disponível em <https://cdhpf.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Direito-humano-a-moradia-adequada.pdf>.

cial por elas pactuados junto às Nações Unidas. As organizações da sociedade civil, nesse contexto, se inserem no compromisso de monitoramento e controle social das iniciativas de realização dos direitos; a denúncia e responsabilização por situações de violação e a apresentação de propostas para a viabilização de condições para a superação das violações e para avançar na realização dos direitos humanos (CDHPF, 2005, p. 25-27). O material foi elaborado por um Grupo de Trabalho que envolveu várias organizações e instituições sob a coordenação da CDHPF.

No mesmo ano, com apoio da Universidade de Passo Fundo (UPF), foi produzido e lançado o documentário “Trilhando Direitos Humanos”²⁹. Por recomendação do Estudo, foi formado o “Grupo de Trabalho Beira Trilho”, instituído pela Prefeitura Municipal (Decreto Municipal nº 174, de 05/09/2006)³⁰. Este Grupo institucional realizou um Relatório de Dados: “Levantamento sócio-econômico da população beira trilho de Passo Fundo”, apresentado em outubro de 2008.

Nessa mesma esteira de atuações, a CDHPF publicou o “Informe da Situação dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DhESC) em Passo Fundo”, com análises dos vários direitos e dentro dele foram apresentados os resultados de levantamento realizado em 2008. Todo este processo serviu para acumular subsídios de entendimento da situação e também recomendações de soluções apresentadas às autoridades públicas do Executivo e o Legislativo Municipal, do Ministério Público Estadual e Federal, da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (CDHPF, 2011, p. 44-49). Na elaboração sobre o tema do direito à moradia adequada e do direito à cidade, a CDHPF publicou, com apoio de recursos federais, “Luta pelo Direito Humano à Cidade” (2012)³¹ que serviu de subsídio para debates e formação nas comunidades de periferia, incluindo-se o beira trilhos.

O Projeto “Direito Moradia Adequada: Monitoramento de Recomendações Beira Trilho Passo Fundo”, permitiu que a CDHPF, com apoio institucional da Universidade de Passo Fundo (UPF) e apoio operacional do Fundo Brasil de Direitos Humanos e da Fundação Luterana Diaconia, retomasse o processo. A ideia do projeto foi a de fazer o monitoramento das recomendações e dos encaminhamentos do Estudo (2005), do Levantamento/Seminário (2008) e do Informe (2011), para a elaboração de um Relatório de Monitoramento da situação do direito humano à moradia adequada no beira trilho de Passo Fundo, 10 anos depois do primeiro estudo. O Projeto resultou na realização de audiências com moradores/as, foi feito levantamento da situação com entrevistas de ocupantes e estudo de documentos. O acumulado foi apresentado em um Seminário, realizado no final do ano de 2016. Também foi lançado um novo documentário, realizado pela UPF, intitulado “Ruído: no limite da ferrovia”³² que mostra a realidade de violação do direito à moradia adequada em Passo Fundo tomando por referência o relatório de 10 anos depois.

No Estudo de Caso, em 2005, constatou-se uma grave violação do direito humano à moradia adequada da população localizada em áreas lindeiras aos trilhos, estimada à épo-

29 O Documentário está disponível em www.youtube.com/watch?v=N7ovzL7tgc0.

30 Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/decreto/2006/18/174/decreto-n-174-2006-institui-o-grupo-de-trabalho-beira-trilho-em-carater-provisorio-para-elaboracao-de-plano-de-acoes?q=174>.

31 Disponível em <https://cdhpf.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Luta-pelo-direito-humano-a-cidade.pdf>

32 O Documentário está disponível em: <http://video.genfb.com/1437797876241991>.

ca, por “contagem rápida” do IBGE, em 1086 unidades habitacionais. Ficou demonstrado que a maioria dos/as ocupantes já residiam no local há mais de 10 anos, havendo inclusive, na maior parte da ocupação, o atendimento de ligação individual de água e energia elétrica; que mais da metade das famílias ocupantes eram de baixa renda, com renda familiar equivalente a dois salários mínimos; que a área era de alta risco, em razão das péssimas condições dos trilhos, que apresentavam graves problemas de manutenção em vários segmentos da ferrovia e sem qualquer barreira de isolamento da área operacional; que a maioria dos moradores tinha disposição para sair do local, desde que atendidas algumas condições; e, por fim, que não havia qualquer política pública de moradia popular específica para atender aquela população e nem mesmo precisão em planejamento para tal (CDHPF, 2005, p. 34-35).

Também restou evidenciada a inexistência de encaminhamentos concretos para atender à decisão dada em processo judicial que tramitou desde 1993 na 1ª Vara Cível da Comarca de Passo Fundo, sob o nº 21193003486, que impediu a reintegração de posse enquanto não fosse providenciada política pública para o assentamento em condições adequadas dos moradores, dado que a Secretaria Municipal de Habitação, à época, sequer havia realizado cadastro dos ocupantes ou viabilizado recursos para atendimento da demanda, havendo posição semelhante do governo estadual e federal. Assim, foram apresentadas recomendações para o enfrentamento da situação, sendo sete delas ao poder público em geral, 15 ao poder executivo municipal e três às organizações da sociedade civil (CDHPF, 2005, p. 36-37).

O Levantamento realizado em 2008 e o Informe publicado em 2011 revelaram que a ocupação havia aumentado em relação ao Estudo de 2005, visto que a “contagem direta a campo” identificou um total de 1410 unidades habitacionais e mais 32 unidades não habitacionais (igrejas, comércio e outros), em áreas lindeiras ao beira trilho na zona urbana de Passo Fundo; que os ocupantes eram de baixa renda, sendo que a maioria tinha renda familiar de um a dois salários mínimos; que os moradores estavam conscientes do risco existente no local; que a maioria das ocupações tinha mais de 10 anos, com acesso regular aos serviços de luz e água; que a ausência de alternativas era a principal razão para morar no beira trilho; e, finalmente, que para os moradores a melhor solução à problemática seria “retirar trilhos e transformar em bairro” (CDHPF, 2011, p. 44-49).

No monitoramento realizado dez anos depois, constatou-se o seguinte: a ocorrência de aumento da ocupação, tendo havido adensamento das áreas ocupadas e ocupação de áreas que ainda não estavam ocupadas, estimado em torno de 40%; a maior parte da ocupação está consolidada em razão do tempo, com infraestrutura de água e energia elétrica; as razões para morar no beira trilho ainda indicam que, para a maioria, é em consequência da falta de alternativas habitacionais; a maior parte dos moradores revelou gostar muito de morar no beira trilho, mas que havia disposição condicionada para sair do local, caso fosse obrigatório, desde que para um local melhor; os ocupantes eram, em maioria, de baixa renda; o risco dos locais próximos aos trilhos seguia existindo, dada a manutenção insuficiente e inadequada, sem qualquer tipo de impedimento para o acesso à área operacional; para os ocupantes que percebiam o risco, a maioria julgava ser um risco muito baixo, apontando o desabamento, o atropelamento e o descarrilamento como maiores possibilidades de acidente; no que diz respeito à melhor solução para a situação, a opinião preponderante entre

os moradores era de “retirar os trilhos e transformar toda a área em bairro”; e, por fim, que continuava não havendo políticas públicas para atender especificamente a esta população e nem mesmo previsão de uma atenção sistemática para a problemática (CDHPF, 2016, p. 5-7).



Ocupação Beira Trilho no Bairro São Luiz Gonzaga (2015)

JUDICIALIZAÇÃO DO BEIRA TRILHOS

A primeira judicialização ocorreu por iniciativa da então Rede Ferroviária Federal (RF-FSA). A defesa dos moradores, cerca de 500 famílias, foi feita por um conjunto de advogados engajados nas lutas populares. O processo judicial tramitou desde 1993 na 1ª Vara Cível da Comarca de Passo Fundo, sob o nº 21193003486, cuja sentença proferida pelo juiz de direito Luis Christiano Enger Aires determinou a garantia do direito à moradia adequada, constituindo-se em referência na temática. A decisão foi mantida por unanimidade pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul³³.

O Ministério Público Federal abriu o Inquérito Civil nº 1.29.004.000329/2005-802, inaugurado em 17 de maio de 2005, a partir do recebimento do relatório formulado pela CDHPF referente às ocupações habitacionais na região lindeira aos trilhos. Durante o procedimento instrutório, restou claro que as ocupações ilegais são, em sua generalidade, realizadas por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que agem diante da inexistência de políticas públicas capazes de lhes oferecer moradia digna; que há total ausência de segurança viária, visto que o adensamento populacional atual expõe as pessoas a constante perigo, sem as adequadas condições de segurança; e que há manifesta depreciação do patrimônio público, pelo descaso promovido pela concessionária que, embora obrigada a preservá-lo, não o faz.

33 Breve memória da ação estão no relatório de estudo de caso disponível em <https://cdhpf.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Direito-humano-a-moradia-adequada.pdf>

Com base no referido Inquérito Civil, o Ministério Público Federal, em outubro de 2017, ingressou com a Ação Civil Pública de nº 5006580-44.2017.4.04.7104, que tramita na 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Passo Fundo, em desfavor da União, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), do Município de Passo Fundo e da empresa Rumo Malha Sul S.A., atual concessionária da linha férrea.

A ação visa condenar o Município de Passo Fundo a definir e implementar políticas públicas efetivas, que contemplem critérios prioritários de acesso à moradia às pessoas residentes na beira dos trilhos, bem como a União a incluir no Orçamento Geral recursos suficientes para implementação da política pública elaborada pelo Município de Passo Fundo. Em segundo plano, almeja a condenação da empresa concessionária Rumo Malha Sul S.A. a obrigação de fazer, consistente em implementar práticas de vigilância e manutenção da posse dos bens, no sentido de evitar que, imediatamente e após a realocação das famílias atualmente ocupantes da zona beira trilhos, outras famílias venham a ocupar a área, em um ciclo contínuo de renovação da problemática, instalando contenções que delimitem a faixa de domínio e promovendo, se for o caso, as correspondentes ações judiciais para garantir a posse do bem concedido. Quanto à ANTT, objetiva que a agência fiscalize de forma efetiva o cumprimento das obrigações constantes nos contratos de arrendamento e de concessão, celebrados para exploração do serviço público de transporte ferroviário. Por esta ação, o Órgão Ministerial entendeu como viável a intervenção do Poder Judiciário como forma de implementar os valores constitucionais, no caso, o direito à moradia adequada e à eliminação de fatores de risco de morte e lesões a outros bens jurídicos, buscando tutelar a garantia da dignidade humana dos moradores do beira trilhos.

A CDHPF acompanhou e foi a responsável pela apresentação de subsídios para que o Ministério Público Federal levasse adiante estes procedimentos. Assim, judicializada a questão, a CDHPF requereu ingresso na demanda, na qualidade de *amicuscuriae*, pedido que foi deferido pelo julgador. O intuito é de seguir cooperando e auxiliar na tomada de decisões tocantes às ocupações irregulares nas proximidades da linha férrea por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, motivadas pela inexistência de políticas públicas capazes de lhes oferecer moradia digna. A atuação jurídica da CDHPF se dá no acompanhamento jurídico da problemática por sua equipe de advogados voluntários³⁴.

A CDHPF também teve seu ingresso como *amicuscuriae* admitido nas ações de reintegração de posse nº 5002171-59.2016.4.04.7104 e nº 5000776-03.2014.4.04.7104, ambas em trâmite na 2ª Vara Federal da Subseção de Passo Fundo, propostas pela empresa Rumo Malha Sul S/A, em face de grupos de moradores da região beira trilho, pela ocupação de área na faixa de domínio da concessionária.

A figura do *amicuscuriae* foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Lei Federal nº 9.868/1999, que ao artigo 7º, § 2º, permite o ingresso de terceiros em ações diretas de inconstitucionalidade, para além dos explicitamente legitimados, desde que atendidos os requisitos de “representatividade dos postulantes” e “relevância da matéria”. Posteriormente, o Código de Processo Civil de 2015 estendeu a possibilidade da atuação do *amicuscuriae* para as demais ações civis, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema

34 Atuaram no caso ao longo do processo: Leandro Gaspar Scalabrin, Ana Paula Araujo Carbonari, Maria Sirlei Vieira, Rosicler Dalchivon, Rafaela Cacenote e Emily Nunes.

objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, possibilitando aos magistrados construir e legitimar as suas decisões com base nos aportes da sociedade civil.

Assim, a CDHPF, cumprindo com sua missão social de contribuir na promoção da efetivação dos direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes, debruça-se sobre o tema do direito humano à moradia adequada, com particular envolvimento com a ocupação beira trilhos há mais de 15 anos. Entendendo, pois, que na condição de organização da sociedade civil, pode e deve colaborar de forma consistente para o enfrentamento da problemática, sobretudo oferecendo às autoridades subsídios qualificados para seu enfrentamento.

Os estudos e intervenções realizados pela CDHPF se inserem no esforço em avançar na luta para que os direitos humanos sejam compreendidos e realizados como direitos de todos e todas, buscando a efetivação daquilo que já possui reconhecimento normativo. Imprescindível retomar, neste ponto, os princípios da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos, visto que a realização de cada direito é essencial para o pleno gozo de todos os direitos, sendo que apenas a efetivação do conjunto de direitos garantirá a plena dignidade humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado, partindo da perspectiva de que a moradia é uma necessidade básica de todo ser humano e elemento da dignidade da pessoa humana, propôs-se a pontuar o reconhecimento dessa necessidade como direito humano. Propôs-se, ademais, a refletir acerca da efetivação de referido direito a partir do relato de caso da atuação da CDHPF na realidade observada na ocupação beira trilho na cidade de Passo Fundo, RS, questão marcada por sua complexidade, dado que qualquer solução deve combinar os direitos e interesses dos ocupantes e também as necessidade e limites urbanísticos da cidade, já que a via férrea perpassa seu perímetro urbano.

O direito à moradia é direito reconhecido internacionalmente e também pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo fundamental a sua garantia para a solução da problemática do beira trilho, entendida como uma ação coletiva, mediada por políticas públicas de habitação e urbanização, com ampla participação popular. O tema do beira trilho deve estar na pauta pública, de modo a provocar o Poder Público e demais implicados à responsabilidade com a construção de soluções.

As organizações da sociedade civil têm papel fundamental neste processo, dando apoio para avançar e qualificar a capacidade de mobilização e de organização dos próprios moradores, com o fortalecimento das lideranças das comunidades beira trilho, de modo a que acumulem força para cobrar o encaminhamento de soluções para a problemática, além de dando suporte técnico e subsidiando qualificadamente as decisões das autoridades públicas.

Observa-se também a necessidade de avançar e qualificar a capacidade de mobilização e de organização dos moradores, de modo a que acumulem força para incidir politi-

camente cobrando encaminhamentos e soluções nas esferas urbanística, jurídica e social, sendo determinante, em todo o contexto, a participação de organizações da sociedade civil, que, a partir de um trabalho qualificado, podem dar suporte àqueles que têm seus direitos humanos violados e também às autoridades públicas, por meio de subsídios e elementos técnicos, produzidos sem deixar de levar em conta os sujeitos da problemática e suas necessidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Decreto Federal nº 591/1992. Brasília: Congresso Nacional, 1992.
- _____. Direito à moradia adequada. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 01 junho 2020.
- _____. Emenda Constitucional nº 01/1969. Brasília: Congresso Nacional, 1969.
- _____. Lei Federal nº 9.868/1999. Brasília: Congresso Nacional, 1999.
- _____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70004800553. Relator: Desembargador Rubem Duarte, Porto Alegre: Vigésima Câmara Cível, 5 ago. 2002.
- CDHPF. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: Situação e Perspectivas. Relatório de Estudo de Caso. Passo Fundo: CDHPF, 2005.
- CDHPF. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Informe da Situação dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DhESC) em Passo Fundo. Passo Fundo: CDHPF, 2011.
- CDHPF. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Relatório de Monitoramento da Situação Direito Humano à Moradia Adequada no Beira Trilho de Passo Fundo – 10 Anos Depois. Passo Fundo: CDHPF, 2016.
- CARBONARI, Ana Paula Araujo. Direito à moradia e sua efetivação à luz da garantia do mínimo existencial e da cláusula da reserva do possível. 2017. Monografia (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo/RS, 2017.
- CARBONARI, Paulo César. Direitos Humanos: sugestões pedagógicas. 2. ed. Passo Fundo: IFI-BE, 2014.
- _____. Sentidos dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: uma abordagem. Revista Filosofazer. Passo Fundo, ano XVIII, n. 34, p. 156-167, jan./jun. 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GT BEIRA TRILHO. Grupo de Trabalho Beira Trilho de Passo Fundo. Levantamento Sócio-Econômico da População Beira Trilho 2008 – Relatório de Dados. Passo Fundo: GT Beira Trilho, 2008. Mimeo.
- LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- NAÇÕES UNIDAS. CESCR. Comentário Geral nº 03 [UN doc. E/1991/23]. Genebra: Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), 1990. Trad. Adriana Carneiro Monteiro. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html. Acesso em: 01 junho 2020.

_____. CESCR. Comentário Geral nº 04: Direito à Moradia Adequada [UN doc E/1992/23]. Genebra: Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), 1991. Tradução disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html. Acesso em: 01 junho 2020.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 01 junho 2020.

_____. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 01 junho 2020.

PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Apresentação. In: PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31-32.

_____. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. v. 1.

SAULE JÚNIOR, N.; RODRIGUEZ, M. E. Direito à moradia. In: LIMA JÚNIOR, J. B.; ZETTERSTROM, L. (Orgs.). Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002. p. 109-160.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2015.

_____. Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2008.

3.1. 4º DISTRITO – UMA LEITURA HUMANIZADA*

Paulo Gilberto Moraes Guarnieri: Presidente da Uampa - União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Gestões 1988/1995). Coordenador do Fórum de Entidades da elaboração e adequação da Lei Orgânica de Porto Alegre (1990). Integrante da coordenação do Fórum de Entidades da Revisão do PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (2009/2011).

Contando com a coautoria e fotos de GILNEI JOSÉ OLIVEIRA DA SILVA. Integrante do Instituto Dakini. Militante do Movimento Nacional de Direitos Humanos.

INTRODUÇÃO

Vamos conversar sobre uma região que todas as pessoas, moradoras ou visitantes de Porto Alegre, já visualizaram em parte, rodando rápido pela principal rodovia de acesso e saída da Capital, a Avenida da Legalidade e da Democracia (oficialmente ainda denominada Av. Castelo Branco), seja sobrevoando ao chegar ou partir pelo Aeroporto Internacional Salgado Filho. É a região do 4º Distrito – o antigo reduto das primeiras instalações industriais da cidade.

E por que da denominação 4º Distrito? É, talvez os porto-alegrenses mais jovens nem saibam qual a razão de levar esta denominação. Para contar, buscamos ajuda na tese da profa. Leila Mattar, que no seu doutorado sobre essa região, explica que a divisão da cidade de Porto Alegre em distritos remonta o final do século 18. Na época, uma das regulamentações dos limites de cada distrito delimitava que o 1º Distrito compreendia a península onde hoje é o Centro Histórico, partindo deste e margeando o Guaíba, indo para o sul, estava o 2º Distrito, enquanto que, seguindo as margens do Guaíba, do Centro Histórico para o norte, chegaria ao 3º Distrito e, prosseguindo mais a frente, estaria no 4º Distrito. Com o passar do tempo, surgindo a divisão em bairros, os distritos caíram em desuso, porém o antigo distrito industrial da cidade permaneceu sendo conhecido por 4º Distrito.

4º Distrito: a soma de bairros – vilas/ocupações e loteamentos residências. Atualmente, essa região abrange cinco bairros (Floresta, São Geraldo, Navegantes, Farrapos e Humaitá), dentro dos quais, notadamente em quatro deles, há inúmeras vilas/ocupações e alguns conjuntos/loteamentos residências³⁵, a conferir: a Vila dos Papeleiros, posteriormente, Loteamento Santa Terezinha (**Bairro Floresta**); a Casa de Passagem, apelidada de Carandiru, e o Loteamento Bela Vista (**Bairro Navegantes**); os Loteamentos: Progresso, Pampa.

³⁵ Aqui, adotamos, enquanto sinônimos, os termos “vilas” e “ocupações”, entendendo ambas como aquelas cujo os habitantes não são proprietários da terra e não têm nenhum contrato legal que lhes assegure a permanência no local; sendo, na sua maioria, os assentamentos autoproduzidos – formados, construídos, por recursos dos próprios ocupantes. Já os “conjuntos residências” ou “loteamentos”, consideramos aqueles que foram regularizados e construídos com recursos do Programa Integrado Entrada da Cidade (Piec) e do Minha Casa Minha Vida.

Tresmaiese, Tecnológica, bem como as Vilas: Tio Zeca, Areia, Voluntários da Pátria, Cobal, Beco X, Zumbi dos Palmares, Liberdade, Mario Quintana, A.J. Renner, Beco das Bananeiras, Beira do Rio e a Ocupação da Frederico Mentz, 330 (**Bairro Farrapos**); o Loteamento Arco Iris e as Vilas: Dona Teodora, Santo Antônio, Campos Verdes, Trensurb/Fazendinha e Santo André (**Bairro Humaitá**).

É nesse território de comunidades que habita uma população composta, em sua grande maioria, por pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social e violadas em todos os seus direitos. E que são propositadamente invisibilizadas, ocultadas, marginalizadas, deixadas de fora dos recorrentes projetos e estudos de “revitalização do 4o Distrito”. Isso, entendemos nós, com o duplo propósito calar suas vozes e ignorar as suas necessidades e demandas sociais.

Desejando revelar essa invisibilidade e exclusão, tomando a liberdade de não seater, no decorrer de toda nossa escrita, as devidas fundamentações teórico-acadêmicas, vamos inciar com uma resumida contextualização histórica do 4o Distrito. E seguida por uma incursão, *a voo de pássaro*, sobre as memoriosas práticas, lutas e conquistas comunitárias, assim como sobre o Programa governamental, iniciado nos anos 90, de regularização das vilas/ocupações do 4o Distrito, que buscava, ao cabo, conferir à paisagem da entrada da cidade uma vista mais humanizada e uma vida mais comunitariamente digna aos habitantes desse território. Para ilustrarmos, um exemplo disso, apontamos aquela que pode ser considerada a reinserção urbana e social mais exitosa desta região: a Vila dos Papeleiros, hoje denominada oficialmente de Loteamento Santa Terezinha. Em continuidade, analisaremos – com olhar crítico-social – o “Projeto Masterplan” (Prefeitura/UFRGS) e o estudo para “renovação do 4º Distrito” (Prefeitura/Banco Mundial/Steer) recentemente propostos para a região. Nessa perspectiva, procuramos fazer uma leitura crítica das referidas proposições, notadamente, focando a realidade social da região, tirando a invisibilidade dada para a aquela população que lá vive em situação de extrema vulnerabilidade.

E finalizamos deixando apontamentos sobre como entendemos ser o direcionamento, elaboração e implementação de estudos, planos, projetos e políticas públicas de qualquer natureza, nesse território que abordamos, tendo em conta o seu valor maior: o ser humano – em sua variada diversidade e integralidade. Além de partilharmos a compreensão sobre a importância de se promover e potencializar a organização social. Para, assim, a população por si mesma poder ativar e exercer sua cidadania ativa, construindo suas ações de luta e resistência em busca da realização do direito à moradia digna, do direito ao trabalho e à geração de renda, enfim, do pleno direito à cidade.

PREMISSAS HISTÓRICAS

O 4º Distrito está localizado onde, no passado, existiam os dois modais mais importantes no transporte de cargas: o portuário e o ferroviário. A posição de entrada da cidade, tendo em vista as relações tanto com o centro do país, como com as nações da bacia do Rio da Prata, conferia, na utilização destes modais de transporte de cargas, um ganho importante na redução dos custos. O desenvolvimento concomitante da indústria motivou,

numa escala geométrica, o êxodo rural do estado na busca dos empregos no porto, na viação férrea e na indústria, o que se desenhava perfeito a todos que para ali migravam, já que uma estrutura alimentava e potencializava a outra.

A profa. Leila Mattar descreve que o 4º Distrito, por seu perfil e vocação de área inserida no encontro das conexões da cidade e por suas características físicas de zona baixa, próxima aos cursos d'água (limitado em duas faces pelo Guaíba e pelo Gravataí) possuía os requisitos ambientais fundamentais para a atração de um complexo industrial, potencializados através da proximidade com a estrada de ferro, cujo traçado e linhas foram definidos considerando os atributos das condições topográficas e geográficas da área. Em 1923, a Brigada Militar decidiu criar o Serviço de Aviação, prosseguindo no ano seguinte com o estabelecimento do "Parque de Aviação", o que, agregado aos transportes fluvial e terrestre já existentes, consolidaram sua vocação de local dos principais acessos da cidade, que até hoje permanece. Estes são importantes fatores que explicam a origem e formação do 4º Distrito e os motivos pelos quais o seu território foi considerado o mais adequado de Porto Alegre para sediar o setor industrial. Coube à rua Voluntários da Pátria a função de eixo principal de concentração destes estabelecimentos, que, a partir de 1880, foram intensificados. A história do 4º Distrito, assim como da rua Voluntários da Pátria, esteve muito ligada ao Porto da cidade, já que o comércio e as indústrias instalados na área dependiam da movimentação dos navios³⁶.

Na década de 70 do século passado, quando se ouvia o ruído ensurdecido dos apitos das fábricas, mais de 4.000 operários e trabalhadores administrativos eram despejados, só pelas Indústrias Renner, na Rua Frederico Mentz; em movimentação frenética buscavam os primeiros e melhores lugares dos refeitórios, ou, a realização de atividades pessoais, aproveitando a hora do almoço.

Entretanto, todo esse auge sucumbiu diante de fatores como, desorganização dos serviços portuários, a decadência da navegação e, sobretudo, ante a política rodoviária, imposta pelos sucessivos governos, que priorizou os transportes rodoviários, sufocando primeiro o porto e, em seguida, aniquilando a rede ferroviária. Coincidentemente, o nosso parque industrial do 4º Distrito também sucumbiu.

Como bem sintetizou a jornalista Fernanda Canofre, numa das matérias da série de reportagens sobre "Gentrificação", produzida para o portal Sul 21: De antigo bairro-cidade pulsante, que reunia o porto, a linha férrea, imigrantes e operários, cervejarias e indústrias têxteis, um planejamento urbano moderno, a região virou uma mistura heterogênea de vazios urbanos, bairros de classe média e vilas que retratam os problemas sociais esquecidos pelo poder público. Uma amostra recortada da história da própria capital gaúcha. É como se o 4º Distrito tenha decaído num efeito dominó de acontecimentos. Primeiro, começou a perder a relação direta que tinha com o rio Guaíba, quando os carros e caminhões deixaram os barcos para trás. Com as rodovias, as indústrias passaram a migrar para cidades onde terrenos eram mais baratos e teriam mais lugar para se expandir, como Gravataí e Cachoeirinha, e Porto Alegre foi se desindustrializando. Passou de cidade que tinha uma economia calcada na indústria, para uma cidade de serviços. As transformações foram levando mui-

36 MATTAR, Leila Nesralla. A modernidade em Porto Alegre – arquitetura e espaços urbanos plurifuncionais no 4º Distrito. Disponível em <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2363>>. Acesso em 1.6.2020

tas pessoas embora. A Prefeitura foi deixando o antigo motor desligar. Sem relação mais com o rio, a zona começou a ser aterrada, a antiga rodovia Castelo Branco foi construída e com ela o dique que vinha proteger o asfalto de alagamentos durante as chuvas. E a Voluntários da Pátria se separou do Guaíba. As obras de pontes, viadutos e elevados que passaram a se erguer pela região também ajudaram a isolar e cortar a relação do 4º Distrito com o Centro³⁷.

Ainda nos anos 70, aquela população remanescente descobria o que pode ser chamado de “novo garimpo”: a catação e o manejo de resíduos recicláveis. As pessoas que permaneceram no 4º distrito, promotoras da verdadeira resiliência, ficaram primeiramente sem emprego e, a seguir, por consequência, sem teto. Sem alternativas no mercado, recorreram à ocupação de terras, à construção de núcleos informais de subhabitação e, muitas famílias passaram a sobreviver da economia da reciclagem.

É claro que cada situação até aqui colocada está profundamente imbricada uma a outra, pela dialética da história. É fundamental considerar, ao analisarmos um território urbano, o efeito determinante das políticas públicas sobre a movimentação e o estar da população, que, ao final, são conduzidos pelo direcionamento institucional.

Como já mencionado na introdução, e importante destacar, o presente comentário é relativo a uma parte apenas do 4º distrito, localizada ao longo do eixo da Rua Voluntários da Pátria e nos bairros Navegantes, Humaitá e Farrapos.

LUTAS E CONQUISTAS COMUNITÁRIAS NOS ANOS 80/90

Os anos oitenta caracterizaram-se pela redemocratização do país. No período anterior, a Ditadura civil-militar perseguia as lideranças sindicais e estudantis, e foi nas comunidades que os trabalhadores juntaram-se a estudantes, na luta por melhorias de infraestrutura e serviços, sobretudo nos assentamentos mais pobres e fazendo assim uma grande cruzada pela redemocratização do país, não só política, mas também da terra para morar.

O acúmulo de debates e experiências de lutas e ações, produziu um forte movimento comunitário que, primeiro foi capaz de derrotar os partidos da velha ordem dos “anos de chumbo”, e eger um governo democrático e popular e, mais tarde, conseguiu influir de maneira decisiva na adequação da Lei Orgânica do Município à Constituição Cidadã de 1988, incluindo direitos aos ocupantes de terras públicas (Direito Real de Uso) e garantias de regularização de vilas ocupadas por populações de baixa renda (Áreas Especiais de Interesse Social). Isto, mais tarde, foi incorporado ao Estatuto da Cidade, valendo para todo país.

Os primeiros censos ocorreram entre os anos 1996 e 1998, durante a Gestão do prefeito Alceu Collares (PDT). A estes levantamentos de campo, seguiram-se discussões e verificações mais detalhadas produzidas pelos debates do Orçamento Participativo (OP), método de discussão dos investimentos municipais, adotados no governo de Olívio Dutra (PT), que incluía a participação de delegados dos próprios núcleos subnormais. No ano 2.000,

37 Cf. CANOFRE, Fernanda. No 4º Distrito de Porto Alegre, abandono e promessas se misturam. A quem serve a ‘revitalização’? Sul 21. Disponível em <<https://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/no-antigo-centro-industrial-de-porto-alegre-abandono-e-promessas-se-misturam-a-quem-serve-a-revitalizacao>>. Publicada em 14.8.2017.

foi publicado, pela Prefeitura, na gestão de Raul Pont (PT), o “Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre”, que se constitui no estudo mais apurado sobre a realidade das vilas da nossa cidade. O referido estudo aponta a existência no 4º Distrito, no final do século passado, de 2.962 unidades habitacionais irregulares, com uma média de 3,9 pessoas por família, o que perfaz um total de 11.552 habitantes nesta região.

Em meados dos anos 80, período de consolidação da maior entidade representativa do movimento comunitário da cidade – a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) – foi o 4º Distrito que impulsionou lutas sociais desta entidade, tendo a participação pujante, sobretudo, da líder comunitária, Marlene Escobar Salim, da Vila A.J.Renner. Assim, também, na adequação da Lei Orgânica, garantindo pressão política na Câmara Municipal.

Toda essa história, sumariamente resumida, de organização política e lutas comunitárias resultou, entre várias conquistas, no Programa Integrado Entrada da Cidade (Piec), iniciado nos anos 90, que pode ser considerado a maior ação de governo, voltada à regularização das vilas do 4º Distrito. E da primeira experiência exitosa de reinserção urbana e social de famílias nesta Capital: a Vila dos Papeleiros. Experiência planejada com a metodologia participativa, o projeto executado diferenciou-se de todos demais, pois proveu espaço de geração de renda para a ocupação das pessoas residentes, e justamente no fazer mais importante entre elas, que constituía a maior parte da renda. Só por isso já poderíamos reconhecê-lo como paradigma de projeto de sustentabilidade da região alvo do presente comentário.

Nos últimos anos do século passado, a Administração Municipal buscou recursos do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), para execução do Piec³⁸, o qual pretendia mudar o dito “cenário de favelização da entrada da Capital” na região do 4º Distrito, abrangendo à totalidade dos bairros Farrapos e Humaitá, além de parte do bairro Navegantes e outra do bairro Floresta, neste onde se localiza a Vila dos Papeleiros. A ideia era qualificar os assentamentos subnormais existentes, regularizando-os e conferindo à paisagem da entrada da cidade, uma vista mais humanizada³⁹.

Cabe revelar que durante a implantação deste Piec, no debate entre o poder público e a comunidade, as lideranças locais e os donos de grandes galpões de reciclagem, localizados ao longo do leito projetado da rua Voluntários da Pátria, tiveram um papel primordial, sendo então os “fiadores”, na comunidade, do trato feito com o poder público, que garantia terra, no território, e trabalho na reciclagem.

Em meio as vitórias, conquistou-se, para o assentamento da então Vila dos Papeleiros, a instituição como Área Especial de Interesse Social (AEIS), por meio do decreto nº 14148

38 O Fonplata teria financiando 27,5 milhões de dólares para o Piec. Esse programa abrange 24 áreas de Porto Alegre, um território de aproximadamente 6,5 km² corresponde a uma parte do bairro Navegantes e à totalidade dos bairros Farrapos e Humaitá. Além desses, obras realizadas, também, através do programa financiou os loteamentos da Vila Nossa Senhora da Paz e Vila A.J.Renner. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Gestão. Fonte: Entrada da Cidade: missão do Fonplata visita obras. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?reg=7&p_secao=61>.)

39 Com um investimento de R\$ 140 milhões, as ações do Piec voltadas à habitação previam atender 3.775 famílias com um investimento de R\$ 71,4 milhões; 3.061 novas casas e 714 lotes urbanizados (arruamento, redes de energia elétrica e saneamento) O cadastro das famílias localizadas na área, feito em abril de 2001, levantou a necessidade de construção de 3.076 unidades habitacionais. Até 2014, a Prefeitura informou que o PIEC executou onze loteamentos, entregando um total de 1.531 novas unidades habitacionais para as famílias cadastradas. Das obras de regularização fundiária, foram reurbanizados 402 lotes. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação. Entrada da Cidade, cara nova na chegada à Capital. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=101>.)

de 27 de março de 2003. Mas, a história dessa vila foi marcada também por dois grandes incêndios, um em março de 2004 e o outro em fevereiro de 2005.

Esses sinistros, de acordo com a pesquisa realizada por Emilio Luis Silva dos Santos⁴⁰, fizeram com que a prefeitura mudasse o seu planejamento e desse prioridade às obras na Vila. No início das obras, enquanto aguardavam a construção de suas novas casas em etapas, os moradores foram deslocados para casas de passagem, na rua Frederico Mentz, bairro Navegantes. E nessas permaneceram até dezembro de 2006, quando são entregues as primeiras unidades. E, em junho de 2008, são encerradas as obras das últimas casas totalizando 277 unidades habitacionais. Um detalhe importante é que esse Loteamento, além de reassentar os moradores da Vila dos Papeleiros, também recebeu alguns moradores da Vila A. J. Renner, localizada no bairro Farrapos (a nota refere-se à Vila dos Papeleiros). Igualmente, foi adensada com moradores do leito projetado da rua Voluntários da Pátria e da Vila Tripa (avenida Sertório), esta última, ponto de migração de pessoas do 4D, que pretendiam permanecer próximas a seus pontos de coleta de resíduos recicláveis, nos eixos das Avenidas Sertório e Assis Brasil.

Vale resgatar que, para continuar a atender às necessidades de trabalho dos papeleiros/catadores, em função dos sinistros/incêndios, foi construída uma solução que envolveu, além da Prefeitura, o Estado do RS e a União. Então, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) cedeu o terreno que servia de estacionamento, na rua Paraíba, para um “Projeto Diferenciado de Trabalho para os Moradores da Vila dos Papeleiros”. O Estado doou equipamentos, por intermédio da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – Eletrobras (CGTE), e a Prefeitura montou a estrutura e ajudou, com o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), a organizar o trabalho⁴¹.

A INVISIBILIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA VULNERABILIDADE NA “REVITALIZAÇÃO” DO 4º DISTRITO

“Agora, chegou a vez do 4D abrigar o Polo Inovador do século XXI”, assim se apresenta o Projeto Masterplan que propõe a revitalização do 4º Distrito⁴². Desta forma, anuncia que o “território do 4D tem vocação para se tornar uma área de inteligência e inovação, abrigando centros de pesquisa, empresas de tecnologia e indústria criativa, ao mesmo tempo em que melhora a qualidade de vida dos seus atuais 31 mil habitantes, dispondo de soluções

40 Embora para muitos o nome continue a ser Vila dos Papeleiros, após a entrega de todas as unidades habitacionais, a nova área regularizada/urbanizada passou a se chamar de “Loteamento Santa Terezinha” em homenagem à paróquia Santa Terezinha localizada nas proximidades. SANTOS, Emilio Luis Silva dos. Dinâmica sócio-espacial no loteamento Santa Terezinha em Porto Alegre/RS: entre a aparente permanência e a tênue mudança. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174106>>. Acesso em 10.6.2020.

41 No final de 2005, observava-se uma grande movimentação tanto dos catadores quanto dos servidores do DMLU, tendo em vista as modificações que estavam sendo propostas pela nova administração municipal, a partir do Diagnóstico da Limpeza Urbana. Com a mudança de postura da nova gestão da Administração Municipal, o DMLU, que anteriormente, por ocasião do incêndio ocorrido na Vila dos Papeleiros, atuava como apoiador, mediador e gerenciador, deste espaço, quando assume a nova administração, retira-se desse processo. Inclusive, a nova direção do DMLU retira do local os catadores da Arevipa, conduzindo-os para um novo local inadequado para a realização da atividade de catação. Mas os catadores informais não foram retirados porque se negaram. (SILVA, 2007)

42 O Masterplan foi elaborado pelo professor da Faculdade de Arquitetura da UFRGS, Benamy Turkienicz. Escolhido pela experiência em trabalhos de planos diretores, sua contratação pela Prefeitura dispensou licitação e foi direta com a Universidade. De acordo com Benamy, a ideia é que o Masterplan congregue quadras com limite de construção e outras que estariam liberadas para indústrias expandirem de forma que não poderiam em outras regiões. E incluiria reservas de zonas para serem transformadas em áreas verdes e 5% das quadras seriam encaminhadas para moradia social. Tudo isso, no entanto, a depender de o projeto ser encaminhado e aprovado na Câmara de Vereadores. (CANOFRE)

urbanas eficientes no trânsito, serviços públicos, coleta de lixo, energia e boa rede de banda larga”. Para tanto, “objetivo é fazer uma dosagem do uso do solo urbano para atrair investimentos do setor privado em infraestrutura e receber empreendimentos na área de novas tecnologias, da indústria criativa, do conhecimento, da saúde, que vão gerar emprego, renda e desenvolvimento, nos mesmos moldes do projeto 22@Barcelona, modelo de cidade inteligente⁴³.”

Essa não é a proposta mais recente dizendo respeito a essa região, a última (até a elaboração deste texto) foi um estudo para “renovação do 4º Distrito” – fruto de uma parceria firmada entre Prefeitura, Banco Mundial e a consultoria Steer – que apresentou um diagnóstico de transformação urbana e financiamento de infraestrutura para essa região. Segundo se noticiou, na etapa inicial deste estudo, foram abordados aspectos como a segurança no local, potencial de empreendimentos e crescimento econômico, regras sobre o mobiliário urbano, necessidades de drenagem e análise de finanças municipais⁴⁴.

Acerca dos projetos e estudos como esses dois citados, há várias críticas a se fazer. Uma delas é a formulada por Tarson Núñez, ao dizer que debate sobre os projetos de desenvolvimento urbano de Porto Alegre se caracteriza por serem propostas equivocadas do ponto de vista urbano, inconsistente em termos financeiros e encaminhadas de forma pouco transparente, são apresentadas pelo poder público e pela mídia como soluções mágicas. Em relação ao Masterplan, Núñez considera que reproduz a lógica mercantil e privatista. O projeto tem como pressupostos, de um lado, a “atração de investimentos” o esforço por trazer grandes empresas que se instalem na região. E de outro lado, a geração de oportunidades de negócio para o setor da construção, com o foco de gerar oportunidades para a construção de novos empreendimentos utilizando os espaços disponíveis para a valorização imobiliária. Esta lógica é antiga e pouco sustentável do ponto de vista do desenvolvimento urbano, pois entende revitalização como valorização do território para o lucro privado⁴⁵.

Para além dessa pertinente crítica, há outra questão a ser desvelada: tanto no projeto Masterplan quanto no estudo para “renovação do 4º Distrito”, observa-se uma ausência fundamental nos diagnósticos, análises e projeções: a invisibilidade das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade e violadas em todos os seus direitos – que, não por acaso, são tornadas invisíveis, não observadas nos projetos e estudos de revitalização do 4º Distrito⁴⁶.

O perfil, no geral, dessa população invisibilizada é formado por pessoas rejeitadas pelo mercado, excluídas e já em estado de desalento. Na sua maioria não são brancos como aqueles que opinam sobre o desenvolvimento da cidade, mas são pessoas de matizes que se localizam entre o índio e o negro e que apenas por esta condição étnica já são tratados

43 MASTERPLAN - 4D | Distrito de Inovação de Porto Alegre. <www.4distrito.portoalegre.rs.gov.br>.

44 PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Banco Mundial apresenta estudo para melhorias no 4º Distrito. Disponível em <<https://prefeitura.poa.br/gvp/noticias/banco-mundial-apresenta-estudo-para-melhorias-no-4o-distrito>>. Publicado em 3.7.2019. Acesso em 9.6.2020

45 Cf. NÚÑEZ, Tarson. A polêmica sobre a revitalização do 4º Distrito. Sul21. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/12/polemica-sobre-revitalizacao-do-4-distrito-por-tarson-nunez>>. Publicado 22.12.2017.

46 Essas pessoas invisibilizadas são as que moram e sobrevivem, mais especificamente, no território do eixo da rua Voluntários da Pátria, entre os três bairros – Navegantes, Humaitá e Farrapos. Nessa área do 4º Distrito, é onde se concentra o grande número de assentamentos informais. É onde se localiza – no Bairro Navegantes: a Casa de Passagem, apelidada de Carandiru. E no Bairro Farrapos as Vilas: Tio Zeca, Areia, Voluntários da Pátria, Cobal, Beco X, Zumbi dos Palmares, Liberdade, Mario Quintana, A.J. Renner, Beco das Bananeiras, Beira do Rio, a Ocupação da Frederico Mentz, 330, os Loteamentos Tresmaiese, Pampa, Progresso e Vila Tecnológica. E, no bairro Humaitá, as Vilas: Dona Teodora, Santo Antônio, Campos Verdes, Trensurb/Fazendinha, Santo André e o Loteamento Arco Iris.

pelo mercado com absoluto preconceito. A vida os tornou pessoas de “má aparência”. São desdentados, com cabelos desgrenhados, mãos e pés com pele rachada, roupas desbotadas e simplórias, e chinelos. É grande, nesta população, a ocorrência de analfabetos, particularmente os funcionais. Pessoas que somente assinam o nome, mas não são capazes de entender sequer os textos mais simples. Ocorrem também doentes mentais abandonados pelas famílias, dependentes químicos, alcoolistas, egressos do sistema prisional, que também recebem não só do mercado, um tratamento refratário.

São várias as estratégias de sobrevivência, mas a principal é a catação e o manejo de resíduos recicláveis. Nas vilas, a hierarquia mais alta deste modo de produção é ocupada pelos donos de galpões. Em grande parte, estes comerciantes de resíduos recicláveis estruturam todo o modo de produção, à medida que, a categoria dos catadores realiza o trabalho de hoje, para poder comer amanhã e continuar trabalhando, e o galponeiro antecipa o valor dos alimentos ao catador, quando compra o resíduo. Após, providencia a triagem, quando for o caso, e organiza a deposição, até que haja volume suficiente para vender aos “atravessadores”, que constituem um cartel de cinco empreendedores na cidade, e que ditam os preços de compra dos resíduos e transportam às empresas recicladoras que realizam o maior valor contido em todo este modo de produção.

Nas comunidades assentadas nos bairros Navegantes, Humaitá e Farrapos existem mais de 20 galpões, no eixo da rua Voluntários da Pátria são mais de 10 galpões. Na vila Santo André, extremo nordeste da região, existem pelo menos 250 pessoas que praticam a atividade profissional com resíduos recicláveis; na comunidade Santa Teresinha, extremo sudoeste da região o número de trabalhadores envolvidos neste processo produtivo é igual. Se em duas comunidades chegamos a 500 pessoas, em toda a região existem, certamente, mais de 2.000. Este é o número atual apontado por lideranças locais. O Programa Todos Somos Porto Alegre⁴⁷ encontrou apenas 452 trabalhadores em toda a região. Ao que parece, as pessoas excluídas do mercado não são enxergadas por estas últimas administrações do município.

Além destes galponeiros comunitários, podemos localizar nos escalões mais altos dos núcleos habitacionais informais, os pequenos comerciantes que fervilham em meio aos assentamentos informais, e até mesmo no bairro legal, muitas vezes sem alvarás de funcionamento, e que organizam seus empreendimentos de forma compatível com a renda e modo de trabalho da sua clientela, promovendo, muitas vezes, arranjos impensáveis na economia formal.

Também existe, naquela região, um sem número de pessoas que complementam, ou até realizam seu sustento através da produção familiar, do comércio ambulante, da guarda de automóveis em dias de eventos na Arena, e até mesmo da prestação de pequenos serviços: nenhum pobre identificado na dinâmica econômica local constante dos programas oficiais até agora apresentados. Nas comunidades existem, e são desprezados pelos planejadores, inúmeros arranjos locais de produção para a sobrevivência, que não sendo

⁴⁷ Programa Todos Somos Porto Alegre: uma política pública elaborada pela Prefeitura com o objetivo principal de promover a emancipação de carroceiros e carrinheiros por meio de novas oportunidades de trabalho. A iniciativa visa preparar estes trabalhadores, condutores de Veículos de Tração Humana e Animal (VTH e VTA), para acessarem novas alternativas de trabalho e renda em decorrência da redução gradativa da circulação de carroças e carrinhos na Capital até 2016, conforme o decreto nº 16.638, que regulamenta a lei nº 10.531. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Todos Somos Porto Alegre. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=127>. Acesso em 9.6.2020).

considerados, ocorrerá a promoção de uma nova política de exclusão social.

Certamente, por conta da falha na percepção de parte do tecido social que compõe a região, na dinâmica econômica exposta nos trabalhos de planejamento, não se percebe a ocorrência da ação laboral desta categoria social de excluídos do mercado. Em outras palavras essa população não enxergada, não é levada em consideração, por exemplo, no Projeto Masterplan. Talvez porque tal proposta de revitalização tem a intenção de, na realidade, promover uma “gentrificação”.

Efetivamente, o Masterplan propõe medidas que, além de esconderem, desconsiderarem a situação socioeconômica de extrema vulnerabilidade, sepultam a história, condenando as pessoas que lá vivem, como produto desta mesma história, à exclusão e ao “esquecimento”, anunciando que agora chegou a hora de ser ali, no “4D” um polo inovador, trazendo atividades para as quais a população local não está preparada. De fato, o Masterplan anuncia entre seus objetivos, o incentivo de novos usos para as edificações históricas, mas não explica o que fazer com os habitantes e produtores tradicionais, que não encontrarão espaços para moradia e geração de renda nesta nova realidade proposta. Isto seria uma nova forma de expurgo dos pobres e segregação espacial da cidade, gerando um espaço no qual as pessoas já não encontrem mais pertencimento e possibilidade de trabalho e renda.

Outro objetivo elencado pelo Masterplan é o manejo de resíduos, que é a principal atividade laboral realizada nas comunidades dos bairros Navegantes, Humaitá e Farrapos, e uma das mais importantes no eixo da Rua Voluntários da Pátria, o que constitui, em área, a maior parte do território de implantação do Projeto. O preocupante é que, no Masterplan, o manejo dos resíduos sólidos é apontado e associado à produção de energia. Assim, desconsiderando que esse uso poderia pôr em risco o trabalho de todas as pessoas que ali geram sua renda e sobrevivência a partir das atividades de coleta e comercialização de materiais recicláveis.

Daí notar que o Masterplan não foi pensado para nem se quer estar em sintonia com legislações municipais e federais aplicáveis em benefício daquela população. Tanto que não leva em conta a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)⁴⁸ que, entre seus princípios, reconhece o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Isto quer dizer, segundo a lei federal, que uma grande parcela da população vulnerável socialmente, excluída do mercado de trabalho, pode encontrar e ter, nas atividades da coleta seletiva, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis, a sua possibilidade de inclusão social e, conseqüentemente, o resgate da sua cidadania. De fato, acerca disso o tal projeto silencia, ao não mencionar ou pior se equivocar sobre a forma de incluir socialmente os excluídos locais.

Outro aspecto a se observar, no Projeto Masterplan, é que, embora no entre seus objetivos apareça o “interesse social”, nota-se que é visando reproduzir a perspectiva de lucro do mercado imobiliário. Isso a medida em que coloca como única alternativa a indústria imobiliária para resolução dos problemas de habitação de interesse social no território.

48 BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 9.6.2020

Entretanto, o mercado imobiliário é incapaz de atender as populações em situação de maior vulnerabilidade, já que sua renda é, no mínimo, incompatível com os lucros projetados pela indústria da construção civil. Ao contrário disso, se realmente objetivasse o interesse social, o projeto em tela, deveria ter como fundamento consolidação e titulação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) existentes no território, com respeito integral à legislação vigente, ou seja, concedendo titulação e urbanização a todos os assentamentos de população de baixa renda.

Aliás, vale lembrar que a habitação de interesse social deve ser vista para além de tão só “quatro paredes”, pois deve vir contemplada com a disponibilização de todos os equipamentos e serviços públicos necessários a existência digna. Nesse sentido, é necessário que se contemple a implantação e qualificação, por exemplo, das redes de proteção à criança e ao adolescente em risco social, bem como das redes de atendimento às mulheres vítimas de violência, e das redes de saúde adequada à realidade local, incluindo o apoio à recuperação de dependentes químicos.

É notório que o projeto de revitalização, como o analisado, foi inspirado numa realidade distante, não correspondente às vivências locais, desprezando significativas problemas relativos às políticas sociais, sem a escuta, a participação daqueles que habitam, só reforça a invisibilidade da população em situação de maior vulnerabilidade.

Considerações finais

A elaboração e implementação de estudos, planos, projetos e políticas públicas de qualquer natureza pressupõe que seja visualizado, conhecido e considerado o valor maior de um território: o ser humano – em sua variada diversidade e integralidade. Daí entendermos que deve ser considerada a história, a tradição, de qualquer indivíduo assentado num território, assim como sua integração na região e os seus vínculos estabelecidos com os equipamentos públicos, notadamente, os de saúde e de educação. Igualmente, devem ser consideradas as relações de trabalho, familiares, culturais, de vizinhança e de amizade. Enfim, num território, há vidas a serem preservadas, que não podem ser invisibilizadas, desconhecidas, desconsideradas. É preciso, reforçamos, pressupor os interesses, os vínculos, os direitos de toda a população de um território, sobretudo, a que está em situação de maior vulnerabilidade.

Com essa perspectiva, compreendemos que projetos e estudos urbanos, como os aqui mencionados, deveriam estar correlacionados aos critérios de inclusão, por exemplo, de todas e de todos catadores/recicladores do 4o Distrito. Para tanto: haveria de articular moradias adequadas junto com espaços equipados de infraestruturas sustentáveis capazes de agregar valor e gerar de renda a partir da reciclagem (é preciso notar que os catadores podem perder os meios de sobrevivência se projetos de moradias não forem associados/articulados aos seus espaços de trabalho). Também, caberia propor incentivos para a implantação de um polo industrial com base nos insumos reciclados, prevendo, obviamente, a contratação prioritária das organizações de catadores para o serviço de manejo dos resíduos recicláveis da cidade, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos

(PNRS). Ademais, do ponto de vista da mobilidade, poderia prever áreas específicas nas vias urbanas – “reciclovias” – destinadas para catadores conduzirem/puxarem seus carrinhos de coleta de materiais recicláveis. Com previsões como essas materializadas na vida de catadores, poderíamos afirmar que haveria se implementado um modelo de cidade, que passava a enxergar e integrar todos os seus cidadãos, inclusive os até então invisibilizados e excluídos, no que se refere às suas demandas e exercício de seus direitos.

Para além disso tudo, não podemos deixar de esquecer que há muita legislação garantindo direitos para todas as pessoas que ocupam as vilas não regularizadas de Porto Alegre. Leis essas que devem ser tiradas do papel, sendo legítimas e justificáveis que se reivindiquem e exijam o cumprimento de suas normas por meio da garantia de recursos da implementação das políticas e ações destinadas à regularização fundiária e urbanística. Agora, além de conhecer as leis e os direitos, é necessário inteirar-se da natureza das instituições e dos agentes políticos, para poder “separar o joio do trigo”, nas relações político-sociais. E uma das formas de se iniciar a entender e construir isso é por meio da organização social. E o principal instrumento da organização popular é a reunião, onde se escuta e se fala; se aprende, planeja e avalia o como será feito, executado e monitorado, visando ao discernimento dos melhores caminhos para atingir conquistas. Claro que reunir é o início que implica na continuidade sistemática de muita ação política comunitária, para enfrentar o poder que oprime aos mais vulneráveis.

E seguindo por esse caminho, junto a outras conjunções, apontamos como inspiração os antigos ventos da história, dos predecessores que lutaram e conquistaram no movimento comunitário. Com essa motivação, brotarão às centenas muitos cidadãos de todas as vilas/ocupações, de todos os galpões de reciclagem informais, para tomar as ruas e os espaços públicos de decisão. Para, assim, empoderados, assumir com mais força sua autonomia coletiva e cidadania ativa com vistas a resistir e conquistar uma cidade de direitos. Como consignava, nos anos 80, o velho lema da Uampa que embalou muitas conquistas: “Sem luta, a vida não muda”.

REFORMA URBANA

A nossa luta
É moradia!
É por aí que
Toda história
Principia...

Habitação,
Com saneamento!
É por isso
Que eu faço
Movimento...

Tenho direito
De trabalhar!
Quero um espaço

Pra minha renda
Eu gerar...

Preciso creche
Pros pequeninhos!
Que é pras mães

Também ganharem
Um dinheirinho...

Quero transporte
De qualidade!
Que me garanta,
De ir e vir,
A liberdade...

E não esqueço
Da educação!
Eu também quero
Ter um filho
Cidadão...

E aí você!
Tá admirado!
Assume a luta
Vem e canta
Do meu lado...

(Paulo Guarnieri)

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 9.6.2020

CANOFRE, Fernanda. No 4º Distrito de Porto Alegre, abandono e promessas se misturam. A quem serve a 'revitalização'? Sul 21. Disponível em <<https://especiais.sul21.com.br/gentrificacao/no-antigo-centro-industrial-de-porto-alegre-abandono-e-promessas-se-misturam-a-quem-serve-a-revitalizacao>>. Publicada em 14.8.2017.

MASTERPLAN - 4D | Distrito de Inovação de Porto Alegre. <www.4distrito.portoalegre.rs.gov.br>.

MATTAR, Leila Nesralla. A modernidade em Porto Alegre – arquitetura e espaços urbanos plurifuncionais no 4º. Distrito. Disponível em <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2363>>. Acesso em 1.6.2020

NÚÑEZ, Tarson. A polêmica sobre a revitalização do 4º Distrito. Sul21. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/12/polemica-sobre-revitalizacao-do-4-distrito-por-tarson-nunez>>. Publicado 22.12.2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Banco Mundial apresenta estudo para melhorias no 4º Distrito. Disponível em <<https://prefeitura.poa.br/gvp/noticias/banco-mundial-apresenta-estudo-para-melhorias-no-4o-distrito>>. Publicado em 3.7.2019. Acesso em 9.6.2020.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Entrada da Cidade: missão do Fonplata visita obras. Secretaria Municipal de Gestão. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?reg=7&p_secao=61>.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Loteamento Frederico Mentz: casas novas para 82 famílias. Departamento Municipal de Habitação - Demhab. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=167269&LOTEAMENTO+FREDERICO+-MENTZ:+CASAS+NOVAS+PARA+82+FAMILIAS>. Publicado em 10.2.2014.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Entrada da Cidade, cara nova na chegada à Capital. Departamento Municipal de Habitação - Demhab. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=101>.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre. Departamento Municipal de Habitação – Demhab. 2a. Edição, 2000.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Todos Somos Porto Alegre. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smggl/default.php?p_secao=127>. Acesso em 9.6.2020.

SANTOS, Emilio Luis Silva dos. Dinâmica sócio-espacial no loteamento Santa Terezinha em Porto Alegre/RS: entre a aparente permanência e a tênue mudança. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174106>>. Acesso em 10.6.2020.

SILVA, Eliane Simões da. Gerenciamento Integrado dos Resíduos Sólidos Urbanos: E os catadores? Arevipa de Porto Alegre. 2007 Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/12530/000628820.pdf?sequence=1>>. Acesso em 9.6.2020

3.2. OCUPAÇÕES E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A DIVERSIDADE URBANA

Brian Mier: sociólogo, geógrafo e jornalista

“Comunidades mistas são um bem social geral, refletindo uma sociedade integrada e igualitária, na qual pessoas de todas as classes e rendas sociais compartilham o mesmo espaço, serviços e instalações, criando condições nas quais o entendimento mútuo e normas compartilhadas podem potencialmente se desenvolver”- Rebecca Tunstall e Ruth Lupton, London School of Economics

Durante a composição do livro consagrado de sociologia urbana de 1945, Metrópole Negra: Um Estudo da Vida Negra em uma Cidade do Norte, o sociólogo St. Clair Drake trabalhou com uma equipe de 20 estudantes de pós-graduação para documentar a região de Chicago conhecida como Bronzeville, uma grande área da zona sul da cidade que, devido às leis de segregação racista, abrigava quase exclusivamente 800.000 afro-americanos. Na época, devido a essas leis, cidadãos de todos os classes econômicos eram forçados a viver em estreita proximidade. Os índices de criminalidade estavam baixos para os padrões atuais, e instituições como consultórios médicos, lojas, hotéis, supermercados e boates era, na sua maioria, de propriedade de empresários afro-americanos.

Esses membros da classe média foram obrigados a viver em estreita proximidade com os pobres devido a códigos racistas de habitação que legalizavam os bancos a recusar emprestar dinheiro para negros comprarem casas em qualquer outra parte da cidade, em um processo chamado *redlining*. O resultado pode ter sido um gueto, mas era uma área em que pessoas de uma ampla variedade de origens socioeconômicas viviam e trabalhavam juntas. A era de 1920-1960 é agora considerada a idade de ouro da zona sul de Chicago e um período em que a área abrigava alguns dos maiores músicos, artistas e escritores do mundo.

Durante as batalhas pelos direitos civis das décadas de 1960 e 1970, importantes vitórias foram feitas contra a discriminação racista e segregação, mas um dos resultados disso foi que, à medida que a segregação racial diminuiu e os negros de classe média se mudaram para bairros mais ricos ou subúrbios de classe média, a estratificação de renda aumentou na zona sul de Chicago. Isso foi agravado pela construção de gigantescos projetos habitacionais populares onde um programa de aluguel social do governo federal mantinha seus habitantes em um estado permanente de pobreza. É claro que a exacerbação dos guetos em cidades como Chicago, Detroit e Cleveland teve muitas causas - a desindustrialização dos Estados Unidos foi um fator importantíssima, por exemplo - mas um fator que é comumente reconhecido pelos planejadores urbanos e pelos sociólogos é que o êxodo da classe média negra dos antigos bairros levaram a uma perpetuação da pobreza e uma queda na qualidade da vida por causa da queda em coleção de impostos e qualidade em serviços públicos.

À medida que os problemas dos guetos se exacerbavam nos Estados Unidos, mais e mais sociólogos e planejadores começaram a estudar bairros urbanos considerados bem-sucedidos, vibrantes e integrados de maneira estável. O livro Neighborhood Racial and Ethnic Diversity in U.S. Cities (*Diversidade racial e étnica do bairro nas cidades dos EUA*/Nyden, Lukehart, Mally:1999) analisaram 14 bairros que consideravam, de acordo com uma variedade de critérios, integrados com firmeza, em cidades como Chicago, Houston e Philadelphia. Uma coisa que muitos deles tinham em comum era que, além de integrados do ponto de vista da diversidade étnica e racial, eles também eram economicamente diversificadas, com famílias provenientes de diferentes classes sociais vivendo próximas. Entre os vários benefícios de morar em um bairro diversificado citado no livro, era que crianças que cresceram nesses ambientes foi aprender a se comunicar efetivamente com pessoas de todos os diferentes classes sociais.

Ao mesmo tempo, estavam sendo feitos estudos sobre o que fez com que os guetos se perpetuassem e o que constituía um bairro bem-sucedido, as pessoas, seguindo os passos da lendária urbanista Jane Jacobs, começaram a escrever sobre o que tornava os bairros interessantes, e ali houve muita convergência na ideia de que os bairros urbanos mais interessantes também eram os mais diversos (2002:Florida). Alguns dos bairros mais interessantes do Brasil hoje, como Cidade Baixa, em Porto Alegre, ou Boa Vista, em Recife, se encaixam definitivamente nesses critérios. Ou pelo menos durante o tempo em que obtiveram reputação positiva - infelizmente os bairros mais interessantes com a vida cultural mais interessante também tendem a se deliciar em um processo orientado pelo mercado que os leva a se tornarem burguesas, homogêneos e chatos, a menos que sejam tomadas medidas de preservar a diversidade que os tornou interessantes inicialmente.

Por fim, à medida que a especulação imobiliária impulsiona os preços dos aluguéis em muitos bairros urbanos, ela começa a causar um prejuízo às economias locais, fazendo com que trabalhadores de baixa renda, que fornecem a espinha dorsal dos serviços locais, sejam obrigados a gastar a maior parte de sua renda em aluguel ou de morar tão longe que os empregos se tornam indesejáveis. Chang-Tai Hsieh e Enrico Moretti, estimam que a falta de aluguéis de preços acessíveis nos centros urbanos dos Estados Unidos custa à economia cerca de US \$ 1,6 trilhão por ano em perda de produtividade e salários (2019).

No seu livro Designing for Diversity, Emily Talen diz que “bairros com diversidade precisam apoiar simultaneamente, a compra e o locação de moradia, integrar uma variedade de tipos de moradias, densidades e níveis de acessibilidade e promover uma mistura de serviços e instalações” e qual a melhor maneira fazer isso é através de investimentos públicos direcionados. É verdade que o investimento público na criação de bairros economicamente mais mistos se tornou uma norma nos EUA e na Europa. Nos últimos vinte anos, governos dos Estados Unidos, Canadá e Europa investiram bilhões de dólares em programas para aumentar a diversidade econômica de moradores nos bairros urbanos. Um exemplo disso é o programa do Departamento Federal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) do governo federal dos EUA, chamado Hope VI, que investiu US \$ 6,1 bilhões em empreendimentos de construções habitacionais populares entre 1993 e 2010. Um desses projetos, o Prospect Plaza, no Brooklyn, foi orçado em US \$ 148 milhões para reformar três edifícios históricos de

15 andares e construir 37 novas casas, num total de 578 unidades habitacionais. O governo federal forneceu US \$ 21 milhões através de Hope VI para subsidiar a compra de 323 dessas unidades de famílias de baixa renda.

Além disso, devido à pressão contra a gentrificação por ativistas comunitários, é cada vez mais comum os prefeitos criarem leis de zoneamento que exigem que todos novos grande projetos de construção residencial que se desenvolva em um bairro da classe trabalhadora, garantir que uma certa porcentagem das novas unidades habitacionais são destinados a moradias populares e vendidos a preços subsidiados abaixo da taxa de mercado, para que os moradores atuais do bairro possam se mudar para eles, garantindo que esses novos empreendimentos tenham alguma diversidade econômica entre suas moradores. É justo dizer que na maioria das cidades dos Estados Unidos e do norte da Europa atualmente, é impossível para um promotor imobiliário do setor privado mudar-se para qualquer bairro sem garantir que fornecerá uma certa porcentagem de unidades habitacionais de baixa renda.

É óbvio que existem grandes diferenças entre cidades brasileiras e Estados Unidos e Europa. Uma grande diferença é o fato de as pessoas humildes poderem construir suas próprias casas nos periferias das cidades brasileiras, normalmente sem uma grande quantidade de fiscalização de códigos de zoneamento. Isso significa que as populações de rua tendem a ser menores do que nas cidades dos EUA, onde Los Angeles, por exemplo, tem 3 vezes a tamanho de população de rua de São Paulo, que é um cidade bem maior. Outra diferença é que muitas das práticas de especulação imobiliária comuns nos Estados Unidos são ilegais no Brasil devido ao artigo 182 da Constituição de 1988, que estipula que o direito social à moradia tem precedência sobre o motivo de lucro. Embora os Estados Unidos tenham um problema semelhante ao Brasil, pois suas cidades estão cheias de prédios vazios cujos proprietários os deixam desocupados, esperando que os valores imobiliários melhorem para vender com lucro, os cidadãos brasileiros têm o direito concedido constitucionalmente de ocupar prédios vazios e pressionar as autoridades locais a desapropriar-las e convertê-las em habitação social.

Do ponto de vista do planejamento urbano, o fato de cidades como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte terem dezenas de edifícios em suas áreas centrais já habitadas através de ocupações, à espera dos governos locais de subsidiar suas reformas, seria um sonho para qualquer planejador urbano estadunidense. Se o objetivo final é criar um bairro de renda mista, como Edgewater em Chicago ou Fort Greene no Brooklyn, grande parte do trabalho já está concluída para eles. Do ponto de vista da ciência do planejamento urbano, portanto, despejar os moradores destes ocupações seria a coisa mais ridícula do mundo. Seria algo contrário às tendências mundiais do planejamento urbano, que acabaria diminuindo os valores imobiliários devido à falta de diversidade no bairro, tornando-o homogêneo e chato. Isso não quer dizer que os ocupações devam ser deixados aos mecanismos naturais do mercado, ou um ato de boa fé dos prefeitos para seu reforma. É dever dos governos municipais transformá-los em unidades habitáveis que atendam a todos os códigos de construção e segurança, para que não reduzam artificialmente os valores imobiliários vizinhos e seus moradores possam continuar a dar contribuições positivas a vida social e diversidade das suas comunidades.

Referências Bibliográfias

ANDERSON, B. January 1, 2004. "NYC Introduces High-Rise, High-Density Hope VI". Affordable Housing Finance (Magnusson Architecture and Planning (MAP)

CAYTON, H and Drake, S. 1945. Black Metropolis: A Study of Negro Life in a Northern City. (Harcourt Brace:San Diego)

CHANG-TAI, H, and Moretti, E. "Housing Constraints and Spatial Misallocation", American Economic Journal: Macroeconomics (2019, 11(2): 1–39)

FLORIDA, R. 2002. "Bohemia and Economic Geography". Journal of Economic Geography 2, pp 51-71.

GRESS, T, and Miller, E. June 15, 2017. "20 Years Later, What HOPE VI Can Teach Us". Shelterforce: The Voice of Community Development

NYDEN, P., Lukehart, J. and Maly, M. 1998."Neighborhood Racial and Ethnic Diversity in U.S. Cities". Cityscape: A Journal of Policy and Research Vol. 4, N.2 (US Department of Housing and Urban Development: Washington)

TALLEN, E. 2008. Design for Diversity: Exploring Socially Mixed Neighborhoods (Architectural Press:Oxford)

TUNSTALL, R, and Lupton, R. 2010. Mixed Communities: Evidence Review. Department for Communities and Local Government (U.K. Department for Communities and Local Government)

4.1. TITULAÇÃO E PERCEPÇÕES DE SEGURANÇA DE POSSE: EXPECTATIVAS SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA NO CASO DA VILA UNIÃO (PORTO ALEGRE/RS)

*Alcemar Cardoso da Rosa Jr.: advogado e assessor jurídico no
GAP – Grupo de Assessoria Jurídica Popular*

Beatriz Ramos Lucindo da Silva, Francielle dos Santos Souto, Larissa Cafroni, Jade dos Santos Alves e Rhoana Lersch Oliveira: estudantes de Ciências Jurídicas e Sociais na UFRGS e assessoras jurídicas no GAP – Grupo de Assessoria Jurídica Popular

Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho: advogado, mestre em Filosofia pela UFRGS e assessor jurídico no GAP – Grupo de Assessoria Jurídica Popular

Mateus Cavalcante de França: bacharel em Direito pela UFRN, mestrando no PPGD da UFRGS e assessor jurídico no GAP – Grupo de Assessoria Jurídica Popular

1. INTRODUÇÃO

A irregularidade fundiária é um fenômeno marcante e crescente nas cidades brasileiras. A permanência de problemas como a pobreza e a desigualdade social nas cidades faz com que cada vez mais famílias, alijadas do acesso financeiro à moradia pelo mercado formal de terras urbanas. Esse é o caso da Vila União, localizada no bairro porto-alegrense do Belém Velho. A comunidade, que hoje conta com cerca de 100 famílias, surgiu pela ocupação, em 2014, de propriedade privada que estava sem uso de sua função social, e logo foram alvo de ação de reintegração de posse por parte do titular das terras. Em 2015, foi feita a primeira reunião entre a Vila União e o Grupo de Assessoria Popular (GAP), do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que até hoje acompanha a comunidade em sua defesa contra a reintegração de posse e na busca de um de seus grandes objetivos: a regularização fundiária.

Em 2017, foi promulgada a Lei 13.465, a “nova lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB)”, que trouxe um novo instrumento para a regularização de assentamentos irregulares consolidados: a legitimação fundiária. Contudo, há debates e controvérsias envolvendo tanto a constitucionalidade da lei quanto sua capacidade de assegurar os interesses dessas comunidades urbanas. Assim, este artigo se propõe a analisar as expectativas sobre a legitimação fundiária através da Lei 13.465/17 no caso da Vila União, além de discorrer sobre a aplicabilidade da lei em questão e o processo de decisão da comunidade junto ao GAP. Compreender essa relação é importante não apenas para a Vila União, mas para outras vilas e favelas em situação parecida, sendo essencial entender a relação entre os instrumentos de regularização fundiária e os sujeitos diretamente envolvidos com seus impactos sociais.

Para isso, foi feita, em um primeiro momento, análise da nova legislação, bem como das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) interpostas contra ela. Em seguida, foram feitas três entrevistas semiestruturadas com moradores da Vila União, sendo dois organicamente vinculados à associação de moradores, importante entidade representativa da comunidade. Nas entrevistas, foram indagadas as motivações, percepções e expectativas sobre a possibilidade de regularizar o assentamento por legitimação fundiária. Por fim, os resultados foram analisados à luz de outras experiências e análises envolvendo o novo instrumento.

2. A NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Lei 13.465/17, conhecida como a nova lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB), pode ser vista como uma nova possibilidade para a efetivação política do direito à moradia, conforme o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e, conseqüentemente, do direito à propriedade, previsto no artigo 5º, e da dignidade humana, a partir da conferência dos direitos anteriormente citados. Nesse sentido, além dos elementos jurídicos, a nova legislação abrange, além da segurança jurídica, os aspectos correlatos a uma moradia adequada como medidas de urbanização e sociais.

Vide o artigo 9º da Lei 13.465/2017, destacam-se as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas às incorporações dos núcleos urbanos ao ordenamento urbano que visem o combate à exclusão social e territorial de modo a objetivar uma nova ordem infraconstitucional urbana, contendo instrumentos de regularização fundiária que reconhece o direito à moradia como um direito social fundamental e, ainda, adota o princípio da função social da propriedade urbana (ALMEIDA, 2019).

Diante disso, destaca-se a miríade de instrumentos urbanísticos para a realização da REURB que, conforme o artigo 15º, são os seguintes: legitimação fundiária e a legitimação de posse, usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a requisição em caso de perigo público iminente, a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda.

A legislação também delimita as modalidades possíveis a respeito da regularização: temos a Reurb-S e a Reurb-E. A primeira se trata da Regularização Fundiária de Interesse Social, isto é, destinada a famílias de baixa renda detentoras da área em questão. A Regularização Fundiária Específica, por outro lado, diz respeito aos que não se encaixam no critério de baixa renda.

Nos termos do artigo 36 da referida lei, o projeto de regularização deverá considerar as particularidades da ocupação e da área ocupada em questão para definir os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar lotes, vias de circulação e demais características associadas ao uso público. Sendo assim, como será abordado posterior-

mente, a aplicação da REURB depende de diversos fatores que caracterizam a problemática prática da lei.

Em suma, a Lei 13.465/17 pode ser vista, ainda que seja polêmica por representar um vasto desafio em relação a aplicabilidade e, sobretudo, por apresentar problemas desde sua formulação, como uma nova possibilidade nos processos de regularização fundiária tendo então sido utilizada como solução jurisdicional prioritária em muitos casos que objetivam a conferência do direito à moradia.

3. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.465/2017

Em primeiro lugar, antes de discorrermos sobre a utilização prática da REURB, é necessário salientar que a lei que lhe deu origem tem diversos artigos que se incompatibilizam com os preceitos constitucionais, tanto é que contra ela foram interpostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI 5771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, a ADI 5787, de autoria do Partido dos Trabalhadores, e a ADI 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB.

Além disso, diversos órgãos se manifestaram contrariamente à Lei 13.465/2017, conforme exposto na ADI 5787, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos⁴⁹, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, por intermédio da Promotoria da Justiça e Defesa da Ordem Urbanística - PROURB, da Promotoria de Justiça e Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural - PRODEMA e da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão - PDDC⁵⁰, e a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão - Direitos Sociais e Atos Administrativos em Geral da Procuradoria Geral da República⁵¹.

O ex-chefe do Poder Executivo, Michel Temer, responsável pelo sancionamento da Medida Provisória nº 759, de 2016, que originou a referida lei, defende que esta tem como objetivo beneficiar a população de baixa renda que ocupa áreas urbanas através da facilitação e desburocratização da regularização fundiária, bem como auxiliar a gestão urbanística dos Municípios com menor capacidade de gestão, suprimindo as lacunas existentes na Lei nº 11.977/2009 a fim de concretizar o direito constitucional à moradia.

Dentre os pontos de inconstitucionalidade mais problemáticos apontados, está o fato de que a Lei 13.465/2017, por ser fruto de uma medida provisória, foi positivada sem participação popular e sem prévia elaboração de estudos técnicos, tendo modificado mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, muitas em vigor há mais de uma década e que haviam contado com ampla participação popular para sua formulação.

Nesse sentido, problemas que datam do período colonial e que vêm sendo debatidos há anos, como o parcelamento fundiário, a grilagem de terras e o crescimento desordenado das cidades, foram utilizados como base para demandar o uso da medida provisória, ins-

49 Recomendação n 05, de 27 de abril de 2017. Disponível em <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/recomendacao-05-regularizacao-fundiaria/view>>. Acesso em 20/04/2020.

50 Nota Técnica nº 01/2017. Disponível em <https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%c3%a9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf>. Acesso em 20/04/2020.

51 Recomendação nº 01/2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nt_mpv_759.pdf>. Acesso em 20/04/2020.

trumento excepcional marcado pela necessidade de urgência, isso porque, segundo Prieto (2017, p. 373),

a partir da combinação entre a Constituição Federal de 1824 e da Lei de Terras em 1850 foram estruturados os processos de legalização e legitimação da grilagem de terras realizadas no período colonial, instituindo um conjunto de aparentes “confusões jurídicas” que propiciaram estratégias de apropriação ilegal da terra, consequentemente reproduzindo uma “coexistência estabilizada” (Schwarz, 2012: 18), mediada pelo Estado imperial, entre a formação da propriedade privada e a grilagem de terra. Os efeitos desse processo foram a violência contra os camponeses-possesores, indígenas e as constantes tentativas de expropriação e esbulho de terras.

As ações também referem que a lei em comento tem como foco apenas facilitar a titulação a fim de inserir novas terras no mercado fundiário formal, não se relacionando de fato com o direito à cidade e à terra, tendo em vista que não envolve a imprescindível articulação da regularização fundiária com as demais políticas setoriais, como habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana. Dispõe o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), na ADI 5883, que a lei “não trata de regularizar, mas de incorporar à cidade e conferir títulos, numa perspectiva imobiliária ao invés de urbanística, em desacordo com a política constitucional”.

Por esses motivos, o Partido dos Trabalhadores verifica a facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, promovendo a concentração fundiária das áreas objeto de regularização e a ocupação irregular de novas áreas, seja pela população de baixa renda “expulsa” das novas áreas legalizadas por pressões de mercado, seja pela indústria irregular de loteamentos (grilagem).

A lei também desrespeita os requisitos e vedações para usucapião, como modo originário de aquisição do direito real de propriedade, por meio dos institutos da legitimação da posse e da legitimação fundiária. Ao estabelecer simplesmente como critério de ocupação a data “22 de dezembro de 2016”, não exigindo qualquer comprovação de prescrição aquisitiva, ela viola princípios constitucionais, considerando que é a posse prolongada ao longo do tempo que garante o direito de aquisição da propriedade, e sua comprovação faz parte dos requisitos da função social da propriedade.

De acordo com a Procuradoria-Geral da República, “a fixação desse marco temporal para fins de aquisição de propriedade, desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados ‘grileiros’) e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza”.

Embora as ações analisadas tenham apontado outras inconstitucionalidades formais e materiais, estas não cabem em discussão para os propósitos deste artigo, mas não

deixam de ser importantes, em especial no que toca à privatização em massa de bens públicos e à entrega da Amazônia a grileiros e grandes exploradores, a partir da possibilidade da venda das terras públicas por até 50% do valor mínimo da tabela do INCRA.

4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI

Além dos problemas já mencionados em tópicos anteriores, a REURB enfrenta dificuldades práticas para a sua efetiva concretização. Pode-se utilizar como exemplo o artigo 19, § 1º, da Lei 13.465/17, no qual consta a exigência de que o auto de demarcação urbanística seja instruído com a planta e o memorial descritivo da área a ser regularizada.

Entretanto, o rol de exigências do referido memorial é extenso: deve-se determinar as medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores.

Na maioria das comunidades é muito difícil precisar com exatidão alguns dos requisitos constantes no referido artigo, pois os lotes e/ou moradias confundem-se, há dificuldade em precisar com exatidão onde começa e termina um determinado lote e/ou moradia. Soma-se a isso os custos elevados para moradores de baixa renda, bem como a necessidade de um tempo considerável para cumprir as exigências.

A favelização, bem como a habitação precária, reflete a exclusão social ocasionada pela ausência de equipamentos públicos, enquanto a segregação espacial faz com que a informalidade urbana ainda seja o único meio de moradia para grande parte da população (FAO/SEAD, 2017). Logo, os instrumentos jurídicos capazes de promover parte da reforma urbana tendem a impedir isso por meio de requisitos que destoam da realidade da maioria das comunidades.

As mesmas preocupações valem para o artigo 35 da Lei 13.465/17, que trata dos requisitos para o projeto de regularização fundiária, alguns de difícil cumprimento.

O artigo 33, inciso I, alínea b, da Lei 13.465/17 expressa que quando a REURB-S ocorrer em uma área particular, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, sempre que necessária.

Já o artigo 37 da mesma lei estabelece que em uma Reurb-S, é de responsabilidade do poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, além de arcar com os ônus de sua manutenção.

Portanto, a parte que cabe à prefeitura de Porto Alegre no processo de instauração da Reurb-S da comunidade União, por exemplo, é de fácil percepção. Porém, em diversas administrações e municipais, dentre elas a de Porto Alegre, conforme demonstram nossos contatos com representantes da Procuradoria Geral do Município, não há qualquer disposi-

ção para a execução dessas exigências legais, sob a justificativa de que o Município atravessa grave crise financeira e não dispõe dos recursos necessários para tal.

E se o município de Porto Alegre já não se comprometia a realizar e arcar com os investimentos necessários antes da pandemia da Covid-19, a situação será muito pior a partir de agora, em virtude do agravamento da dita crise financeira, como ressaltado pelo prefeito Nelson Marchezan Júnior em diversas entrevistas aos meios de comunicação locais.

A resolução dos problemas de moradia e um real acesso ao direito à cidade por parte dos moradores das periferias da cidade não parecem ser prioridades da atual gestão da Prefeitura, o que dificulta a possibilidade de a REURB ser um instrumento eficaz e rápido para solucionar os problemas de habitação existentes na cidade de Porto Alegre. Tendo em vista que há anos as pessoas da comunidade são rotineiramente privadas de serviços básicos devidos pela municipalidade justamente por conta de sua irregularidade imobiliária, a REURB tem sido vista como uma alternativa válida a ser tentada para a mitigação dessas dificuldades cotidianas.

Nas reuniões que realizamos com os moradores da comunidade União foi possível perceber que eles possuíam dificuldade em entender como funcionaria a REURB. Aos poucos, eles passaram a compreender melhor como esse instrumento funciona, e passaram a discutir a respeito da possibilidade de sua utilização em consonância com as aspirações da comunidade.

Evidentemente a REURB ainda é um instituto novo, não sabemos ainda o que ocorrerá quando ela for utilizada com frequência. Considerando o objetivo inicial de sua criação, é justificável o receio de que, ao invés de solucionar os problemas que envolvem a questão da moradia, acabe favorecendo a especulação imobiliária e o afastamento das pessoas mais pobres das regiões centrais e mais valorizadas das cidades.

Portanto, diante dos entraves jurídicos encontrados ao longo dos anos para obter a regularização de diferentes comunidades, o GAP encontrou na REURB uma oportunidade de conquistar o direito à moradia de forma menos danosa para seus assistidos. No entanto, cabe aos membros não apenas buscar no ordenamento jurídico meios capazes de atender ao direito social da habitação, presente no artigo 6º da Constituição, mas alinhar o uso desses com as diretrizes do grupo.

5. RELAÇÃO ENTRE REGULARIZAÇÃO E COMUNIDADE: A PERCEPÇÃO DA VILA UNIÃO

O entendimento acerca da regularização urbana pela comunidade União se mostra bastante heterogêneo entre os moradores. A comunidade é constituída por cerca de 100 famílias, que vivem em sua maioria em situação de vulnerabilidade econômica e que não possuem outra alternativa de moradia que não a ocupação. Há, ainda, moradores mais envolvidos com o acompanhamento processual do caso e com as deliberações comunitárias, alcançando uma maior dimensão do andamento do processo e compreensão das dinâmicas administrativas e políticas para a efetivação do direito à moradia.

Nesse contexto, a ideia da regularização fundiária soa distante e abstrata para mui-

tos moradores, por: 1) entendem o direito à moradia como um privilégio de poucas pessoas, distanciado da sua vivência, que contraria cotidianamente a qualquer expectativa de que a moradia e a sejam efetivamente direitos seus do ponto de vista das instituições; 2) não compreenderem exatamente as mudanças que a utilização da REURB poderiam trazer a comunidade, no âmbito individual e coletivo.

A primeira dimensão do problema apontada pode ser constatada a partir do que nos diz Fábio, morador da União e presidente da associação de moradores da comunidade, em entrevista realizada por telefone em 09 de abril de 2020. Segundo ele “a regularização é uma coisa que as pessoas nem tem muito em mente, né... nós da classe C, da classe D, a gente não consegue vislumbrar a realidade que a gente tem direito à moradia... essa coisa é muito elitizada, é quase um sonho (...) a gente foi segregado e pra nós é normal não ter uma casa, um terreno, não ter um projeto do Estado”, ao ser questionado sobre as expectativas da comunidade em relação a possível regularização urbana. Essa passagem demonstra o distanciamento subjetivo e objetivo que os moradores da ocupação têm em relação ao direito e, ao mesmo tempo, os coloca em uma posição de luta pela efetivação destes direitos que lhe são negados. Fábio ainda ressalta que este processo de luta pelo direito só é possível quando os moradores percebem que são protagonistas deste processo.

Nas três entrevistas realizadas ao longo do mês de abril, os moradores relataram que a grande expectativa em relação a regularização é a segurança da posse e da propriedade. Ana refere que a regularização significaria “estabilidade pra gente também, porque muita gente fica aqui, quer construir, quer melhorar, mas fica pensando, ah e se a gente perder, o que pode acontecer...”. Revela que “poder respirar e ter paz e dizer enfim posso respirar tranquila. Finalizar essa função de vai e vem, vem e vai (...) é tudo que eu queria, né. E acredito que, com certeza, todos também.”

Além das consequências jurídicas que a propriedade privada concede aos moradores, há também a relação psicológica que se cria a partir da efetivação da propriedade, gerando uma relação de conquista e de “valor” individual para o morador que, agora, viveria com sua moradia regularizada. Em entrevista, Artur relata que a regularização, além de trazer os benefícios jurídicos, traria realização, autoestima e dignidade para os moradores, porque entende que estariam inseridos e melhor amparados pelo Estado a partir disso. Esta relação psicológica parece se estabelecer em parte pela constante imposição de modos de vida e política neoliberais, em que a cidade se transformou em um mercado e a moradia se torna um ativo financeiro (MARICATO, 2003); assim, entrar neste mercado se torna objeto de desejo subjetivo e é lido como sinônimo de conquista pessoal.

No livro “Cidades Rebeldes: do Direito à Cidade à Revolução Urbana”, Harvey, comentando dinâmica de concessão de direitos de propriedade privada a ocupantes de favelas do Rio de Janeiro, percebe que a regularização urbana por si só não é capaz de solucionar os conflitos que a lógica perversa de espoliação urbana em que esta população é cotidianamente submetida.

E o mesmo acontece com a proposta aparentemente progressista de conceder direitos de propriedade privada aos ocupantes, oferecen-

do-lhes os bens necessários para sair da pobreza. Esse é o tipo de proposta atualmente debatida para as favelas do Rio de Janeiro, mas o problema é que os pobres, atormentados pela escassez de seus rendimentos e pelas conseqüentes dificuldades financeiras, são facilmente convencidos esses bens a preços relativamente baixos...Aposto que se as tendências atuais prevalecerem, em quinze anos todos aqueles morros ocupados por favelas estarão repletos de condomínios arranha-céus com vistas deslumbrantes para a Baía de Guanabara, enquanto os antigos favelados estarão morando em alguma periferia distante(Harvey, 2014, p.56).

Ao mesmo tempo, não falta entre moradores da ocupação União a consciência de que a efetivação do direito de propriedade privada é insuficiente, e com sorte uma etapa possível, para romper com dinâmicas de espoliação. Isso fica evidente, por exemplo, na fala de Ana, segundo quem, ainda que veja na regularização uma “garantia de ter acesso a (...) água, uma luz, mesmo que pagasse” aponta que “com a regularização a gente entraria em uma nova etapa de luta... do papel a gente tá tranquilo, agora a gente iria correr atrás do resto com outro respaldo (...) passar para uma próxima etapa de reivindicar direitos”, ao ser questionada sobre a importância da regularização.

Fábio também refere que há inclusive certa desconfiança em relação à proposta de regularização: “a gente não tem assim noção do que seja o benefício da regularização, a gente vai ter alguma estrutura, hmm... a gente vai ter a posse definitiva, vai poder negociar a compra do terreno” e parece inclusive acreditar que parcial individualização com que trabalha a lógica da REURB pode acentuar uma dificuldade já existente:

O que eu acho importante é (...) as pessoas (...) entenderem que elas são protagonistas de todo o processo (...). Porque elas não vão na reunião, elas pensam “ah não muda nada, o presidente vai fazer, o pessoal do GAP”... eles são capacitados pra isso, eu não sou nada. O sistema te faz pensar que tu não é nada, te condiciona a situação que tu pensa “bah, eu não sou advogado, não sou engenheiro, não sou arquiteto, eu não sou nada”. E isso é mentira. (...) A experiência que a gente teve aqui de mobilização foi em função do medo. O medo de perder aquilo que eles investiram ali, compraram por um valor e tavam na iminência de perder tudo, né. Foi um fator que mobilizou... mas a gente não pode depender disso aí, né. Eu acho uma coisa que funciona bem é dar esperança pras pessoas... quando a gente dá esperança pras pessoas, desenvolve um sonho nelas, né, uma conquista. Isso vale mais que o valor do teu imóvel, a conquista em si.

Referindo-se, ainda, ao processo judicial que ameaçava até recentemente a imediata reintegração de posse da área, retira uma importante lição sobre a necessidade de mobili-

zação coletiva:

Daí eu fui procurar vocês, né, ouvi deles que ah juridicamente não tem mais o que fazer, vocês perderam em todas as instâncias, agora é só esperar a reintegração, quando tiver efetivo da brigada e tal. E eu não me conformei, não pode se conformar com isso. E daí a gente lutou, a gente buscou apoio político, da Fernanda Melchionna, corremos por fora. Vocês nos assessoraram, falamos com promotor do Ministério Público, até com a juíza vocês falaram, para expor a situação. No fim a gente conseguiu reverter um pouco, foi um milagre né, foi surreal. (...) Mas o pessoal se uniu, né... foi duas coisas que a gente conseguiu botar na mente deles: medo e esperança. Se não fizer nada, o medo, né, de perder tudo. Mas tem uma chance, tem uma luz, se todo mundo se mobilizar e for junto, acreditar que vai acontecer. (...) Mas aí depois disso, a gente não conseguiu manter. O pessoal pergunta na rua “ah a gente não tem mais chance de sair daqui, né?”, é, não, não é bem assim também, né.

O que se evidencia é que a comunidade, embora não nutra muitas esperanças em relação ao que o processo de regularização fundiária representa para os moradores, acredita que a regularização seja um componente de uma trajetória de luta necessariamente coletiva pela moradia e pelo direito à cidade, mas que não se esgota com a legitimação da propriedade.

6. LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

Apesar das problemáticas já abordadas no que se refere à Reurb-S instituída pela Lei 13.465/2017, vale ressaltar que o debate a seu respeito não está esgotado. Embora haja apontamentos em contrário, conforme já exposto, algumas análises concluem pela constitucionalidade do instrumento da legitimação fundiária de interesse social, considerando sua adequação, necessidade e proporcionalidade para a implementação do direito fundamental à moradia adequada, entendendo como inconstitucional apenas a legitimação fundiária de interesse específico, relativa a comunidades cuja maioria populacional não se encontra em situação de pobreza (CARDOSO; CARDOSO, 2018). Outras análises, por outro lado, consideram o instrumento inconstitucional apenas no que tange à titulação de terras públicas, admitindo a Reurb-S em casos de terras privadas (VAZ, 2019). Há ainda estudos, por fim, que consideram a legitimidade do instrumento tomando-se cada caso concreto como ponto de partida, avaliando a compatibilidade entre a legitimação fundiária da Lei 13.465/2017 e o conteúdo do Plano Diretor do município em questão (CAÚLA; MARTINS; GOUVEIA, 2019).

Como, no caso da Vila União, tem-se um assentamento irregular urbano povoado majoritariamente por indivíduos de baixa renda, originado de ocupação de propriedade urba-

na privada, em município cujo Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2010) não exclui a possibilidade de regularização de assentamentos informais por legitimação fundiária, o instrumento pôde ser considerado, pelo GAP, uma alternativa à situação da comunidade, se fosse de seu interesse. A segurança de apresentar o instrumento à Vila União como alternativa foi reforçada pelo fato de ele já estar sendo aplicado neste e em outros municípios (ver QUEIROZ; SOUSA JUNIOR, 2019; CORREIA, 2017).

Até o advento da Lei da REURB, o instrumento considerado pelos membros da comunidade como o mais viável para garantir a titulação de suas casas e a segurança de posse era a compra dos lotes. Esse é, de fato, um caminho viável para a regularização de assentamentos informais urbanos (ALFONSIN et al, 2002), com suas vantagens e desvantagens. Por um lado, trata-se de um meio relativamente rápido de adquirir a titulação dos lotes, e de fato as negociações já estavam em curso no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). Por outro lado, mesmo um valor inferior ao de mercado, estabelecido após as negociações, pode representar um encargo financeiro penoso para parte dos moradores. Além disso, uma preocupação constante sobre esse instrumento de regularização fundiária diz respeito à transferibilidade dos títulos gerados (ALFONSIN, 2002, p. 114), que podem levar a um processo de pressão econômica pela venda dos lotes regularizados, encarecendo os custos de vida da população local – processo conhecido como gentrificação (VASCONCELOS, 2013, p. 29–30) – e a saída dos moradores titulados para outros locais, possivelmente novos assentamentos irregulares. Evitar esse fenômeno é um desafio para projetos e políticas de regularização fundiária (FERNANDES, 2011, p. 44). Por fim, as negociações deixavam incerto o destino de alguns lotes, situados em área de banhado – o que poderia significar empecilhos na emissão dos títulos de propriedade –, e o reassentamento desses moradores envolveria custos sociais e financeiros difíceis de arcar em uma regularização por compra e venda. Restava saber, assim, se a Reurb-S, conforme os termos da Lei 13.465/2017, seria mais ou menos vantajosa à comunidade.

Uma das desvantagens da legitimação fundiária é que se trata de instrumento restrito à emissão de títulos, não gerando nenhum compromisso, por parte do poder público, em realizar a regularização urbanística do assentamento (o que significaria a pavimentação de ruas, melhorias construtivas nas residências, instalação de equipamentos públicos e implementação de serviços públicos de qualidade). Essas melhorias, é claro, podem ser demandadas pela população após o recebimento dos títulos, mas isso envolve mais um longo período lidando com a burocracia estatal antes da realização das obras. Vale salientar, entretanto, que esse ponto negativo da legitimação fundiária é compartilhado com a regularização por meio da compra dos lotes, sendo um desafio que inexoravelmente deverá ser enfrentado pela Vila União.

Nesse sentido, a legitimação fundiária parece inserir-se no paradigma peruano neoliberal de regularização fundiária, formulado pelo economista Hernando de Soto. Para ele, as propriedades urbanas irregulares constituem um “capital morto” e, uma vez emitidos os títulos, elas integrarão o círculo formal do mercado de terras urbanas, movimentando renda e permitindo que os moradores desses assentamentos acessem sistemas de crédito financeiro (SOTO, 2000). Esse pensamento distingue-se do chamado paradigma brasileiro, que estabelece que a titulação dos lotes deve ser acompanhada por obras estruturais nesses

assentamentos e na integração de seus habitantes ao espaço urbano como um todo, por meio do acesso ao emprego e à educação (FERNANDES, 2011, p. 3). Apesar dos evidentes problemas do paradigma de titulação peruano, que não acarretam o compromisso do Estado em promover melhorias urbanísticas nos assentamentos irregulares, é reconhecido o seu mérito em titular com rapidez e em larga escala, o que o Estado brasileiro falhou em executar, visto os altos custos que envolvem seus programas de regularização, mesmo que com um maior retorno em melhorias sociais (FERNANDES, 2011, p. 40).

De fato, uma das propostas da Lei 13.465/2017 é a simplificação dos processos de regularização fundiária (CARDOSO; CARDOSO, 2018, p. 107), o que parece reverberar o paradigma estabelecido por Hernando de Soto. Assim, se por um lado a legitimação fundiária não garante uma eficaz implementação de melhorias urbanísticas pelo poder público, o instrumento promove, ao menos, a titulação rápida e simplificada dos lotes, o que assegura a segurança de posse aos moradores, cumprindo com o objetivo primário central da regularização fundiária na América Latina (COCKBURN, 2014). Nesse ínterim, naturalmente, o desafio seguinte a ser enfrentado pela Vila União seria demandar formalmente as melhorias urbanísticas necessárias na comunidade, e o acesso pleno de seus moradores à cidade. Mas, visto que a compra dos lotes também envolveria a mesma problemática pós-regularização, a gratuidade, para os moradores, da legitimação fundiária torna este instrumento mais vantajoso.

A não-obrigatoriedade de demarcação de AEIS é, também, uma desvantagem da legitimação fundiária instituída pela lei 13.465/2017. A delimitação da área como de interesse social é instrumento crucial para evitar a valorização patrimonial do assentamento e a consequente saída de seus moradores de menor poder aquisitivo, e a desobrigação do poder público de fazê-lo é considerado um retrocesso da nova lei (VAZ, 2019, p. 81). De todo modo, a regularização fundiária por meio da compra dos lotes também não estabelece a obrigatoriedade de demarcação de AEIS, sendo este problema comum a ambos os instrumentos. Contudo, a demarcação de AEIS é um instrumento jurídico-urbanístico independente de regularização fundiária, e a legitimação fundiária não veda que ele seja instituído posteriormente. Por exemplo, ambos os assentamentos estudados por Queiroz, Lima e Sousa Junior (2019, p. 37), localizados no município potiguar de São Miguel e regularizados em 2018, já eram demarcados como ZEIS desde 2016. Nesse sentido, uma alternativa à Vila União seria, após a titulação via legitimação fundiária, buscar a demarcação da comunidade como AEIS.

Por fim, vale perceber duas vantagens da legitimação fundiária ao caso da Vila União. Em primeiro lugar, a nova lei muda o marco temporal para legitimação fundiária para 22 de dezembro de 2016, podendo todo assentamento já consolidado nesta data recorrer ao instrumento. Antes dela, as alternativas mais seguras (em termos de garantia de implementação) de instrumentos de regularização fundiária que não implicavam em gastos aos moradores tinham como marco temporal 7 de julho de 2009 (demarcação urbanística e legitimação de posse, nos termos da lei 11.977/2009). Sendo a Vila União de consolidação relativamente recente, a nova lei mostra-se favorável a seu caso. Em segundo lugar, a nova legislação flexibiliza critérios ambientais de ocupação, com a condição de que o poder público garanta a minimização de danos ao meio ambiente nos assentamentos regularizados, priorizando a permanência dos moradores ao reassentamento. Sendo assim, podem ser

oferecidas soluções mais práticas aos moradores que habitam junto à área de banhado, que minimizem danos ambientais e riscos sociais, sem comprometer a permanência dos sujeitos e sua segurança de posse. Leite e Gomes (2019) propõem, por exemplo, o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), aliado à educação ambiental como solução para casos como esses.

Assim, apesar de seus problemas, a Reurb-S instituída pela lei 13.465/2017 pareceu, aos membros do GAP, uma alternativa mais favorável aos moradores da Vila União do que a até então considerada compra dos lotes, e, de fato, uma solução viável para a regularização do assentamento. Conforme observado nas entrevistas, a preocupação primordial dos moradores é garantir a sua segurança de posse, mas há, também, a compreensão de que isso não bastará para a efetivação de seus direitos à moradia digna e à cidade. Há, assim, a ciência de que a titulação é apenas um passo inicial no processo de regularização fundiária e urbanística, e que outras intervenções deverão ser demandadas às autoridades públicas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária, conforme dispõe a Lei 13.465/17, muito além de ser apenas um benefício jurídico que confere uma titulação, interfere diretamente na relação psicológica dos moradores, que entendem que assim estarão inseridos e melhor amparados pelo Estado. A fim de garantir a segurança de posse dos moradores, buscando-se uma solução o menos onerosa possível a pessoas cuja renda não lhes permitiu o acesso formal à moradia, a legitimação fundiária através da lei em comento mostrou-se a alternativa mais adequada a ser implementada para a Vila União. Embora o processo de regularização fundiária não se esgote com a legitimação da propriedade, trata-se de um instrumento que pode ser utilizado como componente de uma trajetória de luta pela moradia e pela cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. (Org.). Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 397-398.

CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza; CARDOSO, Roberto Apolinário de Souza. O emprego da legitimação fundiária sobre as áreas de titularidade privada: um exame acerca da proporcionalidade do artigo 23 da Lei 13465/17. Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102-109, jul./dez. 2018.

CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Dayse Braga; GOUVEIA, Roberta de Araújo. A política de regularização fundiária urbana (Reurb) na cidade de Fortaleza, Ceará, e a (in)constitucionalidade da usucapião administrativa no contexto da lei no13.465/2017. Culturas Jurídicas, Niterói, v. 6, n. 14, p. 178-204, maio/ago. 2019.

COCKBURN, Júlio Calderón. Planificando la ciudad informal: lecciones desde abajo. 2014. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/400136293/Calderon-Cockburn-Planificando-la-ciudad-informal-Lecciones-desde-abajo-pdf>>. Acesso em: 24 maio 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177-218, 2017.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge (Estados Unidos): Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEITE, Marcelo Messias; GOMES, Magno Federicci. O TAC como instrumento de regularização

fundiária sustentável: aplicação da Reurb social nas APPs do Lago do Juá e Rio Tapajós em Santarém-PA: aplicação da Reurb social nas APPs do Lago do Juá e Rio Tapajós em Santarém-PA. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 157-178, jul./dez. 2019.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal in: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003. p. 78-96.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. PDDUA: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2019.

PRIETO, Gustavo Francisco T. Sob o império da grilagem: os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850). *Terra Brasilis*, Niterói, n. 8, p. 365-395, 2017. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/terrabrasilis/1947>>. Acesso em 07/05/2020.

QUEIROZ, José Henrique Maciel de; LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. Regularização fundiária de interesse social: a etapa de registro de imóveis no município de São Miguel/RN. *Caderno de Pesquisa, Ciência e Inovação*, Campina Grande, v. 2, n. 1, p. 35-41, 2019.

SOTO, Hernando de. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Nova Iorque (Estados Unidos): Basic Books, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5571. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13526105&prclID=5255150#>>. Acesso em 20/04/2020.

_____. ADI 5787. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=685443679&prclID=5277531#>>. Acesso em 20/04/2020.

_____. ADI 5883. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=713437471&prclID=5342200#>>. Acesso em 20/04/2020.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013. p. 17-37.

VAZ, Victor Hugo Fallé Moreira. A regularização fundiária urbana como concretização do direito fundamental à habitação. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Porto, Porto (Portugal), 2019.

4.2. LIMITES PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Cledir da Conceição Lopes: Professor de Geografia na Rede Pública Estadual e Municipal. Secretário Adjunto da Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária, no Município de Rio Grande-RS. Doutorando no Programa de Pós Graduação em Geografia, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Introdução

As reflexões aqui apresentadas fazem parte da pesquisa de doutorado em desenvolvimento pelo Programa de Pós Graduação em Geografia, da Universidade Estadual de Campinas, intitulada previamente *“A política de regularização fundiária de interesse social no município de Rio Grande-RS: produção e reprodução do espaço urbano”*.

Estão atreladas também, ao trabalho cotidiano que desenvolvo na Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF), onde é possível observar, as problemáticas afeitas à política de regulação da terra urbana, sobretudo, a regularização fundiária de assentamentos consolidados, ocupados predominantemente por trabalhadores de baixos salários⁵².

O objetivo central deste artigo é demonstrar que apesar de fundamental, a política de regularização fundiária de interesse social, não é o instrumento ideal para a concretização do direito à cidade, visto que, muitos são os entraves, desde dificuldades técnicas, legislativas e jurídicas, à desestruturação administrativa e questões ideológicas que transformam tal política em um caminho inacabável.

Para tanto o texto foi dividido em quatro partes, na primeira apresentamos um breve panorama sobre a produção do espaço urbano e a irregularidade fundiária no município de Rio Grande-RS, na segunda, discutimos a construção da legislação federal de regularização fundiária e as ações do movimento de Reforma Urbana, na terceira, visualizamos a estruturação da política e os agentes sociais envolvidos e na quarta parte, debatemos as barreiras, dificuldades e os limites para a concretização do direito à cidade, por meio de uma determinada política pública.

Produção do espaço urbano e irregularidade fundiária no município de Rio Grande-RS

O município de Rio Grande está localizado no sul do Rio Grande do Sul, conforme a Figura 1.

⁵² Neste artigo utilizarei a definição, trabalhadores de baixos salários, para me referir aos moradores dos assentamentos em processo de regularização fundiária. Os levantamentos socioeconômicos decorrentes dos processos de regularização demonstraram que, em sua maioria, esses moradores possuem renda até dois salários mínimos, exercem diferentes funções ou estão desempregados, portanto dependem, exclusivamente, das suas forças de trabalho para reproduzir as condições materiais de existência.

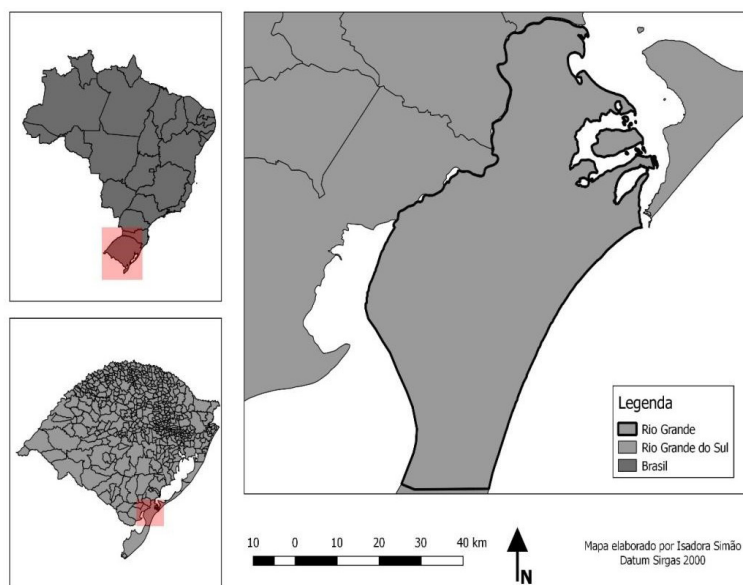


Figura 1 - Localização do município de Rio Grande - RS

FORNTE: Datum Sirgas 2000, elaborada por Isadora Simão. Técnica em Geoprocessamento

A produção do espaço urbano do município, desde a primeira metade do século XIX, foi impulsionada pelas atividades portuárias/comerciais e industriais. Além dos fatores econômicos, o Estado sempre foi um atuante agente na produção e reprodução do espaço urbano. Ao longo do tempo, muitas foram as intervenções relacionadas aos diferentes interesses estatais, tais como: instalação de bases militares, instalação de órgãos da administração pública e reservas de terras para a expansão de atividades portuárias e industriais.

O resultado foi uma quantidade expressiva de terras urbanas de propriedade pública. Por exemplo, o Censo IBGE 2010 contabilizou um total de 81.478 domicílios no município de Rio Grande-RS, desses 8,4% são de propriedades da União, ou seja, 6.861 domicílios, entre casas, apartamentos e terrenos de propriedade desse ente federal, localizados no município de Rio Grande⁵³.

Outra característica marcante, do espaço urbano municipal é o significativo crescimento horizontal, atrelado à formação de vazios urbanos de propriedade pública e privada, onde ocorreram diversas ocupações e a consolidação de diferentes tipos de irregularidades fundiárias.

Não existem dados precisos sobre a totalidade da irregularidade fundiária no município de Rio Grande-RS⁵⁴; entretanto, por ser uma cidade portuária e industrial, que atraiu desde o fim do século XIX significativos contingentes de trabalhadores, bem como, o fato de que o mercado imobiliário sempre foi inacessível aos trabalhadores de baixos salários e que as políticas públicas de habitação ainda não são abrangentes, podemos afirmar, que a ocupação de terras e a compra de lotes em loteamentos irregulares são significativas no município, uma vez que vários assentamentos foram produzidos por estas práticas espaciais.

A Tabela 1 contém a síntese dos dados dos assentamentos, e informações referentes aos processos de regularização fundiária do município.

53 FONTE: Cadastro de Imóveis da Secretaria de Patrimônio da União-RS.

54 Os dados apresentados, neste trabalho, referem-se ao número total de assentamentos e lotes em processo de regularização fundiária.

Tabela 1 – Assentamentos em processo de regularização fundiária

	Tipologia da irregularidade	Década de início da formação	Programa	Início RF	Lotes	Etapa Atual da RF (março de 2020)
Barra	Ocupação de terra pública de propriedade da União	1920	PDMI Papel Passado	2012 2013	1007	Abertura das matrículas <u>do lotes</u> , no Cartório de Registro de Imóveis
Castelo Branco II	Ocupação de loteamento em terra de propriedade do Município	1990	Programa Municipal de Regularização Fundiária	1999	500	Transferência de títulos aos moradores
Cidade de Águeda	Ocupação de terra pública de propriedade do Município	1990	Programa Municipal de Regularização Fundiária	2013	160	Transferência de títulos aos moradores
D. Bosquinho	Ocupação de terra pública de propriedade do Município e parte em terra privada	1990	Programa Municipal de Regularização Fundiária	2019	60	Averbação do Auto de Demarcação Urbanística
Getúlio Vargas – BGV	Ocupação de terra pública de propriedade da União	1920	PAC - Intervenção em Favelas	2012	2.039	Em análise projeto urbanístico de regularização fundiária
Hidráulica	Ocupação de terra pública de propriedade do Estado do RS	1990	Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado (PDMI)	2012	233	Atualização do projeto urbanístico de regularização fundiária
Humaitá	Ocupação de terra pública de propriedade do Município	1980	Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado (PDMI)	2012	155	Atualização do projeto urbanístico de regularização fundiária
Profilurb I	Loteamento irregular em terra de propriedade do Município	1980	PDMI Papel Passado	2012 2013	398	Abertura das matrículas <u>do lotes</u> , no Cartório de Registro de Imóveis
Humaitá	Ocupação de terra pública de propriedade do Município	1980	Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado (PDMI)	2012	155	Atualização do projeto urbanístico de regularização fundiária
Profilurb I	Loteamento irregular em terra de propriedade do Município	1980	PDMI Papel Passado	2012 2013	398	Abertura das matrículas <u>do lotes</u> , no Cartório de Registro de Imóveis
Profilurb II	Loteamento irregular em terra de propriedade do Município	1980	PDMI Papel Passado	2012 2013	317	Abertura das matrículas <u>do lotes</u> , no Cartório de Registro de Imóveis
Querência	Ocupação de terra pública de propriedade da União	1980	PDMI Papel Passado	2012 2013	1.800	Abertura das matrículas <u>do lotes</u> , no Cartório de Registro de Imóveis

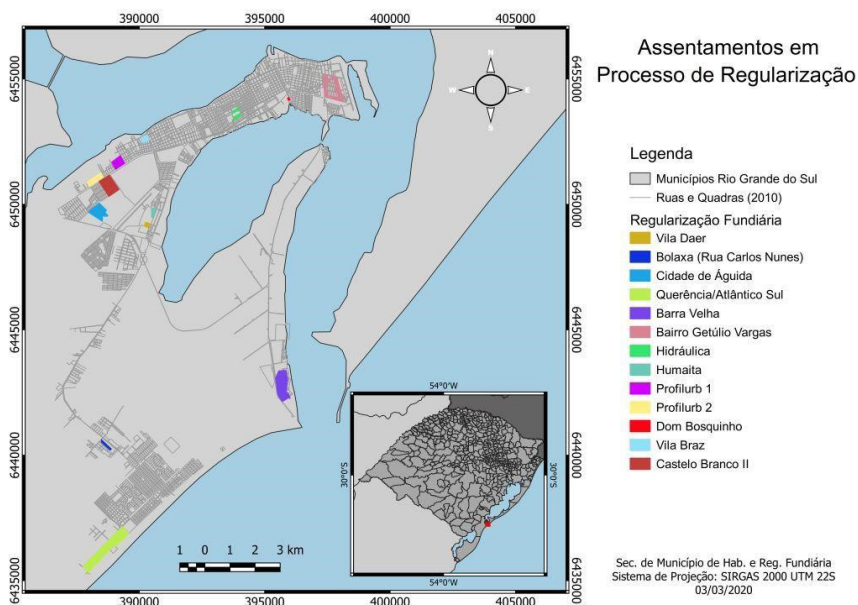
Rua Carlos Nunes – Bolaxa	Loteamento irregular em terra de propriedade privada	1980/90	Programa Municipal de Regularização Fundiária	2019	80	Averbação do Auto de Demarcação Urbanística
Vila Braz	Loteamento irregular em terra de propriedade privada	1970	Programa Municipal de Regularização Fundiária	2019	200	Averbação do Auto de Demarcação Urbanística
Vila DAER	Ocupação em terra pública de propriedade do Município	1990	Programa Municipal de Regularização Fundiária	2019	60	Averbação do Auto de Demarcação Urbanística
Vila Militar	Ocupação em terra pública de propriedade da União	1970	Programa Municipal de Regularização Fundiária	2018	24	Averbação do Auto de Demarcação Urbanística
Totais	14 Assentamentos	9 Ocupações				
		4 Loteamentos irregulares				
	4 Programas	7.033 Lotes				

FONTE: Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária. Elaborada pelo autor

Estão sendo regularizados, atualmente, no município de Rio Grande, mais de 7.000 lotes, distribuídos em 14 assentamentos com diferentes tipologias de irregularidade fundiária, tais como, ocupações de terras públicas da União, do Estado e do Município, ocupações de terras privadas e loteamentos irregulares públicos e privados.

Existem quatro principais fontes de financiamento, duas relacionadas aos programas federais, PAC Urbanização em Favelas e Programa Papel Passado; e duas atreladas aos programas municipais, o Programa de Desenvolvimento Municipal Integrado, que envolve recursos derivados de empréstimo com uma instituição internacional e o Programa Municipal de Regularização Fundiária, por onde as regularizações são operacionalizadas com recursos próprios da Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária.

A Figura 2 apresenta a distribuição espacial dos assentamentos, em processo de regularização no espaço urbano do município de Rio Grande-RS.



FONTE: Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária. Elaborada por Ítalo Seilhe, graduando do curso de Geografia Bacharelado.

Sec. de Município de Hab. e Reg. Fundiária
Sistema de Projeção: SIRGAS 2000 UTM 22S
03/03/2020

Em termos gerais, os assentamentos que estão sendo regularizados são ocupados principalmente por trabalhadores de baixos salários. Desses assentamentos, oito estão localizados na zona oeste do município, considerada uma área de grande vulnerabilidade econômica e precariedade urbana, totalizando 1.790 lotes. Destacamos também, o assentamento Getúlio Vargas, com 2.039 lotes, localizado no extremo leste e a Barra Velha, com 1.007 lotes, localizada no sul da península, ambos começaram a se formar na década de 1920 e são considerados, as primeiras ocupações de terra do município de Rio Grande-RS, formadas a partir de estratégias de resistência dos trabalhadores, frente à necessidade de buscar um espaço para a moradia.

Portanto, a partir da segunda década do século XX, as ocupações e os loteamentos irregulares marcaram a produção e a reprodução do espaço urbano do município de Rio Grande-RS, colocando a classe trabalhadora na precariedade habitacional e urbana. As ocupações e os loteamentos irregulares constituíram-se, praticamente, como as únicas alternativas de moradia para os trabalhadores de baixos salários, visto que o preço da terra sempre foi inacessível para esta fração de classe e as políticas públicas habitacionais de interesse social, não lograram êxito, em função de estarem sempre, atreladas a produção de novas unidades e não à regulamentação da permanência nas terras ocupadas.

A produção do espaço urbano a partir da dinâmica das ocupações e dos loteamentos irregulares é marcada pela autoconstrução, ou seja, um determinado espaço da cidade sem qualquer infraestrutura é ocupado; os moradores constroem as casas, produzem o espaço e resistem por muitos anos à precariedade habitacional e urbana. A resolução do problema habitacional antecede a produção formal da cidade, os moradores chegam antes da infraestrutura e a necessidade de moradia precede a legalidade fundiária.

Após anos de resistência contra a possibilidade do despejo forçado, pressionado pela luta e organização dos moradores, o poder público, instala alguns serviços e equipamentos básicos, geralmente, energia elétrica, água potável, escolas e unidade básica de saúde. Entretanto, permanecem as precariedades, especialmente, em relação ao saneamento, pavimentação e transporte público.

Neste cenário, ocorre uma apropriação expressiva do espaço urbano, que vai além da necessidade material de moradia. A conquista do espaço através da ocupação consolidada, reflete uma estratégia de resistência e a construção de uma cidadania insurgente (HOLSTON, 2013), atrelada a luta cotidiana pelo direito de morar e viver a cidade.

Essa experiência também gerou uma nova cidadania urbana entre os moradores, baseada em três processos centrais. O primeiro criou uma nova esfera pública alternativa de participação da qual eles exigiram suas necessidades em termos de direitos – direitos de cidadãos que contemplavam suas práticas urbanas e constituíam uma agenda de cidadanias; o segundo forneceu uma nova compreensão da fundamentação destes direitos e de sua dignidade como portadores de direitos; e o terceiro transformou a relação entre Estado e cidadão, gerando novos arcaibouços legais, instituições participativas e práticas

de tomada de decisão. (HOLSTON, 2013, p. 304).

Logo, a regularização fundiária de um lote urbano, além de significar um processo de legalização da terra, caracteriza-se por uma conquista de cidadania e de direitos, atravessa a esfera material e objetiva do registro cartorial, perpassando a esfera simbólica e subjetiva, chegando ao nível da luta de classes e da disputa por poder político, representando uma dinâmica de resistência e conquista da moradia e da cidade. No entanto, o reconhecimento jurídico das ocupações e dos loteamentos irregulares, somente é concretizado com a titulação cartorial da posse.

O movimento de Reforma Urbana e a construção da legislação federal

A política de regularização fundiária de interesse social foi uma conquista da sociedade civil organizada, especialmente do movimento de Reforma Urbana, formado por movimentos sociais de luta pela moradia, associações de moradores, setores da academia, funcionários públicos e políticos progressistas; a partir do fim da década de 1970, no bojo do processo de democratização, reorganizou-se pelo direito e pela liberdade política de reivindicar à cidade e à moradia.

Segundo Brunett (2009) um dos princípios básicos deste movimento, foi a regularização fundiária de interesse social. Para o autor, a regularização fundiária é entendida como a regulamentação jurídica e urbanística da posse, produto de uma longa luta pelo reconhecimento do processo de ocupação de terras para a moradia, que culminou na construção de importantes instrumentos urbanísticos de legitimação da posse e na disponibilização de recursos públicos, para a regularização jurídica e urbana de ocupações consolidadas.

(...) a necessidade da criação de novos mecanismos legais que possibilitassem a regularização da posse aos moradores e a disponibilidade de recursos públicos, necessários para urbanização e programas habitacionais, passa a ser uma das questões prioritárias nas reivindicações da Reforma Urbana de 88, pois representa a afirmação do direito de propriedade conquistado pelas ocupações urbanas e a preservação de seus laços sociais e econômicos com o território. (BRUNETT, 2009, p. 41).

Na esfera constitucional, a maior conquista do movimento de Reforma Urbana foi a promulgação dos Artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 e a posterior regulamentação destes artigos, em 2001, no Estatuto da Cidade, lei federal 10.257 e na Medida Provisória 2.220. O Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para o planejamento urbano, como a função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e a regularização fundiária de interesse social. A Medida Provisória 2.220 regulamentou a transferência de

título de concessão de uso em terras públicas.

Em 2009, foi homologada a lei federal 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O capítulo III sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos trouxe nova formatação aos instrumentos urbanísticos, transformando as diretrizes do Estatuto da Cidade em ferramentas de planejamento urbano, tornando a condução dos processos de regularização fundiária, aplicáveis e compatíveis com a realidade das cidades brasileiras.

A partir desta legislação federal os municípios conseguiram operar as regularizações fundiárias de interesse social com mais segurança jurídica e urbanística, visto que o aparato instrumental da lei 11.977/09 era, ao mesmo tempo, autoaplicável e flexível, pois permitia aos municípios a produção de legislações para adequar regimes urbanísticos e definir as estratégias de transferência de títulos e concessões.

Ademais, tal legislação reconhecia os preceitos fundamentais do Estatuto da Cidade, como a função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e a moradia enquanto um direito social, constitucionalmente estabelecido.

No entanto, em 22 de dezembro de 2016 o governo federal editou a Medida Provisória 759, posteriormente, promulgada, lei federal 13.465 em 11 de julho de 2017. Esta lei revogou todo o Capítulo III da 11.977/09, significando um verdadeiro retrocesso nas conquistas das últimas décadas do movimento de Reforma Urbana, principalmente, no que tange à função social da propriedade e ao direito à moradia e à cidade. A lei ampliou de forma inusitada, a regularização fundiária de interesse específico e praticamente, extinguiu questões importantes para a regularização fundiária de interesse social.

Desta forma, rompeu com vários regimes jurídicos e urbanísticos que estavam em vias de consolidação nas políticas de regularização fundiária de interesse social. O que preocupa neste novo marco regulatório, não é tanto a forma de aplicar a regularização fundiária de interesse social, agora rebatizada de REURB-S⁵⁵. Os mecanismos operacionais continuam, praticamente os mesmos em relação a lei anterior, trazendo inclusive algumas inovações como a emissão de Certidão de Regularização Fundiária, que em tese, facilita a transferência de títulos⁵⁶.

O problema está na concepção desta nova lei, a política de regularização fundiária foi transformada em um instrumento atrativo para a incorporação imobiliária, ou seja, aproximou consideravelmente, a conquista do direito à moradia, consolidado pelo valor de uso da posse da terra, aos interesses do mercado imobiliário. Por conseguinte, ocorreu uma ruptura na política fundiária urbana, a saber, a conversão do direito à moradia e à cidade dos trabalhadores de baixos salários, em mercadoria a ser incorporada rapidamente pelo mercado imobiliário.

55 Lei 13465/2017. Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

56 Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

Este processo beneficiará posseiros que não utilizam a terra urbana para a moradia, igualmente aqueles que concentram terrenos e residências com finalidades especulativas, desta maneira, o valor de troca da mercadoria propriedade privada da terra se sobrepõe ao valor de uso da posse apropriada como moradia.

Em suma, o atual marco regulatório da política federal de regularização fundiária urbana, prioriza a entrega do título de propriedade, assumindo o risco de torna-se, um mecanismo de concentração de terras e de predomínio do poder absoluto da propriedade privada, muito propício aos interesses do mercado imobiliário, e totalmente contrário ao movimento de Reforma Urbana, que desde a década de 1970 vinha construindo um avançado arcabouço legislativo, em torno do direito à moradia e da cidade, da função social da propriedade e da regularização fundiária de interesse social.

Estrutura e agentes da política

Para os fins deste artigo, denominaremos de Estado, o conjunto do poder público, representado por esferas governamentais como o governo federal e o governo municipal e por esferas administrativas como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal. Essas instituições atuam diretamente no gerenciamento de programas e na condução da política de regularização fundiária de interesse social, com níveis de ação definidos e com relações, ao mesmo tempo, consoantes e contraditórias.

As associações de moradores são as entidades que representam os moradores dos assentamentos na política de regularização fundiária, bem como, na busca por melhorias em infraestruturas urbanas como pavimentação e saneamento.

Os movimentos sociais urbanos são aqueles segmentos que organizam a luta pelo direito à moradia e pela função social da propriedade, formando quadros de militantes, agindo institucionalmente ou subvertendo as normas do Estado capitalista.

As ações sociais desses agentes conduzem a política de regularização fundiária de interesse social, visto que são formuladas na estrutura estatal, envolvendo diferentes níveis governamentais e administrativos, e também fora da estrutura estatal quando pleiteadas por agentes da sociedade civil.

O fenômeno político, no capitalismo, não se limita ao Estado, mas nele se condensa. O Estado é o núcleo material da forma política capitalista. O governo é o núcleo poderoso e dirigente do Estado e a administração pública é seu corpo burocrático. Governo e administração são organismos da política estatal. Nesse agrupamento, todas as instituições políticas costumam ser imediatamente consideradas fenômenos devidos apenas à sua derivação do Estado, como se surgissem de um auto desdobramento ou de uma vontade criadora estatal. Se essa derivação das instituições políticas em face do Estado é possível num plano imediato, ela só pode ser entendida numa complexa, variável e

contraditória dinâmica das próprias instituições e do Estado com reprodução econômica capitalista e suas formas sociais fundantes. A forma política, derivada das formas econômicas do capitalismo, gera as instituições políticas, no capitalismo, operam sua dinâmica sob a coerção da forma política e das formas sociais do capital. (MASCARO, 2013, p. 38).

Neste sentido, a política pública se realiza com a condução do Estado e com a participação de outros agentes. O Estado, na esfera federal, é responsável pela distribuição de recursos, pela produção de diretrizes e leis regulatórias, e na esfera municipal, é responsável pela aplicação dos recursos, pela condução do trabalho propriamente dito e pela elaboração de leis e regimes urbanísticos específicos.

Os moradores dos assentamentos, os integrantes de movimentos sociais e as associações de moradores são também, agentes da política de regularização fundiária de interesse social, bem como agentes produtores do espaço urbano, visto que produzem práticas espaciais como as ocupações, que se materializam nos espaços da cidade.

A política federal de regularização fundiária de interesse social começou a ser organizada, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades. No mesmo ano foi elaborado o Programa Papel Passado, com o objetivo de distribuir recursos do Orçamento Geral da União (OGU), diminuir obstáculos administrativos e jurídicos e colocar terras da União a disposição de projetos de regularização fundiária.

O programa funcionou através do lançamento de editais públicos, com o objetivo de selecionar projetos dos municípios e dos estados; após a seleção realizada pelo Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal tornava-se o agente fiscalizador dos trabalhos e dos recursos destinados a efetivação dos projetos. Com a extinção do Ministério das Cidades em 2019, os programas e os recursos federais que já vinham minguando, foram enterados de vez; e, atualmente, não há uma política federal, que apresente diretrizes e fontes de financiamento para os projetos de regularização fundiária no urbano.

Na esfera municipal, tomando como exemplo o município de Rio Grande-RS, a estrutura estatal referente a política de regularização fundiária de interesse social se reformulou a partir de 2013. O município tem uma secretaria que trata diretamente das ações de regularização fundiária, a Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF).

Tal secretaria produz mapeamentos, projetos e aplica as ações de regulação de assentamentos irregulares, no entanto, depende de outras estruturas municipais para dar continuidade aos projetos, atuam diretamente, a Secretaria de Município de Coordenação e Planejamento (SMCP), responsável pela aprovação dos projetos urbanísticos, a Secretaria de Município de Meio Ambiente (SMMA), com a competência de analisar as questões de cunho ambiental e a Procuradoria Geral do Município (PGM), que trabalha no aporte jurídico nas ações de regularização fundiária.

Outras estruturas públicas, também têm papel importante, na política municipal de

regularização fundiária, como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), visto que muitos dos assentamentos irregulares se encontram sobre áreas de propriedade pública da União, e o Cartório de Registro de Imóveis, uma vez que, um processo de regularização somente se finaliza com o registro cartorial da posse.

Para agilizar e tentar romper a estrutura fragmentada da política de regularização fundiária de interesse social, o município criou um Grupo de Trabalho Institucional (GTI), que reúne os agentes da esfera pública, este grupo é pautado conforme as demandas da Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária.

A estrutura estatal da política de regularização fundiária é composta, portanto por instituições, federais e municipais, políticas e administrativas, bem como por instituições atreladas ao judiciário, como os cartórios. De toda forma, a estrutura das ações de tal política se realiza num campo burocrático, uma vez que a burocracia é inerente ao Estado capitalista.

O caráter burocrático desta estrutura, por onde se realizam as ações do poder público, num esquema de mecanismos políticos e jurídicos, deixa inexpressivo espaço para os demais agentes da regularização fundiária, como as associações de moradores e os movimentos sociais. Embora a burocracia estatal não esteja deslocada das relações sociais que compõem a sociedade capitalista, neste cenário, prevalece os interesses e os conflitos entre os agentes do Estado, que definem as ações da política em aparelhos, praticamente, exclusivos da administração pública.

O resultado foi o surgimento de instâncias e mecanismos de gestão democrática “de faz de conta”, que se resumem à reuniões informativas, que permitem a participação dos moradores, das associações e dos movimentos sociais, no plano do debate, mas nunca no plano das decisões e da operacionalização da política, essa se mantém monopólio dos agentes do poder público.

Os limites para a concretização do direito à cidade

Apontaremos de forma sucinta, os limites da política de regularização fundiária de interesse social no urbano, que interferem na concretização do direito à cidade dos trabalhadores de baixos salários. Considerando o objetivo deste artigo, os limites foram classificados nos seguintes itens: a) o marco regulatório federal; b) a estrutura da política municipal e c) o poder absoluto da propriedade privada da terra no Estado e na sociedade civil.

O marco regulatório federal foi construído a partir de 1988 com a participação ativa do movimento de Reforma Urbana, marcado por um arcabouço legislativo avançado, no que tange aos procedimentos a serem aplicados nos projetos de regularização fundiária de interesse social. Tais procedimentos foram desenhados, considerando a função social da propriedade, o valor de uso da moradia e as formas de apropriação do espaço urbano, realizadas pelas ações sociais dos trabalhadores de baixos salários, como as ocupações e a autoconstrução de moradias. No entanto, isso não foi suficiente, visto que a complexidade operacional da regularização fundiária de interesse social tornou os processos morosos e

por vezes, infundáveis.

Após o golpe de 2016, a legislação federal foi abruptamente reconstruída, aparentemente para facilitar os procedimentos desta política pública. Todavia, o que está posto é um processo de desmonte da regularização fundiária pautada no valor de uso da terra, com a construção de mecanismos que proporcionam a incorporação da pauta do direito à moradia e à cidade aos interesses do mercado imobiliário, colocando como objetivo exclusivo da política de regularização fundiária de interesse social, o registro individual da propriedade privada da terra.

Sendo assim, durante o período de 1988-2016, avançou-se em termos legislativos, mas não em relação à operacionalização da política, ou seja, não foi construída uma estrutura “simples” que permitisse a titulação da posse, em benefício dos trabalhadores de baixos salários. Já no período pós 2016, a regularização foi transformada em ferramenta de reprodução de um dos pilares do capitalismo, a saber, a propriedade privada da terra.

Por conseguinte, em nenhum dos dois momentos, tivemos as condições ideais para implantar um marco regulatório federal sobre a política de regularização fundiária de interesse social, que permitisse a titulação da posse pautada no valor de uso da terra urbana, dentro de uma estrutura simplificada de operacionalização.

O que nos possibilita dizer que, as normas jurídicas e a estrutura da política federal de regularização fundiária podem configurar barreiras à conquista do direito à moradia e à cidade para os trabalhadores de baixos salários. Por conseguinte, não estaria na hora de repensar a operacionalização que regulamenta a titulação da posse? Simplificar os processos e as etapas da regularização, mantendo a fundamentação da função social da propriedade e do direito à moradia, deve ser uma tarefa para todos aqueles que defendem a política de regularização fundiária, enquanto um instrumento de democratização das cidades.

Na esfera municipal, podemos citar como exemplos, de fatores limitantes da política de regularização fundiária de interesse social, a estruturação das secretarias e o fluxo dos processos, isso se manifesta na ausência de um planejamento que mapeie e classifique a irregularidade fundiária do município em sua totalidade, bem como, de um expediente de atendimento a partir da classificação dos tipos de irregularidade fundiária.

Outro ponto, passa pela dificuldade de aprovação dos projetos, uma vez que o corpo técnico do município, não compreende o arcabouço legislativo que regulamenta a posse da terra e a autoconstrução de moradia, fatores de apropriação do espaço urbano praticados pelos trabalhadores de baixos salários.

(...) a ausência de uma política de regularização fundiária estruturada é um dos grandes desafios, por que daí toda etapa da regularização fundiária sempre precisou ter um diálogo intenso, profundo, negociado com as instâncias do poder público, para que aquela ação fosse vista como regularização fundiária, que aquela gleba não era um parcelamento do solo novo, que as regras urbanísticas tinham que ser revistas, (...) por que normativamente ela sai da curva dos procedimentos padrões, que são aqueles que estamos todos nós profissionais acostumados e que a gente trás lá da faculdade. A ausência desta

estrutura institucional dentro de Rio Grande dificultou muito as coisas, (...) eles não conseguem enxergar a regularização como um processo, mas a enxergam como tarefas pontuais dentro de uma lógica tradicional e a regularização fundiária sai da curva, então cada passo, cada etapa é uma disputa interna de narrativas, de conceitos, de formas de fazer, de a lei diz isso, a lei diz aquilo e a gente está aí fechando cinco anos disso.⁵⁷

É importante ressaltar, que a superação destes limites operacionais, na estrutura da política municipal de regularização fundiária, é uma questão fundamental para a continuidade dos processos, já que, atualmente, o município de Rio Grande-RS regulariza mais de 7.000 lotes no espaço urbano, logo, somente com um fluxo bem definido de procedimentos é que conseguirá concretizar o direito à moradia e à cidade dos moradores dos assentamentos. O desenvolvimento desse fluxo e desses procedimentos pode também servir, de orientação a outros municípios, que estão construindo uma política de regularização fundiária.

O poder absoluto da propriedade privada da terra no Estado e na sociedade civil se manifesta de diferentes formas, e pode ser evidenciado tanto na política como nas ações não institucionais. O pressuposto é de que a propriedade da terra no Brasil é um mecanismo de reprodução das desigualdades socioespaciais e que a apropriação privada deste bem foi marcada pelo discurso e pelo ordenamento jurídico da mercadoria, que deve ser adquirida através da compra. Qualquer forma de apropriação da terra que desvie deste formato é considerada ilegítima, principalmente pela elite que detém o monopólio dos aparelhos ideológicos do Estado.

Desde os primórdios da formação do Brasil como nação, a propriedade da terra é um dos elementos da desigualdade social. Em que pesem que todos os Estados nacionais atuam para administrar diferenças sociais, entre as quais as regras e normas da propriedade, no Brasil, a garantia da propriedade privada tem sido mais recorrente. (RODRIGUES, 2014, p. 4).

No Brasil, o registro cartorial da terra garante a segurança jurídica da propriedade privada e pública, os Cartórios de Registro de Imóveis são as instituições responsáveis por esta tarefa, e historicamente foram montados para registrar a propriedade de grupos sociais economicamente dominantes, que em tese, adquiriram suas terras no mercado imobiliário, mediante contratos de compra e venda.

Como o resultado da política de regularização fundiária de interesse social é a titulação da posse da terra para os trabalhadores de baixos salários, que ocupam parcelas do espaço urbano, enquanto estratégia de resistência frente às contradições que impedem a

57 Trecho de entrevista realizada em 24 de julho de 2019, com assessora técnica do Programa Papel Passado, no município de Rio Grande-RS.

realização do direito social à moradia, o registro cartorial da posse é processado perante uma atmosfera de conflitos e resistências por parte das instituições registradoras.

Mesmo depois do desenvolvimento de aparatos legislativos e jurídicos que reconhecem a titulação da posse da terra aos trabalhadores, os Cartórios de Registro de Imóveis têm ampla dificuldade em aceitar a titulação da posse, decorrente da apropriação da terra através de práticas sociais como as ocupações.

É um processo que não é complexo por que ele tem previsão legal, ele tem instrumentos, mecanismo, tem vontade política, mas só isso não faz regularização fundiária, nós vamos demorar muito ainda pra fazer regularização fundiária, por que é um problema estrutural, a regularização fundiária de interesse social não é feita para essas pessoas, não é pra eles que serve a regularização fundiária. Então, por que isso? Por que eles não devem fazer parte da cidade, isso é muito claro e com o golpe de 2016 ficou mais claro ainda, (...) a cidade não é pra eles, por que por trás de tudo isso, desse aparato público e de mercado, tem o contrato social que diz que cidadão é o branco, heterossexual, homem, proprietário que adquiriu riqueza. Tem alguém de interesse social? Não tem. Então não é pra eles, o que nós estamos fazendo é tentar colocar dentro desse contrato social um monte de gente (...). Quando o Cartório diz assim, eu preciso olhar de novo o documento, tem que me trazer pra olhar, ele está dizendo pra nós: por que vocês querem fazer isso se não é pra eles? A cidade não é pra eles.⁵⁸

Outro argumento importante, em torno desta questão, é o caráter classista do Estado capitalista, relacionado à reprodução do poder absoluto da propriedade privada da terra. Por ser uma política pública e por estar estruturada sobre os pilares do Estado capitalista, a regularização fundiária de interesse social é um mecanismo de reprodução dos interesses das classes dominantes e de fragmentação das classes dominadas, sobretudo dos trabalhadores de baixos salários. É prematuro afirmar, que ao registrar a posse terra, enquanto resultado final da política de regularização fundiária de interesse social, o Estado capitalista de forma objetiva e planejada se proponha obter este resultado, mas vejamos:

Em seu primeiro trabalho, Poulantzas vê o Estado como sendo autônomo da sociedade civil devido a necessidade de isolar os trabalhadores da consciência de classe, desenvolvida na sociedade civil. O Estado é autônomo, no sentido de que, embora caracterizado pela liderança da classe hegemônica, não representa diretamente os interesses econômicos das classes dominantes mas seus interesses políticos; é o centro do poder político das classes dominantes, na medida que

58 Trecho de entrevista realizada em 24 de julho de 2019, com assessor jurídico do Programa Papel Passado, no município de Rio Grande-RS.

é o agente organizador de sua luta política. O Estado funciona afim de organizar as classes dominantes e reduzir a concorrência entre elas, enquanto aumenta a competição entre as classes dominadas isolando cada um de seus membros em seu espaço individual, mas mantendo sua legitimidade aos olhos das classes dominadas, afirmando ser uma força unificadora e representativa dos interesses do povo. (CARNOY, 1990, p. 135).

A política de regularização fundiária estaria no espectro desta função do Estado capitalista? O acesso desigual a propriedade privada da terra, é uma característica marcante da sociedade capitalista, sobretudo no Brasil; portanto, a luta pelo direito à moradia é uma forma de eliminar ou diluir um aspecto da desigualdade material entre as classes sociais.

Contudo, quando o Estado atende as reivindicações da classe trabalhadora, elaborando legislações, programas e políticas que visam regularizar a posse da terra dos trabalhadores, este direito somente se concretizará com a entrega para cada morador de um título de propriedade, por exemplo, uma concessão, aforamento ou doação; todavia, ao fim, o Estado emitirá um título individualizado, decorrente de um projeto de parcelamento do solo.

Logo, se a luta pela moradia é uma ação coletiva da classe trabalhadora em busca de um direito constitucionalmente estabelecido, após a transformação da posse em título individual de propriedade privada, o resultado jurídico e político será a fragmentação da classe trabalhadora. O Estado capitalista, então, ao estender um direito, introduz um mecanismo que divide a classe trabalhadora, mecanismo este, especialmente importante para as classes sociais dominantes se manterem hegemônicas. Poulantzas (1971) desvendou esta estrutura, ao afirmar que, faz parte das funções do Estado capitalista classista, satisfazer alguns interesses econômicos das classes dominadas, sem, no entanto, diminuir o poder político das classes dominantes.

Por este prisma não há, portanto, um equilíbrio de forças entre as classes sociais, a partir da realização do direito à moradia pelos trabalhadores de baixos salários, mas sim uma incorporação aos valores da classe dominante, a partir da transformação dos trabalhadores em pequenos proprietários privados de parcelas do espaço urbano.

Em suma, a contradição se estabelece da seguinte forma: o direito à moradia e à cidade realizado através da política de regularização fundiária de interesse social no urbano é uma conquista da classe trabalhadora, pois na vida cotidiana esse direito se materializa enquanto poder, uma vez que tal fração de classe deixa de conviver com a insegurança jurídica da posse. Entretanto, por resultar de uma política pública, formatada pelo Estado capitalista classista, ela individualiza a classe trabalhadora, fragmentando seus interesses, ao reproduzir o poder absoluto da propriedade privada da terra, fundamental para os incorporadores imobiliários, grandes proprietários de terra, industriais e rentistas, manterem-se como classe social hegemônica.

Considerações Finais

A partir dos argumentos aqui apresentados, podemos dizer que, a política de regularização fundiária de interesse social não está formatada de maneira adequada, para a fração de classe dos trabalhadores de baixos salários, concretizarem o direito à moradia e à cidade.

Muitos são os entraves que tornam os processos de regularização fundiária no urbano, intermináveis e repletos de contradições. O marco regulatório federal e a estrutura municipal analisada devem ser reformulados e é preciso elaborar alternativas ao poder absoluto da propriedade privada da terra.

Sobre este último aspecto, deve-se acrescentar que, a regularização fundiária de interesse social é produto de uma política pública, assim sendo não podemos esperar uma ação insurgente por parte do Estado, que é capitalista e classista, não será este agente que construirá uma contraproposta ao poder absoluto da propriedade da terra, seja ela, pública ou privada.

No entanto, cabe ressaltar, que a política de regularização fundiária de interesse social, é extremamente importante e fundamental para dirimir as desigualdades socioespaciais, sobretudo, quando aplicada em benefício de trabalhadores que se encontram na iminência de um despejo forçado, bem como para aqueles que vivem em ocupações consolidadas, que investiram, ao longo da vida, recursos e energias na construção de suas moradias e na luta pela apropriação do espaço urbano.

Contudo, a política de regularização fundiária de interesse social, não é uma ação anticapitalista e nem poderia ser. Logo, se almejamos outra sociedade possível, sem a reprodução de desigualdades entre as classes sociais, é necessário pensar outras formas de apropriação do espaço urbano, não pautadas e nem mediadas pelo poder absoluto da propriedade privada da terra, impregnado tanto no Estado como na sociedade civil, e isso não virá através de políticas públicas, somente agentes sociais que atuam fora das instituições e que mantêm outras formas de relação com a terra e com a natureza, podem apresentar um caminho possível.

Referências Bibliográficas

BRUNETT, Carlos Frederico Lago. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís-MA, 2009, p. 41.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Papirus. Campinas, 1990, p. 135.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. Hucitec. São Paulo, 1980.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Companhia das Letras. São Paulo, 2013, p. 304.

JARAMILLO GONZÁLES, Samuel. Hacia una teoría de la renta Del suelo urbano. Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Centauro. 2001.

MASCARO, Alysso Leandro. Estado e forma política. Ed. Boitempo. São Paulo, 2013, p.38.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Portucalense Editora. Porto, 1971.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Propriedade fundiária urbana e controle socioespacial urbano. XIII Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 2014, p. 4.

_____. Regularização fundiária de interesse social como possibilidade de realização do direito à cidade. XIV Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e ação direta. Cidades: Revista Científica. Presidente Prudente

4.3. O PAPEL DA JUDICIALIZAÇÃO E DOS ESPAÇOS DE CONCILIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: APROXIMANDO AS EXPERIÊNCIAS DA VILA UNIÃO E DA VILA BOA ESPERANÇA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS

Franciele Bonoldi: Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialista em Política e Planejamento Urbano pelo Instituto de Política e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e estudante de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e-mail: franciele.bonoldi@hotmail.com.

Pedro Porto dos Santos: Bacharel em Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), estudante de especialização em Política e Planejamento Urbano pelo Instituto de Política e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e-mail: dossantos.ped@gmail.com.

1.Introdução

Segundo Luís Roberto Barroso (2010), “judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.” Exemplos de transferências de poder dizem respeito aos processos de judicialização das questões urbanas – expressão que designa uma concentração na esfera jurídica das possibilidades decisórias acerca dos conflitos fundiários urbanos.

À luz do fenômeno da judicialização e dos esforços em torno de compreender os seus efeitos no âmbito dos conflitos fundiários, este artigo propõe uma análise da atuação dos chamados Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, nomeadamente Cejusc - vinculado à justiça estadual – e Cejuscon - vinculado à justiça federal - nos seus ofícios de mediar conflitos fundiários urbanos na cidade de Porto Alegre. Este trabalho se justifica pela importância de elucidar os limites que o Judiciário impõe à resolução de conflitos, tendo como horizonte compreender de que maneira a mediação, quando parte do corpo e do sistema jurídico, falha em proporcionar espaços adequados à resolução de conflitos na perspectiva dos seus agentes.

Quanto à metodologia, trata-se de uma aproximação de dois casos que utiliza (1) métodos qualitativos de coleta e análise de dados a partir da documentação do histórico processual e (2) revisão de literatura bibliográfica do campo da judicialização das questões urbanas e (3) documentação e sistematização de experiências nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos.

À guisa de estruturação, o artigo traz uma breve discussão teórica a partir de conceitos acerca da judicialização, apropriando-se criticamente do tema. Em seguida, aborda

a experiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania em Porto Alegre e apresenta os casos da Vila União e da Vila Boa Esperança a partir do seu histórico processual e dos atores envolvidos ao longo do tempo. Por último, aponta os efeitos observados a partir da análise da experiência de mediação da Vila União no Cejusc e da Vila Boa Esperança no Cejuscon, buscando contribuir à construção crítica acerca do ativismo judicial e da mediação enquanto alternativa frente ao aprofundamento da judicialização da política.

2. A judicialização das questões urbanas

Inicialmente, importante pontuar, entendemos a judicialização como o processo de priorização da busca de soluções para conflitos sociais através do Judiciário, em detrimento da intervenção dos poderes Executivo e Legislativo (KONZEN;CAFRUNE, 2016). No campo das lutas urbanas, este processo tem se intensificado desde a redemocratização, além de outros motivos, em função do avanço da regulação urbanística e ambiental e do crescimento da defesa dos direitos de propriedade, que, com o pano de fundo brasileiro de acesso desigual ao direito ao solo, tem incentivado o aprofundamento de conflitos urbano-ambientais.

O cenário brasileiro, de acordo com o Relatório de Déficit Habitacional de 2018 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018), baseado nas informações recolhidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em sua PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), possui um déficit habitacional que chegou, em 2015, a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,772 milhões correspondem a áreas urbanas, representando um déficit habitacional de 9,3%. Importante ressaltar, também, que, de acordo com os mesmos relatórios, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais.

Especificamente quanto à região metropolitana de Porto Alegre, pertencente à região e ao Estado com menores percentuais de déficit habitacional do país (Região Sul 7% e Rio Grande do Sul 5,8%, respectivamente), o déficit habitacional foi calculado em 96.614 domicílios, representando um déficit relativo de 6,3%. Já os imóveis vagos foram contabilizados como 158.813, a maioria dos quais localizados em áreas urbanas.

Em síntese, o déficit habitacional é consequência da dificuldade de acesso por parte da população de baixa renda à moradia adequada. Como demonstram os dados da quantidade de imóveis vagos, existem moradias suficientes para atender ao déficit habitacional. No entanto, as moradias vagas estão disponíveis ao mercado, que, conforme análise da própria Fundação João Pinheiro⁵⁹, não necessariamente está interessado em atender às famílias da faixa de renda que majoritariamente compõem o déficit habitacional. Às famílias que não possuem condições de se inserir no mercado imobiliário de alguma maneira — seja adquirindo imóvel próprio ou alugando — sobra apenas a rua ou a informalidade urbana e fundiária.

A convivência dos processos legais e ilegais de acesso ao solo, entretanto, não são

59 “Seria essencial poder identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de renda mais baixa. Especula-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido.” FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018. P. 39.

um problema apenas do presente. Intensificados por um êxodo rural intenso, pela concentração populacional majoritariamente nos grandes centros urbanos do sudeste, fruto da industrialização e urbanização brasileira, as cidades - no âmbito do seu desenvolvimento e planejamento urbano - nunca chegaram a absorver na sua totalidade o expressivo contingente populacional urbano - atualmente superior a 80% da população brasileira.

Os instrumentos e estratégias de enfrentamento pela via judicial, no entanto, tem mudado. Nos últimos anos, foi reconhecida uma tentativa de transição do marco jurídico-urbanístico chamado por uns de legalismo liberal ou modelo proprietário, para um novo marco jurídico-urbanístico inaugurado pela constituição de 1988. De acordo com Edésio Fernandes, o paradigma do legalismo liberal, que influencia o Brasil há cerca de dois séculos, é fruto de uma longa tradição civilista que tem como característica central a definição dos direitos individuais através de uma absolutização da propriedade individual plena, em detrimento de outras formas restritivas e/ou coletivas de reconhecimento de direitos reais de propriedade imobiliária. Como consequência disso, interesses coletivos e necessidades socioambientais ficariam gravemente prejudicados ao ter impossibilitada a ação do Estado na criação de uma ordem urbanística que os protegesse.

Nas últimas décadas, com a redemocratização e o aumento da influência dos movimentos sociais, inicialmente unificados no Fórum Nacional de Reforma Urbana, contrapontos ao marco jurídico urbanístico vigente foram sendo incluídos no ordenamento brasileiro. Iniciado com a aprovação dos capítulos sobre reforma urbana da Constituição de 1988, consolida-se um novo marco jurídico-urbanístico com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, posteriormente reafirmado pela MP 2220/01, pela criação do Ministério das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades em 2003, pelo capítulo de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos da Lei Minha Casa Minha Vida e com o Estatuto da Metrópole em 2015.

A partir daí, a política urbana passa por um processo de democratização, pautando a cidade enquanto um bem coletivo. Uma série de instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos são indicados para garantir a efetividade dos seus princípios e diretrizes. Neste modelo, submetem-se a propriedade urbana, tanto pública quanto privada, ao princípio da função social da propriedade.

Estudos como o de Alfonsinet al (2016), chamado "A ordem jurídico urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário", demonstraram que, no entanto, a transição paradigmática foi tímida, variando conforme a presença de atores públicos ou privados nos casos concretos (alguns avanços foram feitos quando o conflito possuía o poder público no polo passivo, o que não se repetia nos casos privados), mesmo em um momento que já não se podia afirmar que havia desconhecimento das novas leis.

No ano de 2016 foi lançado, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o resultado da pesquisa "Não tinha teto, Não tinha nada: Por que os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil"(CORREA, 2016). Este relatório utiliza uma metodologia mista, que combina levantamento de documentação teórica (através de revisões de literaturas e mapeamentos normativos) com pesquisa empírica de preenchimento de questionário e tabulação de dados. Como síntese dos resultados, o

estudo apresenta cinco principais motivos para a baixa efetividade dos instrumentos de Regularização Fundiária no seu ofício de garantir o direito à cidade e de contribuir nos avanços em relação ao déficit habitacional das cidades brasileiras. Como primeiro motivo está o “desconhecimento da sociedade civil acerca da existência de tais direitos”, o que demonstra, de acordo com os autores, “que seus potenciais beneficiários não se reconhecem como sujeitos de direitos à cidade e sofrem de um mal que antecede o do acesso à justiça, que é o do desconhecimento da norma”. Como segundo e terceiro motivo se encontra a “falta de capacidade dos municípios” e a “morosidade processual administrativa e judicial” que revelariam a própria falta de prioridade da política pública de habitação. Nos interessa, sobretudo, o quarto - “desinteresse da administração pública” - e o quinto motivo - ausência de diálogo institucional. Segundo o estudo, o desinteresse da administração pública em lidar com o problema diretamente é um dos principais causadores da judicialização dos conflitos fundiários. Já a ausência de diálogo institucional aumenta as disputas entre os próprios órgãos de Estado que deveriam estar envolvidos na intervenção.

Uma novidade, e tentativa de solução da falta de diálogo institucional, à qual trataremos a seguir, foi a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, no qual participaram diversos representantes de órgãos de Estado, na perspectiva de construção de soluções alternativas.

3. A experiência dos Centros de Solução de Conflitos e Cidadania em Porto Alegre

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania existem desde junho de 2015, como um projeto piloto para a conciliação de conflitos coletivos possessórios judicializados. Não só isso, mas ele vem na esteira de avanços relativos à inserção da mediação de conflitos na agenda do judiciário. O novo Código de Processo Civil Brasileiro, de 2015, deu destaque, no artigo 3º, às chamadas soluções alternativas (ou consensuais) de conflito, delineadas pela arbitragem, pela mediação e pela conciliação. Além de uma série de dispositivos, em seu artigo 165, consta a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos, “responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição”. Esta temática ganha seus últimos condicionantes nacionais com a lei 13.140/15, chamada de Lei da Mediação.

O desenho institucional dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos Fundiários Urbanos - Cejusc (vinculado ao Poder Judiciário Estadual) e Cejuscon (vinculado ao Poder Judiciário Federal), em síntese, abrangem a coordenação de juiz conciliador (que preside a equipe e as sessões de conciliação permanentemente), /complementado por representantes de outras instituições públicas como Ministério Público, da Defensoria Pública, Procuradorias dos entes federativos pertinentes e demais interessados. Além disso, participam das sessões os autores das ações judiciais e seus advogados e os ocupantes das áreas em conflito e seus respectivos advogados. Os juízes naturais dos processos não estão obrigados a submeterem ações desta natureza à atuação do núcleo. A remessa do processo é uma decisão soberana do juiz da causa.

O livro “Experiências de Mediação de Conflitos Fundiários no Brasil” (MULLER; AZEVEDO, 2017), aponta chaves de análise para o papel desempenhado pela mediação e conciliação de conflitos fundiários urbanos. Este artigo apresentará uma breve síntese dos textos de Claudio Ari Pinheiro de Mello, Cláucia Piccoli Faganello e Jacques Távora Alfonsin como forma de apropriar-se criticamente sobre o papel dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos no seu ofício de mediar e conciliar conflitos fundiários urbanos na cidade de Porto Alegre. As principais considerações desses autores serão apresentados a seguir, a partir das suas experiências - como indicativos das possibilidades e limitações da mediação e da conciliação.

Conforme Cláudio Ari Pinheiro de Mello, promotor de Justiça de Habitação e Ordem Urbanística de Porto Alegre, o Cejusc apresenta limitações, possibilidades e desafios. Quanto às limitações, aponta-se (1) o sub-dimensionamento do espaço destinado às audiências; e (2) a postura institucional adotada pelo poder público que se recusa a aceitar a permanência das comunidades, sob a afirmação de que o estado deve resguardar seus patrimônios a fim da regularização não representar um desfecho possível para todas ocupações em áreas públicas. Quanto às possibilidades, o promotor aponta os Centros Judiciários de Solução de Conflitos como uma ferramenta para o conhecimento da situação das ocupações urbanas em Porto Alegre e, mais além, da lacuna entre a realidade urbana e os pressupostos constitucionais acerca dos direitos sociais. Por fim, o autor aponta alguns desafios pertinentes, que passam pela falta de organização das comunidades para que participem ativamente da conciliação e das soluções negociadas; pela baixa adesão dos entes públicos aos objetivos centrais do projeto; e pela indiferença e/ou incompreensão dos gestores públicos acerca da natureza e da dimensão do problema das ocupações urbanas em Porto Alegre.

Cláucia Piccoli Faganello, por sua vez, apresenta limitações a partir da sua experiência em conflitos entre o Poder Público e as ocupações urbanas. Aponta, como primeira crítica, o desequilíbrio configurado pela ausência das ocupações em etapas importantes que antecedem as audiências. Segundo a autora, privar a participação implica na exclusão dos interesses das ocupações, centrando a discussão nos interesses no Poder Público. Nesse sentido, percebe-se um despreparo metodológico dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos, no sentido de não priorizar o aspecto democrático que supostamente legitima a importância de espaços engajados na cultura institucional de soluções alternativas. A segunda crítica diz respeito a postura essencialmente pragmática adotada pelos representantes da mesa na audiência, em que o pressuposto da aplicação da lei inibe e nega o uso do Cejusc como um espaço político e de exercício da cidadania. Como últimas críticas, a autora aponta (1) o estigma gerado pelo “etiquetamento” jurídico que se encontram as ocupações “acusadas de ocupar ilegalmente” e os ocupantes identificados como “invasores”, e (2) a falta de caráter propositivo nas negociações, esvaziando a discussão a um formalismo descomprometido com a solução do conflito e com o atendimento das necessidades dos seus agentes.

Jacques Távora Alfonsin apresenta possibilidades e limitações da mediação de conflitos na perspectiva de uma crítica à judicialização. Quanto à judicialização, atenta para o aprofundamento do estigma relacionado às ocupações urbanas ao consolidar - e de certa forma legitimar - o preconceito estrutural em relação às ocupações urbanas e aos seus

ocupantes, no momento da execução de mandados judiciais em contextos de ações possessórias e reivindicatórias. Quanto aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos, atenta para a expressão autoritária, linguagem que, em audiência de mediação, não pode ser a mesma que se exerce em um processo comum. Audiências normais implicam em um polo “ganhador” e um “perdedor”. Em audiências de mediação, o Centros Judiciários de Solução de Conflitos tem a missão de atender ambos os pólos, a fim de que não haja perdedores.

No mesmo sentido que estes autores, importa muito as reflexões de Franzoni (2018),

“o Poder Judiciário é um agente de Brecha, seu funcionamento tende a negar a multiplicidade e aberturas das relações socioespaciais trazidas à juízo por mecanismos transcendentais: a jurisdição que decide e fixa “identidades territoriais” como a figura do invasor, as finalidades e razões de decidir que impõem uma estética hegemônica aos assentamentos humanos ditos informais, uniformizando as ocupações como insalubres, tornando palatável a opção pela remoção, e a impossibilidade – pelas regras e pelo discurso – de se discutir a complexidade fática, a segurança da posse, a função social da propriedade ou o direito à moradia. As decisões de brecha iludem o espaço – o território, os corpos, os usos – das ocupações como lugar transparente, entendendo que o direito à reintegração de posse e ao despejo dos ocupantes se confirma pela mera comprovação do título de domínio, eclipsando a gramática de direitos nos contornos da defesa formal e abstrata da propriedade privada”.

Ao apontar a complexa relação entre o funcionamento do Poder Judiciário, a jurisdição e a esfera abstrata da propriedade privada, a autora revela as contradições e arbitrariedades da judicialização das questões urbanas, especialmente nocivas à efetividade da função social do direito e potencialmente desvinculadas das realidades socioespaciais que configuram as cidades brasileiras. A judicialização, via de regra, pragmaticamente silencia – ou é apropriada para silenciar – o caráter político, e portanto conflitual, da função social da propriedade urbana.

Evitar esse silenciamento é um dos propósitos da mediação, mas quando, por exemplo, se exclui representantes das ocupações de discussões prévias à audiência ou se limita desde o início as possibilidades de resolução do conflito à uma compra da área por parte dos ocupantes, se falha neste objetivo. Enquanto não se efetivarem nestes espaços as potencialidades esperadas dele, que dizem respeito à configuração de um espaço democrático de ampla participação dos envolvidos e com um desenho metodológico preocupado em reconhecer e atender as necessidades em questão, haverá pouco avanço frente aos vícios do processo judicial.

4. Aproximando as experiências da Vila União e da Vila Boa Esperança

Os autores deste artigo, enquanto participantes de um grupo de assessoria jurídica universitária (Grupo de Assessoria Popular do SAJU da UFRGS) que atua na defesa de comunidades que têm o seu direito à moradia e à cidade ameaçados, tiveram o privilégio de acompanhar a luta de duas comunidades de Porto Alegre pelos seus direitos, uma no bairro Belém Velho e outra no Belém Novo.

A Vila União é uma ocupação urbana localizada no bairro Belém Velho da cidade de Porto Alegre. Trata-se de uma ocupação em área privada que iniciou em julho de 2014 e que responde a uma ação judicial de reintegração de posse movida pela imobiliária pertencente ao proprietário da área, LyCórdova⁶⁰, somada posteriormente pela Associação de Moradores Elias Buaez, formada por residentes do terreno contíguo de um loteamento irregular que também busca regularização.

Já a Vila Boa Esperança localiza-se no bairro Agronomia também em Porto Alegre. Neste caso, a área onde os moradores moravam há muitos anos foi vendida para a União e após transferida para a UFRGS, que décadas depois encabeçou o processo de reintegração de posse, configurando um conflito com o poder público no polo ativo.

Ambos os casos foram tratados individualmente em outros trabalhos acadêmicos (ROSA JUNIOR et al, 2019; BONOLDI, 2018; SANTOS, 2019), sendo que aqui trataremos das aproximações destes casos com foco a entender o papel da judicialização e dos espaços de conciliação em conflitos fundiários urbanos.

4.1 Vila União

A origem do litígio data de agosto de 2014, quando o proprietário LyCórdova entra com uma ação de reintegração de posse⁶¹ contra os moradores da Vila União, exigindo sua imediata desocupação. A ação foi admitida e a reintegração de posse deferida em setembro de 2014. Desde então a comunidade teve que buscar recursos e aliados para tentar garantir sua permanência no local.

O proprietário da área, conhecido por ter complicações com a justiça, o que inclusive o impossibilitava de comparecer nas audiências sob a possibilidade de prisão em flagrante, possui dívidas com diversos credores além de com o próprio poder público, algumas relativas à própria área em questão. Além disso, compartilhando a mesma matrícula da ocupação, encontra-se o loteamento Elias Buaez (aqui referido como “Loteamento”), que apesar de possuir seus próprios conflitos com o proprietário, que os vendeu terrenos loteados de maneira irregular e possui condenação judicial referente à necessidade de regularizar seus terrenos, acabaram se tornando aliados em construir uma narrativa de que necessitavam expulsar os moradores da União para poder regularizar seus terrenos.

Com o afortunado arrasto do processo, garantido em parte pelos novos aliados que

60 A propriedade está em nome da empresa imobiliária de LyCórdova, chamada LyCordova Negócios Imobiliários.
61 A ação Nº 1.14.0226459-4 foi ajuizada no Foro Regional da Tristeza do Estado do Rio Grande do Sul.

incentivaram os membros da Vila União a procurar apoio político e meios de viabilizar a regularização fundiária sem remoção, em 2016 a disputa foi encaminhada para o Cejusc.

O que se notou, ao começar esta primeira rodada de audiências, foi o seguimento de um protocolo relativamente restrito que direcionava para viabilizar a resolução do conflito mediante a compra do terreno. A juíza solicita uma lista completa dos residentes da Vila União, acompanhada de um mapa das casas e de uma proposta de compra do terreno, além da criação, orientada pela prefeitura, de uma cooperativa habitacional, ignorando maiores complexidades jurídicas que poderiam impedir o proprietário de dispor o terreno para venda. Tal proposta foi elaborada pelo GAP⁶² após reuniões com a Vila União, mas imediatamente rejeitada pelo proprietário, e o processo de mediação foi dado por encerrado.

Momentos importantes ocorreram duas vezes quando moradores do Loteamento, que haviam sido inicialmente contrários à manutenção dos moradores da Vila União no terreno, se manifestaram no sentido de uma solução conjunta. A primeira intervindo junto à Promotoria Ambiental, inicialmente contrária à permanência da Vila União devido a relatos de moradores do Loteamento de que estavam sofrendo ameaças e sabotagens de equipamentos públicos, ao desmentir que haveriam litígios entre as comunidades, o que garantiu uma segunda rodada de Cejusc a pedido da promotoria. A segunda ao juntarem diversos relatos de moradores do Loteamento - e de alguns irem presencialmente relatar - de que eram favoráveis à regularização conjunta das comunidades e de que não estavam mais sendo consultados pela associação sobre as posturas a serem assumidas pelo Loteamento diante do processo.

O litígio continua e o Cejusc foi essencial para que se tornassem claros os reais contornos da disputa na área, para os agentes públicos, assim como os demais atores sociais envolvidos, que aos poucos foram se apropriando dos complexos meandros jurídicos e sociais do processo. A nova remessa ao Cejusc foi importante para que se os interesses da Vila União fossem mostrados aos representantes do Poder Público, trazendo a narrativa da função social da propriedade e dos direitos sociais em jogo na defesa dos interesses da Vila União.

4.2 Vila Boa Esperança

A Vila Boa Esperança (VBE) é uma comunidade localizada em frente à Faculdade de Agronomia (Morro da Companhia) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na cidade de Porto Alegre. Estima-se que as primeiras famílias que se fixaram na área, ainda no início da década de 1960, eram de trabalhadores das minas de saibro ali existentes.

Após um movimento duvidoso iniciado em 2009 pela UFRGS, em que moradores da VBE afirmaram que funcionários da universidade os enganaram dando a entender que o levantamento sendo feito era para a regularização dos moradores na área, a UFRGS orga-

62 O Grupo de Assessoria Popular (GAP) advoga a favor da Vila União na ação reintegração de posse movida pelo proprietário junto ao Loteamento. Vinculado ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o GAP atua em diversas esferas, não se limitando à defesa jurídica. Entendendo que o Grupo advoga e atua pelas causas da comunidade, as ações contempladas via assessoria popular buscam suprir as lacunas da gestão e do planejamento urbano, principalmente no que tange a garantia e a promoção do direito à cidade e à moradia digna.

nizou as informações levantadas e protocolou um processo reintegração de posse contra a VBE no ano de 2016.

Como resposta, os moradores passaram por um processo de fortalecimento da sua organização comunitária e procuraram projetar para fora o conflito que estavam vivendo. O esforço inicial da comunidade foi o que garantiu que uma rede de atores sociais sensíveis à questão do direito à cidade, em especial a própria comunidade universitária, unissem forças em prol da defesa do direito de permanência da comunidade.

Estes atores tiveram importantes ações complementares na defesa judicial e extrajudicial da VBE, produzindo materiais técnicos e gráficos, articulando manifestações e propagando à comunidade acadêmica a existência do conflito fundiário. Diversos grupos e entidades acabaram se organizando no Comitê de Solidariedade à Vila Boa Esperança, que teve como um dos seus resultados o lançamento de uma Carta de Solidariedade⁶³, onde constavam as mais diversas organizações como: Centros e Diretórios Acadêmicos da UFRGS, Projetos de Extensão da UFRGS, Mídia Independente, outras Ocupações e Quilombos da cidade, Movimentos Sociais, Coletivos e Entidades de Classe.

Com o aumento da visibilidade do conflito, a articulação de diversos apoiadores e a atuação da DPU, foi possível conquistar o envio do processo para o Cejuscon, órgão de conciliação da justiça federal. Nas primeiras audiências, além da intransigência da UFRGS em retirar o pedido de reintegração, se argumentava da impossibilidade de manutenção das famílias lá por riscos geológicos.

Com o intensificar da mobilização e da pressão social, além da produção de materiais pelos apoiadores da comunidade que demonstravam que era possível em termos técnicos (sobretudo geológicos e ambientais) manter a VBE na área, no ano de 2017, o reitor da UFRGS decide doar o terreno para a Vila Boa Esperança, restando apenas preocupações sobre como isso seria feito e quem faria os investimentos de infraestrutura urbana necessários para segurança e permanência da comunidade.

Publicamente e dentro das audiências, a UFRGS e a PGM defendiam a utilização do novo instrumento de regularização fundiária criado pela Medida Provisória 756/16 e posteriormente confirmado pela Lei 13465/17: a Legitimação Fundiária. Já a VBE, através da construção conjunta com seus apoiadores, decidiu que seria mais proveitoso e seguro que a regularização fosse feita pelo instrumento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). Nesse contexto, é necessário destacar o papel desempenhado pelo Coletivo Ambiente Crítico (CAC) e pelo Grupo de Assessoria Justiça Popular (GAJUP) junto à Associação de Moradores. Esses dois grupos somaram forças na organização e articulação da resistência da comunidade frente aos avanços dos processos. Para tal, utilizaram como estratégia a organização de uma rede de apoiadores engajados com as causas da VBE.

A partir dessa rede organizada pelo CAC e GAJUP, foi possível realizar - para além do diálogo quanto à escolha de instrumento de regularização fundiária - o mapeamento territorial da comunidade, a aplicação de questionários com vias a obtenção da CUEM e a elaboração de pareceres técnicos sobre os riscos geológicos e ambientais da área habitada.

63 Carta de Solidariedade à Vila Boa Esperança. Sul 21, Porto Alegre, 26 abr. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/04/carta-de-solidariedade-vila-boa-esperanca/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

Todo o trabalho desenvolvido pelo CAC e GAJUP junto à Associação de Moradores e à rede de apoiadores da VBE se tornou uma referência para várias outras vilas e ocupações de Porto Alegre, além de ter agregado ao processo argumentos decisivos para o encerramento da reintegração de posse e o encaminhamento da regularização fundiária via CUEM.

Na última audiência ocorrida em 2019, se considerou exitosa a conciliação. Tendo a União aceitado em fazer uma retrocessão da área para si, ocorreu um acordo entre as partes e decidiu-se por encerrar o processo referente à Ação de Reintegração de Posse movida pela UFRGS em 2016, restando somente a Ação Civil Pública de titularidade da defensoria, que visa averiguar as condições para a implementação de uma CUEM na área e continua em andamento. Caso se verifique o não cumprimento dos pré-requisitos, as demais possibilidades de regularização voltarão a ser consideradas.

5. Conclusão

As soluções alternativas em contextos de conflitos fundiários buscam retomar a cidadania daqueles que são expostos à realidades marcadas pela expropriação de direitos humanos fundamentais à manutenção e reprodução digna da vida. Busca-se, através dos espaços de conciliação, discutir e articular soluções que atendam as necessidades de ambos os pólos do processo. No entanto, a realidade fática apresentada nos casos da Vila União e da Vila Boa Esperança mostra que as mesmas têm dificuldades de se desprender das velhas soluções, ficando muitas vezes presas em convencer os que seriam “perdedores” de uma eventual decisão judicial a aceitar a perspectiva dos “ganhadores” em um processo de conciliação.

E nesse sentido, os dois casos aqui abordados mostraram a importância das redes de apoio na defesa das comunidades: foi no âmbito dos espaços de conciliação que esses grupos puderam manifestar e representar os interesses das comunidades a partir da narrativa dos direitos sociais, em contraposição à retórica clássica da soberania da propriedade privada e das soluções que envolvem a monetarização do solo urbano a priori, as quais colocam a realidade fática do território já constituído como segundo plano e, portanto, alheio às decisões processuais.

Dentro de um contexto de aprofundamento da judicialização da política e mais especificamente das questões urbanas, trazer, no âmbito do processo, a gramática das desigualdades sociais à que as ocupações urbanas estão submetidas é um exercício de responsabilidade cidadã, sobretudo perante as opressões sociais que há anos urbanizam as cidades brasileiras. A participação dos movimentos sociais e, de maneira mais ampla, das redes de apoio é a vontade transformada em prática daqueles que acreditam que a cidade deve ser pensada em conjunto.

As experiências da Vila União e da Vila Boa Esperança permitiram aproximar alguns aspectos comuns sobre a judicialização das questões urbanas e os espaços de mediação de conflitos no âmbito da luta pelo direito à moradia e à cidade. Esses aspectos passam, em primeiro lugar, pelas limitações trazidas pela manutenção dos vícios processuais por

parte dos representantes do Poder Judiciário e do Poder Público, onde o apego ao valor simbólico da propriedade privada orienta a tomada de decisões e reduz as possibilidades conciliatórias - e aqui entendemos como possibilidades conciliatórias àquelas que atendam aos interesses de ambos os polos do processo. No que diz respeito às possibilidades, os dois casos mostram que a conciliação pode oferecer saídas alternativas na medida que esta for apropriada como um espaço político - e sobretudo de escuta dos interesses das comunidades.

Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betania de Moraes et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 421-453. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, Vol. 12, nº 96, Fev/Mai. 2010.

BONOLDI, Franciele. Vila Boa Esperança Resiste: Bases para o desenvolvimento socioambiental e o direito à cidade. 2018. 48 p. Projeto de Pesquisa (Trabalho de Conclusão de Curso) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CORREIA, Arícia Fernandes. (coord.) “Não tinha teto, Não tinha nada: Por que os Instrumentos de Regularização Fundiária (ainda) não efetivaram o Direito à Moradia no Brasil”. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL)/ IPEA, 2016, vol. 60 (Série Pensando o Direito).

Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos : caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos / Maria Eugenia Trombini e Matheus Mafra. — Curitiba : Terra de Direitos, 2017.

FRANZONI, Julia Ávila. O direito & o direito: estórias de Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. 2018. 373 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.

KONZEN, Lucas P.; CAFRUNE, Marcelo. A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. *Revista Direito e Práxis*, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 376-396. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil

MULLER, Cristiano; AZEVEDO, Karla Fabrícia Moroso Santos de. (orgs.) Experiências de mediação de conflitos fundiários no Brasil. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2017.

ROSA JÚNIOR, Alcemar; Etc. et al. Desvelando a judicialização do direito à moradia: O caso da Ocupação União na perspectiva da assessoria jurídica universitária popular. In: X CONGRES-

SO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, Palmas. Anais de Congresso. Palmas: IbdU, 2019. v. 1, p. 1-18.

SANTOS, Pedro Porto dos. Vila Boa Esperança: Entre a CUEM e a legitimação fundiária. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

