

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Laís Fernanda de Azevedo Silva

**Desigualdade social e cidadania: um estudo sobre a luta pelo direito à moradia do
Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre**

Porto Alegre

2016

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Laís Fernanda de Azevedo Silva

**Desigualdade social e cidadania: um estudo sobre a luta pelo direito à moradia do
Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Administração.**

**Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosinha da Silva Machado
Carrion**

**Porto Alegre
2016**

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Laís Fernanda de Azevedo

Desigualdade social e cidadania: um estudo sobre a luta pelo direito à moradia do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre / Laís Fernanda de Azevedo Silva. -- 2016.

162 f.

Orientadora: Rosinhada Silva Machado Carrion.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Desigualdade Social. 2. Cidadania. 3. Movimentos Sociais. I. Carrion, Rosinhada Silva Machado, orient. II. Título.

Laís Fernanda de Azevedo Silva

Desigualdade social e cidadania: um estudo sobre a luta pelo direito à moradia do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Angela Beatriz Busato Scheffer

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Prof. Dr.IVALDO GEHLEN

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosinha da Silva Machado Carrion

*Dedicado aos meus pais, Palmira Helena e Dorival, por
toda confiança, amor e apoio sem medidas.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer é o ato de reconhecer que sozinhos nada somos e nada conseguimos, assim, eu gostaria de exaltar todos aqueles que foram fundamentais não apenas para a realização deste trabalho, mas também para a conclusão deste mestrado.

Agradeço carinhosamente a minha mãe, Palmira, ao meu pai, Dorival, e ao meu irmão Pedro, por todo apoio, amor, confiança e carinho desmedidos, por toda paciência e compreensão quando eu me mostrei impaciente e incompreensiva, obrigada por serem infinitamente acolhedores.

Agradeço ao meu Deus, por tratar do meu destino tão caprichosamente e por permitir que eu tenha fé.

À toda minha família, com um especial carinho às minhas avós Lélia e Joana.

Aos integrantes do Fórum de Ocupações Urbanas pela receptividade, pela disponibilidade e por permitir que eu realizasse este trabalho. Muito além da experiência como pesquisadora, agradeço pelos ensinamentos de vida, com vocês eu me tornei um ser humano imensamente melhor.

À minha orientadora, Rosinha, pelos ensinamentos e pela atenção com que tem me assistido desde o início do mestrado.

Ao meu companheiro Samuel.

Aos nossos heróis, queridos professores, pela força, dedicação e paciência com nós aprendizes, por nos inspirar e nos encher de esperança. Agradeço, particularmente, à Angela, à Neusa e ao Milan, pelo especial apoio.

À equipe de organização do IX ENAPEGS.

À turma de 'gestão social e desenvolvimento', que me recebeu com tanto carinho durante meu estágio docente.

Às amigas que aqui encontrei, por toda alegria que trouxeram a essa caminhada. Obrigada Karen, Angélica, Mari, Fer, Luiza, Hytha, Ana, Maura, Terê, Carioca, Thiago, Jonattas, Dani, Dyeggo e Rafa.

E claro, ao velhos amigos, Claudinei, Ju, Andreia, Jadison, Gustavo, Ana, Jaque, Isa, Gabriel, Edileusa, Lê, Ademir e Zeneide, pelas mensagens, pelas visitas, pelos telefonemas e pela torcida!

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Escola de Administração, pela oportunidade de cursar este mestrado.

Há um mal econômico, que é a errada distribuição da riqueza. Há um mal político, que é o fato de a política não estar a serviço dos pobres.

José Saramago (1996)

RESUMO

As cidades brasileiras, principalmente as metrópoles, são palco dos mais contraditórios fenômenos sociais, como a reprodução econômica e social que exclui os segmentos mais pobres da sociedade. Engajando o contexto das cidades e considerando que a moradia é o requisito primeiro de pertencimento à cidade, este trabalho traz o debate sobre a naturalização da desigualdade social na sociedade brasileira e como esta estrutura de privilégios impacta na cidadania daqueles indivíduos em situação de irregularidade habitacional. Tendo em vista a moradia como direito fundamental da condição humana, parte-se da ideia de que a gradação de direitos entre diferentes cidadãos e o sentimento de injustiça provocam o surgimento de movimentos sociais que questionam o *status quo* da hierarquia social e impulsiona a luta por reconhecimento nos direitos que lhes são negados na prática. Dessa forma, o objetivo desta dissertação é descrever o drama da luta por moradia do movimento social do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM) e em que medida ele está conseguindo avançar em sua causa. Por meio de uma análise qualitativa e descritiva, a pesquisa foi realizada através de múltiplas técnicas, dentre as quais a entrevista semiestruturada, a observação participante e a pesquisa documental. Todo este procedimento permitiu que se pudesse fazer um relato com riqueza de detalhes sobre o mundo social que está inserido o FOURM. Assim, pôde-se verificar que a partir da organização das ocupações urbanas em movimento social, os moradores ganharam mais espaço e força de diálogo junto ao Estado e o Judiciário e já conseguiram negociar e comprar algumas das áreas ocupadas. Percebeu-se que após os avanços legais da regularização fundiária, mesmo que de maneira limitada, houve o ganho de certo grau de reconhecimento tanto por parte sociedade, quanto por parte do judiciário que, recentemente, começou a analisar melhor a situação das ocupações urbanas dentro do contexto legal e social. Constatou-se que a partir dos anos 2000 ocorreu uma mudança positiva na legislação e uma ampliação geral dos instrumentos de gestão para a elaboração de políticas públicas para habitação, entretanto, a efetivação das práticas políticas e, até mesmo, legais se mostraram insuficientes e precárias para a solução do problema habitacional urbano. Por fim, julgou-se que a ilegalidade das moradias acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos exigem sua incorporação legal à cidade.

Palavras-chaves: Desigualdade social, cidadania, movimentos sociais, Fórum de Ocupações da Região Metropolitana de Porto Alegre.

ABSTRACT

Brazilian cities, especially metropolitan ones, are the scene of the most contradictory social phenomena, such as economic and social reproduction that excludes the poorest segments of society. Engaging the context of cities and considering that housing is the first requirement of belonging to the city, this work brings the debate on the naturalization of social inequality in Brazilian society and how the structure of privileges impacts in the citizenship of those individuals that lives in irregularity housing situation. Considering the housing as a fundamental right of the human condition, we start from the idea that the gradation of rights between different citizens and the sense of injustice give rise to social movements that question the status quo of the social hierarchy and struggle for recognition of rights that are denied in practice. In this way, the aim of this work is to describe the drama of the struggle for housing about the social movement of the Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM) and verify the extent of its advances. With a qualitative and descriptive analysis, the survey was conducted through multiple techniques, among which the semi-structured interviews, participant observation and documental research. All this procedure allowed a detailed reportation about the social world that is inserted FOURM. Thus, it was observed that from the organization of urban occupations in social movement, the residents achieved more force to dialogue with the State and the Judiciary and got negotiations to buy some occupied areas. It was verified that after the legal advances of land regularization, even in a limited way, there was some gains of recognition both by society and by the Judiciary that, recently, began to better analyze the situation of urban occupations in the legal and social context. It was found that from the 2000s there was a positive change in legislation and a general expansion of management tools for the development of public policies for housing, however, the effective realization of the legal and political practices were proved inadequate and precarious to solve the urban housing problem. Finally, it was felt that the illegality of the houses turned out to stimulate a new civic participation and new struggles for rights, requiring their legal incorporation into the city.

Key-words: Social inequality, citizenship, social movements, Fórum de Ocupações da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Lista de Figuras

Figura 1 Mapa das ocupações urbanas ligadas ao FOURM.....	98
Figura 2. Ocupação 20 de Setembro – Moradores trabalhando para a instalação de um poste de luz em uma das ruas da comunidade (Foto de Julio Cesar Lima).....	104
Figura 3. Sede da Associação Habitacional 20 de Setembro. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)	108
Figura 4. Anúncio de venda irregular de lote denunciado pela reportagem.....	110
Figura 5. Ocupação Morada do Ventos (Hípica) – Casas de Alvenaria e de Madeira. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)	114
Figura 6. Ocupação 20 de Setembro – Mini Mercado da Malu	115
Figura 7. Ocupação São Luís – Rua Principal da Ocupação. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)	116
Figura 8. Ocupação 20 de Setembro – Comunidade alagada com as fortes chuvas. (Foto de Júlio Cesar Lima).	116
Figura 9. Ocupação Morada dos Ventos – Rua principal da ocupação em dia chuvoso. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)	117
Figura 10. Ocupação São Luís – Adaptação feita para locomover morador cadeirante até a porta de sua casa. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)	117
Figura 11. Ocupação São Luís – Contraste ocupação – hipermercado BIG. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)	119
Figura 12. Ocupação Morada dos Ventos – Moradores resistindo ao início da reintegração de posse. (Foto do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana).	121
Figura 13. Criança sobre os escombros da sua casa no dia da reintegração de posse. (Foto de Guilherme Santos, Jornal Sul21).....	122
Figura 14. Ocupação 20 de Setembro – “Rua Feita” pelos moradores	126
Figura 15. Ocupação 20 de Setembro – Rua irregular ainda sem terraplanagem	127

Lista de Quadros

Quadro 1. Relação de Entrevistas Realizadas	21
Quadro 2. Indicadores Econômicos.....	26
Quadro 3. Indicadores Sociais do Brasil (1990, 2000, 2013).....	26
Quadro 4. Programas de Financiamento Habitacional	69
Quadro 5. Comparativo entre o Código Civil de 1916 e de 2002 no âmbito da propriedade ..	78
Quadro 6. Evolução do Déficit Habitacional no Brasil, no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre (unidades de moradia)	84
Quadro 7. Evolução do preço médio dos imóveis para locação em Porto Alegre -RS (%)	84
Quadro 8. Residências Produzidas no Município de Porto Alegre desde 2005	88
Quadro 9. Temática Habitação no Orçamento Participativo nos últimos 10 anos	91
Quadro 10. Resumo das Audiências das 14 Ocupações no Projeto-Piloto do CEJUSCPOA	132

Lista de Siglas

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BM	Brigada Militar
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEF	Caixa Econômica Federal
CEJUSC	Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CF	Constituição Federal
COM	Central dos Movimentos Populares
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
COOHAMOVE	Cooperativa Habitacional Morada dos Ventos
CRMP	Conselho Regional por Moradia Popular
DEMAHB	Departamento Municipal de Habitação
EC	Estatuto da Cidade
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Garantia por Tempo de Serviço
FMRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FOURM	Fórum das Ocupações Urbanas da Região Metropolitana
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDDUA	Plano Diretor Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PIEC	Projeto Integrado Entrada da Cidade
PISA	Projeto Integrado Socioambiental
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRF	Programa de Regularização Fundiária
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre

SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SIMAHB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
TFP	Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade
TJ	Tribunal de Justiça
TMR	Teoria de Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	A Teoria do Processo Político
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

INTRODUÇÃO	13
PERCURSO METODOLÓGICO	19
CAPÍTULO I – O CONTEXTO DA DESIGUALDADE SOCIAL: ASPECTOS ACERCA DA CIDADANIA, DO DIREITO E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	24
1.1– Naturalização da desigualdade social no Brasil: a contribuição de Jessé de Souza	28
1.2 – Cidadania e Direito.....	38
1.3 – Movimentos sociais e a busca por direitos.....	44
CAPÍTULO 2 – PARA ALÉM DA QUESTÃO LEGAL, A MORADIA EXCLUINDO CIDADÃOS	52
2.1 – As políticas habitacionais no Brasil a partir dos anos 2000: breve histórico	57
2.1.1 – O Estatuto da Cidade.....	58
2.1.1.1 – O Planejamento Urbano Municipal.....	61
2.1.1.2 – O Plano Diretor	62
2.1.1.3 – A Gestão Democrática da Cidade	63
2.1.1.4 – Outros Instrumentos	64
2.1.2 – O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação	66
2.2 – A propriedade e sua função social.....	73
2.3 – Porto Alegre em questão	83
CAPÍTULO 3 – O FORUM DE OCUPAÇÕES URBANAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.....	96
3.1 – A história e a organização do FOURM	99
3.2 – Como se forma e se organiza uma ocupação urbana.....	103
3.5 – O retrato da realidade nas ocupações urbanas.....	111
3.4 – O diálogo entre o movimento social, o Estado e o Judiciário	128
3.6 – Um relato de experiência: o drama da reintegração de posse da Morada dos Ventos	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	153

INTRODUÇÃO

A década de 1980 representou um importante marco para a democracia no Brasil, foi nesse período que o país passou pelo processo de redemocratização com a restauração dos direitos civis e políticos e com a realização da Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988), que elaborou a Constituição hoje vigente no país. Logo no artigo primeiro, é prevista a constituição de um Estado democrático de direito alicerçado, entre outros fundamentos, na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana, e mais que isso, assegura que todo poder emana do povo, e pode ser exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos (BRASIL, 1988). As democracias, de forma particular, preveem cidadanias mais igualitárias e, em consequência, espaços sobre os quais vigora a justiça e a dignidade na organização da pluralidade de interesses, visões, costumes, representações que compõem a sociedade de um país (HOLSTON, 2013).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil parecia ingressar em um novo estágio da maturidade política e institucional, tendo na participação social sua grande novidade. Na década de 1990 foram criados inúmeros espaços públicos, como orçamentos participativos e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, através dos quais o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entretanto, num breve espaço de tempo, como parte da concepção neoliberal do Estado, o país passou por um processo de ações de descentralização da execução de políticas públicas, houve um encolhimento do Estado em suas funções provedoras de bem estar social, com a privatização e terceirização de serviços e setores importantes da estrutura administrativa brasileira. Tendo a participação social avanços mais formais do que efetivos (VAZ, 2006).

Se por um lado o discurso de democracia e participação social assoberba de esperança o rompimento com a desigualdade, por outro, a prática democrática enfrenta conflitos intermináveis entre cidadãos, ao passo que se choca, como no caso do Brasil, com uma estrutura social emaranhada de privilégios e assentada na legitimação e reprodução da desigualdade social. Jessé de Souza (2003) mostra que a naturalização da desigualdade no Brasil é fruto do processo de modernização periférica por qual passou o país, cujo modelo, valores e instituições foram importados de “fora para dentro”. Para Souza (2003) as

instituições como Estado e mercado possuem implicitamente uma interpretação sobre o que é bom, o que é apropriado a perseguir e o valor diferencial do ser humano.

O Estado democrático de direito aperfeiçoa-se à medida que a participação social na elaboração das políticas públicas se torna efetiva, também chamada de “Cidadania Ativa”. Para Dagnino (2004) a construção democrática brasileira possui raízes numa confluência perversa¹, no qual, de um lado, há um alargamento de estruturas de suporte ao processo democrático com o marco da Constituição de 1988 que, por sua vez, criou novos espaços públicos proporcionando o aumento da participação civil nos processos de discussão e tomada de decisão relacionados às políticas públicas e, por outro lado, na década de 1990, como parte da estratégia do Estado, houve a implementação do ajuste neoliberal com a emergência de um projeto que isentou progressivamente o papel do Estado como garantidor de direitos, por meio da retração de suas responsabilidades sociais transferindo-as para a própria sociedade civil.

Nesse mesmo sentido, Holston (2013) aponta que a democracia alcançada pelos brasileiros na década de 1980 resultou em uma corrosão perversa entre Estado e sociedade. Enquanto as classes trabalhadoras democratizam o espaço urbano e seu público, novos tipos de violência, injustiça e impunidade avolumam-se. A sociedade brasileira vivencia a criminalização dos pobres, a era do medo, a desigualdade de gênero e raça, entre outros fenômenos desprimorosos. Assim, a democracia e seus contrários provocam profundas erosões à cidadania.

Ao falar-se em democracia, direitos, desigualdade social e cidadania, não emerge outra ideia senão a cidade. A cidade é palco dos mais contraditórios fenômenos reunidos num mesmo espaço físico. Em um país cuja população é majoritariamente urbana, e cuja desigualdade social é digna de espanto, não se deve desconsiderar os problemas urbanos que cercam a moradia, direito este humano e universal, fundamental para a vida das pessoas, como reconhece a ONU. Tendo isso em vista, ainda que o papel do Estado, enquanto gestor público seja o de atender os interesses da sociedade como um todo, encontra-se no cenário brasileiro uma grande disparidade na distribuição efetiva de direitos e fragilidade no combate à desigualdade social. Ainda que a redemocratização tenha alcançado ganhos inestimáveis para a população, ela não resolveu problemas políticos mais sérios, que envolvem o bem estar e a paridade social entre os cidadãos (CARVALHO, 2002).

¹ Por perversa, a autora se refere a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar (DAGNINO, 2004).

Como fruto da desorganização social brasileira, a luta por moradia não se apresenta como um fenômeno recente, mas acompanhou o rápido processo de urbanização do país, que como afirma Santos (1995, 96) “com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas [...], em todas elas problemas como os do desemprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências”. Para Martine e McGranahan (2010) as dificuldades urbanas atuais refletem a confluência de dois fatores principais interligados: a desigualdade profundamente arraigada na sociedade brasileira e a incapacidade de prever, aceitar e planejar de forma antecipada o crescimento urbano maciço e inevitável. Essa desigualdade firmada na cultura e nas instituições brasileiras tem contribuído para desobrigar a sociedade do reconhecimento do direito à cidade da população de baixa renda e, ao mesmo tempo, deprimir sua capacidade para analisar a dimensão dos problemas enfrentados pelas massas populacionais que dinamizaram o crescimento urbano brasileiro. É por meio dessa aceitação implícita e inconsciente da desigualdade e da pobreza que se pode explicar a lentidão com que as decisões e medidas públicas são tomadas como reação à magnitude, velocidade e importância do crescimento urbano.

Diante das dificuldades, no curto prazo, os pobres precisam agir de forma desesperada para encontrar um espaço para morar, sendo obrigados a comprar terrenos a preços mais elevados de provedores “informais.”, ou ainda, estabelecerem suas residências precárias em lugares ilegais, inadequados ou perigosos. Tais práticas limitam o acesso da população mais pobre à cidade, infringindo os direitos básicos desse grupo, além de favorecer o crescimento de bairros marginalizados e insalubres em qualquer parte da cidade, aumentando a desorganização social e a criminalidade (MARTINE E MCGRANAHAN, 2010).

Até a primeira metade do século XX, o Brasil era um país essencialmente agrário, as precárias condições de vida no meio rural, o processo de industrialização e urbanização, sobretudo a partir da década de 1930, provocou a migração das classes trabalhadoras para as cidades, já em 1970 a população era majoritariamente urbana (BRAGA e CARVALHO, 2004). A acelerada transição urbana não ocorreu de forma harmoniosa e as cidades brasileiras ainda enfrentam problemas sociais, econômico, ambientais e de infraestrutura inadequada. Muitos dos contingentes mais pobres tiveram de construir suas próprias casas, em condições precárias e, na maioria das vezes, ilegais e, raramente, tiveram seu lugar contemplado na expansão urbana (HOLSTON, 2013; MARTINE e MCGRANAHAN, 2010).

De acordo com Bourdieu (1997) a capital é o lugar do espaço físico onde se encontram todos os polos de dominação por meio do capital, portanto ela não pode ser adequadamente pensada senão em relação à “província”, que nada mais é que a privação ao capital e à capital, portanto o espaço social se apresenta, de acordo com Bourdieu (1997, p.161)

[...] como a distribuição no espaço físico de diferentes espécies de bens ou de serviços e também de agentes individuais e de grupos fisicamente localizados (enquanto corpos ligados a um lugar permanente) e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e desses serviços mais ou menos importantes (em função de seu capital e também da distância física desses bens, que depende também de seu capital). É na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado.

A urbanização desordenada e a ocupação dos espaços privilegiados pelo segmento mais abastado da população, expeliram os trabalhadores pobres e os forçaram a morar em regiões distantes e precárias. A ilegalidade das moradias acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos exigem sua incorporação legal à cidade. Assim, os movimentos sociais por moradia questionam a ordem desigual da sociedade, cristalizada em sua estrutura excludente, e abrem caminhos de busca pela conquista dos direitos que lhes foram tomados e negados pela construção social histórica brasileira (HERKENHOFF, 2004).

Para Holston (2013), esse forte sentimento de injustiça e indignação diante do abuso de poder ou de omissão do Estado é o que mobiliza muitos desses protestos, forçando parte dos brasileiros a lutarem por dignidade, por recursos e, muitas vezes, por direitos. A emergência de uma cidadania insurgente, ameaça muitos dos pressupostos de longa duração do pacto da sociedade brasileira. Em seu estudo sobre as periferias urbanas de São Paulo- SP, o autor mostra que ao lutar para desenvolver e legalizar suas casas, os moradores geraram novos tipos de participação pública, concepções de direito e usos da lei para remediar as perversidades de suas condições de moradia. Para o autor esses novos públicos desenvolvem uma nova cidadania urbana quando se desenvolvem sob quatro condições:

(1) quando a moradia urbana é a base da mobilização urbana, (2) quando as reivindicações de direitos referentes à experiência urbana compõem sua agenda, (3) quando a cidade é a principal comunidade política de referência para esses desenvolvimentos e (4) quando os moradores legitimam essa agenda de direitos e práticas participativas com base em suas contribuições para a própria cidade (HOLSTON, 2013, p. 49).

Olhando para a tessitura social de Porto Alegre, em dezembro de 2014, na Zona Norte da cidade, cerca de cento e vinte integrantes do Fórum das Ocupações Urbanas da Região Metropolitana se manifestaram pelo direito à moradia. Mesmo que a garantia à moradia esteja

prevista no artigo 6º da Constituição Federal e também no artigo 25º da Declaração de Direitos Humanos, promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, da qual o Brasil é signatário, existe uma profunda desigualdade de renda no país que impede que muitos dos seus cidadãos tenham acesso às condições dignas de habitação, obrigando parte dessa população a ocupar áreas insalubres e áreas de risco.

Frente a um déficit habitacional de 88 mil domicílios na Região metropolitana de Porto Alegre, sendo 40 mil só na capital (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013), o objetivo Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM) é organizar o movimento e articular forças para reivindicar o direito à moradia, e dentre as prioridades, i) reivindicam uma vara especializada com juízes e promotores de Justiça, especializados em urbanismo, para que não apenas atendam, como entendam as necessidades do moradores urbanos que constroem seus ‘barracos’ em terrenos desabitados na cidade de Porto Alegre e região e, ii) regularizar as áreas ocupadas, sem que haja o despejo das famílias. Segundo o líder do FOURM, existem hoje, só em Porto Alegre, mais de 30 mil pessoas que ocupam vazios urbanos. Locais estes que, antes de serem ocupados, serviam de depósitos de lixo, ou eram áreas desabitadas que acabaram por favorecer a realização de crimes, ou ainda, áreas que os proprietários não tinham projetos de construção e mantinham vazias para fins exclusivos de especulação imobiliária.

A situação das famílias ocupantes é de extrema vulnerabilidade social, sempre que há uma ordem judicial de despejo, a retirada das famílias acontece sem um planejamento de reassentamento e sem o amparo do Estado. Nessas circunstâncias, o problema das ocupações não é cessado com a reintegração de posse, pois muitos dos indivíduos, diante da ausência de opções, passam a ocupar áreas diferentes, o que acontece, de fato, é a manutenção do problema habitacional. Dessa forma, o FOURM, luta para que essas famílias desabrigadas conquistem o direito de moradia, previsto na Constituição de 1988 em seu artigo 6º², ou pelo menos, consigam voz ativa junto aos órgãos públicos competentes.

Tendo em vista a importância da habitação para as cidades, bem como o direito de moradia previsto constitucionalmente, é notória a formação de um movimento social novo na região metropolitana de Porto Alegre, que questiona o *status quo* e luta por seus direitos básicos, confrontando, dessa forma, com a situação paradigmática da reprodução perpétua de

² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

uma sociedade desigual amparada e legitimada pela distribuição díspar de direitos, este trabalho teve como objetivo geral compreender a luta pelo espaço urbano empreendida pelo FOURM e apresentar o contexto das ocupações urbanas na cidade de Porto Alegre. Como objetivos específicos pretendeu-se:

i) descrever a forma de organização do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana e o cenário em que ele se insere;

ii) descrever suas estratégias de luta e sua interação com o setor público;

iii) retratar a realidade das ocupações urbanas;

Para tanto, além desta introdução e do tópico de expressão metodológica, o trabalho divide-se em 3 capítulos. O primeiro traz a abordagem teórica que dará a sustentação para a análise do problema aqui tratado, abordando aspectos da desigualdade social, da construção da cidadania e dos movimentos sociais como atores políticos da sociedade civil, assim, contextualiza-se o processo da formação da democracia no Brasil e o modo com que este consoma a perpetuação da desigualdade, em seguida, contempla-se a formação da cidadania brasileira e por fim, trata-se sobre os movimentos sociais, abrangendo seu papel no avanço da democratização e na garantia de direitos e seu diálogo com o Estado, para compreender a trajetória e a significação do movimento social praticado pelo FOURM.

O segundo capítulo evidencia a questão da moradia como elemento propulsor de uma cidadania insurgente que reconhece e questiona os privilégios de se “morar” na cidade, esta forma de cidadania ocasiona novas formas de participação social e de lutas em busca da efetivação de direitos. Reconhecendo o problema habitacional como histórico, faz-se um levantamento das mudanças na política nacional de habitação e dos instrumentos jurídicos e políticos à disponibilidade do setor público para a execução da regularização fundiária e para a promoção de políticas públicas que tratem do déficit habitacional nas cidades. Adiante, efetua-se a contextualização das políticas e do panorama habitacional de Porto Alegre.

No último capítulo trata-se especificamente do cosmos que envolve o FOURM e as ocupações urbanas. Mostra-se a história de criação do movimento social, suas estratégias de organização, seus desafios e seu diálogo com os setores público e judiciário. Retrata-se também um pouco do drama social e das condições precárias que vivem as famílias das ocupações urbanas e suas dificuldades em manterem-se em cima do solo habitado, bem como os motivos os quais levam os indivíduos a se arriscarem na ilegalidade das ocupações.

PERCURSO METODOLÓGICO

Ao que foi proposto por esta pesquisa através de seus objetivos, optou-se pela abordagem qualitativa da metodologia, visto que a realidade analisada trata da relação entre diferentes atores, apresentando um espaço abrangente e complexo. De acordo com Minayo (2010, p. 21) a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes [...] e é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano não se distingue só por agir, mas por pensar sobre o que faz e interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida”.

Realizada a pesquisa bibliográfica na literatura sobre as questões pertinentes no que tange à desigualdade social naturalizada na sociedade brasileira, sobre cidadania e direito, enquanto aspectos incluídos e excluídos, e movimentos sociais como importantes atores no contra fluxo da hierarquia valorativa da sociedade em busca de igualdade, a questão da moradia emergiu como um interessante objeto de pesquisa na medida em que representa uma demanda expressiva no país e que é estigmatizada pelo privilégio econômico-social. Nesse sentido, a inspiração metodológica deste trabalho parte de Pierre Bourdieu que, em seu texto “Efeitos de Lugar”, propõe como orientação metodológica a substituição do que chama de uma visão substancialista dos lugares, no qual o campo empírico ofereceria todas as evidências do fenômeno observado, por uma análise mais rigorosa das relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico.

De acordo com Bourdieu (1997), destituídos de poder de ubiquidade, onipresença, os seres humanos através de seus corpos, assim como as “coisas”, estão situados em um lugar e ocupam um espaço. Este lugar pode ser definido como o ponto de espaço físico que um agente ou uma “coisa” se encontra, ou seja, “o lugar ocupado pode ser definido como a extensão, a superfície e o volume que um indivíduo ou uma coisa ocupa no espaço físico, suas dimensões, ou melhor, seu entulhamento” (BOURDIEU, 1997, p. 160).

Em relação ao espaço social, no entanto, os agentes e sua existência ganham novos sentidos.

Os agentes sociais que são constituídos como tais em e pela relação com um espaço social (ou melhor, com campos) e também as coisas na medida em que elas são apropriadas pelos agentes, portanto constituídas como propriedades, estão situadas num lugar do espaço social que se pode caracterizar por sua posição relativa pela relação com os outros lugares (acima, abaixo, entre, etc.) e pela distância que o

separa deles. Como o espaço físico é definido pela exterioridade mútua das partes, o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou a distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais (BOURDIEU, 1997, p. 160)

Para o autor, a estrutura do espaço social se manifesta, assim, nos mais diversos contextos, sob a forma de oposições espaciais, o espaço habitado funcionando como uma de simbolização espontânea do espaço social. Mais ainda, ao encontro desta pesquisa, Bordieu (1997, p. 160) afirma,

Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas.

Os diferentes campos ou espaços sociais fisicamente objetivados, de acordo com Bourdieu (1997), tendem a se sobrepor, por isso existem concentrações dos bens mais raros (e caros) e de seus proprietários em certos lugares do espaço, que se opõem, em todos os aspectos, aos lugares que agrupam principalmente e por vezes exclusivamente os mais carentes. Dessa forma, para se compreender um determinado espaço físico, não se pode o fazer, exclusivamente, olhando para este espaço, deve-se compreendê-lo em suas relações com o espaço social, do qual ele é parte.

Diante dessa perspectiva, esta pesquisa é de natureza analítico-descritiva, pois tem a finalidade de descrever analisando os fatos e fenômenos da realidade e estabelecer relações entre as categorias estudadas, procurando explicar, com certa riqueza de detalhes, como o fenômeno foi observado no decorrer da pesquisa (TRIVIÑOS, 2007). O intuito foi o de mostrar o mundo social das ocupações urbanas e como o movimento social do FOURM se organiza diante das diversas privações sociais que lhes são impostas. De acordo com McNeil (1995) a pesquisa descritiva cumpre o papel de identificar e retratar o tamanho do problema social em questão e pode contribuir para o dimensionamento da elaboração de políticas públicas.

De acordo com Stake (2005) o que os pesquisadores são incapazes de ver com seus próprios olhos, pode ser obtido através de entrevistas com aqueles que “viram” o fenômeno ou por meio de pesquisa documental. Dessa forma, a coleta de dados foi realizada por múltiplas técnicas: entrevistas semiestruturadas, observação participante, pesquisa documental e fotografia, com o objetivo de captar as múltiplas dimensões que o campo pudesse apresentar sobre o espaço social em questão.

A entrevista semiestruturada permite maior autonomia para o entrevistador e oportuniza uma relação menos mecânica entre entrevistador e entrevistado, ainda que as pautas estejam ordenadas e guardem relação entre si, o entrevistador faz poucas perguntas diretamente e concede ao entrevistado a fala mais livre e espontânea, permitindo não só o aprofundamento em pontos mais relevantes como também a emergência de novos questionamentos (HAIR et al., 2005). Assim, realizei a aproximação do campo através do contato com lideranças do grupo social, sendo realizadas 3 entrevistas, com o intuito de investigar a história, os princípios, os objetivos, as dificuldades enfrentadas pelo movimento social e os atores com os quais eles se relacionam, nessas conversas obtive um panorama da situação das ocupações urbanas, pelos olhos de quem está de na liderança do Fórum de Ocupações Urbanas. O próximo passo foi adentrar às ocupações e entrevistar os moradores que vivem propriamente a realidade de exclusão social e entender os motivos que levam tais indivíduos a se arriscarem na irregularidade das ocupações urbanas, nesta fase foram realizadas 19 entrevistas. O quadro abaixo relaciona todos os entrevistados nesta pesquisa, abrangendo 5 ocupações urbanas: Morada dos Ventos, situada na Zona Sul de Porto Alegre, 20 de Setembro, 2 Irmãos, São Luís e Bela Vista, situadas na Zona Norte da capital.

Quadro 1. Relação de Entrevistas Realizadas

Comunidade	Entrevista n°	Condição
Morada dos Ventos	1	Líder do FOURM e morador (a)
	2	Líder do FOURM
	3	Líder do FOURM
Morada dos Ventos	4	Morador(a)
Morada dos Ventos	5	Morador(a) e líder comunitário (a)
Morada dos Ventos	6	Morador(a)
Morada dos Ventos	7	Morador(a)
Morada dos Ventos	8	Morador(a)
Morada dos Ventos	9	Morador(a)
Morada dos Ventos	10	Morador(a)
20 de Setembro	11	Morador(a)
20 de Setembro	12	Morador(a)
20 de Setembro	13	Morador(a)
20 de Setembro	14	Morador(a)
20 de Setembro	15	Morador(a) e líder comunitário(a)
2 Irmãos	16	Morador(a)
2 Irmãos	17	Morador(a) e líder comunitário(a)
2 Irmãos	18	Morador(a)
São Luís	19	Morador(a) e líder comunitário(a)

São Luis	20	Morador(a)
São Luis	21	Morador(a)
São Luis	22	Morador(a)
Bela Vista	23	Morador

Elaboração Própria.

Já a observação participante, requer que o pesquisador realize uma imersão no cotidiano de uma determinada cultura ou campo, e é por meio desta imersão que o pesquisador conseguirá compreender o universo sociocultural do objeto de estudo (CAVEDON, 2003). A partir do momento em que o observador se integra ao grupo com o objetivo de realizar uma investigação, ele é tido como um observador artificial, pois, naturalmente, ele não faz parte daquele grupo estudado (GIL, 2010). Assim, de acordo com Cavedon (2003) se faz necessário o uso de anotações frequentes dos acontecimentos e dos fenômenos observados para que se tenha fidelidade ao descrito o observado. Para tanto, durante 3 meses realizei visitas semanais à 4 comunidades pertencentes ao FOURM; participei de reuniões semanais do movimento social, que discutiam estratégias, problemas e novos direcionamentos na atuação do movimento social; de encontros dos membros do FOURM com lideranças públicas, entre deputados estaduais e comissões da assembleia legislativa; de uma manifestação na cidade e; uma reintegração de posse, da ocupação Morada dos Ventos. Esta imersão, permitiu observar a atuação dos diferentes atores, como suas interações ocorrem e como o ambiente é organizado, auxiliando na compreensão do espaço social.

O uso da fotografia teve como objetivo trazer aspectos explicativos e aprofundados das características apresentadas. Além da função de registro, neste trabalho a fotografia tem a intenção de evocar impacto e determinadas reações aos leitores, tendo em vista que a presença da imagem conciliada à narrativa adquire significados diferenciados de outras situações em que há apenas fotografia ou narrativa. Assim, há uma complementaridade entre imagem e discurso, de modo a criar um suporte mútuo entre estas ferramentas (BORGES e LINHARES, 2008).

Por fim, a pesquisa documental foi composta de análise de arquivos históricos, registros estatísticos, diários, jornais, revistas, entre outros, com intuito de organizar algumas informações que estavam dispersas e atribuir-lhes algum sentido de acordo com a pesquisa proposta. Após a coleta de dados, o procedimento de análise e interpretação de dados se deu

com base na transcrição das entrevistas, nos documentos analisados, e nas descrição das observações realizadas nos diários de ida à campo.

CAPÍTULO I – O CONTEXTO DA DESIGUALDADE SOCIAL: ASPECTOS ACERCA DA CIDADANIA, DO DIREITO E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

“Todo poder emana do povo”
(BRASIL, 1988, art. 1º)

A população brasileira passa, atualmente, por uma profunda descrença em seus governantes nas três esferas, seja ela municipal, estadual ou federal. Vivendo sob a égide de um sistema político híbrido de representação e participação, os brasileiros não conseguem encontrar a confiança e a esperança necessária em seus representantes, onde os partidos políticos atendem às demandas do mercado e o Estado passa a ser, cada vez mais, cooptado por uma minoria endinheirada e que monopoliza os recursos escassos, materiais e imateriais, de nossa sociedade, excluindo e deixando à margem a maior parte dos brasileiros. Sentimo-nos roubados, lesados, impotentes e injustiçados diante dos escândalos diários de corrupção, da impunidade, da ineficiência das políticas públicas, do abuso dos poderes econômico e político por uma minoria governante e da crônica presença da desigualdade social. Vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual a dignidade humana é assegurada pelo documento mais importante do nosso país, a Constituição Federal, entretanto, contrariamente, vivemos também diante de uma pátria que assola e perpetua a desigualdade. A fim de melhor entender a confluência entre democracia brasileira e desigualdade, faz-se um breve regaste à história do processo de redemocratização do Brasil e suas conquistas, bem como à discussão sobre a perpetuação e naturalização da desigualdade social no país.

Nesse sentido, vale lembrar que a nova república do Brasil já nasceu em bases frágeis quando o político eleito em 1985, Tancredo Neves, veio a falecer antes de tomar o posto de presidente. Assumia sem a legitimação do povo, o seu vice José Sarney que tomou posse isento de um plano de governo, o que dificultou sua administração e o tornou passível de diversas pressões por todas as partes consideradas, desde a composição heterogênea de seu partido, da oposição e até das organizações da sociedade civil por uma democratização quase que instantânea do sistema político até, então, vigente. No que se concerne aos aspectos sociais e econômicos, o país passou por um tortuoso caminho entre 1985-1994, no qual teve sua moeda substituída por quatro vezes até a estabilização econômica com o Plano Real e, como consequência, teve sua crise social e financeira agravada (KINZO, 2001).

A despeito das grandes dificuldades econômicas enfrentadas pelo país no período acima referido, sob o marco da promulgação da Constituição de 1988 - considerada a mais liberal e democrática que o país já teve, daí também conhecida como Constituição Cidadã - (CARVALHO, 2002), as conquistas políticas foram bastante significativas. Destaca-se a participação social como a grande novidade do processo de redemocratização do Brasil e a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política (KINZO, 2001).

Combinando representação e participação em seu sistema político, a Constituição Cidadã avançou em vários aspectos, dentre eles a universalidade do voto; a regulação do funcionamento dos partidos políticos; a instituição de mecanismos associados à democracia direta, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular; a gradação dos direitos trabalhistas e; a inserção das minorias, com a introdução de penalidades rigorosas para discriminações contra mulheres e negros. Um triunfo de destaque neste período foi o surgimento do MST (Movimento Sem Terra), que representou a incorporação à vida política de uma parte importante da população. O movimento utilizou-se da participação social prevista constitucionalmente como força para a entrada na arena política, contribuindo para a prática da democratização do sistema político (KINZO, 2001; CARVALHO, 2002; AVRITZER, 2006).

Entretanto, segundo Carvalho (2002) as eleições diretas de 1989, vista como uma grande conquista da nação, elegeram no segundo turno, Fernando Collor de Mello, uma figura despreparada e autoritária, com 53% dos votos. O presidente eleito, alimentado pelo mandato popular, acabou por tomar medidas radicais e ambiciosas, vendendo empresas estatais e abrindo a economia brasileira ao mercado externo. Em paralelo, sinais de corrupção assolavam o país, provocando um profundo descontentamento da população, que foi às ruas e conseguiu com que o Congresso abrisse e consolidasse o processo de *impeachment* ao presidente eleito. Apesar da crise de confiança dizimada pelo Brasil, o ato representou uma inegável vitória cívica da sociedade (CARVALHO, 2002).

Outra fator de destaque da Constituição de 1988, diz respeito à ampliação dos direitos sociais (CARVALHO, 2002), tendo como objetivos fundamentais a composição de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1988). Segundo Natalino et al (2013), os direitos declarados propõem-se tomar compromisso de serem inclusivos com toda população e, por meio da garantia e

efetivação de tais direitos, serem generalizados sob o ícone da igualdade. E mais ainda, admite que para o alcance do propósito da igualdade, é necessário reconhecer o particular dentro do universal, ou seja, reconhecer que o cidadão é um ser concreto que se relaciona com o mundo a partir da sua condição social.

No relatório de desenvolvimento humano do ano 2000, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) afirma que a democracia é a única forma de regime político compatível com todas as cinco respectivas categorias de direitos – econômica, social, política, civil e cultural. Desde o período de sua redemocratização o Brasil apresentou melhora nos seus indicadores sociais e econômicos

Quadro 2. Indicadores Econômicos

BRASIL	1990	1995	2000	2005	2010	2013
PIB (preços correntes \$)	609,56	705,64	779,49	894.225,00	1.111,72	1.182,64
PIB <i>per capita</i> (preços correntes \$)	4.158,20	4.441,49	4.494,06	4.829,71	5.686,61	5.882,82
Investimento (Público + Privado % PIB)	18,35	18,03	18,25	16,21	20,24	18,11
Taxa de Desemprego (%)	4,28	4,65	7,10	9,83	6,74	5,38

Fonte: FMI. Elaboração Própria

Quadro 3. Indicadores Sociais do Brasil (1990, 2000, 2013)

BRASIL	1990	2000	2013
IDH	0,612	0,682	0,744
Analfabetismo (15 anos ou mais)	18,67%*	12,9%	8,52%
Expectativa de Vida	67 anos	70 anos	73 anos*
Índice de Gini	60,5	59,3	52,7*
População (milhões)	146,59	173,45	201,03

Fonte: Banco Mundial, PNUD, IPEADATA, FMI. Elaboração Própria

* Dados referentes ao ano de 2012, devido à indisponibilidade destes dados para 2013.

Apesar de o país ter apresentado uma evolução positiva em todos os indicadores acima destacados, a nação não apresenta uma conjuntura favorável no tange à desigualdade social. Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil terminou o ano de 2014 como a 7º maior economia do mundo, se levado em consideração o volume do PIB nominal. Ao mesmo tempo, ocupa a 79ª posição no ranking mundial quando levado em conta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (PNUD, 2014). Relacionar crescimento econômico com redução da desigualdade pode ser um erro, o crescimento econômico realmente é uma

necessidade para reduzir a pobreza, mas não tem sentido se não redistribuir renda e incrementar o bem-estar de todos. Historicamente, países com altas taxas de desigualdade incorrem em altas taxas de pobreza (HALL e MIDGLEY, 2005). O Índice de Gini³ de 2013 mostrou que no Brasil, os 10% mais ricos, concentram 42% da renda do país, enquanto os 10% mais pobres, concentram apenas 1% da renda nacional (BANCO MUNDIAL, 2015). Ainda que tenha havido uma melhora significativa do índice de analfabetismo no país, 8,52 % da população com mais de 15 anos são completamente analfabetos, sendo que a maior incidência de analfabetismo ocorre entre homens (8,8%), de cor preta ou parda (11,5%), e entre aqueles com idade acima dos 65 anos (27,7%) (IBGE, 2014). Segundo a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014), essas pessoas não sabem ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhecem, ou seja, os analfabetos ditos funcionais⁴ não estão inclusos nessa estatística, e eles representam 17,8 % da população com mais de 15 anos. Sendo assim, somando as duas estatísticas, são mais de 40 milhões de brasileiros em situação de analfabetismo, aproximadamente 1 a cada 5 habitantes.

Mesmo que o processo de redemocratização do Brasil e o avanço econômico angariado desde então, representem grandes avanços, o país ainda está mergulhado numa profunda desigualdade social. O índice de analfabetismo é só um dos exemplos, ainda temos o desemprego, os sem teto, a precariedade nos serviços públicos de saneamento básico e saúde, a violência e tantos outros. Ter a presença da desigualdade desde a formação do país, faz com que a vejamos de maneira natural e nos tornemos menos sensíveis à todo tipo de “violência” contra a vida humana. É no sentido de melhor compreender a perpetuação e naturalização da desigualdade social do país que este trabalho fará uso da abordagem teórica de Jessé de Souza, a ser apresentada na próxima subseção.

³ O coeficiente varia entre 0 e 1 (ou de 0 a 100, se multiplicado por 100), sendo que quanto mais próximo do zero menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país (PNUD, 2014).

⁴ É considerada analfabeta funcional a pessoa com 15 ou mais anos de idade e com menos de quatro anos de estudo completo. Em geral, ele lê e escreve frases simples, mas não consegue, por exemplo, interpretar textos (IBGE, 2014).

1.1– Naturalização da desigualdade social no Brasil: a contribuição de Jessé de Souza

Partindo de uma crítica a grande parte das interpretações sociológicas da América Latina, e percebendo as penúrias sociais de países periféricos, bem como a desigualdade e sua naturalização, como fruto de uma expansão pré-moderna de modelos familísticos, personalistas e patrimonialistas para todas as esferas sociais, Jessé de Souza (2003), procura demonstrar que a naturalização da desigualdade social dos países em questão pode ser melhor percebida como consequência de um efetivo processo de modernização de grandes proporções, que se impõe – ainda que seletivamente por preferência aos modelos históricos europeu e norte americano – e toma o país de assalto a partir do século XIX, e não como herança pré-modernista personalista.

Ao contrário do que muitos autores⁵ abordam, Souza (2003) encara a situação de naturalização da desigualdade na vida cotidiana como moderna, pois reflete o sucesso da importação de “fora para dentro” de modelos, valores e instituições modernas que, ao contrário de personalistas, e da predominância estrutural de um capital social de relações pessoais (SOUZA, 2006), tem a sua eficácia na impessoalidade, fazendo dela de difícil percepção na vida dos atores envolvidos. Tratar o processo de desenvolvimento do Brasil como pré-modernista o torna ambíguo, pois é inegável o dinamismo econômico e a composição de um mercado capitalista.

A importância da teorização de Jessé de Souza para este trabalho é que o autor procura romper com a crença de que o progresso econômico, puro e simplesmente, é um mecanismo automático de diminuição de desigualdades:

Esse tipo de explicação que ocupa cada vez mais espaço no debate público, secundariza, inevitavelmente, aspectos fundamentais e não-econômicos da desigualdade social como a ausência de autoestima, a ausência de reconhecimento social e a ausência de aprendizado familiar de papéis sociais básicos (SOUZA, 2006, p. 86).

Para sustentar a ideia de que o racionalismo ocidental e a exportação de suas instituições fundamentais para a periferia são partes essenciais do processo de naturalização da desigualdade, o autor apoia-se nos trabalhos Pierre Bourdieu (1984) e Charles Taylor

⁵ Gilberto Freyre – *Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. (1999), Sérgio Buarque de Holanda – *Raízes do Brasil* (1995) e Roberto DaMatta - *Carnavais, malandros e heróis: para uma Sociologia do dilema brasileiro* (1979).

(1991), articulando os estudos das sociedades periféricas com questões universais, bem como faz uma reflexão do que se poderia entender por uma teoria da “modernização periférica”. Utilizando a abordagem desses dois autores, Souza (2003) procura unir a percepção de configurações valorativas implícitas à consciência cotidiana, imbricadas em algumas instituições do mundo moderno como mercado e Estado, com a percepção de signos sociais visíveis que permitam mostrar o vínculo entre uma hierarquia valorativa com a produção de uma desigualdade social que tende a se naturalizar.

A começar pela discussão do processo de modernização, Souza (2005) se ampara na sociologia weberiana das grandes religiões mundiais, no qual nas sociedades modernas centrais, a “revolução de consciências” do protestantismo foi percebido como um momento importante do desenvolvimento singular do ocidente. A expansão do racionalismo ocidental se daria de forma mais eficiente quanto mais esse modelo fosse exportado para as periferias por meio do “mercado capitalista com seu arcabouço técnico e material e o Estado racional centralizado com seu monopólio da violência e poder disciplinador” (SOUZA, 2005, p. 71). É nesse sentido que Souza (2003) procura mostrar que Estado e mercado fariam a consolidação dessas instituições de forma muito mais rápida, visto que o mercado impõe sua lógica totalizante, e o Estado, que ao contrário do mercado precisa legitimar-se e consolidar-se através da desconstrução de outras instâncias competidoras, acaba por impor outras formas de estrutura de consciência subjetiva, a partir da disciplina e do autocontrole individual.

Como Weber não elaborou uma teoria da expansão do racionalismo ocidental para a periferia, Jessé de Souza articula a ideia de Taylor (1989) acerca da genealogia e da singularidade do racionalismo ocidental:

Taylor percebe, como nenhum outro pensador clássico ou moderno de meu conhecimento, que a importância de ideias e de interpretações simbólicas reside no fato de que elas engendram e produzem práticas institucionais e sociais de tal modo que os dois elementos, o simbólico/ideacional e o material/institucional, sequer podem ser compreendidos separadamente [...] A leitura tayloriana deixa entrever que as novas instituições modernas são perpassadas por um processo complexo de aprendizado moral e valorativo, o qual, ao mesmo tempo, pressupõe e implementa um processo de socialização e de fabricação de indivíduos plásticos e adaptáveis aos seus imperativos (SOUZA, 2005, p. 72)

Souza (2003) afirma que instituições como o Estado e o mercado possuem implicitamente uma interpretação sobre o que é bom, do que é apropriado a perseguir e do valor diferencial do ser humano. Dessa forma, nossa identidade, segundo a teoria tayloriana, é formada pelas identificações e escolhas providas por este pano de fundo. Para Taylor, a

transição para a modernidade dos países centrais é mais uma mudança de consciência, no sentido de uma radical reconstrução da topografia moral de sua cultura, do que um processo abstrato de racionalização e diferenciação (SOUZA, 2003). Para tanto, Taylor (1997) busca articular as ações humanas através do acesso ao que ele chama de “pensamento moral”. A topografia moral do ocidente tem dois aspectos fundamentais para Taylor: o princípio da interioridade e o princípio da afirmação da vida cotidiana.

A especificidade do ocidente moderno se deixa ver a partir de uma contraposição com a Antiguidade Clássica. Platão, Santo Agostinho e Descartes são figuras centrais nesse contexto. Platão é o sistematizador da ideia fundamental para a concepção moral do Ocidente, no qual o “eu” é visto como ameaçado pelo desejo, devendo, assim, ser subordinado e regido pela razão. Essa ideia de razão foi adotada pelo cristianismo, alegando que a santidade e a salvação passavam pela ideia de pureza platônica. Já Santo Agostinho, apropriando-se da tradição platônica, construiu a noção de *interioridade*, de modo que o conhecimento não é uma luz exterior – uma revelação como era para Platão – mas sim, algo interior a nós mesmos, é antes de tudo uma criação, e não uma revelação (SOUZA, 2003).

Formava-se, assim, segundo Jessé de Souza (2003), uma família de “fontes morais” que passam a ser formadoras da cultura ocidental como um todo. Além de exaltar o ponto de vista da primeira pessoa, da existência individual, Santo Agostinho também constrói toda uma hierarquia valorativa com base nesse fato, ou seja, existe agora, uma distância entre os seres capazes de raciocínio e aqueles incapazes de tal ato, desse modo, cria-se também um sentimento de especialidade e superioridade, para além da hierarquia entre as diversas “espécies”. Entretanto, como pensador cristão, Agostinho, diz que a vontade não é apenas vista como dependente do conhecimento, mas como uma faculdade independente, e pode ser boa ou má, portanto, a perfeição moral é resultado de uma adesão pessoal do bem, ou seja, um compromisso por inteiro da vontade. Logo, Descartes, influenciado por Agostinho, situa as fontes de moralidade dentro do próprio indivíduo. Essa linha de pensamento cartesiana, para Taylor (1997), acoberta a concepção mecanicista e não teológica do universo, transpondo as virtudes da ética aristocrática, da glória e da fama, que são baseadas na força, no controle e na firmeza. A imagem cartesiana de agência humana é internalizada como fonte da moralidade

pela sociedade central pré-moderna, correspondendo a uma “revolução”⁶ no início do século XVII (SOUZA, 2003).

É nesse sentido que Taylor (1997) cria o conceito de *self pontual*, no qual o controle racional pela vontade conduz a uma nova e radical maneira de auto-objetificação. Segundo Souza (2003, p. 30):

Essa nova forma de perceber o *self* e seus novos poderes engendra também uma nova concepção do bem e uma nova localização das fontes de moralidade. Ao novo *self-pontual* um ideal de auto-responsabilidade o qual, juntamente com as noções de liberdade e razão que o acompanham, possibilitam um novo sentido de “dignidade”. Passar a viver de acordo com esse ideal – algo contra o que não podemos reagir na medida em que se permeia todas as práticas sociais modernas – é se transformar e se pensar como se fôssemos desde sempre “selves pontuais”, assim como sempre tivemos dois braços e duas pernas, diz Taylor. Essa concepção histórica e contingente se “naturaliza”. As “ideias” se tornam “práticas sociais” e se naturalizam na medida em que se esquecem de suas raízes. Essas ideias [...] não lograram a dominar a vida prática dos homens até a grande revolução da reforma protestante.

Quanto ao tema da vida cotidiana, ao negarem a ideia de sagrado mediado e internalizar a fonte de moralidade, os protestantes rejeitaram também toda a hierarquia social ligada a ela, ocorrendo um desprestígio das atividades contemplativas anteriores. Assim, a sacralização do trabalho, de origem luterana e depois protestante, ilustra a transformação para redefinição da hierarquia social (SOUZA, 2003).

Desse modo, abre-se espaço para uma nova e revolucionária (dado seu potencial equalizador e igualitário) noção de hierarquia social que passa a ter por base o “self pontual” tayloriano, ou seja, uma concepção contingente e historicamente específica de ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole e trabalho produtivo como os fundamentos implícitos tanto da sua autoestima quanto do seu reconhecimento social [...] Os suportes sociais dessa nova concepção de mundo, para Taylor, são as classes burguesas da Inglaterra, Estados Unidos e França, disseminando-se depois pelas classes subordinadas destes países e depois por outros, com desvios e singularidades importantes (SOUZA, 2003, p. 31).

Sendo assim, o vínculo adequado às relações interpessoais será o contratual. No âmbito político, essa visão de mundo irá se consolidar por meio de direitos subjetivos, acordado com a tendência igualitária, definidos universalmente. Nesse contexto, ao invés da “honra” pré-moderna, que pressupunha distinção e privilégio, Taylor denomina “dignidade” a possibilidade de igualdade nos direitos individuais (SOUZA, 2003).

⁶ A revolução de que fala Taylor é aquela que redefine a hierarquia social a tal ponto que agora as esferas práticas do trabalho e da família, precisamente aquelas esferas nas quais todos sem exceção participam, passam a definir o lugar das atividades superiores e mais importantes (SOUZA, 2003, p. 30-31).

Dentro da concepção tayloriana⁷, os princípios que regulam a atribuição de respeito ou diferença entre os indivíduos é denominado de reconhecimento social, que pode se dar de duas forma: uma delas é universalizante, caracterizada pelo princípio de dignidade, e outra particularizante, assinalada pelo princípio da autenticidade. Entretanto, a teoria tayloriana, em relação às sociedades avançadas industrializadas, atem-se mais no ideal da autenticidade⁸ e secundariamente ao ideal da dignidade. Porém, para o trabalho de Jessé de Souza (2003), o princípio da dignidade é mais importante e, portanto, precisa ser melhor desenvolvido para entender a realidade das sociedades periféricas.

“Ela pode nos ajudar a identificar os “operadores simbólicos” que permitam a cada um de nós na vida cotidiana hierarquizar e classificar as pessoas como mais ou menos, como dignas de nosso apreço ou de nosso desprezo. Pode também nos esclarecer de que modo disfarçado e intransparente instituições aparentemente neutras implicam, na verdade, na imposição subliminar de critérios particularistas e contingentes com seus beneficiários e vítimas muito concretas (SOUZA, 2003, p.39).

É nesse sentido que o autor utiliza a teorização de Pierre Bourdieu para complementar a ideia de potencial legitimador das diferenças sociais, que estão implícitas na categoria abstrata de dignidade do “sujeito racional”. Segundo Souza (2003), para Bourdieu a obediência às regras ou disposições sociais é antes de tudo uma prática aprendida e não propriamente um conhecimento. Na visão de Souza, as razões para as práticas sociais estabelecidas podem até ser apresentadas e expostas, quando assim demandadas, mas na maior parte das vezes o pano de fundo explicativo permanece implícito (MOURA, 2010). É nesse contexto em que se destaca a noção de *habitus* formulada por Bourdieu

O *habitus*, ao contrário da tradição racionalista e intelectualizante, permite enfatizar todo o conjunto de disposições culturais e institucionais que se inscrevem no corpo e que se expressam na linguagem corporal de cada um de nós transformando, por assim dizer, escolhas valorativas culturais e institucionais em carne e osso[...]para Bourdieu será o conjunto de disposições ligadas a um estilo de vida peculiar que conformam o *habitus* estratificado por classes sociais, e que legitimam, de forma invisível e sub-liminar, o acesso diferencial aos recursos materiais e ideais escassos, a ideologia espontânea do capitalismo tardio (SOUZA, 2005, p.77).

A noção de *habitus* de Bourdieu, elabora um sistema adquirido de preferências, de gostos, sejam eles os mais simples possíveis, de estruturas cognitivas duradouras, inculcadas desde a infância, e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta

⁷ Neste trabalho será usada a denominação “tayloriana” para referir- às teorias de Chalers Taylor.

⁸ A definição da identidade, partindo do ideal de autenticidade, implica precisamente uma reação tanto em relação à pressão por conformidade social, quanto em relação a uma atitude instrumental em relação a si mesmo. Taylor se atenta mais ao ideal de autenticidade, pois parte do pressuposto de que as democracias norte-americanas e europeias ocidentais teriam solucionado as desigualdades sociais mais virulentas e efetivamente, a partir da consolidação do Welfare State, garantindo um patamar de igualdade real entre os diversos grupos sociais.

adequada (SOUZA, 2003). Seria, portanto, um conjunto de disposições e representações que une e coordena as ações e escolhas dos indivíduos de determinado grupo ou classe social (MOURA, 2010), um esquema de conduta que passa a gerar práticas individuais e coletivas, visto que o *habitus* torna a questão da “intenção” supérflua, pelo fato de que as práticas cotidianas se tornam automáticas e impessoais.

Esse sistema, segundo Souza (2005) é fruto de laços invisíveis que interligam interesses de classes ou frações de classe, que acabam por consolidar simpatias ou antipatias, promovendo a solidariedade ou o preconceito entre pessoas. Entretanto, a ideia de laços invisíveis de Bourdieu ligando ou separando pessoas, por simpatia ou antipatia, reflete uma noção de inconsciência das ações sociais, o que impede, no entanto, a noção de articulação promovida por Taylor, que possibilita se pensar numa transferência entre o refletido e o não refletido.

Talvez o aspecto que mais explicita as deficiências da teoria bourdieziana e ponha a nu a necessidade de vinculá-la a uma teoria objetiva da moralidade como a tayloriana é o radical contextualismo da sua análise da classe trabalhadora francesa que o impede de perceber processos coletivos de aprendizado moral que ultrapassam de muito as barreiras de classe. Como se pode observar na análise de Bourdieu sobre o caso francês, o patamar último da sua análise, que fundamenta uma infinidade de distinções sociais, é a situação de “necessidade” a classe operária. O que mostra o caráter histórico contingente e espaço-temporalmente contextual dessa “necessidade” é que ela se refere à distinção de hábitos de consumo dentro da dimensão de pacificação social típico do Welfare State. O que é visto como “necessidade”, neste contexto, comparando-se a sociedades periféricas como a brasileira, adquire o sentido de consolidação histórica e contingente de lutas políticas e aprendizados sociais e morais múltiplos de efetiva e fundamental importância, os quais passam despercebidos enquanto tais para Bourdieu (SOUZA, 2005, p.79).

Desse modo, Souza (2003) propõe uma subdivisão do *habitus*, com o objetivo de lhe conceder um caráter histórico mais matizado, expressando as diferenças na constituição do *habitus* de um modo diacrônico, e não sincrônico como faz Bourdieu. Para tanto, Souza (2003) fala de uma “pluralidade de *habitus*”. Para o autor, se o *habitus* representa a incorporação nos sujeitos de esquemas avaliativos e disposições de comportamento a partir de uma situação socioeconômica estrutural, então mudanças fundamentais na estrutura econômico-social devem implicar em mudanças qualitativas importantes no tipo de *habitus* para todas as classes sociais. Foi desse modo que a burguesia do ocidente moderno, enquanto classe dirigente, rompeu com a moral típica das sociedades tradicionais baseada na honra e construiu uma homogeneização de tipo humano a partir da generalização de sua própria economia emocional – calculabilidade, auto-responsabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole, trabalho produtivo e etc. – às classes dominadas. É esse processo histórico de

aprendizado coletivo, não abordado por Bourdieu, que Souza (2005) denomina de *habitus* primário. São esquemas avaliativos e disposições de comportamento internalizados e incorporados que permite o compartilhamento de uma noção de “dignidade” no sentido da teoria de Taylor, ele se traduz na sociabilidade diária que matiza a igualdade, que atribui valor e hierarquiza as relações entre os indivíduos nas práticas sociais do cotidiano.

É essa dimensão da “dignidade” compartilhada, de levar o outro em consideração, chamada de respeito atitudinal por Taylor, que tem que estar disseminada de forma efetiva numa sociedade para que, assim, se tenha a dimensão jurídica da cidadania e da igualdade garantida pela lei (SOUZA, 2005).

Ao chamar a generalização das pré-condições sociais, econômicas e políticas do sujeito “digno” de *habitus* primário, Souza apresenta outras duas realidades que se diferenciam do *habitus* primário: o *habitus* precário e o *habitus* secundário.

O “*habitus* precário” seria o limite do “*habitus* primário” para baixo, ou seja, seria aquele tipo de personalidade e de disposições de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que, seja um indivíduo seja um grupo social, possa ser considerado produtivo e útil em uma sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências existenciais e políticas [...] O que estamos chamando de “*habitus* secundário” tem a ver com o limite do “*habitus* primário” para cima, ou seja, tem a ver com uma fonte de reconhecimento e respeito social que pressupõe, no sentido forte do termo, a generalização do *habitus* primário para amplas camadas da população de uma dada sociedade. Nesse sentido, o *habitus* secundário já parte da homogeneização dos princípios operantes na determinação do *habitus* primário e institui, por sua, vez, critérios classificatórios de distinção social a partir do que Bourdieu chama de “gosto” (SOUZA, 2005, p. 80).

A partir dessa diferenciação triádica de *habitus* Souza (2005) procura acoplar a discussão da concepção da moral moderna de Taylor com a “ideologia do desempenho”. A ideologia do desempenho está diretamente vinculada ao sujeito moral de Taylor, sendo componente do *self pontual* (MOURA, 2010). Segundo Reinhard Kreckel (*apud* Souza, 2005, p. 81) a ideologia do desempenho é “a tentativa de elaborar um princípio único, para além da mera propriedade econômica, a partir do qual se constitui a mais importante forma de legitimação da desigualdade no mundo contemporâneo”. Implícito a este argumento deve haver um consenso, ainda que inconsciente, acerca do valor diferencial dos seres humanos pois, do contrário, a desigualdade social se manifestaria de maneira clara e caótica.

A ideologia do desempenho baseia-se na “tríade meritocrática” que envolve qualificação, posição e salário, e é considerada uma ideologia, enquanto decorrência da “dignidade do ser racional” do *self pontual* tayloriano, visto que não apenas estimula e

recompensa a capacidade de desempenho objetiva, mas também legitima o acesso diferencial permanente às oportunidades privilegiadas na vida e à apropriação dos bens escassos. Apenas a combinação dos valores da tríade forma um “cidadão completo” (SOUZA, 2003; SOUZA 2004). Sendo assim, são as classes dominantes que lutam pela determinação da versão social hegemônica, excluindo às classes trabalhadoras dessa disputa. Para Souza (2005), não há distinção do *habitus* primário entre as sociedades modernas e periféricas, no que tange à produção de desigualdades, o que as diferencia é a generalização que ocorre do *habitus* primário na sociedade moderna, que não ocorre nas sociedades periféricas.

Enquanto as sociedades modernas centrais universalizaram efetivamente as categorias do *habitus* primário, as sociedades periféricas, como o Brasil, apresentam um fosso moral, cultural, político e econômico, a partir da ausência ou insuficiência de aprendizados coletivos morais e políticos (SOUZA, 2005).

As sociedades modernas não são compostas apenas pelas instituições mercado e Estado. A esfera pública aparece como uma instituição especificamente moderna, como apresenta Jürgen Habermas (1975) *apud* Souza (2004), no entanto, a esfera pública efetiva pressupõe um mundo racionalizado, ou seja, uma efetiva generalização do *habitus* primário em suas virtualidades de comportamentos público e político. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a esfera pública brasileira seja tão segmentada internamente quanto Estado e mercado (SOUZA, 2004).

A exportação de um incipiente mercado para o Brasil se deu, efetivamente, com a abertura dos portos em 1808 e, neste mesmo ano, a família real portuguesa trouxe para o país grande parte da burocracia e do meio circulante lusitano. Esses dois fatores se contrapõem veementemente à dinâmica social do Brasil, afinal, a colônia era uma sociedade de cultura material e simbólica rasteira e pouco desenvolvida, e não existiam instituições acima da vontade dos senhores de terra e escravos. Deste modo, a importação de Estado e mercado foi uma revolução de grandes proporções no contexto personalista que marcava aquela sociedade singular. A lógica impessoal que necessitava a composição dos cargos públicos, acabava por ferir o personalismo que assolava a casa do patriarca (SOUZA, 2005).

A abolição da escravatura representou as primeiras sementes de uma política excludente, ao invés da reeducação dos ex-escravos e dos dependentes rurais de qualquer cor, a escolha política recaiu na decisão de importar europeus brancos. Estes imigrantes compunham uma parte essencial de suporte ao processo de modernização do Brasil no século

XX. Já no final do século XIX, o Rio de Janeiro possuía uma grande quantidade de favelas e cortiços, situação que se generalizou em praticamente todas as cidades brasileiras, como produto direto de um desenvolvimento econômico excludente. O “mito fundador da nacionalidade” - elemento capaz de superar as lealdades locais e particulares em nome de uma solidariedade que permitisse articular e unir por laços simbólicos todos os brasileiros – se consolidou de forma imperiosa mais de cem anos após a proclamação da independência em 1822, com a revolução de 1930. Assim, Jessé de Souza (2005) encara essa dificuldade como fruto da dominância de ideias racistas disseminadas pelos próprios brasileiros, sendo percebidos como mestiços, quando a mestiçagem era percebida como o pior dos males. Dessa forma, tornava-se impossível a formulação de uma “fábula nacional” com conteúdo positivo de modo a servir de mecanismo identitário agregador.

Para Jessé de Souza, as diversas interpretações personalistas, familísticas e patrimonialistas que surgiram a partir da década de 1930, como a de Gilberto Freyre (1933)⁹ de Sergio Buarque de Holanda (1936)¹⁰ e de Roberto da Matta (1979)¹¹, mostram que o divisor de águas entre as “pessoas” favorecidas e as excluídas socialmente, é construído unicamente pela presença de uma rede de relações pessoais que confere acesso imediato a privilégios e recursos escassos. Como consequência, constrói-se uma concepção de sociedade, sem nenhuma determinação objetiva e estrutural, onde redes de relações pessoais são percebidas como único fator estruturante e fundamental. Para Souza (2005, p.93),

[...] é precisamente o contexto de obscurecimento gerado pela sociologia espontânea e erudita do personalismo, que condena à invisibilidade a tematização da diferença e das causas estruturais e não econômicas da desigualdade permanentemente reproduzidas por baixa auto-estima e ausência de reconhecimento de parcelas expressivas da população que se percebem como fracassadas e culpadas pelo próprio destino miserável.

O que autor propõe é uma nova percepção da sociedade moderna brasileira, enquanto complexa e formada por anônimos, no qual o peso relativo de capitais econômico e cultural efetivamente “incorporados” nos sujeitos são os fatores que segregam e discriminam a partir de virtualidades modernas e impessoais.

⁹ Segundo Jessé de Souza (2005) para Gilberto Freyre, deve-se ter orgulho e não vergonha de sermos “mestiços”, funcionando o tipo físico como um referente de igualdade social e de um tipo peculiar de democracia.

¹⁰ Já na obra de Sergio Buarque de Holanda, a figura do homem cordial traz na central concepção do personalismo e do patrimonialismo, a representação e a singularidade valorativa e institucional da formação social brasileira.

¹¹ Na teoria de DaMatta não existem classes ou estratificações sociais produzidas pelos capitais econômicos e culturais típicos de qualquer sociedade moderna que regulam de forma opaca, o acesso seletivo a bens e recursos escassos. Na sociedade comandada por relações pessoais que DaMatta tem diante dos olhos, existem apenas “espaços sociais” de práticas personalistas e afetuosas “em casa” e a “rua” das práticas impessoais do mundo moderno.

A reprodução da “ideologia do desempenho” se dá de forma silenciosa e opaca e é reproduzida irrefletidamente pelo *habitus* primário, porém, para os grupos do *habitus* precário ela é autodestrutiva, na medida em que a auto representação e a autoestima socialmente construídas leva à ausência do reconhecimento social, que não significa apenas a falta do devido respeito a alguém, mas leva a consequências muito mais graves como a aceitação da situação de precariedade como legítima e, até mesmo, como merecida e justa. É esse círculo de reprodução e legitimação da desigualdade a partir do “gosto” do *habitus* primário, que Jessé de Souza denomina de “naturalização da desigualdade”.

Não são as redes de relações sociais que mantêm privilégios ou discriminam uma massa de excluídos, são os fios invisíveis e pré- refletidos que ligam toda a estrutura social da sociedade, atribuindo o valor diferencial entre os seres humanos. É a hierarquia moral baseada na economia emocional chamada de *habitus* primário e *habitus* secundário que, independentemente de qualquer rede de relações pessoais, ditam o que deve ser valorizado e quem deve ser valorizado, e o desconhecimento dessa hierarquia do valor diferencial, condiciona uma ablepsia das causas que mantêm, reproduzem e naturalizam a desigualdade social (SOUZA, 2005).

Citando Max Weber, Jessé de Souza (2015), narra que, em todos as épocas da sociedade, os ricos e felizes, não querem apenas ser ricos e felizes, mas precisam saber que têm o direito à riqueza e à felicidade. Na sociedade moderna os privilégios injustos de hoje não podem “aparecer” como privilégio, mas sim como “mérito pessoal” de cidadãos mais capazes e esforçados, justificando o “merecido”, o privilégio deve ser legitimado, mesmo diante das mais flagradas injustiças, como a transmissão de riquezas mediante herança. Aqui não se trata de uma casa passando de pai para filho, mas da extrema concentração de renda que existe no Brasil, no qual aquele 1% mais rico (que detém 45% da riqueza do país) paga menos imposto que os 45% mais pobres, que não atingem 1% da renda nacional (GOBETTI e ORAIR, 2015).

Para Souza (2005) as palavras de ordem como crescimento econômico, desigualdades regionais ou combate à corrupção, encobrem toda a situação que trata e reduz seres humanos

a meros “corpos”, uma verdadeira e gigantesca massa de excluídos, constituindo uma “ralé estrutural”¹² como segunda face histórica do processo seletivo de modernização brasileira.

O fato de o brasileiro ser percebido como diferente apenas pelo acesso a “redes de relações pessoais”, provoca a debilidade do aprendizado político na esfera pública, visto que esta não é capaz de compreender a especificidade da desigualdade causada pela hierarquia valorativa excludente, que se figura de universal. Assim, o combate às desigualdades tem sempre caráter paliativo, o combate à fome e à pobreza, por exemplo, se limita sempre às práticas assistencialistas e pontuais. Os processos de aprendizado moral e político de médio e longo prazo, que poderiam romper com os valores excludentes formados no *habitus* primário, são sempre desconsiderados.

Portanto, “compreender a ação dessas práticas institucionais pré-reflexivas e não transparentes é compreender também como uma gigantesca desigualdade pode ser legitimada mesmo em condições de funcionamento formal e efetivo das instituições representativas da democracia” (SOUZA, 2005, p. 85).

1.2 – Cidadania e Direito

Ao retomar o debate promovido por Jessé de Souza sobre a naturalização da desigualdade na sociedade brasileira e sobre a exclusão de uma massa de seres humanos através de uma hierarquia valorativa construída e pré refletida por aquela camada da sociedade que o autor denomina de *habitus* primário, é indissociável também a discussão sobre cidadania e o limite dos direitos dos cidadãos.

Para uma melhor explanação do conceito de cidadania retoma-se o estudo desenvolvido pelo sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall que, ao discorrer sobre a evolução histórica dos direitos dos cidadãos na Inglaterra elucida a tensão irreduzível entre o princípio da igualdade e as desigualdades atinadas ao capitalismo e à sociedade de classes.

¹² A ralé é desprovida de qualquer valoração positiva dentro do contexto da hierarquia valorativa, é opaca do mercado competitivo avançado que os relega a sub-empregos, à sub-cidadania sem direitos e ao destino de serem meros números nas estatísticas policiais. É toda uma classe social condenada ao fracasso (SOUZA, 2005).

Dessa forma, Marshall (1967), a partir de uma construção histórica, divide o conceito de cidadania em três conjuntos de direito: os civis, no século XVII, compostos pelos direitos necessários à liberdade individual, os políticos, no século XIX, o qual entende-se o direito de participar do exercício do poder político e, os sociais, no século XX, que se referem a tudo o qual engloba desde o direito mínimo de bem estar até o direito de participar por completo na herança social e levar a vida no mesmo padrão prevalecente na sociedade.

Para Benevides (1994) a concepção marshalliana de cidadania está inserida na teoria constitucional moderna, na qual o cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado, ou seja, é portador de direitos e deveres regidos por uma determinada estrutura legal, como a Constituição, que ainda lhe confere a nacionalidade. Dentro da evolução histórica da cidadania na Inglaterra, com o avanço do liberalismo, Marshall percebe uma contradição entre teoria e prática, na medida em que os direitos passam a ser vistos como concessões aos privilegiados e não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei. No Brasil, de acordo com Benevides (1994), apesar das reformas institucionais (ampliação dos direitos políticos), da reforma econômica e das reformas sociais (leis trabalhistas na Era Vargas), a modernização conservadora do país não fez mudar, no sentido democrático, o acesso à justiça e à segurança, a distribuição de renda, a estrutura agrária, a previdência social, a educação, a saúde e a habitação, permanecendo uma cidadania desequilibrada, parcial e excludente, o que a caracteriza como uma cidadania passiva.

Segundo Marilena Chauí (2008), a cidadania se define pelos princípios de democracia, esta que por sua vez vai além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república e respeito à vontade da maioria, a democracia se define pela igualdade dos cidadãos perante a lei, institui espaços para a discussão e solução dos conflitos existentes na sociedade, bem como abre espaços para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo a criação de novos direitos. É nesse contexto que Benevides (1994) distingue a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado – da cidadania ativa – aquela que firma o cidadão como portador de direitos e deveres, mas principalmente criador de direitos, visando novos espaços de participação política.

Entretanto, ainda que na Constituição de 1988 a cidadania esteja garantida para todos os brasileiros, efetivamente ela funciona de maneira seletiva (PANDOLFI, 1999). O Brasil conheceu a cidadania na figura do senhor de escravos, simbolizando a cidadania como privilégio de classes e transformando as diferenças e as assimetrias sociais em desigualdades

(CHAUÍ, 2008). A sociedade brasileira se enquadra em um cenário no qual as leis sempre foram armas para preservar os privilégios e, ao mesmo tempo, um ótimo mecanismo de repressão, negando à maioria dos brasileiros o acesso a recursos sociais e econômicos básicos. Para Holston (2013), não se trata de inoperância da lei, pelo contrário, trata-se a da eficiência e persistência das leis que, não obstante, nada tem a ver com justiça, mas sim como um tratamento especial para categorias específicas de cidadãos que o Estado diferencia. Essa situação se traduz muito claramente no famoso dito popular brasileiro “para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei”. Os inimigos podem ser vistos como os cidadãos, os pobres, os invasores, os marginais, os migrantes e os vários outros “outros” que existem na sociedade (HOLSTON, 2013). Dessa forma, como os direitos são vistos como tratamento especial para algumas “espécies” de cidadãos – como por exemplo os militares que tem direito de serem julgados em tribunais militares, ou os portadores universitários que tem direito a cela especial na prisão ou ainda os trabalhadores registrados que tem direito a benefícios empregatícios que outros não possuem – a cidadania brasileira acabou sendo formulada como meio de distribuir direitos a alguns e negá-los para outros, baseado na “meritocracia” do cidadão, desconsiderando a construção social brasileira desigual e segregadora.

De acordo com Santos (1997), vários estudos dentro da sociologia da administração da justiça revelaram que o acesso à justiça e aos direitos é um fenômeno complexo que vai além das condicionantes econômicas, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes, que por sua vez, são difíceis de transformação. As ideias de Santos (1997) e de Holston (2013) dialogam com a tese de Jessé de Souza sobre a hierarquia valorativa disseminada na sociedade brasileira pelo *habitus* primário.

Nesse mesmo contexto, Pedro Demo (1996) traz o conceito de “pobreza política” como o contrário da cidadania organizada, da constituição do cidadão. Uma sociedade politicamente pobre é aquela que ainda não tem seu próprio espaço de autodeterminação e permanece dependente – de aspectos políticos, econômicos e tecnológicos -, aquela que é debilmente organizada e é utilizada como massa de manobra por seus governantes (representação não satisfatória); aquela sociedade que aceita um Estado avassalador e uma economia selvagem; aquela que convive diante de privilégios de minorias, de impunidade e de exclusão social; é também pobreza política não reivindicar direitos, mas os esperar passivamente e entender o Estado como tutela (DEMO, 1996).

O que faz alguém pobre não é propriamente a carência material, mas acima de tudo a injusta distribuição dela. A pobreza se constitui quando bens escassos se tornam bens privilegiados, sejam eles materiais ou imateriais, quando a condição é imposta, injusta, historicamente produzida e preservada. A pobreza na versão material é sempre a face mais visível da sociedade, sendo a forma mais comum de estudo dos cientistas e dos planejadores. Entretanto, não se deve encarar a pobreza como um fato natural, mas sim como um produto historicamente produzido e organizado. Ser pobre não é apenas não ter, mas principalmente ser impedido de ter e, em especial, de ser, tendo massacrada sua dignidade humana (DEMO, 1996; 2003). Já o lado político da pobreza é muito mais difícil de ser percebido, porque foge dos padrões quantitativos de mensuração da pobreza (material). Para Demo (1996):

Por outro lado, dificilmente se reconhece a pobreza política, porque não se vê com facilidade. A opressão qualitativa, que origina desigualdades pungentes, também é pobreza, nos horizontes do ser. A infelicidade, a insatisfação, o abandono batem à nossa porta de muitos modos, que nem sempre são materiais. Não costumam matar como a fome, mas também destroem. Muitos não só pouco ou nada tem, como pouco ou nada são (DEMO, 1996, p. 21-22).

Dessa forma, ao encontro das ideias de Souza, Demo (1996; 2003) afirma que não é possível combater a pobreza (material e imaterial) sem tocar na estrutura das desigualdades sociais, daí a importância da conscientização política da injustiça social para que o cidadão - exercendo a cidadania - possa organizar-se e defender-se em nome de seus direitos.

Na visão de Holston (2013), como meio de organização da sociedade, a cidadania tem sido, ao mesmo tempo, subversiva e reacionária, incluyente e excluyente, um projeto de igualdade e de manutenção da desigualdade. Por um lado, para aqueles considerados elegíveis, muitos Estados-nações promoveram a cidadania como uma identidade que subordina todas as outras a uma estrutura de justiça e dignidade. Por outro lado, a cidadania foi usada como meio de exclusão e discriminação baseado em diferenças selecionadas entre os cidadãos, através de leis, instituições e desempenhos sociais, produzindo e mantendo, assim, a desigualdade.

Espelhadas na Declaração dos direitos do homem e do cidadão¹³ de 1789 da França e no liberalismo norte-americano, as Constituições brasileiras de 1824 e 1891, ao elaborarem

¹³ A Declaração francesa dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, traz o seguinte artigo que define o direito do cidadão: Art. 6º. A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

seus respectivos artigos sobre o direito do cidadão, diferentemente da declaração francesa, estipulam apenas a igualdade dos homens perante a lei, omitindo a igualdade e direitos: “A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um” (BRASIL, 1891, art. 179, seção 13). A formação da cidadania brasileira por suas primeiras constituições enfatizam a função compensatória da lei, baseando-se no mérito individual e na utilidade pública: “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença, que não seja a dos seus talentos, e virtudes” (BRASIL, 1891, art. 170, seção 14). Faltou às constituições acima citadas a distribuição substantiva de direitos, que é a inclusão social de todos os “cidadãos” não apenas de maneira formal, mas principalmente, de maneira efetiva, ou seja, por meio da igualdade de direitos e recursos independentemente das diferenças entre os cidadãos (HOLSTON, 2013).

Rui Barbosa, importante polímata brasileiro, cunhou uma máxima que sintetiza tal formulação brasileira de igualdade: “Justiça consiste em tratar igualmente o igual e desigualmente o desigual na medida de sua desigualdade”. De acordo com os estudos de Holston (2013) é de comum acordo entre estudantes, professores de direito e juízes, que a interpretação da frase de Rui Barbosa, ganha sentido no que tange ao tratamento desigual como meio justo de produzir igualdade, nivelando ou ajustando as desigualdades preexistentes. Nesse entendimento a justiça se mostra claramente compensatória. Entretanto, Holston (2013) expõe que esse tipo de justiça não apenas legaliza uma nova desigualdade como também reforça desigualdades sociais existentes ao recompensá-las. Não se questiona ou contesta a desigualdade, pelo contrário, aceita-se a desigualdade, e por meio da justiça de Barbosa, compensa-se a desigualdade dos não privilegiados legalizando o privilégio. Essa situação de justiça reproduz e reforça uma cidadania diferenciada, mantendo uma sociedade de diferenças sociais e organizando-a de acordo com privilégios e não privilégios legalizados.

Dessa forma, as elites dominantes imaginaram uma cidadania nacional incluyente e desigual, contrária para os franceses e os norte-americanos, pois o tipo de liberalismo que buscavam tinha um fundamento democrático. A política de uma cidadania que reconhece diferenças sociais e as tornam legalizadas, permitem o surgimento de diversas “cidadanias” dentro de uma mesma sociedade. As políticas de diferenças dentro de sociedades desiguais podem ser desestabilizadas por um movimento que Holston (2013) denomina “cidadania insurgente”.

O sentido de “insurgente” que utilizo para estudar esse emaranhado não é normativo. Não tem valor moral ou político inerente. Cidadanias insurgentes não são

necessariamente justas ou democráticas, populistas ou socialistas. Cada caso deve ser avaliado [...] A insurgência define um processo que é uma ação na contramão, uma contrapolítica, que desestabiliza o presente e o torna frágil, desfamiliarizando a coerência com que geralmente se apresenta. Insurgência não é uma imposição de cima para baixo de um futuro já orquestrado. Ela borbulha do passado em lugares onde as circunstâncias presentes parecem propícias a uma irrupção. Desse ponto de vista, o presente é como um pântano: vazando, cheio de furos, lacunas, contradições e mal entendidos, existentes logo abaixo de todas as pressuposições tácitas que conferem ao presente sua aparente coerência (HOLSTON, 2013, p.62).

É nesse sentido que o presente estudo se utiliza da significação de “cidadania insurgente” para caracterizar a emergência de movimentos sociais na conquista da distribuição substantiva de direitos, contestando a hierarquia valorativa e as desigualdades presentes na sociedade brasileira.

A gradação de direitos entre diferentes¹⁴ cidadãos, acaba por ser um mecanismo de distribuição de desigualdade. O Brasil, no início da República, negava educação como um direito do cidadão e usava condições de classe e o gênero para restringir a cidadania política. Ao legalizar essas diferenças acabou por consolidar suas desigualdades e perpetuá-las em outras formas por toda sociedade. A exemplo dessa perpetuação, ao negar direitos políticos à maioria dos brasileiros, os mesmos tiveram seu acesso à propriedade fundiária limitados, sendo forçados à condições de residência segregadas e, muitas vezes, ilegais. Postos à margem da lei, são discriminados por fazerem parte de certas ‘espécies’ de cidadãos (HOLSTON, 2013).

Como forma de reivindicar suas necessidades, seus direitos ou mesmo seu bem-estar, os movimentos sociais são importantes atores na conquista política de melhores condições sociais, e até mesmo como forma de participação e na relação Estado-Sociedade. Segundo Costa (1997, p. 02) a contribuição dos movimentos sociais para a democratização “certamente não será aquela que cabe a atores como sindicatos ou partidos políticos. Os movimentos sociais apresentam perfis organizativos próprios, uma inserção específica na tessitura social e articulações particulares com o arcabouço político-institucional.”

¹⁴ Holston (2013) analisa a trajetória histórica da cidadania brasileira como uma combinação de dois fatores. Um deles é a cidadania formal, fundada em princípios de incorporação ao Estado Nação; o outro é a distribuição substantiva dos direitos, significados, instituições e práticas envolvidos na afiliação daqueles considerados cidadãos. Tal combinação produz uma formulação específica: ela gerou uma cidadania nacional que, desde o início, era universalmente incluída na incorporação e maciçamente desigual na sua distribuição.

1.3 – Movimentos sociais e a busca por direitos

Ainda que os movimentos, mobilizações e lutas integradas e organizadas pela população civil estivessem presentes desde os princípios da civilização, as teorias dos movimentos sociais se constituíram na década de 1960 em um contexto que o próprio termo “movimentos sociais” foi utilizado para apontar as multidões que clamavam por mudanças pacíficas, desprendidas do poder do Estado (ALONSO, 2009). Este cenário é bem refletido pela máxima “Faça amor não faça guerra” cunhada por milhares de manifestantes que se opunham ao envolvimento dos Estados Unidos da América (EUA) na guerra contra o Vietnã. Segundo Alonso (2009) entre os anos 1930 e 1960, muitos autores da sociologia convergiam para os estudos sobre a desmobilização política, tendo como principal argumento a sociedade moderna individualista, voltada principalmente para a auto satisfação, evidenciando qualquer mobilização coletiva como fruto de irracionalidade ou da explosão de frustrações individuais. Entretanto, ainda segundo Alonso (2009), a tese da desmobilização política foi desarticulada pelos movimentos que surgiram a partir de 1960. Tanto nos EUA quanto na Europa, ressurgiram movimentações bastante peculiares, que não se caracterizavam por revolução nem por movimento operário, mas abordavam temas como etnia – em busca dos direitos civis –, gênero – o feminismo – e estilo de vida – que perseguiam o pacifismo e o ambientalismo, como por exemplo o movimento *hippie* (ALONSO, 2009; RODRIGUEZ, ALMEIDA, 2006).

Figuravam-se, assim, movimentos de ações coordenadas fora das instituições políticas, formados por jovens, mulheres, estudantes e, principalmente, a classe média, levantando uma nova bandeira em princípios também novos como qualidade de vida e diversidade de estilos de vida. Nesse contexto, a partir da década de 1970, três grandes vertentes teóricas surgiram sobre esses movimentos sociais, de acordo com Alonso (2009) e Gohn (1997), a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR), sob os nomes de Olson (1965) e McCarthy e Zald (1977), A Teoria do Processo Político (TPP), representada principalmente por Charles Tilly (1975), Doug McAdam (1982) e Sidney Tarrow (1993), e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) com Touraine (1978), Habermas (1981) e Melucci (1980).

De uma maneira geral, na TMR mais importante que identificar as razões seria explicar o processo de mobilização, visto que os motivos para a mobilização, sejam eles privações materiais ou interesses de classe, sempre existem, o que os tornariam ineficientes para explicar a formação de mobilizações coletivas. Assim, para os autores desta vertente, o

sucesso dos movimentos depende da acessibilidade de recursos – humanos, financeiros e de infraestrutura – que permitam a viabilidade do movimento social, isto é, depende da coordenação entre indivíduos, a criação de associações daria a base organizacional para os movimentos sociais. Aplicando a sociologia das organizações ao seu objeto, a TMR acaba por definir os movimentos sociais por meio da analogia com uma firma (ALONSO, 2009; MAIA, 2009). De acordo com Gohn (1997), enquanto vistos como organizações, os movimentos sociais são abordados como grupos de interesses.

A Teoria do Processo Político (TPP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) nasceram da exaustão dos debates marxistas sobre as possibilidades da revolução, contra a ideia de sujeito universal e de explicações economicistas que determinam a ação coletiva, combinando política e cultura na explicação dos movimentos sociais (ALONSO, 2009). Conforme Alonso (2009), enquanto a TPP foca a mobilização política, a TNMS tem seus pilares em uma teoria apoiada nas mudanças culturais. Assim como a TRM, a TPP supõe que a coordenação entre os potenciais ativistas é crucial para produzir um ator coletivo, entretanto, adicionando um elemento cultural à explicação, tal coordenação depende de solidariedade, ou seja, da combinação entre o pertencimento a uma categoria e a densidade das redes interpessoais vinculando os membros do grupo entre si. A solidariedade em si não gera a ação, as estruturas de mobilização também se fazem necessárias, entretanto, os movimentos sociais só serão configurados diante de oportunidades políticas favoráveis, (ALONSO, 2009).

Ainda que a TPP tenha dado mais espaço ao elemento cultural que a TMR, é a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) que produz uma interpretação efetivamente cultural para os movimentos sociais. Segundo Alonso (2009, p. 60):

As novas mobilizações não teriam uma base social demarcada. Seus atores não se definiriam mais por uma atividade, o trabalho, mas por formas de vida. Os “novos sujeitos” não seriam, então, classes, mas grupos marginais em relação aos padrões de normalidade sociocultural. Isto é, poderiam vir de todas as minorias excluídas (Touraine lista negros, hispânicos, índios, homossexuais, mulheres, jovens, velhos, intelectuais) e teriam em comum uma atitude de oposição.

Ou seja, este modelo teórico se baseia na transformação cultural dos movimentos sociais, cujos atores passam a comportar novas dimensões de identidade, não se organizam para combater o Estado e nem conquistá-lo, seriam agentes de pressão social. As TNMS foram as que mais circularam na América Latina. Para Ruth Cardoso (2008), Touraine foi o mais arrojado entre os que escreveram sobre movimentos sociais “sua análise tem como base

a constatação de que vivemos em uma sociedade pós-industrial onde o Estado tem novas formas de gestão e onde os movimentos sociais são os atores principais e o lugar do conflito” (CARDOSO, 2008, p. 317). Entretanto, a partir do momento em que as análises se afastam do países centrais em direção aos países da periferia – América Latina –, as análises passam a desconsiderar progressivamente as funções do Estado. Segundo Cardoso (2008) este fenômeno pode ser explicado, primeiro pelo fato de, a partir da década de 70, os movimentos sociais urbanos coincidirem com o avanço dos regimes autoritários, dessa forma, as manifestações populares são vistas como demonstrações da força latente das classes subalternas, confundidas com uma crítica radical ao sistema político e ao passo que as reivindicações colocam frente a frente setores populares e aparelhos do Estado, identificam neste confronto um novo caminho político. Assim, olhar para os movimentos sociais urbanos da década de 1970 como novos atores políticos com grande capacidade de transformação sem que haja uma análise concreta da novidade do seu papel enquanto intermediador entre Estado e Sociedade, não se mostra suficiente. Outra razão, é que os estudos sobre os movimentos sociais na América Latina se concentraram em países que viviam um acelerado desenvolvimento industrial – por exemplo, Brasil, Peru e México –, e apesar de apresentarem sistemas de governos diferentes, havia aspectos comuns no que concerne ao agigantamento do Estado e à centralização administrativa, portanto, houve um concentração na crítica ao autoritarismo desses governos, diminuindo a importância das transformações substantivas do aparelho de Estado, como a reforma administrativa e agilização dos serviços públicos. Os movimentos surgiram em resposta a estes dois processos, não somente ao autoritarismo.

A classe popular que se manifesta nos anos 70 luta para que a sociedade política a reconheça, mesmo que isolados em seus bairros, pleiteando água, luz, transporte e creches, enfrentam o Estado com grupos de pressão. Foi privilegiando a dimensão política que se definiu este novo ator que não luta apenas por melhores condições mas, ao generalizar suas reivindicações, buscam uma sociedade mais democrática. A transformação dos movimentos sociais na década de 1980 deu grande salto qualitativo, a unificação das demandas localizadas se fez ao redor de setores problemáticos no âmbito social, os movimentos sociais passaram a reivindicar maior igualdade e mais participação, clamar por democracia de base e direta e pela ampliação dos direitos de cidadania (CARDOSO, 2008; GOHN, 1991; DOIMO, 1995).

A participação popular aumentou sensivelmente nos anos 1980, abrindo novos canais de diálogo entre o Estado e sociedade, fazendo com que suas demandas ganhassem legitimidade e gerassem resultados (CARDOSO, 1995). De acordo com Gohn, em seu estudo

sobre o mapeamento dos movimentos sociais ao longo da história do Brasil, “o período de 1975 – 82 corresponde a um dos mais ricos da história do país no que diz respeito a lutas e movimentos” (GOHN, 2007, p. 113), foi nesse período que a luta pela cidadania se ampliou, e os novos direitos alcançados no período de redemocratização brasileira foram resultados das conquistas advindas das bases dos movimentos sociais.

Por outro lado, as transformações políticas e econômicas que marcaram a década de 1990, ao contrário do que ocorreu nas décadas de 1970 -80, como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que passa a se isentar progressivamente do papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004). Ou seja, o que foi ganho na década de 1980 foi perdido na década de 1990, uma vez que a sociedade civil passou a desacreditar da política, dos políticos e das ações do Estado em geral (GOHN, 2007). Essa inversão na cadeia valorativa da política neoliberal que sucedeu a conquista da redemocratização, figura-se em uma crise discursiva do Estado, este cenário paradoxo é denominado por Dagnino (2004) como de confluência perversa.

No mesmo sentido de Dagnino, Holston (2013) afirma que à medida que a democratização se enraizou no país, novos tipos de violência, injustiça, corrupção e impunidade acompanharam este processo, coincidência essa denominada pelo autor de paradoxo perverso. Como resultado deste paradoxo, Holston (2013) afirma que muitos brasileiros passaram a se sentir inseguros, e ao mesmo tempo que um movimento insurgente de cidadãos conquistaram a democratização do espaço urbano, um clima de desconfiança e incivilidade traspassou o espaço público.

Tavares dos Santos (2014) explica que essa insegurança advém do paradoxo nas sociedades contemporâneas entre democratização das estruturas políticas e a permanência da violência, herdada pela formação dos Estados Modernos na Europa Central que para se firmar enquanto instituição absoluta faziam uso de diversos mecanismos de dominação, entre eles a violência e a polícia. A modernidade tardia dos Estados periféricos, por meio da globalização e mundialização de processos econômicos e conflitualidades, tem a violência como fundadora de uma sociedade fragmentada e desigual, atingindo mais uns cidadãos dos que outros e incidindo na sociedade de várias formas, através de classe, gênero, categoria social ou etnia, o que resulta na sobreposição de uma teia de exclusões.

A globalização dos processos econômicos traz as políticas neoliberais para o seio das economias em desenvolvimento, Gohn (2007) mostra que tais políticas disseminadas na década de 1990 foram assimiladas pela população de maneira a alimentar a descrença na atuação de políticos, com condutas corruptas, e os movimentos sociais com recortes sindicais e político-partidários caíram em descrédito.

Em contraposição à descrença na política nacional, grupos crescentes da sociedade civil passaram a acreditar cada vez mais em sua capacidade de atuação independente, a fazer suas próprias políticas, a partir da busca de qualidade de vida, a não-violência, a ecologia, a paz, a não-miséria, e outras questões sociais que também passaram a ser objeto de ações coletivas [...] E a “Era dos Direitos”, no dizer de Bobbio, se instaurou. Tanto os direitos sociais elementares, como o direito à vida (comida, abrigo e roupa), como direitos sociais modernos, relativos às questões de gênero, sexo, raça, etnia, que dizem respeito à liberdade dos indivíduos se diferenciar e fazer suas próprias ações (GOHN, 2007, p. 207).

Dessa forma, como relata Herkenhoff (2004, p. 25) “num estado de permanente negação da cidadania, os movimentos sociais estão sempre a criar direitos à face de uma realidade sociopolítica surda aos apelos de direito e dignidade humana”. Para o autor, a percepção da contradição entre a realidade posta e o conjunto de valores do que é bom ou justo dentro da sociedade, é o que motiva os movimentos sociais, ou seja, os movimentos sociais tendem a buscar a construção de uma realidade que está além da realidade posta, contestando o “mundo posto” e buscando um “projeto de mundo”.

Os movimentos sociais se confrontam com a ordem social cristalizada, esta que por sua vez exclui milhões de pessoas dentro da comunidade nacional. Ora, uma ordem¹⁵ excludente não é ordem, é desordem, e ao passo que os movimentos sociais buscam a essência da dignidade da pessoa humana, rebelando-se contra a desordem imposta, constroem a verdadeira ordem (HERKENHOFF, 2004). Para Holston (2013) não resta dúvida de que a cidadania insurgente, rompe fórmulas estabelecidas de concepções de direito, de hierarquias de valores e de privilégios sociais. Entretanto, à medida que os cidadãos perseguem seus interesses, eles são postos em confronto com outro grupo de cidadãos na arena da cidadania, ou seja, grupos antagônicos de cidadãos refletem os espaços híbridos da democracia brasileira, no qual o justo e o injusto, o legal e o ilegal, o legítimo e o criminoso, o civil e o incivil, reivindicam o mesmo fundamento moral de direitos de cidadania por meio de práticas sociais contraditórias.

¹⁵ Para Herkenhoff (2004) ordem é estarem coisas e pessoas no lugar que lhes destina a razão humana, a partir da concepção de que todos, sem uma única exceção, têm direito de *ser gente*.

O debate teórico¹⁶ contemporâneo sobre os movimentos sociais atribuem diferentes significados às ações praticadas pelos participantes desses movimentos e não há um consenso entre a maioria dos autores a respeito do conceito de movimento social (SCHERER-WARREN, 2005). Gohn (2012) mostra que no Brasil e na América Latina, a partir dos anos 2000, não há uma renovação das teorias dos movimentos sociais, mas sim uma redescoberta, o foco muda de local para global, e novas versões teóricas se difundem, como a versão pós-colonial desenvolvida na América Latina, a expansão das abordagens culturalistas, a retomada do debate marxista, da Mobilização Política, hegemônica na América do Norte, a grande ênfase dada às abordagens fenomenológicas e a preocupação com as redes sociais e digitais como forma de processo de expansão de fenômenos globais.

Assim, na percepção de Gohn (2012), no século XXI, observam-se, de maneira geral, 5 eixos analíticos: i) manutenção das teorias construídas a partir dos eixos culturais, relativos aos processos de construção de identidades; ii) pesquisadores que recorrem à teoria crítica da Escola de Frankfurt, destacando as questões do reconhecimento e de redistribuição de bens ou direitos; iii) as teorias que destacam a capacidade de resistência dos movimentos sociais; iv) teoria pós colonial, que reivindica uma descolonização do saber e do poder para pensar os movimentos e; v) aquelas que voltam a atenção para os processos de institucionalização das ações coletivas e para os vínculos e redes de sociabilidade das pessoas.

Gohn (2008; 2012) esclarece que a temática dos movimentos sociais traduz-se no universo das ações coletivas possíveis e é uma área clássica da sociologia, não apenas um momento da produção sociológica. A maioria dos estudiosos incluíram e pensaram suas interpretações no horizonte da teoria das ações sociais, entretanto, a autora conclui que no plano teórico e metodológico não há só uma agenda de pesquisa, e sim múltiplas agendas, revelando a fragmentação do campo temático em múltiplos e um ecletismo das interpretações com focos diversos.

À exemplo dessas interpretações está Axel Honneth, teórico da terceira geração de Frankfurt, que retoma através do pensamento de Hegel, a tradição da Teoria Crítica a fim de elaborar uma teoria que sirva de modelo avaliativo dos conflitos sociais contemporâneos através de um conceito moral de luta social. O objetivo central de sua obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais* é mostrar como indivíduos e grupos

¹⁶ Ver Gohn (2012).

sociais se inserem na atual sociedade. Esta inserção ocorre por meio de uma luta por reconhecimento intersubjetivo sob três formas: o amor, o direito, e a solidariedade.

A luta pelo reconhecimento tem início pela situação do desrespeito das formas de reconhecimento, de um ataque a identidade pessoal ou coletiva, culminando na origem das tensões sociais e as motivações morais dos conflitos, capaz de suscitar ações que busque restaurar as relações de reconhecimento mútuo ou retomá-las num nível superior. Assim, para Honneth (2003) a autorrealização do indivíduo somente é alcançada quando há autoconfiança, no âmbito do amor, autorrespeito, na experiência do direito, e autoestima na experiência da solidariedade.

Pertinente a este trabalho, a ideia do reconhecimento no direito, parte do desrespeito ao direito do indivíduo, que pode ser a privação de direitos estabelecidos, a exclusão social, a degradação das formas de vida e da estima social. O desrespeito ao direito atinge a própria integridade social do indivíduo, ao passo que não há um reconhecimento recíproco deste indivíduo como membro legítimo de uma comunidade político-jurídica (HONNETH, 2003).

Tomando como exemplo o movimento negro por direitos civis nos EUA dos anos 1950 e 1960, Honneth (2003) mostra o significado psíquico que o reconhecimento jurídico possui para o autorrespeito de grupos excluídos, no qual a tolerância ao sub-privilégio jurídico conduz a um sentimento paralisante de vergonha social, do qual só o protesto ativo e a resistência podem libertar. Contudo, o autor atribui uma importância crucial à esfera pública no desfecho dessas lutas.

[...] o que decide sobre o desfecho dessas lutas, não é apenas o poder de dispor dos meios de força simbólica, específico de determinados grupos, mas também o clima, dificilmente influenciável, das atenções públicas: quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para a importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social ou, mais precisamente, a reputação de seus membros. Além disso, uma vez que as relações da estima social, como já havia visto Georg Simmel, estão acopladas de forma indireta com os padrões de distribuição de renda, os confrontos econômicos pertencem constitutivamente a essa forma de luta por reconhecimento (HONNETH, 2003, p. 207).

O conceito de luta social trabalhado por Honneth (2003) toma como ponto de partida os sentimentos morais de injustiça e que “uma luta só pode ser caracterizada de "social" na medida em que seus objetivos se deixam generalizar para além do horizonte das intenções individuais, chegando a um ponto em que eles podem se tornar a base de um movimento coletivo” (HONNETH, 2003, p. 256). O autor frisa que as formas de reconhecimento do

direito e da estima social já representam um quadro moral de conflitos sociais, porque dependem de critérios socialmente generalizados, capazes de afetar outros sujeitos.

Dessa forma, o reconhecimento jurídico desencadeia o processo de ampliação dos direitos individuais, dotando os agentes de autorrespeito. Considerando o caso do movimento social do Fórum de Ocupações Urbanas, percebe-se o desrespeito ao direito de morar e a ausência do reconhecimento deste grupo como cidadãos, suscitando um sentimento moral de injustiça que os leva a lutarem por dignidade e reputação social em tom de igualdade.

CAPÍTULO 2 – PARA ALÉM DA QUESTÃO LEGAL, A MORADIA EXCLUINDO CIDADÃOS

“A cidade em si, como relação social e como relação de materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres.”
(Milton Santos)

Este capítulo irá tratar como a rápida urbanização das cidades brasileiras e a histórica desigualdade social provocaram a marginalização dos menos favorecidos dentro do perímetro urbano. Além de viverem nas fronteiras citadinas, muitos indivíduos moram em situação de ilegalidade e tem suas cidadanias lesadas. Tendo em vista o problema histórico da habitação, far-se-á um retrato da mudança das políticas habitacionais a partir dos anos 2000, no intuito de evidenciar os instrumentos políticos e jurídicos disponíveis para a administração do setor público e os desafios encontrados para a efetivação de tais políticas e da regularização fundiária, destacando o município de Porto Alegre.

É entre o período de 1940-1980 que se dá a inversão do lugar de residência dos brasileiros. Segundo Milton Santos (1993), em 1940 a população urbana do país correspondia a 26,35% dos habitantes, já no início da década de 1980 a população urbana representava 68,86%, ou seja, além de ter havido um aumento populacional de quase três vezes – de 41,326 milhões de habitantes em 1940 para 119,099 milhões em 1980 – o incremento populacional urbano foi de sete vezes – de 10,891 milhões para 82,013 milhões. Esta acelerada transição urbana pode ser explicada, principalmente, pela lógica do processo de industrialização prevalecente no período. Conforme Santos (1993) o termo industrialização deve ser analisado em seu sentido mais amplo, como um processo social complexo que inclui tanto a formação de um mercado nacional quanto os esforços para torná-lo integrado no território nacional, através da expansão do consumo em formas diversas, impulsionando a vida de relações e favorecendo o próprio processo de urbanização. Para o autor, ao ultrapassar a base econômica da esfera regional para a nacional, possibilitou-se uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território nacional e, por consequência, deu-se o crescimento demográfico concentrado nas cidades.

Segundo as projeções do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) sobre a população para o ano de 2014, o Brasil conta com uma população de 202,76 milhões de

habitantes, sendo que, aproximadamente, 84% destes vivem em áreas urbanas. A urbanização do território nacional ao mesmo tempo que é efeito importante do processo de modernização do país, é também um espaço de produção e reprodução de desigualdades sociais. A questão da habitação é um dos graves problemas que as cidades enfrentam, a partir dos últimos dados disponibilizados pelo IBGE, o déficit urbano¹⁷ brasileiro em 2012 era de 5,792 milhões unidades de moradia, um total de 9,1% dos domicílios do país. Mais do que isso, como contradição e imagem da desigualdade social do país, em 2010 havia cerca 6,052 milhões de domicílios vagos¹⁸, ou seja, os domicílios com potencial para serem habitados excedem o déficit habitacional do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

A atual situação de moradias urbanas no país é reflexo do rápido processo de urbanização que não se processou de maneira harmoniosa. As cidades brasileiras ainda enfrentam problemas sociais, econômicos, ambientais e de infraestrutura inadequada. Muitos dos contingentes mais pobres tiveram de construir suas casas, em condições precárias e, na maioria das vezes, ilegais e, raramente, tiveram seu lugar contemplado na expansão urbana (HOLSTON, 2013; MARTINE, G. e MCGRANAHAN, G., 2010).

Henri Lefebvre, dentro de uma plataforma política e filosófica, enuncia na década de 1960 a concepção de “direito à cidade”. Não se referindo a um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado, Lefebvre atribui tal direito, sobretudo, ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, havendo a necessidade de uma ruptura com a ordem urbana capitalista (TRINDADE, 2012; FERNANDES, 2007). Edésio Fernandes (2007) busca incrementar as ideias de Lefebvre acrescentando argumentos jurídicos que permitam construir uma crítica à ordem legal, visto que esta desempenhou historicamente uma ação decisiva na

¹⁷ O déficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes: (1º) domicílios precários; (2º) coabitação familiar; (3º) ônus excessivo com aluguel urbano; e (4º) adensamento excessivo de domicílios alugados. O primeiro componente, habitações precárias, considera no seu cálculo dois subcomponentes: os domicílios rústicos e os domicílios improvisados. Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Já os domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa. O segundo componente, coabitação familiar, também é composto por dois subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. Os cômodos foram incluídos no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. O segundo subcomponente diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio. O terceiro componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano. Ele corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel. O quarto e último componente é o adensamento excessivo em domicílios alugados que correspondem aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

¹⁸ Parte dos domicílios no país é constituída por unidades não ocupadas, que são os domicílios vagos, os de uso ocasional e os fechados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

produção e reprodução das desigualdades sociais, não só no Brasil, mas como em toda América Latina.

Para Fernandes (2007), além do déficit habitacional e do número de domicílios vagos, outros números também são alarmantes nas cidades do Brasil, onde aproximadamente 26 milhões de pessoas não tem acesso à água, outras 14 milhões não são servidas pela coleta de lixo, ou ainda, mais de 80 milhões de pessoas não estão conectadas com o serviço de esgoto e 70% do serviço de esgoto propiciado pelo Brasil não é tratado, contaminando rios e degradando o meio ambiente.

Ainda que os números sejam imprecisos, Fernandes (2007) afirma que dezenas de milhões de brasileiros não tiveram acesso à terra urbana e à moradia que não fosse através de processos e mecanismos informais, sendo em sua maioria ilegais. Para Maricato (2003) a ilegalidade em relação à propriedade da terra, tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental, no campo ou na cidade, onde a falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado ou através de políticas sociais, tonando-se o fator propulsor para a dinâmica de ocupação ilegal e predatória da terra urbana.

A rápida urbanização na América Latina, em geral, se deu sob as bases do legalismo liberal, na qual a tradição dos direitos civis determinou a definição dos direitos individuais, especialmente, em matéria de direitos individuais de propriedade e, portanto, também determinou o escopo de intervenção estatal para promover o uso e o controle da terra (FERNANDES, 2007).

A proporção que a propriedade da terra é concebida como, praticamente, uma mercadoria, Fernandes (2007) afirma que o conteúdo econômico que envolve a propriedade é determinado pelos interesses individuais do proprietário, limitando quaisquer valores de uso do território urbano e as possibilidade de ações do Estado na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e inclusiva nas cidades, favorecendo a especulação imobiliária. Conforme explica Maricato (2010) as áreas mais urbanizadas e melhor localizadas em relação ao centro da cidade sempre foram reservadas para as camadas médias e altas, nas quais somente aqueles com alto poder aquisitivo são os que têm acesso à compra dessas terras, nesse sentido, o mercado mais do que a lei — norma jurídica — é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar.

Devido à lógica do mercado de terras, os indivíduos que possuem baixos rendimentos, as camadas mais pobres da população, foram, ao longo da história, sendo privados da possibilidade de participar do mercado formal de habitação, ocupando áreas periféricas da cidade, de maneira precária, sem infraestrutura urbana adequada e, na maioria das vezes, de maneira ilegal (MARICATO, 1995; 2010; FERNANDES, 2007).

Aparentemente tem-se uma “tolerância” por parte do Estado com aqueles que ocupam, de maneira ilegal, áreas periféricas distantes ou de proteção ambiental. Maricato (2010, p.9) explica:

A ocupação de áreas ambientalmente frágeis — beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais, mangues — é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e dos programas públicos pouco abrangentes. Não é por falta de leis ou planos que essas áreas são ocupadas, mas por falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda [...] onde a ocupação é proibida por lei, mas não o é na prática da ocupação do território. São as áreas vulneráveis, protegidas por legislação ambiental que não interessam ao mercado imobiliário privado legal e “sobram” para as moradias pobres.

A omissão do Estado com relação à ilegalidade da propriedade predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas, está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos, inclusive, deve ser percebida como uma estratégia de amortecimento das tensões sociais. Maricato (2003, p.154) ilustra essa situação com o exemplo do tráfico de escravos no Brasil do século XIX: “proibido por lei, mas apoiado, na prática, pelas autoridades”, isto é, lei de mercado e não norma jurídica determina o cumprimento da lei. Assim, a lógica do Estado segue a lógica do mercado, pois a partir do momento em que vazios urbanos¹⁹ são ocupados, pela população pobre, em locais estratégicos da cidade, o Estado age em favor dos proprietários dessas terras, cuja única função é a especulação imobiliária, ficando evidente, deste modo, que as terras privadas ocupadas ficam fora da acomodação “tolerante” do Estado (MARICATO, 1995; 2003; 2010; TRINDADE, 2012).

Sousa Santos (1993) em um estudo sociológico sobre as estruturas jurídicas internas de uma favela do Rio de Janeiro, a que deu o nome fictício de Pasárgada, mostra que a ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro, condiciona o relacionamento da comunidade enquanto tal com o aparelho jurídico-político do país. Para o autor há uma duplicidade de direitos, o “direito não oficial” e o direito oficial brasileiro, e

¹⁹ De acordo com Borde (2006, p.5) vazios urbanos são “os terrenos e edifícios vacantes que contrastam com o tecido urbano pelas condições de uso e ocupação (sem ocupação, sem uso ou subutilizado) e por não beneficiarem a coletividade, isto é, por não cumprirem sua função social.”

juntos estabelecem uma relação de pluralismo jurídico, e que, de fato, não se trata de uma relação igualitária e explica: “recorrendo a uma categoria da economia política, pode dizer-se que se trata de uma troca desigual de juridicidade que reflete e reproduz, a nível sócio-jurídico, as relações de desigualdade entre as classes cujos interesses se espelham num e noutro direito” (SANTOS, 1993; p. 3).

Dessa forma, assim como conclui Maricato (1995), as classes populares têm direito à ocupação sim, mas à cidade não, ou seja, os segmentos mais pobres podem ocupar áreas na cidade, mas apenas determinadas áreas. Para se ter direito à cidade, necessariamente passa-se pelo acesso à urbanização como também pelo acesso à condição habitacional legal. Nesse mesmo ponto de vista, Trindade (2012) complementa a ideia de Maricato:

Nessa perspectiva, ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano. O direito à cidade, portanto, não é equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade. Não por acaso, o direito à cidade é muitas vezes associado pela literatura acadêmica (e pelos próprios ativistas sociais) ao direito de morar nas áreas centrais, visto que os centros históricos das grandes cidades possuem uma ampla gama de equipamentos coletivos e infraestrutura urbana, em comparação às áreas periféricas (TRINDADE, 2012, p. 149).

Como parte do processo de urbanização e da especulação imobiliária, a situação de vacância urbana em área valorizada passou a ser tão, ou mais, rentável, do ponto de vista do mercado de terras, quanto ocupá-las ou reutilizá-las. Desse modo, as situações de vazios urbanos passam a ser produzidas e mantidas (BORDE, 2006).

De acordo com Borde (2006) a partir da década de 1990, as situações de vazios urbanos passaram a ser uma das principais linhas de atuação dos projetos urbanos promovidos pelo poder público e também alvo de atuação da sociedade civil, com o intuito de transformar esses vazios em “oportunidade de uma nova cidade”. Entretanto, o processo de regularização dessas áreas é lento e, muitas vezes, opressor. Coloca-se a frente de todos os direitos aquele referente à propriedade, mesmo em situações em que não se verifica a função social da posse. Nas situações de conflito fundiário, percebe-se a eficiência das estruturas institucionais brasileiras em legitimar os privilégios e perpetuar a desigualdade, bem como a ausência de aprendizado político do setor público, principalmente, no que tange à elaboração de políticas eficientes para sanar o crônico problema de moradia nas cidades e também no que se refere ao planejamento urbano.

2.1 – As políticas habitacionais no Brasil a partir dos anos 2000: breve histórico

As lutas sociais por moradia desempenharam um importante papel na conquista de direitos frente à crise habitacional e à segregação urbana decorrentes do rápido processo de urbanização pelo qual passou o Brasil. De acordo com Ferreira (2012), os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda na década de 1970, em lutas por moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, no qual a ala progressista da Igreja Católica representou um forte ator de apoio neste processo. Entretanto, foi na década de 1980, junto com os movimentos pela redemocratização da ordem política do país, que se ampliaram e se consolidaram os movimentos sociais por direito à moradia e também à cidade.

À exemplo desses movimentos estão a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) de 1982, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) de 1989, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) de 1990, a Central dos Movimentos Populares (CMP) de 1993, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no início da década de 1990 (FERREIRA, 2012; FERNANDES, 2010).

A primeira grande conquista popular foi à inclusão de política urbana na Constituição de 1988 (FERNANDES, 2010). No capítulo II – Da Política Urbana – nos artigos 182 e 183, são reconhecidas as questões urbanas como tema de interesse nacional a partir, principalmente, da função social da propriedade e da cidade; da gestão democrática da cidade; e do direito à cidade e à cidadania (BRASIL, 1988). A constituição de 1988 ao adotar o conceito das “funções sociais da cidade” abriu espaço para uma nova maneira de se pensar a distribuição dos benefícios e dos ônus inerentes à cidade, assim, no ano 2000, depois de uma intensa mobilização social e de uma acirrada disputa política que marcou a década de 90, o direito social de moradia foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 26, alterando a redação do art. 6º²⁰ da Constituição Federal (CF) (FERNANDES, 2010). A publicação do direito à moradia na CF representa o reconhecimento às lutas sociais por moradia e também o

²⁰ A princípio a redação do artigo 6º se compunha da seguinte forma “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” e a partir da Emenda nº 26 a moradia passa a ser incorporada como direito social, passando à redação “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988)

reconhecimento da cidade como palco de reprodução econômica e social que exclui os segmentos mais pobres da sociedade

Os anos 2000 é marcado por uma nova geração de políticas habitacionais, que visam a promoção do planejamento e da política urbana em todo país. Em 2001 foi publicada a Lei Federal nº 10.257²¹ intitulada “Estatuto da Cidade”, depois de doze anos de longas discussões no Congresso Nacional, e representa o marco inicial dessa nova geração de políticas habitacionais, tendo em vista que estabelece uma outra base de jurisdição urbana que visa o desenvolvimento urbano e reconhece como prioritário a função social da cidade agravo à função da propriedade. Em decorrência às ideias que se instauraram a partir do Estatuto da Cidade (EC), em 2003 foi criado o Ministério das cidades e, em 2004, a atual Política Nacional de Habitação, que serão melhor descritas a seguir.

2.1.1 – O Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade (EC), tem por objetivo estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo (BRASIL, 2001). O projeto de lei que deu origem ao EC foi apresentado em 28 de junho de 1989 pelo então senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC) e aprovado um ano depois de enviado à Câmara dos Deputados, onde permaneceu por onze anos em discussão e reformulação.

Durante todos esses anos de reformulação o projeto recebeu dezessete outras proposições em sua redação e enfrentou oposição de diversos setores dentro da sociedade civil, principalmente, daqueles ligados ao capital imobiliário urbano. De acordo com Bassul (2010) a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP), a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) representavam a opinião contrária ao EC, afirmando que este feria a

²¹ Lei Federal nº 10.257 regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, Lei nº 10.257, 2001).

doutrina social da propriedade privada e da livre iniciativa, fazia incentivo às invasões e que este projeto mascarava o autoritarismo estatal ao interferir nas aquisições de imóveis urbanos, objeto de compra e venda de particulares. Por outro lado, o movimento social pela reforma urbana acolhia e lutava pela consolidação em lei deste projeto.

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, opunham-se ao projeto de lei (BASSUL, p.81).

Depois do intenso período de negociação entre as forças políticas, econômicas e sociais, a consolidação do Estatuto da Cidade em lei confirmou e ampliou o papel dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento e gestão urbana. Fernandes (2010, p.61) aponta como sendo quatro as principais dimensões do EC:

[...] uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

A dimensão conceitual se dá por meio de uma proposta para um novo olhar sobre a função social da cidade e da propriedade, estabelecendo-se as bases de um novo paradigma jurídico-político, que determina o controle, o uso do solo e o desenvolvimento urbano como responsabilidade poder público, especialmente dos municípios, de controlar o processo de desenvolvimento urbano. A definição que se mantinha até então era baseada no Código Civil de 1916, elaborado quando apenas 10% da população vivia no perímetro urbano, guiado pela ideologia da tradição do legalismo liberal, no qual o direito de propriedade individual era considerado de maneira quase que absoluta. Esta nova proposta se firma por meio dos mecanismos institucionais estabelecidos e permite que o poder público garanta a coexistência dos interesses individuais dos proprietários de terras e propriedades com outros interesses coletivos e sociais (FERNANDES, 2010).

No que tange aos aspectos instrumentais, Fernandes (2010) aborda a questão da inédita autonomia dos municípios em promover o processo de desenvolvimento urbano e materializar o novo paradigma das funções sociais da propriedade e da cidade por meio dos instrumentos jurídicos para regular, induzir e reverter a ação dos mercados de terras e

propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Dentro da dimensão institucional, Fernandes (2010) refere-se à necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, de modo à ampliar e democratizar os espaços para as tomadas de decisão, legitimando esta nova ordem. Este processo pode acontecer “via audiências, consultas, criação de conselhos, estudos e relatórios de impactos de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas, acesso ao poder judiciário para defesa da ordem urbanística e sobretudo pela prática do orçamento participativo” (FERNANDES, 2010, p. 63).

Finalmente, a quarta dimensão proporcionada pelo EC é com relação ao dever de regularização fundiária de assentamentos irregulares já existentes nos municípios, cabendo às políticas públicas municipais, promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia. A nova lei avançou ao dar ênfase no coletivo em detrimento ao individual, com especial atenção às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Outro aspecto, diz respeito às repetidas menções no texto da referida lei sobre a necessidade de que os programas de regularização fundiária se pautem por critérios ambientais (FERNANDES, 2010).

Em suma, para Fernandes (2013), o Estatuto da Cidade substituiu a noção – na ordem jurídica – de propriedade privada individual pela noção das funções sociais da propriedade e da cidade; criou diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos, bem como recursos financeiros destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente e; propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado.

Ao que interessa para este trabalho, o EC traz importantes mecanismos e diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos informais e irregulares já existentes. Dentre estes destaca-se o planejamento urbano municipal, o plano diretor e outros instrumentos.

2.1.1.1 – O Planejamento Urbano Municipal

O capítulo II do EC - Dos instrumentos da política urbana – em geral, traz uma série de instrumentos para que o município tenha condições de construir uma política urbana e que alcance, de fato, a concretização da função social da cidade. Barros, Carvalho e Montandon (2011), ressaltam que esta política urbana, além de ser objeto das escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais, é no município em especial que ocorre o detalhamento do planejamento urbano, envolvendo aspectos orçamentários, ambientais, setoriais, econômicos e sociais. Ao planejamento municipal cabe:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

No que tange aos instrumentos tributários são previstos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros que visem atividades consideradas importantes no desenvolvimento urbano do município (BARROS et al, 2011).

No inciso V do art. 4º são os institutos jurídicos e políticos que estabelecem os instrumentos para a realização da política urbana. Com relação às formas de intervenção no uso da propriedade privada, os instrumentos são: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e; direito de preempção. Já no que diz respeito à regularização fundiária das ocupações de interesse social

os instrumentos disponíveis são: instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; regularização fundiária; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse.

2.1.1.2 – O Plano Diretor

Em razão de o município ser o principal ente federativo responsável pela política urbana, é de seu encargo desenvolver uma política habitacional de nível local, podendo construir órgãos governamentais e instituições municipais de habitação, como construir fundos públicos ou construir programas de habitação de interesse social. Via de regra, para desenvolver a política habitacional o município deve, primeiramente, instituir o plano diretor como instrumento básico do desenvolvimento e de expansão desta política, e nele estabelecer as diretrizes e os instrumentos de ocupação do solo urbano, cujo papel primeiro é a efetivação da função social da propriedade e a garantia do bem estar dos seus habitantes, a fim de promover o exercício da cidadania, e assegurar a dignidade e a igualdade dos cidadãos (NOLASCO, 2008). Sua função é a de orientação política tanto no setor público como no setor privado para estabelecer uma cidade mais harmoniosa com a redução da desigualdade social.

Obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e para aquelas que compõem uma região metropolitana, o plano diretor deverá englobar todo o território da cidade, devendo ser revisado em um ciclo de 5 de anos, sendo que suas diretrizes deverão estar contidas nos planejamentos anuais do município, (BRASIL, 1988). De acordo com Nolasco (2008), a partir do Estatuto da Cidade, o Plano diretor ganha uma nova abrangência, deixando de ser predominantemente físico para alcançar uma textura mais social, como mostra o Art.39 “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.

Nessa perspectiva, para combater o déficit habitacional do município, faz-se fundamental a constituição de uma política de interesse social no Plano Diretor, em consonância com políticas de ordenamento urbano envolvendo toda a sociedade,

desenvolvendo as funções sociais da cidade e oferecendo mecanismos para a regularização fundiária.

2.1.1.3 – A Gestão Democrática da Cidade

O Estatuto da Cidade, além do planejamento urbano, busca aprofundar elementos democráticos que aumentem a participação da população nas decisões do poder público sobre o futuro da cidade. Um desses elementos é a gestão democrática das cidades, que visa ultrapassar os limites da representação política restrita à câmara dos vereadores por meio de instâncias deliberativas e consultivas tanto no processo de planejamento urbano quanto na destinação dos recursos públicos, como no caso do orçamento participativo. Assim, deve-se proporcionar espaços para o envolvimento direto daqueles mais interessados e afetados pelas disfunções da cidade (SANTIM, 2005; SANTIM e FREITAS, 2005; BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2011). Os instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, são apresentados no Art. 43 do EC:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Levando em consideração os diversos problemas urbanos²², tradicionalmente regidos por uma administração burocratizada dos municípios, e a distância das decisões políticas dos

²² Maricato (2006, p. 212) elenca uma série de problemas urbanos que são desafios para a administração pública: “i) planos e leis detalhadas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambigualmente de acordo com as circunstâncias, por meio da política do favor; ii) apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; iii) centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; iv) cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; v) flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; vi) investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; vii)

cidadãos e suas reais necessidades, a gestão democrática da cidade, através do EC, traz diversos instrumentos para explorar novas formas de participação cívica nos processos decisórios, “impedindo que as cidades sejam resultado de um modelo desejado apenas por alguns que detêm o poder econômico capaz de influenciar as decisões políticas” (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2011, p. 56). Dessa forma, permite-se que a sociedade e suas estratificações defina, pelo menos em parte, o destino do desenvolvimento da cidade e sua transformação, disputando diretamente por investimentos e planejamentos direcionados deliberadamente aos problemas locais de maior urgência, servindo também como forma de reduzir a desigualdade social ao considerar-se que a população de baixa renda tem a possibilidade de participar das decisões públicas sobre a regulação e ocupação dos territórios na cidade e destinação de recursos e investimentos públicos.

2.1.1.4 – Outros Instrumentos

Diretamente ligado ao problema tratado neste trabalho, pela primeira vez, o EC traz medidas para combater a especulação imobiliária nas cidades, que se constitui de grandes áreas inutilizadas de empreendimentos ou projetos de construção e que visam exclusivamente a especulação imobiliária. Ainda que a especulação não seja prevista em lei como prática criminosa ou ilegal, ela se mostra como uma das principais barreiras ao direito à cidade pela população de baixa renda. Os altos preços imobiliários em lugares estratégicos das cidades provocam a marginalização daqueles que estão fora dos padrões de renda do mercado imobiliário. Neste sentido, o Art. 5 oportuniza a criação de leis municipais específicas para áreas ociosas, não utilizadas ou subutilizadas, desde que previstas no plano diretor, que poderão ser parceladas ou edificadas compulsoriamente, caso o proprietário não cumpra com as condições de utilização do solo urbano em prazos estabelecidos pelo município, que não podem ser inferiores à: a) um ano a partir da notificação ao proprietário, para que seja protocolado o projeto de construção no órgão municipal responsável; b) dois anos, a partir da aprovação do projeto, para o início das obras no imóvel.

investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais; viii) mercado privado restrito: produto de luxo para uma elite”.

A formação de vazios urbanos, que visam apenas a valorização futura de suas áreas em benefício apenas do proprietário, se utilizam de obras públicas e de terceiros para incrementar o valor de mercado de seus terrenos, sem qualquer contrapartida para a sociedade. O parcelamento e edificação compulsórios do solo evita a formação desse vazios, coibindo a especulação e, assim, ampliando as possibilidades de urbanização em prol da moradia e de investimentos econômicos benéficos para o desenvolvimento das cidades, em especial, para os grupos sociais economicamente vulneráveis, quando assim é previsto pelo município (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2011).

Conjuntamente com o parcelamento e edificação compulsórios do solo, há outros instrumentos previstos no EC para evitar a formação dos vazios urbanos e obrigar a utilização do imóvel pelo proprietário, são eles: o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo (Art. 7), a desapropriação com pagamento de Títulos Usucapião Especial de Imóvel Urbano (Art. 8) e o usucapião especial de imóvel urbano (Art. 9).

Diante do não cumprimento das condições e dos prazos estabelecidos pelo poder público municipal, em concordância com o Art.5 do EC, o IPTU progressivo no tempo poderá ser aplicado, sendo estabelecida anualmente uma taxa que não poderá exceder a alíquota máxima de 15% do valor do imóvel. Os parágrafos 2º e 3º do Art. 7 do EC regulam esta condição.

§2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima até que se cumpra a referida obrigação.

§3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Esta é uma forma de penalizar a manutenção do imóvel para fins de especulação imobiliária, para que esta se torne inviável ao longo do tempo (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2011). Ainda assim, se o proprietário não cumprir a utilização do solo exigida, depois de aplicados 5 anos de IPTU progressivo, o Município poderá entrar com a ação de desapropriação do imóvel, com o pagamento sendo efetuado com títulos da dívida pública, previsto no Art. 8 do EC.

Nos casos de ocupação de imóveis urbanos vazios, o EC traz medidas de usucapião individual (até 250m²) e coletivo (mais de 250m², onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada morador). O direito só será concedido para aqueles que utilizam a área com fim exclusivo de moradia, ininterruptamente durante 5 anos e sem oposição, desde que o

morador não possua outro imóvel, seja urbano ou rural. Nesses casos, o título de domínio será concedido ao indivíduo ou à associação habitacional, se assim os moradores fornecerem autorização, e deverá ser obrigatória a intervenção do Ministério Público. Deverá ainda, haver concessões de benefícios e da assistência judiciária gratuita, inclusive no cartório de registro de imóveis.

As medidas acima expostas elucidam a função social da propriedade, que será melhor explorada mais adiante, e são de grande importância para o tratamento do déficit habitacional enfrentado pela sociedade brasileira como um todo. A propriedade, enquanto direito inviolável, deve cumprir suas funções em solo urbano, principalmente, no contexto do Brasil que apresenta demasiada concentração de renda e riqueza e restrita mobilidade social, tornando esses instrumentos meios para um desenvolvimento mais igualitário nas cidades.

2.1.2 – O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação

Foi através do Projeto Moradia, formulado em 2000, que pela primeira vez o Ministério das Cidades foi apresentado mais claramente. Este projeto foi conduzido e elaborado por 12 especialistas de vários setores da sociedade, à convite de Luiz Inácio Lula da Silva que presidia à época a Organização Não Governamental (ONG) Instituto Cidadania e também em parceria com a Fundação Djalma Guimarães. O encontro foi palco de discussão de questões que giravam em torno da moradia digna para que se pudesse sintetizar os pensamentos existentes e propor um marco que trouxesse uma análise da gestão pública na área da habitação e também da disponibilidade de recursos existentes (BONDUKI, 2008; 2009). A idealização do Projeto Moradia parte da convicção de que “o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania, devendo, portanto, receber o mesmo tratamento que a educação e a saúde, ou seja, deve ser uma prioridade nacional e ter garantidos recursos e mecanismos institucionais para sua concretização” (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p 12).

Nabil Bonduki, arquiteto e professor da Universidade de São Paulo, fez parte da comissão de do Projeto Moradia e afirmou que a iniciativa foi uma forma de equacionar as condições de habitação do país.

Após avaliar a dimensão das necessidades quantitativas e qualitativas, presentes e futuras, de moradia no país e as fontes de financiamento existentes (partindo-se da premissa que, por razões de ordem política, não se deveria ampliar a carga tributária), estabeleceu-se um horizonte de quinze anos para o equacionamento do problema, ou seja, para garantir o acesso a uma moradia digna para todo cidadão brasileiro, conforme o desafio inicial proposto pelo projeto (BONDUKI, 2008, p. 91).

De acordo com Maricato (2006), também parte da comissão, o desafio para garantir a todo cidadão brasileiro uma moradia digna não seria exclusivo de um governo, mas haveria a necessidade do cumprimento de um conjunto de ações de todos os segmentos da sociedade. Assim, a autora mostra que o Ministério da Cidade é fruto de um movimento social que teve início na década de 1970, e ganhou força na luta pela redemocratização e reforma urbana nas décadas seguintes. Após a reunião foi criada uma proposta que mais tarde faria parte da criação do Ministério em 2003, integrado pela Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Seguindo as diretrizes do Projeto Moradia, a Política Nacional de Habitação (PNH) se norteou em três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. De acordo com o Ministério das Cidades (2004, p.29) a PNH tem como componentes principais “a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.”

No âmbito da política fundiária, como forma de inteirar esforços nos três níveis de governo para que as bases das políticas urbana fossem estabelecidas, os Estados e Municípios deveriam criar secretarias e órgãos de gestão para o desenvolvimento urbano e habitacional. Como elemento básico dessa política, o Ministério das Cidades lançou uma ampla campanha sobre o Plano Diretor Participativo, afim de viabilizar a implementação de programas habitacionais e de regularização fundiária (CNM, 2010; BONDUKI, 2008; 2009; MARICATO, 2006, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A política financeira teve respaldo na criação do Sistema Nacional de Habitação, instituído a partir da criação dos subsistemas: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SHIS)²³ e o do Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SHM)²⁴. A formação

²³ O SHIS tem como objetivo principal garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. Os planos, programas e projetos a

desse subsistemas teve como objetivo a combinação de ações que pudesse ampliar o mercado privado direcionado ao atendimento das classes médias que não possuíam alternativas para a aquisição de moradias, e de ações de promoção pública que dessem suporte para a população de baixa renda. (MARICATO, 2006).

Estabeleceu-se que a captação de recursos para o Subsistema de Mercado se daria via cadernetas de poupança, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e outros instrumentos de atração de investimentos institucionais e também de pessoas físicas. Já o Subsistema de Habitação de Interesse Social seria financiado por recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de outros fundos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A Caixa Econômica Federal, além de administrar o FGTS, passou a operar o FNHIS, desempenhando o papel de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários e também a função de definir os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do fundo nacional de habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

No que tange ao desenvolvimento institucional, o PNH dispõe de três instrumentos: o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, que busca viabilizar a implementação das políticas de forma descentralizada, requerendo (re)estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios e a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB), que corresponde às ações estratégicas para a garantia de uma revisão constante dos programas habitacionais implantados; e o Plano Nacional de Habitação que é responsável por estabelecer as metas de médio e longo prazo, as linhas de financiamento e os programas de provisão, modernização e produção habitacional (BORGES, 2011; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004; 2010).

serem executados deverão perseguir estratégias e soluções de atendimento que consigam promover prioritariamente o acesso das famílias de baixa renda, de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004)

²⁴ O SHM tem por objetivo: a) possibilitar ao modelo eficiência na captação de recursos; b) promover, na geração de créditos, a distribuição territorial mais adequada à demanda; c) fomentar a estruturação de empreendimentos compatíveis com o perfil da demanda e das metas estabelecidas; c) demonstrar agilidade na securitização dos créditos e na sua colocação junto a investidores (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Os programas habitacionais executados e implantados a partir de 2003 tiveram duas categorias, aqueles de concessão de financiamento direto para pessoas físicas e jurídicas, e aqueles por meio de programas de Estados e Municípios.

Quadro 4. Programas de Financiamento Habitacional

Programa	Recurso	Finalidade
Carta de Crédito individual e associativa	FGTS SBPE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construção de Unidades Habitacionais em terreno próprio; ▪ Aquisição de terreno e construção de Unidades Habitacionais; ▪ Aquisição de terreno e produção de Lotes Urbanizados; ▪ Reabilitação urbana; ▪ População com renda familiar mensal bruta de até R\$ 4.300,00.
Programa Direto na Planta	FGTS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entregue as empresas construtoras para atender famílias com renda até 6 salários mínimos;
Programa de Apoio à Produção Habitacional	FGTS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visa realizar empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana através de pessoa jurídica do ramo da construção civil.
Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - PRÓ-COTISTA	FGTS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destinar recursos financeiros para a concessão de financiamentos de imóveis residenciais situados em áreas urbanas, exclusivamente para trabalhador titular de conta vinculada do FGTS; ▪ Aquisição de unidade habitacional nova ou usada; ▪ Construção de unidade habitacional.
Programa de Financiamento de Material de Construção – FIMAC	FGTS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destinado a trabalhadores titulares de conta vinculada ao Fundo, independente da renda familiar bruta.
Programa de Atendimento Habitacional através do poder público (2005)	FGTS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferece acesso à moradia para famílias com renda até 3 salários mínimos.
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	OGU*	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atende famílias com renda de até salários mínimos.
Resolução 460	OGU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atende família com renda a 5 salários mínimos, sendo que no caso do último com contrapartida do beneficiário.

Programa Habitar Brasil BID	OGU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infraestrutura urbanas e ações de intervenção social e ambiental.
Programa Moradia Digna (Apoio à Urbanização Assentamentos Precários)	OGU, FNHIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visa a melhoria das condições de habitação das populações residentes em assentamentos precários.
Ação Provisão Habitacional de Interesse Social	OGU atrelado ao FHNIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produção ou aquisição de unidades habitacionais; ▪ Requalificação de imóveis; ▪ Lotes urbanizados; ▪ Apoio à prestação de serviços de assistência técnica para habitação social.
Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat	OGU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visa elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda.
O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	OGU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetiva oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios. ▪ Pessoas físicas com rendimento familiar mensal bruto não superior a R\$ 1.245,00.
Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	FNHIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento institucional dos municípios, sendo obrigatória a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	FNHIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ação objetiva apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.
Ação de Apoio à Produção Social da Moradia	FHNIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tem por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda que recebam até R\$ 1.125,00.

Programa de Crédito Solidário	FDS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destinado a atender famílias que ganham até três salários mínimos e que estejam organizados em cooperativas ou associação de habitação.
Programa de Arrendamento Residencial	FAR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tem por objetivo a aquisição de novas moradias, através do arrendamento, visando atender famílias com rendimento não superior a 6 salários.
Projeto Multisetoriais Integrados	FAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tem por objetivo o acesso à infraestrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos à população de renda até 3 salários mínimos. Operado pelo BNDES.
Programa de Aceleração do Crescimento	OGU, FNHIS, FGTS, FAR, FDS, FAT, Caixa Econômica Federal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestrutura: logística; ▪ Energética; ▪ Social e Urbana.
Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana (construtoras)	FAR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destinado à empresas da construção civil.
Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Popular (entidades)	FDS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destinado à sindicatos, cooperativas, associações e pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional.
Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural (construtoras)	FAR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destinado à empresas da construção civil.

Fonte: Borges (2011). Ministério das Cidades (2015). Atualizado de Borges (2011)

* Orçamento Geral da União

A política nacional de habitação a partir dos anos 2000 apresentou uma nítida tendência de mudança, principalmente depois de 2003 com a criação do Ministério das Cidades e a elaboração de políticas focadas na redução do déficit habitacional. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2011, o investimento em habitação saiu de uma ordem de R\$7,2 bilhões em 2002 para aproximadamente R\$63 bilhões no início de 2010. As famílias que apresentam faixa de renda de até 3 salários mínimos, e que compõe a maior parte do déficit habitacional, recebiam cerca de 33% dos investimentos em 2002, em 2007, chegou a receber 77% dos investimentos, nos anos seguintes até 2010, concentrou 64% dos recursos.

Em resposta à nova política habitacional do Brasil a partir de 2000, os números do déficit habitacional apresentaram uma sensível melhora, entretanto, ainda se apresenta de forma alarmante. No ano de 2000, o país apresentava um déficit de 7,2 milhões de residências, sendo aproximadamente 5,5 milhões na área urbana e 1,7 milhão na área rural, sendo que 82,5% famílias apresentavam renda de até 3 salários mínimos. Em 2007, o déficit total caiu para 5,8 milhões, 4,8 milhões na área urbana e 1,02 milhão na área rural. Em 2012 o déficit caiu para 5,4 milhões, sendo 4,6 milhões na área urbana e 0,76 milhão na zona rural (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005; 2015a).

Contrastando com os números do déficit habitacional, o número de domicílios vagos aumentou. Em 2000 havia cerca de 6,0 milhões de residências vagas em todo o país, saltando para 7,0 milhões em 2007 e para 7,2 milhões em 2012 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005; 2015a). Ou seja, ao passo que o país reúne esforços para aliviar o problema crônico da moradia, a vacância urbana continua crescendo, embora em ritmo menor, alimentando o estoque de domicílios em poder do mercado imobiliário. Os resultados preliminares do último estudo sobre o déficit habitacional brasileiro indicam aumento da falta de moradia, retornando à patamares de 2007, 5,8 milhões, impulsionado pelo componente “o ônus excessivo com aluguel”, afirmando a especulação imobiliária como barreira para os avanços da política habitacional do Brasil e o acesso à moradia digna de todos os cidadãos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015b).

Contudo, deve-se reconhecer que tanto o Estatuto da Cidade como a nova Política Nacional de Habitação promoveram uma mudança estrutural do planejamento urbano brasileiro, que adquire caráter não meramente regulatório, mas também promove um planejamento indutor da redução das desigualdades sociais, territoriais e urbanísticas. Mostra-se fundamental que o poder público nas três esferas assumam as responsabilidades e compromissos com a promoção de políticas para a moradia digna, principalmente no âmbito local. Segundo Fernandes (2010; 2013), para além da conquista jurídica do EC, há uma crescente descrença pela população na administração e nas políticas públicas devido à persistente segregação socioespacial das cidades brasileiras. Adiante dos já mencionados dados do déficit habitacional, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e outros atores sociopolíticos da sociedade civil têm denunciado a crescente especulação imobiliária no país, inclusive com o uso do Programa Minha Casa Minha Vida, o aumento dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções e o

agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico.

Sem dúvidas, a constituição dessa nova ordem jurídico-urbanística e da ordem institucional sobre política urbana, é uma conquista social, uma conquista de direitos, resultado de um longo processo de mobilização social. Entretanto, assim como mostram as análises de BONDUKI (2008) e do IPEA (2009), importantes objetivos e diretrizes da PNH foram negligenciados, principalmente aqueles relativos à regularização fundiária e ocupação do solo urbano, dessa forma, persiste a necessidade de que haja a utilização dos diversos instrumentos conquistados para causar, de fato, impacto direto na dinâmica dos preços do mercado imobiliário, a fim de que haja a distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização. Em especial, que haja uma cobrança do poder público para que se exerça nas cidades a função social da propriedade, só assim haverá harmonia entre a promoção de políticas habitacionais e a redução do déficit habitacional urbano.

2.2 – A propriedade e sua função social

O conceito de propriedade vem se alterando ao longo do tempo, em sua concepção etiológica o conteúdo do direito de propriedade era compreendido como natural, individualista, intrínseca à própria personalidade humana, assim, o homem possuía absoluto direito para usufruir dela exatamente como lhe fosse conveniente. A partir do momento em que a relação do proprietário e da propriedade deixou de ser vista como absoluta, a função do domínio adquiriu outro caráter, sendo que este deve estar em consonância com as necessidades coletivas da sociedade, tendo o proprietário que respeitar o direito coletivo acima do individual, ou seja, o modo de usar, fruir e gozar de sua propriedade limita-se a uma conduta que não venha ferir os direitos da coletividade. Dessa forma, emerge a ideia de função social da propriedade, condicionando e delimitando o conceito de propriedade (CHEMERIS, 2002; HOLZ e MONTEIRO, 2008; JORGE e GENTIL, 2009).

A regularização fundiária tem por objetivo legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas que estejam desconformes com a lei intenta à habitação, de modo a garantir o direito social à moradia e a função social da propriedade urbana (FUKASSAWA,

2013; ALFONSIN, 1997). Trata-se de um processo complexo balizado pelos ordenamentos legais e que envolve conjuntamente aspectos econômicos, sociais e ambientais. De acordo com Alfonsin (1997) a intervenção pública no processo de regularização fundiária implica também em melhorias no ambiente urbano e no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população que recebe o benefício. Com a Lei 11.977/2009 o termo regularização fundiária ganhou definição legal como sendo um conjunto de medidas que se propõe à assegurar a posse da terra e adequar seu uso em prol do interesse social e coletivo (GOMES, 2008).

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda que que a regularização jurídica seja de fundamental importância, haja vista que a situação de legalidade faz com que desapareça a insegurança quanto à moradia e o medo de perdê-la, Fernandes (2002) mostra que para além do aparato legal, a regularização fundiária deve associar-se com as políticas públicas e a gestão urbana, de maneira que haja a reversão do processo excludente do crescimento das cidades, produzindo novas opções de moradia e democratizando o acesso à terra.

Entretanto, a discussão legal sobre regularização fundiária é intricada, pois engloba, e ao mesmo tempo contrapõe, direitos individuais e coletivos como por exemplo o direito à moradia (Artigo 6º da Constituição Federal) e o direito à propriedade (Artigo 5º da Constituição Federal). Por um lado, a moradia é um direito social tanto quanto a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 2015). Levado em conta todo o cenário de desigualdade na sociedade brasileira, são poucos os que desfrutam plenamente destes direitos sociais, o “*apartheid*” social é o que impera. Por outro lado, o direito à propriedade também é garantido pela Constituição Federal, porém, essa deverá cumprir sua função social (BRASIL, 2015), cabendo, então, ao judiciário interpretar a antinomia da CF – direito à propriedade e direito à moradia – e intermediar os conflitos fundiários entre ocupantes e proprietários.

De acordo com Chemeris (2002) e Facchini Neto (2010) a trajetória de transformações do direito à propriedade (formal) passa pelo Estado Liberal de Direito, a partir de um visão patrimonialista do direito à propriedade, até a construção de um Estado social e democrático de direito, no qual o crescimento das demandas sociais conjuntamente com a aparição das

contradições do Estado Liberal fizeram com que as disparidades sociais ganhassem maior destaque.

No Estado Liberal de Direito, o papel do Estado Jurídico era o de garantir a propriedade absoluta e a liberdade econômica dos indivíduos, como maneira de atuação contrária ao Absolutismo que o antecedia, alcançando sua experimentação histórica na Revolução Francesa. Dentro de uma ordem econômica liberal capitalista, o papel principal do Estado é o de garantir a propriedade privada e conservar uma economia de mercado livre de controles estatais. Dessa forma, a estereotipização cabal da personalidade de um indivíduo no Estado Liberal é o pleno deleite da propriedade, que passa a ser sinônimo de liberdade. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, traz em seu art. 17º o direito à propriedade como algo inerente à natureza humana, elevando-o à direito natural como toda e qualquer liberdade fundamental (FACCHINI NETO, 2010; CHEMERIS, 2002; BOBBIO, 1988)

De acordo com Bobbio (1988), quando se diz que uma coisa é juridicamente de alguém, isso implica em dizer que este alguém possui faculdades e poder de usar meios legítimos, inclusive da força, para rejeitar qualquer impedimento ou tentativa de limitar sua liberdade no uso desta coisa, mais que isso, limitar sua própria liberdade. Reproduzindo o pensamento filosófico de Helgel e Locke, Holston (2013) mostra que a propriedade assegura o desenvolvimento tanto pessoal quanto social do indivíduo, na medida em que ele corporifica e exterioriza sua personalidade e sua liberdade através da propriedade das coisas, especialmente, terras.

[...] os que detém propriedade reconhecem uns aos outros como pessoas que lutam através do mesmo processo de autorrealização. Eles respeitam o direito de propriedade porque desejam o mesmo respeito em retorno. Como resultado desse reconhecimento e respeito mútuos, consideram uns aos outros como iguais [...] A propriedade é portanto, 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 terras e coisas. As duas tradições filosóficas consideram também que a apropriação de propriedade é essencial para o desenvolvimento do respeito pelas pessoas e que esse respeito é fundante no que se refere à cidadania (HOLSTON, 2013, p. 158-159)

Holston (2013) sintetiza que a propriedade estabelece laços diretos com as qualificações fundamentais da cidadania, como liberdade (independência economia e intelectual), capacidade (de produzir e prosperar fazendo uso de sua propriedade), dignidade e respeito mútuo e de si mesmo. Assim, o indivíduo sem propriedade perde o domínio de sua própria pessoa, pois não possui propriedade fundiária para investir seu trabalho, perdendo a

possibilidade de se desenvolver plenamente como pessoa, já que a propriedade é um fundamento de sua posição no mundo social. Esses indivíduos possuem uma cidadania diferenciada, e são constantemente, impedidos de participar de decisões políticas, passando à situação de governados e não de governantes, o que diminui sua liberdade.

O Estado Liberal ao proteger de um lado a liberdade individual, a liberdade política e uma economia livre de mercado no auge do advento do industrialismo, acabou negligenciando, de outro lado, assistência para vastas camadas de proletários da sociedade. Os novos problemas de ordem econômica dessa parte da sociedade advindos da modificação do sistema capitalista, da migração do campo para a cidade, das longas jornadas de trabalho sem regulação, das péssimas condições de trabalho e da baixa remuneração, culminou na crise do Estado. As novas demandas sociais faziam parte da luta destes indivíduos, a ideia do Estado Social parte justamente da constatação de que a não intervenção do Estado nas relações particulares do sistema capitalista, teria ultimado na crescente desigualdade ente os cidadãos. Dessa forma, o Estado Social e Democrático admite a ideia de dirigismo consentido e da intervenção em favor dos economicamente mais fracos (CHEMERIS, 2002).

Para Jelinek (2005), a regulação do Estado sobre as relações sociais e econômicas tomou tal importância que foi elevada à dignidade constitucional, fenômeno este denominado de relevância constitucional das relações privadas, ou seja, “os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares” (TEPEDINO, 2008, p. 191). Daí a constitucionalização de alguns institutos fundamentais do direito civil, como a família, a propriedade e a atividade econômica, deixando de sujeitarem-se apenas ao Direito Privado e sendo tratados também pelo Direito Público (JELINEK, 2005; CHEMERIS, 2002).

Os fundamentos jurídicos originários da função social da propriedade advém da teorização de Léon Duguit (1911, 1912 e 1913), inspirado na filosofia positivista de Auguste Comte, que escreve sobre as transformações do Direito Público e elabora a teoria da função social, que pretendia substituir a noção de direito subjetivo de propriedade²⁵. Duguit parte da ideia de que as necessidades da vida em sociedade formam e transformam todo o tempo novas instituições jurídicas, assim, foi a necessidade de superar as concepções individualistas do direito privado, que resultou na transformação da ideia de propriedade, sendo que cada

²⁵ Ver Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel* (1911); *Les transformations générales du droit privé* (1912); *Les transformations générales du droit public* (1913).

indivíduo tem uma função social a cumprir dentro da sociedade. Neste sentido, a propriedade deixa de ter uma conotação subjetiva, no qual se referia como sendo o direito de dispor da maneira mais absoluta de algo, e passa a ser um direito objetivo, exercendo uma função social, haja vista que ser detentor de alguma propriedade implica na obrigação de empregá-la na produção da riqueza social (CHEMERIS, 2002; JELINEK, 2005; BATALHA, 1982).

No Brasil, já nas Constituições Federais de 1934²⁶ e de 1946²⁷ havia traços da função social da propriedade, mas a expressão “função social da propriedade” somente apareceu na Constituição de 1967, e, agora, consagrada na Constituição de 1988. A CF de 1967, por meio da Emenda Constitucional nº1 de 1969, estabeleceu que a função social da propriedade é um princípio para o desenvolvimento nacional e também da própria justiça social. Já na CF de 1988, a função social da propriedade é exaltada em mais de um Artigo (Art. 5º, 170º; 173º, 182º, 184º, 185º e 186º), adquirindo grande importância e visibilidade em nossa Carta Magna vigente.

De acordo com a CF de 1988 a função social da propriedade se cumpre quando atende as exigências fundamentais explicitadas no Plano Diretor municipal, desse modo, a CF não nega o direito exclusivo do proprietário sobre o bem, mas exige que haja uma utilização condicionada ao bem estar da sociedade, ou seja, tenta-se traduzir uma relação de direito/dever entre proprietário (propriedade) e sociedade. Jelinek (2005, p. 24) explica:

A função social impõe ao proprietário condutas negativas (abstenções), que subtraem faculdades atribuídas ao direito de propriedade. Essa privação não nega o direito de propriedade, e sim traça os contornos do próprio direito de propriedade, dentro de uma perspectiva que busca, axiologicamente, um ponto de equilíbrio entre o convívio social e a gestão da propriedade. A função social comprime, de modos diferentes e com intensidade diversa, a atividade normal do proprietário.

²⁶ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)).

²⁷ Art. 141- A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes [...] §16: É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946))

Embora houvesse princípios da função social da propriedade desde a CF de 1934, o Código Civil Brasileiro só foi modificado em 2002, seguindo até então as leis e diretrizes do Código Civil de 1916, na qual permanecia o direito absoluto, subjetivo e individualista da propriedade. As normas entre a atual CF e Código Civil apresentaram contradições durante 14 anos. Logo, não mais cabia o conteúdo absoluto, patrimonial e individual de propriedade apresentado no Código Civil de 1916 dentro do direito moderno. O código civil não fez outro se não se adequar aos problemas contemporâneos, e a propriedade passa a ser considerada não só um direito mas também como um dever, requerendo cumprir suas funções sociais e ambientais (CAMBI, 2003).

Ainda que não se apresente como revolucionário, sendo alvo de muitas críticas, e tenha mantido, sempre que possível, as principais diretrizes do Código de 1916, o Código Civil de 2002 apresenta algumas inovações, relativizando o direito à propriedade e permitindo uma interpretação conforme à Constituição (NOBRE JUNIOR, 2002; CHEMERIS, 2002; KRAEMER, 2003; CAMBI, 2003; FACHIN, 2003; GOMES, 2008).

Quadro 5. Comparativo entre o Código Civil de 1916 e de 2002 no âmbito da propriedade

Lei no 3.071/1916	Lei no 10.406/2002
<p>Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.</p> <p>Parágrafo único. A propriedade literária científica e artística será regulada conforme as disposições do Capítulo VI deste Título.</p>	<p>Art. 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.</p> <p>§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.</p> <p>§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou</p>

	<p>utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.</p> <p>§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.</p> <p>§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.</p> <p>§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.</p>
<p>Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando têm Ônus real, ou é resolúvel.</p>	
<p>Art. 526. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o</p>	<p>Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-</p>

<p>proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los.</p>	<p>se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.</p>
	<p>Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.</p> <p>Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial.</p>
<p>Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até a prova em contrário.</p>	<p>Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.</p>
<p>Art. 528. Os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por motivo jurídico, especial, houverem de caber a outrem.</p>	<p>Art. 1.232. Os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por preceito jurídico especial, couberem a outrem.</p>
<p>Art. 529. O proprietário, ou o inquilino de um prédio, em que alguém tem direito de fazer obras, pode, no caso de dano iminente, exigir do autor delas as precisas seguranças contra o prejuízo eventual.</p>	

Fonte: Senado Federal (2003). Elaborado a partir de Senado Federal (2003)

O Art. 1228 refere-se à faculdade de “usar, gozar e dispor da coisa”, ou seja, não mais um direito absoluto, tendo em vista que “faculdade” remete também a deveres a serem cumpridos, explicitados nos parágrafos que seguem. Ao dar teor nas “finalidades econômicas

e sociais” da propriedade, o Código Civil acaba por consagrar a função social da propriedade, e estabelecer limites para os abusos do uso da propriedade contra à sociedade e também ao meio ambiente, aludindo à uma atmosfera equilibrada em todos os sentidos.

Em suma, segundo Fernandes (2013), tanto no Estatuto da Cidade, como na CF de 1988 e no Código Civil de 2002 foi substituída a noção – na ordem jurídica – de propriedade privada individual pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”; criou-se diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos, bem como recursos financeiros destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente e; propôs-se um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado. No entanto, o que se vê nas cidades é a insuficiência de políticas públicas que visem o desenvolvimento urbano e a consequente judicialização da função social da propriedade.

A efetividade da função social da propriedade que deveria ser promoção das políticas públicas através dos Poderes Executivos e Legislativo, e a execução de dessas políticas de maneira deficiente ou até mesmo inexistente, cria um sentimento de insatisfação e fere as expectativas dos cidadãos de verem seus direitos cumpridos e garantidos, o que implica, de acordo com Santos (2007), em um motivo da procura dos tribunais, desse modo, “a redemocratização e o novo marco constitucional deram maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos” (SANTOS, 2007, p. 14).

Assim, tem-se o sistema judicial a substituir as obrigações da administração pública. As demandas sociais que deveriam ser espontaneamente acatadas pelo Executivo e Legislativo, acabam caindo nos Tribunais. Este fato, para além do impacto no sistema político, a judicialização da política afeta o desempenho dos próprios tribunais, provoca a politização da justiça, torna o judiciário controverso e vulnerável socialmente e, ainda, atribui a esta esfera um protagonismo desproporcional (SANTOS, 2007).

É exatamente o que o ocorre no caso das ocupações de vazios urbanos nas cidades. As políticas públicas são insuficientes para atender toda a demanda por moradia da sociedade, os altos custos de aluguel agravam esta situação, fazendo com que muitas famílias se arrisquem habitando grandes áreas irregularmente. Desamparados pela administração pública os moradores se organizam e buscam na justiça a regularização das áreas.

Ainda que haja à disposição dos juristas toda uma gama de instrumentos e leis que dão plena interpretação e utilização da função social da propriedade, existe um demasiado conservadorismo e resistência por parte dos magistrados, principalmente dos civilistas, em optar pelo direito coletivo e fazer uso de suas funções sociais. A reforma do Código Civil é recente e enfrenta um processo de adaptação e aprendizado do judiciário. Fernandes (2006) explica que é necessária que essa nova ordem jurídica-urbanística seja materializada como um todo e Herkenhoff (2012) enfatiza que além do aprendizado jurídico é de suma importância que haja pleno conhecimento dos juristas da realidade social que estão inseridos.

Num primeiro momento, isso exige da parte dos operadores do Direito que obtenham informação objetiva sobre essa nova ordem jurídica, seus pressupostos, seus princípios, bem como seus institutos, mecanismos e processos. Em um segundo momento, é necessária a promoção de debates que promovam uma análise crítica acerca das possibilidades dos novos institutos, estratégias e processos de gestão urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade. E, em um terceiro momento, talvez o maior desafio de hoje para os juristas brasileiro seja o de construir uma doutrina e uma jurisprudência consistentes, sólidas, construtivas e proativas, permitindo que todos os princípios da nova ordem jurídico-urbanística sejam efetivamente materializados. Para tanto, é fundamental que um trabalho de aproximação seja feito entre os vários agentes e atores do processo de reforma urbana, sobretudo para que se construa uma linguagem interdisciplinar. A verdade é que os urbanistas têm feito um esforço maior para entender o papel que a lei tem no processo de produção das cidades do que os juristas. Mais do que nunca, espera-se dos juristas que também façam esse esforço no sentido de entender o papel que o Direito tem tido na produção desse padrão excludente de urbanização no Brasil – bem como o papel que o Direito pode vir a ter na promoção da reforma urbana. Um desafio duplo se encontra colocado para os juristas brasileiros (FERNANDES, 2006, p. 3).

Destaca-se, então, a percepção ainda dominante em torno do Direito e da lei, no qual se percebe o direito como sistema objetivo, fechado em si mesmo, neutro e a-histórico, que desconsidera a resolução de conflitos de forma aberta e dialógica; o profundo imediatismo das demandas sociais; a falta de sensibilização – muitas vezes o desconhecimento da construção social desigual e excludente provocada pelo processo de urbanização no Brasil – dos operadores do Direito, juízes, promotores e registradores, bem como dos planejadores e gestores urbanos e; o forte sentimento de corrupção que assola a sociedade como um todo (FERNANDES, 2013).

Sendo assim, as leis por si só não podem mudar as realidades urbanas e sociais. Romper com a lógica perversa de segregação urbana exige um esforço de enfrentar as disputas jurídicas e lutar por políticas e pelo cumprimento das leis, de modo a garantir os seus direitos. É nesse sentido que o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre, luta pelo direito à cidade, por moradia digna e popular, pelo cumprimento da função social da propriedade e pela efetiva regularização fundiária da cidade.

2.3 – Porto Alegre em Questão

A segregação socioespacial e a dinâmica da urbanização, principalmente das regiões metropolitanas, é alvo de vários estudos que buscam compreender os sentidos e os impactos dessa desigualdade na cidadania dos indivíduos, em especial daqueles que se posicionam na base da hierarquia de renda na sociedade, à exemplo dos trabalhos de Maricato (1995; 1999; 2002; 2003); Bonduki (1990; 1991), Holston (2013) e Magalhães (2012a; 2012b). Para fornecer elementos necessários e auxiliar na formulação de políticas públicas, o Ministério das Cidades tem contratado estudos técnicos que trazem dados e apontam alguns desafios para planejamento urbano das cidades, como os estudos da Fundação João Pinheiro, voltados para a quantificação do déficit habitacional e das condições de inadequação domiciliar.

O conceito de déficit habitacional está ligado à deficiência de estoque de moradias, englobando aquelas sem condições de serem habitadas, a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada, dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Os maiores índices de déficit habitacional se encontram nas regiões metropolitanas, justamente onde se concentra a maioria das áreas de ocupações irregulares (PEQUENO, 2008).

Ainda que a região Sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) apresente o menor índice de déficit relativo de moradias, a questão da habitação representa um grande desafio para o setor público. Porto Alegre, a cidade objeto de estudo deste trabalho, possui o maior número absoluto de moradias inadequadas da região Sul e vem enfrentando nos últimos anos a multiplicação de áreas vazias sendo ocupadas por famílias de baixa renda, fenômeno chamado de ocupações urbanas. O quadro seguinte, traz o resumo do déficit habitacional, em número de moradias, do Brasil, do Rio Grande do Sul e da Região Metropolitana de Porto Alegre e sua evolução desde 2000.

Quadro 6. Evolução do Déficit Habitacional no Brasil, no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre (unidades de moradia)

Ano	2000	2007	2008	2009
Brasil	7.222.645	6.272.645	5.546.310	5.998.909
RS	281.800	285.261	226.966	225.457
RMPA*	-	136.030	97.133	98.423
Ano	2010	2011	2012	2013**
Brasil	6.940.691	5.581.968	5.430.562	5.846.040
RS	303.521	225.504	191.189	214.003
RMPA*	125.803	86.906	77.378	88.214

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

* Região Metropolitana de Porto Alegre.

** Resultados preliminares.

Percebe-se uma redução do déficit habitacional ao longo dos anos 2000, resultado das políticas habitacionais praticadas e também pelo incremento de renda da população mais pobre a partir das políticas sociais direcionadas. O relativo aumento do índice em 2013 pode ser explicado pela desaceleração da economia brasileira, o certo esgotamento das políticas assistencialistas e, principalmente, pela valorização dos preços dos imóveis e dos aluguéis, que correspondem à 40,7 % da composição déficit para a RMPA. O quadro 7 traz a evolução dos preços dos aluguéis de acordo com o tipo do imóvel na cidade de Porto Alegre.

Quadro 7. Evolução do preço médio dos imóveis para locação em Porto Alegre -RS (%)

Preço médios dos aluguéis	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Acumulado 2009-2014
Apartamentos JK	8,11	9,21	20,7	9,56	14,08	8,05	92,45
1 dormitório	8,31	12,53	24,44	6,36	10,15	10,19	95,80
2 dormitórios	4,89	15,56	17,25	16,37	10,11	3,3	88,11
Casa 2 dormitórios	13,92	9,39	-1,25	37,31	-0,27	12,63	89,80
Casa 3 dormitórios	27,54	0,72	34,43	-9,23	3,91	15,85	88,69

Fonte: DEE/ SECOVI-RS. Elaboração própria

Tomando por base os preços de 2009, em cinco anos o aluguel dos apartamentos e das casas com 2 dormitórios, que comportaria uma família com filhos, aumentou respectivamente, 88,11 e 89,8%, descontando a inflação do período (IGP-M), chega-se a uma valorização real de 52,87 e 54,56%. A valorização dos preços dos aluguéis vão expulsando as famílias de baixa renda das regiões estratégicas da cidade e faz com que muitas delas se instalem em

áreas de maneira irregular, formando os denominados “aglomerados subnormais” que de acordo com o IBGE é

[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos Aglomerados Subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: 1) urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; 2) precariedade de serviços públicos essenciais.

O último Censo em 2010 identificou 108 aglomerados subnormais na capital Porto Alegre, o que corresponde a total de 56.024 domicílios, nota-se que esse número é maior que o déficit habitacional, 48.466 moradias, apresentado no período, visto que nos aglomerados não se pode identificar todos os componentes do déficit básico²⁸. O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) também mapeou os assentamentos precários que, embora não tenham sido considerados aglomerados subnormais pelo IBGE, possuem características análogas, chegando ao número adicional de 21.415 domicílios.

Se analisada a evolução da população da capital gaúcha, temos que entre 2000 e 2010, houve um incremento de 48.760 pessoas, o menor crescimento populacional das capitais do país, porém, duas comparações toram esses dados interessantes: a) o crescimento do número de domicílios no período em questão foi de 122.998; b) a população residente em aglomerados subnormais passou de 143.353 pessoas para 192.843, uma variação maior que o próprio crescimento populacional (IBGE, 2000; 2010). Dessa forma, pode-se inferir que o fato de o mercado imobiliário ter produzido um número maior de novas moradias do que o crescimento da população, o setor por si só não é capaz de solucionar o problema habitacional da população de baixa renda, principalmente, daquelas que vivem em situação de irregularidade. Como agravante desta situação, a pesquisa realizada pela prefeitura de Porto Alegre em 2009, utilizando uma metodologia diferente da do IBGE, identificou 486

²⁸ Para os aglomerados subnormais não é possível identificar todos os componentes do déficit habitacional básico, uma vez que as estimativas dos domicílios rústicos são feitas com base em método indireto que não permite o cálculo do indicador nesse nível de desagregação. Podem ser identificados apenas a coabitação familiar e os domicílios improvisados, o que prejudica o dimensionamento das reais necessidades habitacionais do segmento da população residente nesses locais. De acordo com a definição, os aglomerados subnormais possuem características que os aproximam do conceito de favela. É portanto esperado que neles se localize significativo número de domicílios rústicos, provavelmente a maior parcela entre os componentes do déficit habitacional (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 2005).

ocupações irregulares na cidade e estima-se que esse número em 2015 ultrapasse de 700 ocupações, número bem maior que o captado pelo Censo. Para o Departamento Municipal de Habitação (DEMAHB) as áreas irregulares são definidas a partir de critério jurídico, que diz respeito à propriedade legal de terrenos, loteamentos e construções executados em desconformidade com as normas legais vigentes, ou seja, aquelas moradias com problemas de irregularidade fundiária e com deficiência de infraestrutura urbana e serviços (PREFEITURA MUNICIPAL, 2009).

Costa (2001) explica que já no início da década de 1950 o crescimento populacional alterou a paisagem urbana, forçando a Prefeitura de Porto Alegre a disciplinar a atividade dos especuladores imobiliários, por meio da criação de uma nova legislação (Lei 1233/54), que regulamentava os loteamentos urbanos na capital com normas para a produção de novos lotes, o que acabou elevando os valores de mercado. Como consequência disso, os serviços de infraestrutura urbana, as atividades comerciais em geral e as residências mais caras, concentraram-se, na área central da cidade, às margens das principais avenidas, movendo as moradias dos trabalhadores de baixa renda para espaços mais distantes na periferia da capital, desprovidos de normas reguladoras de uso do solo. Essa expansão da ocupação de novas áreas na cidade e fora dela, ocasionou a formação de novos núcleos citadinos, que mais tardes se tornaram os municípios de Alvorada e Cachoeirinha. Nesse sentido, Lahorgue e Cabette (2013, p. 12) explicam que o processo de periferização da pobreza não só é antigo, mas também foi, em parte, incentivado por medidas governamentais, ou seja, não foi só uma questão de mercado.

As decisões de localização dos mais pobres não seguiram uma “mão invisível urbana”, capaz de alocar eficazmente os recursos e as decisões das famílias para moradia. As políticas urbanas de regulação do uso do solo, de construção de novas unidades habitacionais e outras, ajudaram a criar as condições para que a tradicional dualidade centro/periferia ganhasse força no espaço da cidade. Se hoje em dia não se pode falar de dualidade em termos absolutos, também não se pode esquecer a persistência desta estruturação do espaço intra-urbano porto-alegrense: os bairros mais centrais ainda são os melhores servidos por infraestrutura e onde vivem classes mais altas; a periferia ainda apresenta carência de infraestrutura e é onde, de modo geral, vivem as classes mais pobres.

O diretor do DEMAHB, Ewerton Braz, em entrevista à RBS TV²⁹, admitiu que o município trabalha com um déficit histórico e que as atuais políticas são insuficientes para

²⁹ Entrevista em 12 de outubro de 2015 <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/bom-dia-rio-grande/videos/t/edicoes/v/direito-a-moradia-ainda-e-um-grande-desafio-aos-governantes-no-rs/4530960/>.

atender toda a demanda. O município conta, atualmente, com um plano de habitação social que abrange 7 ações e programas descritos a seguir.

a) Projeto Integrado Socioambiental (PISA): o projeto tem como principal objetivo ampliar a capacidade de tratamento de esgotos de Porto Alegre e conta com recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal.

b) Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC): visa ao desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental da Região Humaitá-Navegantes com financiamento do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e com contrapartidas da Prefeitura de Porto Alegre. O PIEC é executado por meio de cinco subprojetos e abrange 24 áreas dos bairros Humaitá, Farrapos e Navegantes, totalizando 6,5 quilômetros quadrados de área em atuação.

c) Reassentamentos: Caracteriza-se pela produção de empreendimentos dotados de infraestrutura básica e solução habitacional para as famílias cujos domicílios encontram-se em áreas impróprias para moradia.

d) Regularização Fundiária e Urbanização: O Programa de Regularização Fundiária (PRF) foi criado em 1990 pela Secretaria de Planejamento do Município e hoje está sob à responsabilidade do DEMAHB. O programa é um processo urbanístico, social e jurídico que objetiva a regularização da posse da terra para a população de baixa renda, em seu local de origem, garantindo o acesso à infraestrutura urbana e melhorando as condições de moradia das famílias beneficiadas. O ingresso ao programa ocorre por meio do Orçamento Participativo, pelas demandas das comunidades e por demanda institucional, geralmente ligadas a programas ou projetos. Os princípios norteadores do PRF são: 1) relevância da função social da propriedade e do direito à moradia; 2) manutenção das famílias no local de ocupação; 3) reassentamento das famílias na mesma região da cidade, somente nos casos em que não reunidas condições necessárias para sua manutenção no local do assentamento (área cujas condições geológicas ou topográficas impedissem o uso para moradia, ou áreas muito densas); 4) democratização do acesso à terra e universalização do direito à cidade, entendido como acesso à propriedade e aos serviços e infraestrutura urbana, respectivamente.

Assim, de maneira formal, o município propõe atuar em favor da população de baixa renda, garantindo a urbanização e a titulação das áreas irregulares aos moradores, sem que haja a remoção dos mesmos, com exceção àquelas ocupações em áreas de risco.

e) Cooperativismo: O incentivo ao cooperativismo habitacional é uma das alternativas para a redução do déficit do setor, que também colabora para a inclusão social das pessoas envolvidas. As cooperativas regularmente constituídas e cadastradas no Demhab podem pleitear a realização de obras de infraestrutura de suas áreas no orçamento participativo. Aprovadas as demandas, o Departamento executa o serviço.

f) Produção habitacional: visa a produção habitacional direcionada, principalmente, à população de baixa renda, a meta do programa é a qualificação das condições de moradia das famílias que residem em locais impróprios, como áreas de risco, insalubres ou destinadas ao desenvolvimento da cidade. Desde 2005, o município entregou 6501casas, por meio de programas municipais e federais disponibilizados depois da fundação do Ministério das Cidades.

Quadro 8. Residências Produzidas no Município de Porto Alegre desde 2005

Área	Programa de Financiamento	Unidades
Loteamento Chácara da Fumaça	DEMAHB	130
Vila Jardim – Veiga Cabral	CEF* e Recursos Privados	4
Ipê Barracão	Copa 2014	1
Condomínio Residencial Barcelona	PAR	469
Umbu	PAR	123
Condomínio do Bosque	PSH	36
Coohalpi	PSH	10
Coometal	PSH	18
Ilha do Sol	PSH	18
Loteamento Restinga (Quadra B)	PSH	91
Rincão	PSH	39
Condomínio Princesa Isabel	DEMAHB	230
A.J. Renner, 773	PIEC	61

Espaço Kaingang	DEMAHB	23
Vila Tronco Neves	CEF e Recursos Privados	3
Dolores Duran	PAR	80
Vila Nova	PAR	216
Vila Caixa D'Água	PSH** e Res. 460	74
Nossa Sra. Esperança	PSH e Res. 460	17
Loteamento Dona Teodora	PIEC	163
Loteamento Bela Vista	PIEC	124
Quilombo do Areal	DEMAHB	12
Loteamento Restinga (5ª Unidade)	PSH e Res. 460	85
Vila Pinto –	PSH e Res. 460	14
Loteamento Santa Terezinha (antiga Vila dos Papeleiros)	PIEC	277
Loteamento Jardim Navegantes	PIEC	190
Recreio da Divisa	DEMAHB, PSH e Res. 460	12
Cristiano Kraemer	PSH e Res. 460	142
Loteamento Timbaúva	PSH e Res. 460	99
Condomínio 9 de Junho	PSH e Res. 460	20
Loteamento Nova Esperança	PIEC	104
Loteamento Campos do Cristal	PISA	188
Vila Canadá	CEF e Recursos Privados	9
Vila Esmeralda	DEMAHB	8
Condomínio Dr. Barcelos -	DEMAHB	23
Residencial Nova Chocolateão	DEMAHB	181
Residencial Camila	PMCMV***	192
Residencial Repouso do Guerreiro	PMCMV	300
Conjunto Habitacional Porto Novo (Vila Dique)	PIEC	922
Residencial Jardim Paraíso	PMCMV	500
Residencial Ana Paula -	PMCMV	416
Loteamento São Guilherme (Partenon)	DEMAHB	56

Loteamento Vida Nova	PIEC	70
Loteamento 15	PIEC	67
Loteamento 8	PIEC	70
Loteamento 8A	PIEC	15
Vila Hípica	PISA	35
Residencial Bento Gonçalves/Condomínio Maria	PMCMV	160
Residencial Bento Gonçalves/Condomínio Manuela	PMCMV	200
Loteamento Quinta da Felicidade	DEMAHB	24
Residencial Bento Gonçalves/Condomínio Ana Joaquina	PMCMV	180
Total		6501

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. DEMAHB. Elaboração Própria

* Caixa Econômica Federal

**Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

**Programa Minha Casa Minha Vida

Lahorgue e Cabette (2013) mostram que as principais obras municipais a partir de 2010, giraram em torno da produção da Copa Mundial de Futebol de 2014. O maior número de construção de novas casas, listadas na tabela acima, refere-se ao reassentamento da Vila Dique, decorrente da ampliação e reforma do Aeroporto Salgado Filho, item prioritário do projeto de obras para a Copa. Os autores ainda evidenciam que todas as decisões envolvidas nas obras do megaevento, que tinham como prioridade mobilidade urbana e duplicação de vias, não passaram pelos debates das assembleias e instâncias do Orçamento Participativo, denunciando que a participação popular tem, atualmente, uma posição subordinada nas dinâmicas urbanas da capital. O volume de capital investido em tais obras foram da ordem RS500 milhões, concentrados em regiões da cidade onde a renda média dos habitantes é mais alta, reforçando as disparidades estruturais entre centro/periferia.

g) Participação popular: a participação popular ocorre por meio de discussões realizadas em assembleias e fóruns regionais, nelas podem ser definidos os investimentos públicos em habitação, tendo o Orçamento Participativo (OP) como principal instrumento de participação.

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre é reconhecida nacional e internacionalmente, sendo alvo de vários estudos³⁰, esse modelo de gestão tem como principal característica a participação popular no planejamento e direcionamento dos investimentos da política urbana, a partir de temáticas elencadas. O OP foi implantado em 1989 pelo Partido do Trabalhadores, as primeiras medidas foram a reestruturação financeira e a organização de uma esfera pública não estatal de poder, que permite uma administração compartilhada da cidade. Inicialmente, o município foi dividido em 16 macrozonas (atualmente são 17) e cada uma delas têm representantes para os conselhos nas assembleias regionais, estas que são abertas ao público e permitem a participação popular, nelas são definidas as prioridades por região, dos investimentos públicos. Cada região elege, todos os anos, 3 prioridades para investimento do setor público, entre temáticas³¹ como habitação, circulação e transporte, lazer, educação, cultura, esporte, saúde e diversas outras. O quadro a seguir traz um resumo dos últimos 10 anos do OP evidenciando quantas vezes (somando as decisões de todas as 17 regiões) a temática “habitação” apareceu entre as 3 prioridades das macrozonas.

Quadro 9. Temática Habitação no Orçamento Participativo nos últimos 10 anos

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1º Lugar	13	9	8	9	8	7	10	10	9	11
2º Lugar	2	5	2	3	1	1	1	2	2	1
3º Lugar	1	0	4	1	3	7	2	1	1	2
Total	16	14	14	13	12	15	13	13	12	14

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Elaboração Própria

Nota-se que em todos os anos analisados a temática da habitação apareceu de forma primeira na maior parte das regiões. O ano de 2011 foi o que apresentou um número menor de regiões elencando “habitação” como primeira demanda de investimento, ainda assim, ele é elevado, 7 das 17 macrozonas. Em uma análise mais geral, considerando as 3 primeiras

³⁰ Ver SANTOS, B. de S. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”. In: *Politics & Society*, 26 (4), p. 461-510, 1998; AVRITZER, L. “New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics” *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, p. 623-637, 2006. FEDOZZI, Luciano. “Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre”. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997. ABERS, R. N. “Orçamento Participativo: A População no Controle das Decisões”. In: Ademar Becker. (Org.). *A Cidade Reinventa a Democracia*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.

³¹ Ver todas as temáticas em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=26>.

instâncias demandadas, a habitação aparece, na média, pelo menos 1 vez em 80% das regiões. Esta situação é reflexo direto do problema habitacional histórico e irresoluto na cidade de Porto Alegre.

Os últimos grandes investimentos do município em mobilidade e pavimentação, como mostrado anteriormente, não refletem a principal demanda de acordo com o OP. De acordo com o Relatório de Obras e Serviços de 2014, foram concluídas 40% das obras de pavimentação demandadas no OP, 45% das obras de Construção e Pavimentação de Vias, 50% de execução do Plano Diretor de mobilidade Urbana e 97% dos projetos para a Copa de 2014. Entretanto, quando analisado os projetos de regularização fundiária e de construção de novas moradias, o realizado ficou bem abaixo da meta:

- Programa Minha Casa Minha Vida (unidades habitacionais entregues)
 - Meta: 2.573 unidades
 - Realizado: 360 unidades
- Programa Integrado Entrada na Cidade (unidades habitacionais entregues, entre reforma, construção e reassentamento)
 - Meta: 280 unidades
 - Realizado: 1.682 unidades
- Habitação de Interesse Social em Área Socioambiental (unidades habitacionais entregues em loteamentos do projeto)
 - Meta: 180 unidades
 - Realizado: 291 unidades
- Reassentamentos (unidades habitacionais entregues)
 - Meta: 1.071 unidades
 - Realizado: 371 unidades

Das 4.104 unidades habitacionais previstas no planejamento urbano, apenas 2.704 foram entregues à população, sendo que este número ainda contempla reformas de moradias já existentes. Dessa forma, verifica-se uma inconsistência das políticas urbanas praticadas à real necessidade da população, expressa via OP.

Além da política habitacional, o município apresenta em seu Plano Diretor Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), principal instrumento de gestão da cidade, elementos essenciais para o tratamento das questões que abrangem a habitação. Logo no seu artigo 1º o plano define o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana como princípios norteadores do desenvolvimento municipal e ainda garante a regularização fundiária e o combate à especulação imobiliária como pontos de atuação do município:

X- A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda por meio do estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XII - a distribuição dos benefícios e encargos do processo de desenvolvimento da Cidade, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana.

Remonta-se, novamente, à regularização de áreas ocupadas com a devida incorporação dos moradores de baixa renda à cidade formal. Mais do que isso: há uma proposta formal de combate à especulação imobiliária prevalecendo a função social da propriedade, para isso, na Parte II do PDDUA no Título IV, elenca-se os instrumentos urbanísticos que serão utilizados para intervenção no solo urbano. São eles:

- a) Normas de uso e ocupação do solo;
- b) Transferência de potencial construtivo;
- c) Solo criado;
- d) Tributação e incentivos;
- e) Projetos especiais;
- f) Monitoramento da identificação;
- g) Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);
- h) Parcelamento, edificação e utilização compulsórios do solo.

Verifica-se que são todos instrumentos já previstos no Estatuto da Cidade e constituem-se em um vasto aparato para a construção de uma política efetiva de regularização do solo urbano. Um ponto importante, que ainda não foi tratado neste trabalho, são as áreas especiais de interesse social (AEIS), pois possuem um tratamento diferenciado na regularização do solo. O PDDUA traz, depois das alterações em 2010, quatro categorias:

I - AEIS I – assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se nessas áreas, conforme o caso, os seguintes instrumentos de regularização fundiária:

- a) Nas áreas municipais: concessão do direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia e; o direito de superfície.
- b) Nas áreas privadas: o usucapião especial de imóvel urbano.

II – AEIS II – loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do § 5º deste artigo³².

III - AEIS III – imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.

IV - AEIS IV – áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários.

As AEIS I e II são as incorporadas no Programa de Regularização Fundiária e tem por objetivo a não remoção dos moradores do local habitado. Quando registrado o agravo de uma área como especial de interesse social, alguns benefícios imediatos surgem para os moradores da área, como uma certa “tranquilidade” quanto à possibilidade de remoção do local, a oportunidade de formalização do endereço, acesso à água e energia elétrica. Entretanto, assim como aponta Lahorgue e Endres (2012), ainda que a instituição de AEIS³³ seja um passo importante para a regularização fundiária, o simples decreto não resolve o problema da habitação, visto que muitas dessas áreas permanecem em situações precárias, e situação dual centro periferia não se altera, já que o acesso aos benefícios, recursos e infraestrutura da cidade conservam-se os mesmos.

³² § 5º Consideram-se condições de habitabilidade o atendimento a padrões de qualidade de vida e o equacionamento dos equipamentos urbanos e comunitários, circulação e transporte, limpeza urbana e segurança, conforme regulamentação específica.

³³ As instituídas como AEIS desde 2000 estão no site da prefeitura através do endereço eletrônico: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=61>.

Mesmo com todos os instrumentos disponíveis, com toda a política nacional e local elaboradas, existem aquelas áreas que não são alcançadas pela atuação do poder público e dos investimentos privados. A capital gaúcha assistiu nos últimos anos o crescimento das ocupações em vazios urbanos públicos e privados e a emergência de um novo movimento social organizado que luta pela regularização fundiárias dessas ocupações, o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana (FOURM). Essas áreas não estão inseridas nos programas de habitação e não possuem políticas direcionadas, ainda que muitos líderes locais participem das assembleias e das instâncias do OP, ainda não conseguiram investimentos para a melhoria das condições básicas da comunidade. Os moradores, em geral, representam a parte da população excluída do mercado imobiliário e dos não contemplados da fila de espera dos programas habitacionais.

Nesse sentido, fora do alcance das políticas públicas, as comunidades se organizam para recorrer judicialmente a regularização e aquisição dos terrenos ocupados. A análise do movimento social, e a contextualização da realidade nessas comunidades, traz aspectos importantes dos impactos da desigualdade social na cidadania dos indivíduos e as dificuldades de enfrentamento.

CAPÍTULO 3 – O FORUM DE OCUPAÇÕES URBANAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

“Quando morar é um privilégio, ocupar se torna uma necessidade”

FOURM

Ao considerar-se o processo desigual da formação urbana brasileira e, não diferente, de Porto Alegre- RS, evidencia-se a segregação urbana produzida pelo interesse do capital e as barreiras que são criadas para as camadas mais pobres da população para conquistar sua moradia e seu espaço na cidade. Dessa forma, este capítulo busca mostrar como as ocupações urbanas são fruto direto e representam uma das faces da segregação urbana presente nas cidades, além disso, revelam a ineficiência e escassez de políticas públicas para sanar o problema congênito da processo de urbanização e o acesso legal à moradia. Apresenta-se o movimento social do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre, sua história, sua organização e o espaço que está inserido. Faz-se também um retrato da realidade e das dificuldades dos moradores dentro dessas ocupações e como elas se formam, por fim, traz-se um relato de experiência sobre todo processo de desocupação da comunidade Morada dos Ventos.

Ainda que haja uma vasta legislação e instrumentos jurídicos e políticos que podem ser utilizados para o enfrentamento das irregularidades urbanas que envolvem a questão da habitação, percebe-se que pouco é oferecido na prática. Lideradas pelo mercado, a moradia e a propriedade são mercadorias de difícil acesso a grande parte da população. A partir disto, explica-se as razões que levam os indivíduos a ocuparem terrenos vazios em perímetro urbano. Ocupar torna-se uma prática de sobrevivência, assim como afirmou o morador aposentado, 75 anos, “ou eu pago aluguel ou eu coloco comida na mesa” (Entrevista 19).

Comumente considerados invasores, cabe aqui evidenciar que existe uma diferença pertinente entre ser um invasor e ser um ocupante. Regina B. dos Santos (2008) explica que, para além do significado pragmático da palavra “invasão” existe uma significação simbólica que exclui os ‘invasores’ da ideia de cidadania, pela criminalidade e violência que envolvem uma invasão, que por sua vez, se dá de maneira consciente contra à permissão da outra parte envolvida, contemplando traços de truculência.

[...] não é simplesmente semântica. No uso do termo invasão estão implícitas a ilegalidade e a violência da ação: invadir a privacidade ou a propriedade de outrem. Trata-se de uma ação ilegítima. O termo ocupação relaciona-se a conquista de um direito: ocupa-se o que é de direito. Aquilo que em algum momento, do passado ou do presente foi usurpado de um grupo ou classe social, mesmo que não tenha sido “diretamente” usurpado. Mas a desigualdade social, que também significa desigualdade de oportunidades, a exploração e a espoliação impediram que esses cidadãos mais pobres tivessem acesso a propriedade da terra ou a moradia. (SANTOS, 2008, p. 132)

Em suma, o termo ‘invasão’ remete à ilegalidade, denotando algo contrário ao juízo de valor social, integrando-se em ato reprovável pela sociedade. Já ‘ocupação’ mitiga o caráter da ilegalidade e atribui certa legitimidade à posse de algo, dado que ela é tomada de maneira pacífica de algo vazio, abandonado ou até então não apropriado (ALMEIDA, 2006). Dessa forma, as ocupações urbanas se formam em locais vazios, com a entrada pacífica, visando constituir o direito à moradia, que lhes é impedido pela lógica do mercado e pela ineficiência estatal. As ocupações representam a signa da desigualdade social e a represaria do direito à cidade e do reconhecimento enquanto cidadãos, visto que são admitidos como marginais e criminosos, que usurpam o direito à propriedade.

A partir da contradição estrutural em que se inserem os serviços urbanos, privados e públicos, colocados sob a lógica da “cidade do capital”, a manutenção da desigualdade por meio dessa estrutura, e a reação das classes populares na luta pelo “direito à cidade”, nos sentidos mais amplos, é o que se entende pela formação dos movimentos populares urbanos. Santos (2009) explica que a designação de “populares” possui caráter político, visto que a mobilização é de enfrentamento ao *status-quo*, diferentemente daqueles movimentos produzidos por outras classes ou camadas mais abastadas.

No sentido de ir contra o *status quo* e mostrar para a sociedade gaúcha que as ocupações são compostas por família necessitadas e que querem lutar pelo direito à moradia e pagar pelo espaço por um preço justo, fora da especulação imobiliária, foi criado, em julho de 2014, o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM). Seu objetivo é auxiliar às ocupações na organização das comunidades para criar os aparatos legais para a negociação de compra dos terrenos habitados, organizar o movimento comunitário das ocupações para reivindicar espaços de negociação e articular forças para pleitear o direito à moradia, através da regularização fundiária das áreas já ocupadas. Notadamente, a organização das comunidades se dão em decorrência da situação de exclusão e miséria vivida por essa população, que é privada das condições básicas de sobrevivência e vivência na cidade. Faltam-lhes eletricidade, saneamento básico, serviços públicos de

infraestrutura e uma série de direitos sociais, em especial, o da moradia. Assim, a má-distribuição dos recursos e a situação de exclusão levam as comunidades a se organizarem e reivindicar seus direitos junto ao Estado, numa forma de contestação da ordem social que lhes é imposta.

Atualmente, o FOURM é formado pelas lideranças de 10 ocupações da capital e da região metropolitana, e está sob a coordenação de Luciano Garcia Ilha e Cesar Natividade, moradores das ocupações Morada dos Ventos e Dois Irmãos, respectivamente. Na capital situam-se as ocupações Morada dos Ventos (posse reintegrada), São Luís, 20 de setembro, 2 Irmãos, Capadócia, Marcos Klassmann, Cruzeirinho (posse reintegrada), Bela Vista e Nova Bela Vista e, em Alvorada, situa-se a Três Pinheiros, conforme ilustrado no mapa a seguir.

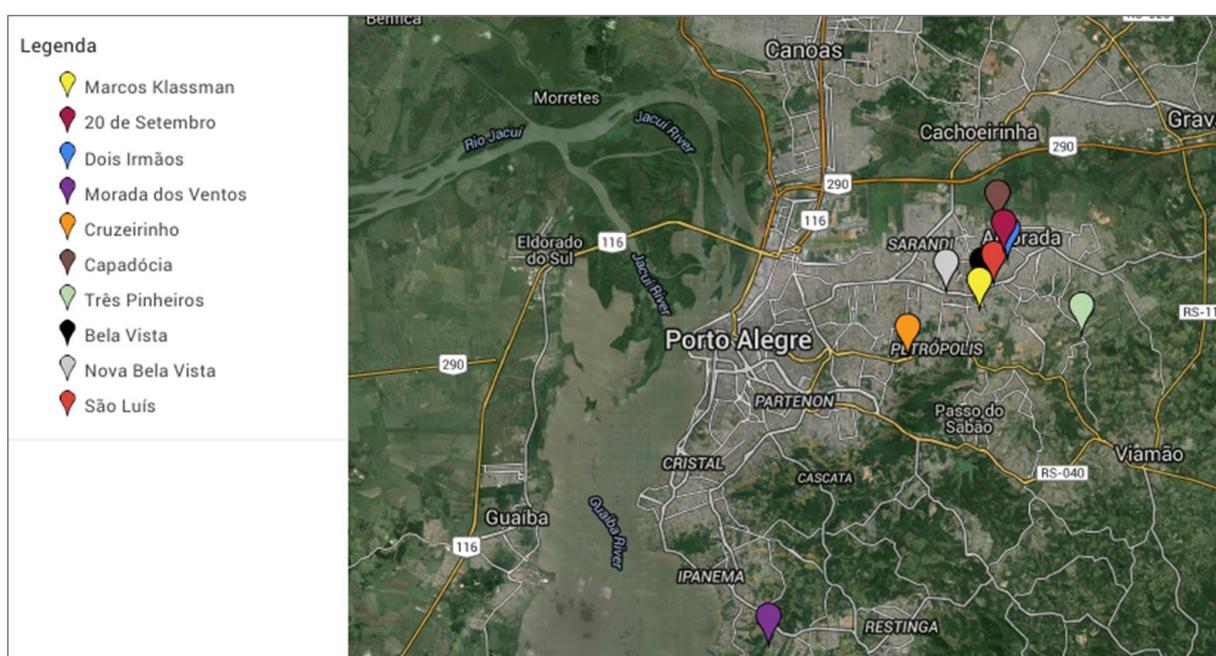


Figura 1 Mapa das ocupações urbanas ligadas ao FOURM

Como pode-se observar no mapa, 9 das 10 ocupações do FOURM estão situadas na Zona Norte de Porto Alegre. De acordo com Souza e Müller (2007), em função da localização industrial, a Zona Norte é a mais intensamente habitada, caracterizada por uma população, basicamente, operária e comercial. A Zona Sul teve uma maior expansão populacional no final da década de 1990, principalmente, ao longo da margem do Guaíba, por estratos de renda média e alta, o que implica numa maior resistência por parte da população em tolerar assentamentos irregulares.

Assim, há quase 2 anos o FOURM vem militando na luta por moradia na capital e na região metropolitana, já provaram de algumas conquistas, mas ainda enfrenta muitas

dificuldades no espaço público para conseguir efetuar a regularização fundiária de grande parte das ocupações. O ano de 2015 foi de mudança governamental do Estado, de crise política e econômica e, desse modo, os ocupantes vivenciam um retrocesso nas negociações e no apoio público.

3.1 – A história e a organização do FOURM

A ocupação de vazios urbanos em cidades metropolitanas não é um fenômeno recente. Os problemas urbanos atrelados ao quadro de desenvolvimento desigual, incidem, principalmente nos estratos de menor renda da sociedade. Porto Alegre, possuindo uma população exclusivamente urbana (Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2014), apresenta grandes desafios de regularização fundiária e na promoção de uma política habitacional que atinja as famílias fora das condições do mercado imobiliário. Em entrevista a RBS TV, o diretor do departamento municipal de habitação (DEMAHB), Everton Braz, afirmou que Porto Alegre enfrenta um déficit habitacional histórico, e as políticas públicas existentes são insuficientes para cobrir a demanda por moradia.

São nas condições de exclusão econômica e do direito à cidade, que o fenômeno das ocupações urbanas acontece. Em sua representatividade orgânica, centenas de famílias que não tem condições de arcar com um aluguel ou que, então, vivem em situação de coabitação, se direcionam a prédios ou áreas vazias para se instalarem com suas partes. Essas pessoas se arriscam na ilegalidade para conduzir suas vidas, pagando um alto preço de negação de cidadania e de falta de reconhecimento moral, tanto no direito como na estima social.

Não existe controle do número de ocupações por parte do setor público, dado que é um fenômeno que ocorre da noite para o dia, e novos assentamentos se constituem e se desfazem, tanto em áreas privadas como públicas, sem conhecimento do município. O DEMAHB estima que só na capital, em 2014, havia cerca de 45 ocupações em áreas vazias, e esse número pode ter aumentado em 2015.

A organização dessas ocupações se dava de forma isolada, sem uma estratégia traçada para permanecerem nas áreas, ficando toda a comunidade, muitas vezes, a mercê de um líder

local, que poderia ou não ser morador daquele assentamento. Essa situação abria muitos espaços para “grileiros”, para fraudes de compra e venda de lotes irregulares e, individualmente, não conseguiam voz para que houvesse a regularização fundiária da ocupação.

Entre 2013 e 2014, uma série de ocupações, através de assessoria jurídica especializada, conseguiu avançar no processo de regularização das áreas, cerca de 30 reintegrações de posse foram suspensas, para que uma análise mais detalhada do processo fosse estabelecida. As notícias dos avanços conquistados foram se espalhando entre as comunidades e a organização formal das comunidades em cooperativas e associações habitacionais trouxe resultados concretos no que diz respeito à apropriação do conhecimento do problema junto ao setor público municipal e estadual. Surgia, então, um movimento social por moradia com características diferenciadas, tendo a organização jurídica como ponto forte. Pensando em unir as ocupações em prol de uma estratégia única, em junho de 2014, foi criado o FOURM, a partir das ideias de Paulo René Soares, advogado e assessor jurídico de inúmeras ocupações urbanas, Luciano Garcia Ilha, morador de ocupação, e Antônio Avelange Bueno, militante do movimento social por moradia e assessor da bancada do Partido dos Trabalhadores. O FOURM, ainda que não formalizado juridicamente como entidade, tem por objetivo unir as ocupações em benefício da regularização das áreas com fim último de compra das áreas ocupadas.

[...] as ocupações eram verdadeiras ilhas, não tinham comunicação umas com as outras, mesmo as estratégias das ocupações, eram estratégias isoladas e não dialogavam com o todo. Foi então que sugeri que houvesse reuniões frequentes para que o pessoal das ocupações pudessem dialogar entre si, e pudessem tirar uma estratégia comum entre eles (ENTREVISTA 3, realizada em 19 de outubro de 2015)

De acordo com o entrevistado 2 “a proposta foi montar uma central única das ocupações, juntando aquelas que já estavam brigando judicialmente e também aquelas que sequer tinham noção de organização, dessa forma, conseguiríamos força e voz para brigar junto ao tribunal”. Nesse ponto, percebe-se que o FOURM vê e recorre ao judiciário como principal agente da regularização fundiária ao invés das próprias políticas públicas, exatamente como é mostrado por Santos (2007) sobre a judicialização da política, há uma maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos.

Para dar a necessária visibilidade ao movimento, as lideranças do FOURM pensaram que era indispensável a criação de um fato social, que mostrasse a todos a importância das demandas por moradia na cidade. Este fato foi uma manifestação, em agosto de 2014,

reivindicando a criação de uma vara especializada ou a especialização de alguma já existente, que tratasse de maneira aprofundada a regularização fundiária de Porto Alegre e região metropolitana. Foram levantados dados que essa vara atingiria mais de 50 mil pessoas, demonstrando a necessidade de uma ação pública em defesa da coletividade à volta da moradia. A manifestação foi realizada com o trancamento da Av. Assis Brasil, uma das principais vias de Porto Alegre e que, de acordo com os ocupantes, só cessaria quando alguém do tribunal chegasse para que se fosse apresentada uma pauta de reivindicações. O entrevistado 2, narrou o acontecido.

O presidente do Tribunal estava ausente, mas foram destacados quatro pessoas para conversar com o assessor jurídico do FOURM, o vice-presidente, o segundo vice, o terceiro vice e o corregedor geral do Tribunal de Justiça. Houve uma quebra de paradigma porque imagina você, o vice presidente do Tribunal de Justiça recebendo as pessoas que são tidas como invasores. O pauta era criar a vara para treinar os juízes, os oficiais de justiça e a brigada militar para conduzir os processos de reintegração de posse, porque hoje o que é feito é simplesmente passar com retroescavadeira em cima das casas. O tribunal precisa saber do tamanho do problema que vive hoje essas pessoas. Depois de conseguir que o vice-presidente redigisse a ata para ser protocolada na corregedoria, eles [o FOURM] viram que movimento tinha muita força (ENTREVISTA 2, realizada em 28 de setembro de 2015).

Em nota, o Tribunal de Justiça (TJ) disse ser sensível a este problema social, e que pela primeira vez estaria recebendo pedido para centralizações dessas demandas judiciais envolvendo reintegração de posse (TJRS, 2014). A manifestação representou o marco que institucionalizou o FOURM como a organização líder frente às ocupações de Porto Alegre e região metropolitana e, a partir de então, a mídia passou a vincular o nome do FOURM às notícias ligadas aos assentamentos irregulares em vazios urbanos.

Inicialmente, 14 ocupações compunham o FOURM, Marcos Klassmann, São Luis, Maria Leoni, Morada dos Ventos, Bela Vista, Mais Bela Vista, Continental, Nossa Senhora, Oscar Pereira, 21 de Abril, Império, Capadócia, Dois Irmãos e Cruzeirinho. Entretanto, algumas interferências políticas e a tentativa de vinculação partidária do FOURM, provocaram a separação do grupo, resultando na criação, em junho de 2015, de um movimento social paralelo por moradia, o Conselho Regional por Moradia Popular-CRMP, liderado por Juliano Fripp, ex-integrante do FOURM e ex-líder do movimento camelódromo.

Ao serem questionados quanto ao desmembramento do FOURM, os atuais líderes afirmaram que havia ideias conflitantes dentro do grupo e em um determinado momento, foi ficando claro que havia uma corrente que trilhava um caminho contrário à proposta inicial do FOURM. Disseminava-se a ideia entre algumas ocupações que as áreas seriam doadas pelo

estado ou município, dessa forma, os moradores não precisariam se organizar para comprar o terreno, causando resistência de alguns moradores em seguir lutando pela regularização fundiária, por meio do cooperativismo e da aquisição legal das áreas. De acordo com o entrevistado 15, morador da ocupação 20 de Setembro:

A partir de então, começaram vários atritos, e nós, quando fundamos o FOURM, fizemos com o objetivo de ajudar as comunidades a se manterem nas áreas e comprar estas áreas. Só que a ideia do Juliano e do PSOL não é a de comprar a área, mas sim, a de ganhar a área, e isso não existe. E acabou prejudicando o movimento, porque a gente cria toda uma história, a gente cria uma fala, a gente chega nas pessoas, nos órgãos responsáveis, dizendo que a gente é organizado, que a gente está com o dinheirinho em caixa para comprar o terreno, pra eles virem e destruírem tudo. Acabou atrapalhando todas as negociações, porque os proprietários ficaram assustados e as pessoas desmobilizadas para se organizarem e comprarem a área (ENTREVISTA 15, realizada em 12 de novembro de 2015).

Apesar da desvinculação de alguns líderes e ocupações do FOURM, o nome da entidade foi utilizado e atribuído, muitas vezes, a situações que não pertenciam ao movimento. De acordo com Luciano Ilha, o nome do FOURM é utilizado indevidamente, porque este movimento, por sua organização, ganhou visibilidade e força na sociedade gaúcha, e devido a este “peso” alguns indivíduos se utilizam da referência do FOURM para se promoverem, ou aqueles que querem desmoralizar o movimento, vinculam o nome da entidade a situações que os integrantes não estão presentes.

Entretanto, a atuação do FOURM não se restringe às ocupações membros. Rotineiramente, as lideranças são procuradas para aconselharem e atuarem junto a algumas comunidades. A decisão de atuar ou não nessas situações é tomada de maneira coletiva. As lideranças das ocupações reúnem-se semanalmente para discutirem problemas, estratégias e soluções para os assuntos comuns entre as ocupações. Além disso, comunicam-se também por meio de redes sociais e aplicativos eletrônicos, com o objetivo de difundir informações entre todos os moradores. Existe aqui, a ideia de representatividade de uma categoria social comum: a das ocupações urbanas de Porto Alegre.

O FOURM até agora atuou, principalmente, nos processos de reintegração de posse, portanto, tem o nome ainda bastante vinculado à assessoria jurídica. E atualmente, busca uma nova forma de atuação, como a peregrinação nas ocupações já existentes, em outras comunidades e nas Escolas, buscando levar à população a realidade das ocupações e seus objetivos. Os moradores tem enfrentado diversas formas de preconceito, sendo responsabilizados pela criminalidade na região onde residem, acusados de invasores e meliantes. Essa situação demonstra a falta de reconhecimento moral da população de baixa

renda, a falta de aceitação por parte da sociedade como cidadãos, sendo reduzidos apenas à condição de transgressores, quando na verdade, são também vítimas da violência urbana e são os que mais sofrem com as mazelas da cidade, pois estão condenados a viverem às margens citadinas, sem infraestrutura adequada e sem segurança. Reafirmando que a violência nas sociedade brasileira, incide mais sobre uns cidadãos do que outros (TAVARES, 2014; HOLSTON, 2013).

3.2 – Como se forma e se organiza uma ocupação urbana

As ocupações urbanas se formam quando um grupo de pessoas, com interesses comuns, entram e ocupam um espaço vazio dentro do território urbano. Via de regra, este ato ocorre pacificamente e durante a noite. Vão abrindo caminho em meio ao matagal e, em princípio, armam barracos de lonas para firmar a estadia na área. Aos poucos, chegam mais pessoas e famílias e vão se instalando em casas improvisadas ou pré-fabricadas de madeira. Vão negociando água e luz com algum vizinho, que já tenha o terreno regularizado com a prefeitura, mas, na maioria das vezes, as instalações são feitas de maneira irregular. Constituem, dessa forma, uma comunidade, precária, sem infraestrutura básica, com esgoto a céu aberto, sem serviços públicos e sem endereço, de fato. A partir daí, se torna uma comunidade característica, que compõe o déficit habitacional do Brasil. Os problemas são os mesmos de séculos atrás, mas a grande novidade nessas comunidades é a organização jurídica que elas apresentam. Os moradores se reúnem, formam associações ou cooperativas, arrecadam uma “mensalidade” dos moradores para contratar uma assessoria jurídica e, desse modo, passam a lutar judicialmente pela área, em uma tentativa de negociá-la com os proprietários ou conseguir a regularização junto ao poder público.

Mostrado dessa forma o processo de formação da ocupação parece simples e rápido, mas, na verdade, é árduo, arriscado e demorado. Há a autoconstrução de um espaço e de transformação alternativa de meios de sobrevivência. Os primeiros ocupantes passam dias sem condições básicas, com cozinha e banheiro improvisados. A entrevistada 16, moradora da ocupação Dois Irmãos, lembrou a dificuldade que foi começar uma nova vida na ocupação:

“eu cheguei a passar fome nos primeiros quatro meses que entramos na ocupação, foi horrível. E esse medo de ser despejado estava sempre com a gente”.

Depois de algum tempo começa-se a formar casas mais estruturadas, em sua grande maioria de madeira. Tendo em vista a possibilidade de despejo, a casa de madeira é mais barata e mais fácil para se desmontar. Obviamente, também existem muitas famílias que só possuem recursos para a construção de algo improvisado, com materiais recolhidos da rua ou doados. A entrevistada 12, moradora da ocupação 20 de Setembro, contou como foi entrar na área.

Quando nós chegamos aqui na área, mal conseguíamos entrar, era tudo tomado de maricá, a gente tinha que entrar com facão e ficava tudo lenhado de espinho. Não podia cortar nenhuma árvore, daí nós íamos desganhando elas. Não podia também fazer fogo, então, a gente fazia tudo do jeito que dava, para ti limpar um espaço e poder ficar ali. A gente armou barracas, porque não podia montar casa. Tu cercava teu espaço ali, fazia comida ali, dormia, tudo ali, com as mínimas condições. Só banho que a gente tinha que ir para casa dos parentes, porque ali não dava (ENTREVISTA 12, realizada em 12 de novembro de 2015).

A organização das ruas depende de recursos financeiros e de trabalho coletivo das famílias, há a necessidade de utilização de máquinas para aberturas das vias, instalação de encanamentos de água, fios elétricos para a iluminação, então, quanto mais carente a comunidade, maior é o tempo que se leva para constituir a organização da ocupação.



Figura 2. Ocupação 20 de Setembro – Moradores trabalhando para a instalação de um poste de luz em uma das ruas da comunidade (Foto de Julio Cesar Lima)

Além da dificuldade de se manterem em cima da área, algumas vezes, as pessoas que iniciam a ocupação na área vazia são vítimas dos chamados “grileiros”. Esses grileiros organizam a entrada e manutenção de famílias em um terreno, cobram para fazer alguns serviços, como instalação de água e luz, por vezes, cobram até pelo pedaço da terra que as pessoas ocupam, depois desaparecem com o dinheiro dessas famílias e os deixam sem qualquer assistência ou orientações. O entrevistado 14, afirmou que já participou solidariamente de algumas ocupações para evitar que as pessoas fossem influenciadas por grileiros, já que ele, enquanto morador de ocupação, sabe da dificuldade que é estar nessa situação e que existem pessoas que realmente precisam e gastam a única economia da vida para arriscar um lugar para morar.

Você entra junto e ajuda organizar, porque senão vem os aproveitadores e abusam das pessoas. Porque tem muita gente que precisa que não sabe como funciona uma ocupação. A gente auxilia, informa como funciona um cooperativa, uma associação, e depois que eles se estabelecem a gente sai (ENTREVISTA 14, realizada em 12 de novembro de 2015).

De acordo com os membros do FOURM existem pessoas especializadas em ocupar áreas, conhecem cada terreno da região metropolitana de Porto Alegre, organizam a entrada das famílias com trabalhadores que não possuem essa prática e, algumas vezes, até colocam essas pessoas para enfrentarem a Brigada Militar (BM). Depois disso, as famílias são guiadas por esse indivíduo, pagam diversos itens para ficar no terreno, depois este “líder” se retira da área com o dinheiro dessas famílias. Esta prática se mostra muito rentável, cada família chega a pagar cerca R\$1000,00 para o grileiro. Normalmente, sem a devida orientação, as comunidades não se organizam, acabam sendo despejadas sem a tentativa de negociação da área e sem assistência do setor público. É nesse sentido que o FOURM tem o papel de “assessor” dessas comunidades, os membros aconselham os moradores a procurarem uma assessoria jurídica, privada ou pública, a integrarem uma cooperativa ou associação e, por fim, convidam a comunidade para participar das reuniões do movimento social.

A importância da formação de cooperativas e associações habitacionais é justamente criar um entidade jurídica que possa dar a entrada no processo de compra da área ocupada. Do contrário, não há a possibilidade de o proprietário fazer a venda da área para cada família, sem antes ocorrer o loteamento da área, portanto, a cooperativa realiza a compra e em seguida faz-se o loteamento e a sessão de posse aos moradores depois que a área estiver quitada. Outro ponto fundamental é o controle por parte da cooperativa ou associação das famílias que ali residem, “nós usamos o sistema de cooperativismo até para evitar que aproveitadores

fiquem na ocupação, exigimos o cadastro das pessoas, o cadastro único, que diz todo o teu histórico, se a pessoa realmente precisa ou não estar ali ou se já tem algum imóvel no nome”, explica Luciano Ilha. O cooperativismo/associativismo é o instrumento jurídico que mais traz benefícios às ocupações, por meio dele é que se tem o controle do número das famílias que ali residem, e que são abertas condições legais para o primeiro passo da regularização fundiária. Em contrapartida, a próprio setor público municipal passa a ter conhecimento do número de famílias em condição de irregularidade e demandantes de política habitacional, por meio do cadastro único obrigatório aos associados/cooperativados.

A adesão dos moradores ao associativismo/cooperativismo não é obrigatória, porém, numa possível negociação e regularização da área, aqueles que fazem parte da entidade é que terão acesso prioritário ao direito de compra dos lotes. Não fica excluída a possibilidade daqueles moradores que não participaram antes da associação terem acesso à compra dos lotes, mas as despesas anteriores deverão ser inclusas nas parcelas e esses valores amortizados das parcelas dos já anteriormente associados.

O primeiro aconselhamento do FORUM para aquelas ocupações que buscam ajuda, é a formação de cooperativas e associações. O objetivo deste tipo de organização é postular a probabilidade de compra de uma área posteriormente. Eles formam a cooperativa, na cooperativa se elegem 20, desses 20 tem que ter 12 na diretoria e eles fazem a constituição da ata de eleição do presidente e vice e diretoria. A partir do momento que eles já tem esta ata pronta, eles registram na prefeitura, depois conseguem o CNPJ na junta comercial. Tudo em função da organização, pois não tem como comprar a área em 300 famílias, cada uma comprando um pedacinho, porque o loteamento só pode ser feito depois da compra. E através da associação é que se compra a área, depois que o projeto de loteamento for feito de maneira regular, é feita a sessão de posse aos moradores, extingue-se o condomínio e posteriormente cada morador terá a matrícula pagando individualmente o IPTU (ENTREVISTA 2, realizada em 28 de setembro de 2015).

Após a formação da organização jurídica das comunidades, cada ocupação tem uma forma peculiar de organizar as contas e os cadastros das famílias, algumas se utilizam meramente de controles manuais, outras, já até incorporam planilhas eletrônicas de controle e emitem os boletos para pagamento das despesas com assessoria jurídica e depósitos em fundo de reserva. No decorrer da pesquisa foram encontradas duas situações das ocupações que possuem cooperativas: a primeira é aquela ocupação que ainda está na irregularidade, brigando judicialmente para a aquisição da área e; segunda é aquela em que já aconteceu a negociação e o contrato de compra da área, entretanto, há a luta para conseguirem efetivar o pagamento das parcelas do contrato.

No caso daquelas ocupações em situação de irregularidade, a cooperativa recebe valores dos moradores em função de: honorários da assessoria jurídica, despesas de manutenção da organização da comunidade, manutenção da própria cooperativa ou associação e depósitos de fundo de reserva (quando a entidade faz uma poupança para possível sucesso de negociação de compra). Já as ocupações em processo de quitação da área, para além das despesas já citadas, há um valor fixo por moradia da parcela correspondente ao lote adquirido.

Nas ocupações irregulares, aquelas famílias cooperadas que desistirem do espaço em que ocupam, são ressarcidas apenas dos valores do fundo de reserva. A exemplo desta situação, em uma das visitas às ocupações, uma moradora da ocupação da Morada dos Ventos, decidiu ir morar com a filha que acabara de ganhar um bebê. Neste caso, ela cedeu a casa em que vivia e transferiu os direitos (e deveres) do cooperativismo para o filho mais novo e retomou R\$500,00 de uma reserva que havia pago para dar de entrada no terreno caso a proprietária aceitasse a proposta de compra.

As cooperativas das 4 ocupações que fizeram parte desta pesquisa, apresentaram problemas com inadimplência dos moradores, de desconfiança nas ações das entidades e de aproveitadores. A entrevista 11, secretária da Associação Habitacional 20 de Setembro, mostrou que mesmo diante do contrato de compra da área existem aqueles que ainda não efetuaram o pagamento das parcelas à associação, por descrença ou comodismo. O terreno de 14 hectares foi negociado em R\$1,4 milhão, com entrada de R\$250 mil e o restante do valor parcelado em 5 anos. Todos os meses a associação tem que depositar para a Habitasul, empresa construtora e antiga proprietária da área, o valor de R\$18.960,00. Na negociação, as famílias que conseguiram dar R\$1.000,00 para o valor de entrada do contrato, seguem pagando parcelas mensais de R\$207,00, já aquelas que não conseguiram pagar a entrada, pagam R\$224,00. Nota-se que os valores pagos mensalmente pelos moradores para a aquisição dos lotes são, consideravelmente, menores que o valor de um aluguel de um casebre, que gira em torno de R\$500,00 de acordo com os moradores. Ainda assim, cerca de 30 famílias, não se dispuseram em pagar mensalidades, prejudicando o cumprimento das obrigações totais da associação junto à Habitasul. A entrevistada 11 narra as dificuldades.

[Depois da aquisição da área] a gente tem segurança e não tem, né? Porque tem muita gente que acha que ainda é invasão e não quer pagar nada, que não tem obrigação. Aí todo dia é uma luta. Se nós atrasarmos três meses a parcela, eles vem e tomam o terreno de novo. Alguns moradores acham que a associação lucra, por mais que a gente mostre as contas para eles. Sempre onde envolve muito dinheiro gera desconfiança. Daí eles acham que é um mar de rosas trabalhar e organizar a

associação, mas não é. Eu já pensei várias vezes em desistir, porque a pressão é muito grande [...] Cada rua tem sua pasta e nós olhamos essa semana e tem muita gente em falta com a parcela, tivemos que mandar para o advogado tomar as providências, porque nós não vamos tirar ninguém daqui, e como foi o advogado que cuidou de toda a burocracia e negociação da compra, nós passamos para ele para resolver essa situação também. São cerca de 200 famílias, e umas 30 não cumprem os pagamentos, agora imagina, como eu vou tirar das outras famílias para cobrir a parcela desse pessoal que não paga? É muito difícil tudo aqui, as pessoas são muito pobres (ENTREVISTA 11, realizada em 12 de novembro de 2015).

Da mesma forma que cooperativismo ajuda as comunidades a se organizarem, a formação dessa entidade jurídica pode servir como meio de corrupção e extorsão dos moradores. A entrevistada 13, afirmou que a antiga administradora da associação da ocupação Dois Irmãos “pegava o dinheiro do pessoal para pagar o advogado e não repassava pra ele. Nossa sorte foi que mesmo assim o Dr. [advogado] conseguiu a negociação com a Habitasul, mas ela prejudicou muita gente e provocou uma onda de desconfiança na associação”.



Figura 3. Sede da Associação Habitacional 20 de Setembro. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)

Além dos oportunistas, existem outros fatores que enfraquecem o movimento social por moradia do FOURM, como a divisão midiática que existe em Porto Alegre, que dão ênfases diferentes para as ações das ocupações; a venda irregular de lotes pelos próprios moradores, a evasão da militância de ocupações que conseguem a regularização da área ou não estão sob ameaça de despejo; e a especulação política.

Durante a entrevista n° 20 realizada com uma moradora da ocupação São Luís, foi revelado que uma repórter solicitou que a deixassem participar de uma das reuniões do FOURM e entrevistasse alguns moradores para compor uma matéria sobre as ocupações de Porto Alegre e região metropolitana. A partir da aprovação das lideranças do FOURM, a repórter transitou pela ocupação, conversou com moradores e participou da reunião semanal do movimento. Não obstante, quando a reportagem foi divulgada, os moradores ficaram bastante surpresos, já que o teor da matéria não era exatamente o que imaginavam, pois se tratava do “mercado das ocupações urbanas”. O texto da repórter era taxativo e associava o aumento do número de ocupações na capital e na região à interesses do FOURM e da assessoria jurídica em vender lotes irregularmente.

Teve uma repórter [...] que a gente abriu as portas para ela conhecer a ocupação, e ela só fez foi queimar nosso filme. Tudo o que a gente disse ela inverteu, mentiu o valor que a gente pagava para o Dr. Paulo [assessor jurídico], disse que o FOURM era que fazia ocupação e que nós que vendíamos os lotes de forma ilegal. Ela inverteu todos os nossos valores e a gente saiu como criminoso (ENTREVISTA 20, realizada em 17 de novembro de 2015)

Em defesa do movimento, Luciano Ilha explicou que a reportagem foi feita já com a intenção de injuriar o movimento social, que vinha ganhando bastante força. Quando questionado sobre a venda irregular dos lotes pelos moradores, o coordenador disse que isso existe sim, mas que são casos isolados dentro das ocupações e não representam a parte orgânica dos moradores, que em sua maioria, estão se arriscando em áreas insalubres e carentes de infraestrutura, porque precisam e não para lucrar com a dos lotes posteriormente.

Eu não vou mentir dizendo que dentro das ocupações é tudo lindo ou que todo mundo é bonzinho. Não existe isso, em todo lugar têm aquelas pessoas que querem se aproveitar da situação, que são corruptas. Mas não dá pra dizer que esse é o negócio das ocupações ou do FOURM. Tu acha mesmo que as pessoas vão morar em condições horríveis, de pobreza extrema, durante 6 meses, 1, 2 ou mais anos, para depois vender a casa por R\$10 mil? Vão comprar o que com esse dinheiro? Essas pessoas que vendem os lotes ficam muito pouco e já saem, mas isso vem diminuindo cada vez mais, com o cadastramento das famílias nas cooperativas. O caso que foi mostrado na reportagem, foi o de um gurizão que anunciou a venda da casa com o lote por R\$10 mil num site de vendas online (ENTREVISTA 1, realizada em 24 de setembro de 2015).

Terreno com Casa

Inserido em: 6 Maio 10:39.



R\$10.000

Maicon
(51) 8275 ... [ver número](#)

Seu nome

Seu e-mail

Seu telefone (Opcional)

Mensagem

Envie-me uma cópia

Enviar mensagem

Preço: R\$10.000 [Simular financiamento](#)

Casa em ocupação zona norte Porto Alegre!
*Foto Ilustrativa

Detalhes do imóvel

- ▣ Tipo: Venda - casa em vila
- ▣ Área construída: 30 m²
- ▣ Quartos: 2

Dicas de Segurança

- Evite pagar adiantado
- Desconfie de anúncios não realistas

Favoritos [Denunciar](#) [Compartilhar](#)

Figura 4. Anúncio de venda irregular de lote denunciado pela reportagem

Os líderes do FOURM procuraram a redação do jornal e pediram a retratação das informações divulgadas que faltaram com a verdade, o posicionamento do jornal foi o de abrir duas sessões no texto com as reivindicações de mudanças, mas nenhuma modificação foi feita na redação anterior. De acordo com Tavares (2014), a mídia tem um papel importante na disseminação da violência e na espetacularização dos fatos, de modo a produzir sempre o extraordinário do mundo ordinário. Nesse caso, houve uma distorção da organicidade das ocupações, desrespeitando as famílias que ali vivem e induzindo os leitores a acreditarem que as ocupações são muito mais um negócio rentável do que um problema social em si. Além do mais, esse tipo de divulgação incita a desaprovação da sociedade para com o movimento social em busca de moradia e provoca o aumento da violência com os moradores.

Outro ponto levantado pelos líderes das comunidades foi o do afastamento do movimento daquelas ocupações que atingiram seus objetivos com a ajuda do FOURM, seja a suspensão da reintegração de posse ou a conquista da negociação. Estas ocupações participam do movimento apenas quando estão em situação de vulnerabilidade, depois que conseguem atingir algum grau de regularização, essas comunidades passam a não militar pela causa da

moradia como um todo. Sendo assim, o espaço de debates do FOURM é frequentado regularmente por apenas algumas ocupações.

Dentro do meio das ocupações urbanas, de regularização fundiária, todos conhecem o FOURM. Quando há uma situação de urgência, as comunidades vinculadas ao FOURM apoiam as demais ocupações, mas a recíproca não é verdadeira, quando as ocupações estão em situação de tranquilidade, elas não se mobilizam para apoiar outras. O que, por um lado, acaba tornando o FOURM mais conhecido e respeitado na luta por moradia, pelo seu comprometimento, mas por outro, o número de ocupações vinculadas a nós fica restrito. Não se pode dizer que todas as ocupações de Porto Alegre e região fazem parte do FOURM, mesmo porque fazemos questão de prezar pela seriedade da causa e não queremos nosso nome vinculado a qualquer organização só pelo fato de ser uma ocupação, nós temos um ideal a seguir (ENTREVISTA 14, realizada em 12 de novembro de 2015).

Ainda que apresentem muitos problemas, a organização foi a melhor forma encontrada pelas ocupações e pelo FOURM para poder enfrenta-los e para ter um aporte capaz de brigar legalmente pela concretização das comunidades, uma forma em si mesma de afastar os oportunistas e, principalmente, uma forma de ganhar legitimidade dentro da causa dos problemas habitacionais.

A ideia do “legal” perpassa nos diálogos como o único meio de serem reconhecidos como cidadãos. De acordo com Holston (2013, p. 155) a ocupação ilegal é ao mesmo tempo o único meio de acesso à terra para esses cidadãos e “paradoxalmente, uma ilegalidade que inicia a legalização de reivindicações de propriedade”. Ainda que as condições dessas propriedades sejam inseguras e contestáveis, geram mudanças na cidadania dessas pessoas. A aquisição formal da área, objetivo comum das ocupações, é o que dá à grande parte dos moradores o sentimento de pertencimento à cidade e de aceitação por parte da sociedade, conforme relata Beth, “agora que a gente comprou a área, os vizinhos da frente até vem aqui de vez em quando. As coisas mudaram bastante, antes todo mundo achava que a gente era ‘maloqueiro”.

3.5 – O retrato da realidade nas ocupações urbanas

A ocupação de terras, seja em Porto Alegre ou em qualquer lugar do país, revela a ilegalidade como um meio possível de acesso à terra aos que não podem pagar os altos preços de compra ou aluguel das residências legais. O anseio para a legalização de suas

reinvidicações se mostra uma batalha longa e árdua. Assim, até que isso ocorra as pessoas vão vivendo em condições precárias, sempre de improviso, atraindo olhares julgadores do resto da sociedade e diariamente convivendo com a angústia de poderem ser despejados a qualquer momento.

É de difícil compreensão para grande parte das pessoas os motivos que levam esses cidadãos a arriscarem o pouco dinheiro que tem, investindo numa área irregular e que já possui proprietário. Esses motivos são os mais diversos. O preconceito e a discriminação que gira em torno dos ocupantes são desprovidos de qualquer conhecimento do que é a realidade do dia-a-dia das famílias nos assentamentos. Paira entre as opiniões que são pessoas preguiçosas, que não trabalham o suficiente para conquistarem suas casas da maneira “correta”, que querem ganhar tudo do governo, que são bandidos especializados em invadir áreas privadas daqueles que trabalharam duro para comprá-las e que levam uma vida sem maiores esforços.

O retrato da realidade nessas comunidades não é apenas um contexto de luta pela cidadania e inclusão na cidade, a inexistência de luxo, de privilégios, de saneamento básico e de serviços públicos, são também sua substância. O que se vê são casas precárias, com mínimas condições de infraestrutura, são pessoas que vivem com média de dois a três salários mínimos e não conseguem sustentar a casa e pagar aluguel. O entrevistado 3 que peregrina com frequência nas ocupações descreve o que vê:

Em Porto Alegre existe um processo de reserva de áreas pelo mercado imobiliário. O mercado faz esta reserva para poder valorizar e talvez para futuros empreendimentos. E de outro lado existe uma população miserável. A situação da ocupação é de miséria, não estão lá porque gostam, ou porque acham bonito, as pessoas estão lá porque elas, como todo mundo, precisam de um espaço ao sol. O poder público não dá esse espaço as pessoas mais pobres, infelizmente, não tem uma política municipal de habitação, a política estadual praticamente inexistente, a política federal é a que é mais efetiva com o MCMV, mas mesmo assim, a demanda é muito maior do que a capacidade do Estado. Então, o movimento é um movimento necessário. Se tu pegar a história de Porto Alegre, mais de 50% da urbanização da capital se deu de forma irregular, e esse processo não terminou, ele continua (ENTREVISTA 3, realizada em 19 de outubro de 2015).

Dentre os diversos depoimentos que foram colhidos, seguem a seguir alguns que mostram as razões pelas quais esses cidadãos escolherem se arriscar na incerteza da ilegalidade e constroem seus lares nas ocupações.

Onde eu morava, duas vezes alagou, encheu de água até a cintura, daí eu vim pra cá (Entrevista 21, realizada em 19 de novembro de 2015)

O aluguel social é R\$300,00, ninguém faz nada com esse dinheiro, não existe casa para alugar nesse valor (Entrevista 6, realizada em 17 de novembro de 2015).

O aluguel era muito caro, então, era um prato que estava na mesa junto comigo (Entrevista 18, realizada em 30 de novembro de 2015).

A gente queria ter casa própria. A gente quer morar cada um na sua casa, parar de morar um junto com o outro. Eu ganho R\$700,00, aí com 700 pila tu vai cuidar da casa, pagar aluguel, tu vai conseguir viver com esse dinheiro, pagando tudo isso? Não tem como, ou tu paga ou tu come (Entrevista 22, realizada em 19 de novembro de 2015).

Quando eu fiquei sabendo daqui, pra mim foi uma mão na roda, sair do aluguel, dá pra eu me equilibrar, arrumar um cantinho pra mim e pra minha mulher. Vai arrumar um aluguel, não baixa de R\$500,00, com criança pequena ainda, o aluguel come na mesa (Entrevista 9, realizada em 1 de dezembro de 2015).

Eu morava de favor no pátio da minha mãe, e eu queria morar num lugar meu (Entrevista 11, realizada em 12 de novembro de 2015).

A minha maior motivação de enfrentar tudo isso foi de ter o meu espaço. Eu já estou casada há 15 anos, sempre morando de favor na casa dos outros, e eu tenho dois filhos e eu quero um espaço para eles. Não temos condições de pagar aluguel, a gente mal consegue viver com o dinheiro que ganha, imagina pagar aí, R\$600, R\$700,00 de aluguel todo mês. A gente vai no mercado planejando comprar várias coisas, tu compra nem metade daquilo que queria e já acaba o dinheiro. (Entrevista 12, realizada em 12 de novembro).

Cada um apresenta sua história e suas razões, mas é de comum senso que querem ter seu espaço, sair das condições de coabitação, tirar o peso do aluguel dos seus orçamentos e ter a chance de permanecer no local e poder lutar para cada dia para melhorarem suas casas. Alguns, não pensam na possibilidade do despejo e investem todas as economias e esforços para construir uma casa melhor como no caso do entrevistado 21, autônomo, que investiu tudo numa casa de madeira pré-fabricada “não gosto nem de pensar no futuro, caso venha uma reintegração de posse não sei o que vou fazer da vida”. Outros, são mais cautelosos e não investem em melhorias na casa antes de terem a certeza de que vão poder ficar ali definitivamente. Dessa forma, existem também as diferenças sociais dentro das próprias ocupações, algumas casas melhores e outras bastante precárias, pessoas que precisam realmente estar nas ocupações e outras não. Alguns moradores até reclamam que aquelas famílias que tem condições financeiras para se instalarem em residências regulares acabam desmoralizando a luta das ocupações. O movimento social do FOURM reconhece que não está imune dos problemas de oportunismo, as ocupações são vítimas de especulação política, de venda irregular de lotes e de aproveitadores. O coordenador Luciano Ilha explica que o papel do FOURM nessa situação é orientar as lideranças comunitárias para irem aos poucos afastando essas pessoas das comunidades, dado que são os líderes que tem força de voz dentro das ocupações. Entretanto, reconhecem que, apesar destes problemas, a maior parte das

famílias que ali estão, de fato, possuem uma necessidade urgente de comporem suas moradias.

Dentro do FOURM existe um fenômeno que é o da diversidade, existem moradores de ocupações muito sérios, preocupados com o bem comum e com a busca da moradia para aquela população, existem pessoas que possuem uma visão comercial, que comercializam lotes de forma irregular e existem pessoas com objetivos políticos, mas isso é normal e natural. Porém, a maioria, realmente, precisa estar lá, são pessoas que tem a sua família, seus filhos, a sua casinha, o que faz da necessidade urgente e impreterível (ENTREVISTA 3, realizada em 19 de outubro de 2015).



Figura 5. Ocupação Morada do Ventos (Hípica) – Casas de Alvenaria e de Madeira. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)

A foto acima foi tirada na Ocupação Morada dos Ventos, no dia da reintegração de posse, em 3 de dezembro de 2015, e representa parte dessa desigualdade. Verifica-se uma casa relativamente grande, em alvenaria, em contraste com uma casa pequena de madeira reaproveitada. A casa de material pertencia a uma mulher, 30 anos, moradora da ocupação desde a sua formação. A moradora afirmou que ela e o marido apostaram tudo na construção da casa, porque tinham certeza que ficariam por ali, já que os moradores queriam comprar a área e haviam feito uma ótima proposta³⁴ para o proprietária. No dia da reintegração de posse a casa foi inteiramente demolida.

³⁴ De acordo com a Cooperativa Morada dos Ventos, os moradores ofereceram R\$3.000.000,00 para a proprietária. A área possuía 3 hectares e situa-se no Bairro Hípica, entretanto, os advogados da proprietária aconselharam-na a não efetuar a venda.

As condições estruturais das ocupações, principalmente das ruas, são de extrema precariedade, os terrenos são irregulares, favorecendo o acúmulo de água, deformação do solo em dias chuvosos e dificultando o acesso dos moradores às suas casas. No caso da Ocupação São Luís, existem 4 moradores cadeirantes e que, de acordo com o líder da comunidade Leandro Otenir Ribeiro Ribas (o Careca), todos os dias enfrentam uma luta para se locomoverem dentro da ocupação. Em tempos de chuvas mais rigorosas, a irregularidade do solo, a falta de tubulação e de rede de esgoto podem provocar alagamentos mais sérios e destruição das casas mais frágeis. Julio, líder da comunidade 20 de Setembro, contou que tiveram que resgatar de barco uma senhora que ficou isolada em sua casa pelas fortes chuvas que aconteceram em setembro de 2015.

Em meio a tantos problemas, as comunidades vão se autoconstruindo, suprindo aos poucos suas necessidades mais urgentes, vão se estabelecendo alguns comércios, como vendinhas, salões de beleza, oficinas para carro, brechós de roupas e até bares. Os moradores constroem uma cidade à sua maneira dentro da própria cidade. Ali, são reconhecidos entre eles como verdadeiros cidadãos e com frequência encontram-se atos de solidariedade entre os indivíduos.



Figura 6. Ocupação 20 de Setembro – Mini Mercado da Malu



Figura 7. Ocupação São Luís – Rua Principal da Ocupação. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)



Figura 8. Ocupação 20 de Setembro – Comunidade alagada com as fortes chuvas. (Foto de Júlio Cesar Lima).



Figura 9. Ocupação Morada dos Ventos – Rua principal da ocupação em dia chuvoso. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)

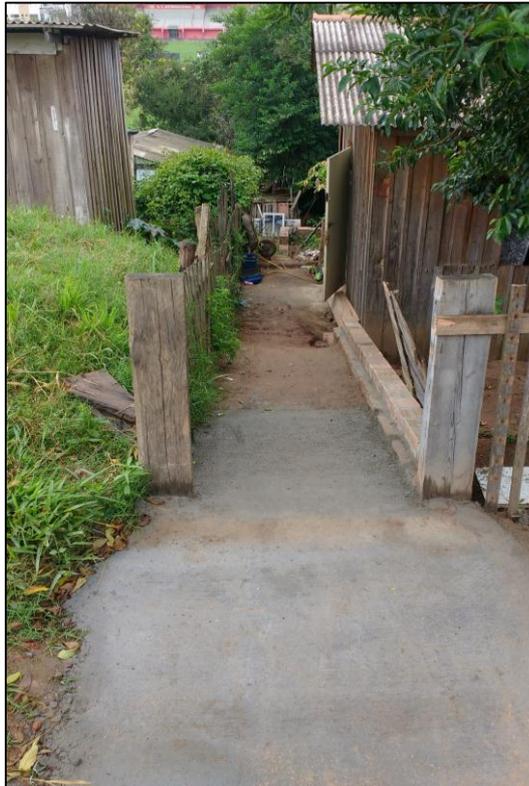


Figura 10. Ocupação São Luís – Adaptação feita para locomover morador cadeirante até a porta de sua casa. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)

Durante a pesquisa foram encontradas três situações que caracterizam as ocupações urbanas que compõem o FOURM. Primeiro, aquelas que estão em pleno processo de

disputa judicial, marcadas pela incerteza de permanência no terreno, representadas pelas ocupações Capadócia, Três Pinheiros, Marcos Klassmann e Nova Bela Vista; segundo, aquelas que já estão com data marcada ou a reintegração de posse foi realizada no decorrer da pesquisa, no qual o clima de tensão, de angústia e desânimo são os principais aspectos das ocupações, sendo elas Cruzeirozinho, Morada dos Ventos, Bela Vista e São Luís; terceiro, aquelas que venceram a disputa judicial e chegaram a um acordo de compra com o proprietário, como no caso das comunidades Dois Irmãos e 20 de Setembro.

O processo de reintegração de posse, também conhecido como ação de esbulho possessório, é o grande temor das famílias que se encontram ocupantes nessas áreas. A retirada das famílias do local pode ser um procedimento traumatizante e não soluciona os problemas das ocupações na cidade, já que muitas famílias, que não recebem assistência ou não possuem outras alternativas de moradia, procuram ocupações já estabelecidas ou iniciam outras. Existem vários outros instrumentos que poderiam proporcionar melhores soluções para o problema da habitação, como a desapropriação por exemplo, que é um instrumento legal e democrático, que poderia melhorar as condições de vida na cidade, reduzir a dicotomia entre periferia e bairros de classe média e da desigualdade de acesso à moradia. Aproximar a periferia de áreas bem localizadas, pode significar melhores oportunidades de emprego, educação, assistência social e serviços públicos em geral, entretanto, a opção da desapropriação enfrenta sérios problemas políticos, como o tabu da propriedade ser um direito pético antes mesmo do direito à vida digna dos cidadãos, a especulação imobiliária sem fiscalização e taxaço progressiva e do mercado imobiliário ser o grande patrocinador e eleitor de uma significativa parte dos cargos políticos. O caso da ocupação São Luís descreve bem esta situação. Os ocupantes já estão no local há mais de 3 anos e diversas foram as tentativas de negociação com o proprietário, Valdir de Oliveira Silveira, que nunca compareceu às audiências de conciliação. A área em disputa localiza-se na Região Rubem Berta de Porto Alegre, próxima a grandes estabelecimentos comerciais, portanto, área de alto valor de mercado. O processo judicial vem se estendendo em virtude da dificuldade de comprovação por parte do proprietário em apresentar a documentação que comprove a propriedade e posse de toda a área em questão, dado que não existe matrícula do lugar e que um morador, Paulo Martins Garcia, possui escritura de parte do terreno.

Os moradores da Ocupação São Luís, especulam que a negociação não ocorre por existir interesse de construtoras na área em questão e que, mesmo com todos os esforços dos moradores em negociar a área, a reintegração de posse pode vir a se cumprir em fevereiro de

2016, em consequência da pressão política das eleições municipais que estão por ocorrer. Eles afirmam que o proprietário possui grande poder barganha pelo fato de ser detentor de muitos terrenos e empreendimentos naquela região, sendo procurado por muitos políticos para apoio em suas candidaturas, assim, mesmo não tendo a titularidade da área comprovada, a decisão judicial foi em favor dele.

Na figura 10 a seguir, pode-se observar o contraste entre a ocupação e as grandes construções ao redor. Sua localização é privilegiada e é alvo de grande especulação. Os moradores afirmaram que até houve falsificação de documentação, já que não existia matrícula registrada da área e de repente surgiu um documento de transferência de matrícula de 6 de setembro de 1989, do antigo posseiro para o autor da ação de esbulho e suposto proprietário, Valdir de Oliveira Silveira. O entrevistado 19 questiona a veracidade do documento, já que existe uma certidão de óbito do antigo posseiro exatamente no mesmo dia da transferência de matrícula: “ele morreu [de pneumonia] e compareceu ao cartório no mesmo dia?”.

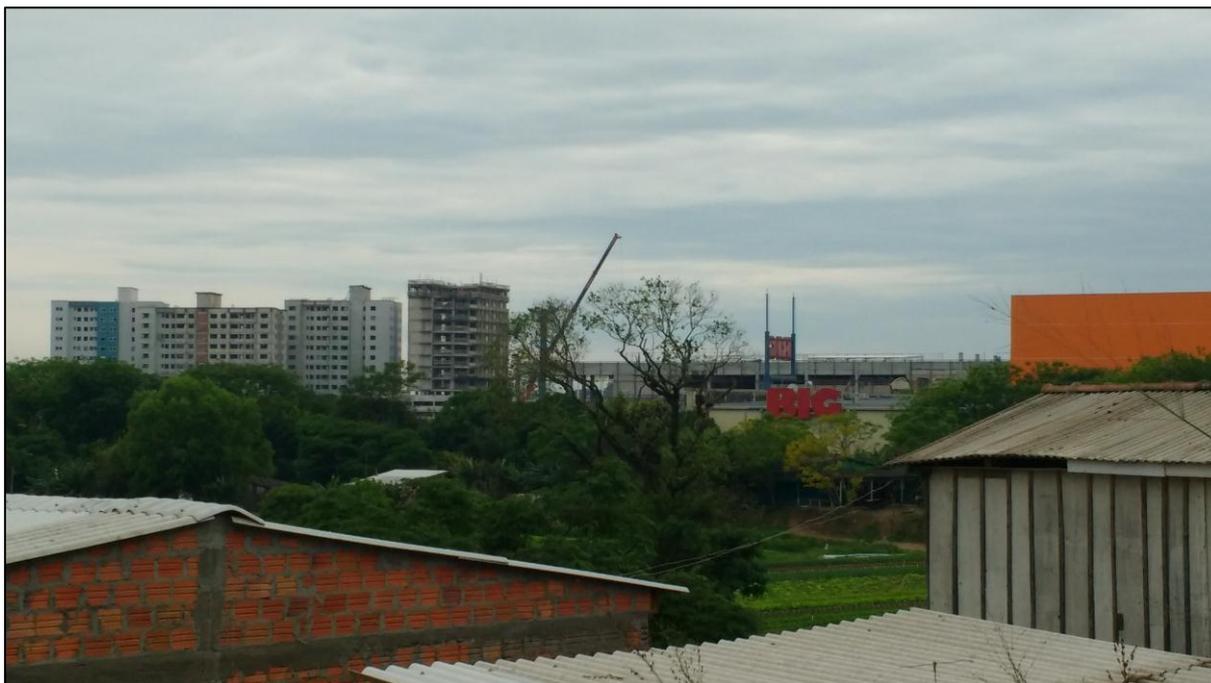


Figura 11. Ocupação São Luís – Contraste ocupação – hipermercado BIG. (Foto de Laís F. Azevedo Silva.)

Assim, mostra-se que a disputa por terras pode ser desleal e que uma sucessão de imbróglis jurídicos colocaram a frente do direito à moradia de 350 famílias o interesse privado de especulação imobiliária. Ao mesmo tempo que o movimento social luta pela

direito à moradia digna, possui também um papel de denunciador da desfreada especulação, de áreas irregulares e fiscalizador dos vazios urbanos.

O cara é dono de metade da Alvorada, se duvidar é um dos caras mais ricos da região toda aqui. Ele compra o que e quem ele quiser. O problema é que ele tem muita dificuldade de provar que essa área toda aqui é dele, porque tem um morador que tem uma escritura de 50/60 da área aqui, que ele recebeu de herança, o nosso azar é que dá bem em cima da horta³⁵, porque se não, se tivesse moradia no lugar, a gente já conseguia avançar no processo. Mas a verdade é que chegando as eleições os caras vão fazer a coisa acontecer. Olha, a gente já conseguiu suspender várias reintegrações de posse, essa está marcada para fevereiro [2016], e estamos contando com a ajuda de Deus, porque se não onde eu vou instalar as 350 famílias que moram aqui? A gente está fazendo de tudo, não podemos perder a esperança (ENTREVISTA 19, realizada em 19 de novembro de 2015).

Após a decisão judicial sentenciando a reintegração de posse da área, cumpre-se algumas etapas, primeiro, entrega-se um mandato para o Batalhão da Brigada Militar responsável pela região da área em disputa, em seguida uma data para a operação é marcada, por último notifica-se a comunidade e realiza-se uma reunião preparatória com os moradores e as partes interessadas para estabelecer-se o métodos procedimentais de retirada das famílias da área, o objetivo principal é diagnosticar a situação local e construir pacificamente uma solução para realização do processo de reintegração. Há o congelamento da área um dia antes da operação, com o bloqueio da circulação das pessoas e controle de entrada na área, para enfim, realizar-se a desocupação no dia seguinte.

³⁵ O morador explicou que como a escritura corresponde a um espaço no qual existe uma grande horta, não há moradias, essa área não irá interferir no processo de reintegração de posse com a retirada das pessoas, já que ali não há habitação. Portanto, não podem utilizar desta escritura para impedir a reapropriação do restante da área.



Figura 12. Ocupação Morada dos Ventos – Moradores resistindo ao início da reintegração de posse. (Foto do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana).

O entrevistado 1 e o entrevistado 14 descreve como foi participar de algumas operações de reintegração de posse.

O cenário da reintegração de posse é horrível, nunca queira participar de uma. São muitos brigadianos, cavalaria e tropa de choque. É um monte de gente chorando, correndo desorientado, desesperado, sem ter pra onde ir. Às vezes, os brigadianos são estúpidos com as pessoas, sem nenhuma sensibilidade com o pessoal que está fragilizado, mas também já oficial de justiça chorando, porque não aguenta ver o sofrimento das pessoas, principalmente das crianças. Às vezes os moradores se revoltam com a brigada e entram em confronto. É um monte de criança que fica traumatizada, criança brincando em cima dos escombros da casa. A parte mais dolorida é ver as máquinas passando por cima de tudo, não sobra nada. O pessoal faz o que pode para se estabelecer lá e depois perde tudo, mas agora já está melhor depois da luta do FOURM reivindicando que deixem as pessoas retirar todas as coisas possíveis de dentro da casa, porque antes já vi máquina passando por cima de casa com todos os móveis dentro (ENTREVISTA 1, realizada em 24 de setembro de 2015).



Figura 13. Criança sobre os escombros da sua casa no dia da reintegração de posse. (Foto de Guilherme Santos, Jornal Sul21)

Veja bem, tem gente que pega a economia de uma vida, 10, 15 mil reais e investem tudo numa casinha, apostando em ficar ali. Então, quando tem reintegração de posse, a única coisa que a gente pede para a brigada é que deixem as pessoas desmancharem suas casinhas, colocarem em um caminhão e levarem para outro lugar, para não perderem aquilo ali. Mas, os juízes que não gostam do movimento, mandam demolir tudo, aí eles vem com as *retros* e passam por cima. Eles te dão um tempo para ti retirar o que conseguir, te dão lá uma hora, se não conseguir, perde tudo. E tem mais, eles brigam contigo, dizem que é crime ambiental, se tu derrubar um *maricazinho*, pra construir a casa, mas na reintegração as máquinas vem derrubam tudo e ninguém fala nada sai (ENTREVISTA 14, realizada em 12 de novembro de 2015).

Apesar de muito esforço e tentativas de negociações, desde o início da pesquisa, 3 reintegrações de posse foram cumpridas com as ocupações membros do FOURM, são elas Cruzeirinho, Morada dos Ventos e Bela Vista, respectivamente nos dias 17 de dezembro de 2014 e 03 e 15 de dezembro de 2015. Foram realizados protestos e reuniões na assembleia legislativa e câmara dos vereadores afim de que houvesse intercessão do Estado ou do Município junto às negociações de compra, tendo em vista que o problema de habitação é de responsabilidade governamental. No caso das Ocupações Morada do Ventos e Bela Vista, durante as reuniões, alguns moradores suplicavam para que as operações fossem suspensas

pelo menos até janeiro de 2016, para que pudessem passar o natal e o ano novo em suas casas, no entanto, não houve intermediação e cumpriu-se todos os mandatos de reintegração de posse. Ao todo, cerca de 950 famílias foram despejadas. O entrevistado 23, morador da ocupação Bela Vista, reclamou das datas escolhidas para as operações.

Esse pessoal não tem sensibilidade com essas famílias, todas as reintegrações marcadas para o fim do ano. Onde elas vão passar o natal e o ano novo? Na rua? Imagina as crianças, sem ter um lugar pra ficar, é muita crueldade. Deixasse para o começo do ano que vem pelo menos. Nessa altura do campeonato, só o que a gente quer é passar o natal em casa, só (ENTREVISTA 23, realizada em 01 de dezembro de 2015).

Se a reintegração de posse da área é o pesadelo dos moradores, o processo de compra da área é o sonho de todas as ocupações. As comunidades Dois Irmãos e 20 de Setembro, foram as primeiras integrantes do FOURM que conseguiram fechar um contrato de compra. Ainda que sejam duas ocupações, as áreas ocupadas eram de uma única empresa, a construtora Habitasul. Os moradores, representados pela assessoria jurídica, conseguiram suspender o mandato de reintegração de posse com o agendamento de uma audiência de conciliação. A Habitasul concordou em vender toda a área de 14 hectares pelo montante de R\$1,4 milhão, sendo que deveria ser pago uma entrada no valor de R\$250 mil e o restante parcelado em 5 anos. A moradora Beth mencionou a rapidez com que se deu a negociação e que o prazo concedido à associação para o pagamento da parcela de entrada foi de apenas 3 dias.

A negociação foi no dia 14 de março e a gente já tinha que dar o dinheiro no dia 17 de março [2015]. Tanto que no dia 16, às 6 horas da manhã, já tinha polícia aqui no terreno, porque se não efetuássemos o pagamento a gente ia ter que sair. Ninguém entrava nem saía com mudança da área. No último momento a gente conseguiu o dinheiro. Foi uma correria, a gente nem dormiu (ENTREVISTA 11, realizada em 12 de novembro de 2015).

O líder da comunidade e presidente da associação 20 de setembro, relatou o esforço dos moradores para conseguirem o dinheiro e demonstrou grande orgulho pela conquista: “quem quer vai à luta e todo mundo foi. Vendendo móveis, trabalhando em dobro, pedindo ajuda de familiares e amigos, reunimos o que a Habitasul pediu de entrada. É um alívio conseguir suspender a desocupação com um acordo de compra”. Para o FOURM a conquista dos moradores é resultado de um novo modelo de organização que as ocupações adotaram. A representação por associações ou cooperativas, a contratação de assessoria jurídica, a atuação das lideranças e o conhecimento dos seus direitos formaram um grande aparato para realizar a negociação e cumprir com o contrato de compra.

A compra da área pelas ocupações repercutiu de maneira favorável ao movimento social do FOURM, mostrando à sociedade a seriedade das ocupações com a luta por moradia, em que buscam espaços de diálogo e negociação para conquistarem, a um preço justo, o direito de compra das áreas apossadas. É uma massa de abandonados, pobres, mas que juntos se apoderaram de meios para romperem com o *status quo* e se inserirem na cidade através do requisito primígeno que faz da cidade sua razão de existir, a moradia.

A manifestação da mídia também foi positiva e houve relativa aprovação dos espectadores. Em um site de notícias online, um leitor se manifestou “É isso aí, comprar, adquirir de forma honesta e civilizada, e não invadir e roubar”. A maior parte dos comentários giravam em torno da legalidade por meio da compra e condenavam o ato de “invasão” como sendo de transgressão e danoso ao patrimônio privado. Outro leitor enfatizou “está aí um exemplo a ser seguido [por outros movimentos sociais e favorecidos do bolsa família], o cara correr atrás e conseguir as coisas trabalhando [...] não foram protestar para o governo dar casa ou terra de graça para eles” (ZERO HORA, 2015). Como se pode perceber, é nítida a associação do cidadão à legalidade e também à ideia de merecimento exclusivamente através do trabalho, ou seja, se conseguiram comprar a área é porque trabalharam o suficiente, portanto, as demais ocupações, ainda irregulares, são superlotadas de ociosos que querem ganhar suas casas. Cabe perfeitamente nesta situação a teorização de Jessé de Souza (2006) mostrando que a naturalização da desigualdade é fruto direto da violência da ideologia da meritocracia, no qual esconde sistematicamente a produção social dos desempenhos entre os indivíduos, ou seja, não mostra as condições desiguais que nascem os cidadãos e que a própria hierarquia social torna-se um impeditivo da ascensão. Assim, dentro dessa lógica todo tipo de desigualdade é esquecida: os indivíduos não tem moradia, porque não trabalham e não se esforçam o suficiente para consegui-la. Entretanto, o que não é apreendido pela sociedade é que a ocupação do terreno antecede a compra, ou seja, se essas famílias não tivessem “invadido” a área, certamente não haveria qualquer espaço ou possibilidade de negociação antecipada de compra, assim, pode-se inferir que a ocupação é, de certa forma, uma estratégia vital ou talvez, a única saída para essa população conseguir a aquisição de suas casas.

A partir do momento em que foi firmado o contrato de compra da área, a vida dessas pessoas teve uma mudança substancial no que tange ao reconhecimento de suas cidadanias. O Código de Endereço Postal, o CEP, permitiu um novo alcance de cidadania. A entrevistada 12 contou o que mudou na sua vida depois então.

[Antes de efetuar a compra da área] Eu não me sentia uma cidadã, porque todo mundo dizia que eu era uma invasora, que eu tinha invadido uma área particular. Nos ônibus, nos armazéns, a gente ouvia comentários em todo lugar. Todo mundo olhava meio estranho para a gente. [...] Eles pensam que nós somos um bando de maloqueiros, mas eles não sabem que somos famílias, trabalhadoras, lutando para ter onde morar. Agora eu fui matricular a minha guriuzinha na creche e levei o comprovante de residência daqui [da associação] e eles aceitaram numa boa, tudo ficou mais fácil (ENTREVISTA 12, realizada em 12 de novembro de 2015).

Depois de passada a primeira etapa, a da legalização da estadia das famílias na área, outros problemas são enfrentados pela comunidade, principalmente de infraestrutura. Mesmo com o esforço do moradores em legalizar a permanência da comunidade na área, o processo completo de regularização fundiária ainda não aconteceu, que envolve, para além dos aparatos legais, as políticas públicas, a infraestrutura básica, a harmonia com o meio ambiente, a melhoria das condições de vida e o resgate da cidadania (FERNANDES, 2002; ALFONSIN, 1997).

Os moradores ainda não possuem rede de esgoto, coleta de lixo, fornecimento de água e energia elétrica regulares e nem ruas asfaltadas. A entrevistada 11 reclama da negligência da prefeitura “desde que compramos a área a gente não ganhou nenhum serviço da prefeitura. Até vieram umas pessoas aqui, mas eles caminham só na rua principal e não entram pra dentro da comunidade. Até agora a gente não tem luz, nem água e nem esgoto”. E ainda denuncia a especulação política que sofrem: “agora que está chegando as eleições, eles vem, prometem as coisas, dizem que vão ajudar, mas não fazem nada de verdade”.

Quando o pessoal queria tirar a gente daqui, eles afirmavam que tinha o direito da criança, o direito do idoso, que não podiam estar morando num lugar assim, que não era apropriado, aquela coisa toda. E agora que foi feito tudo direitinho, compramos a área, cadê os direitos? Da moradia digna? Daí, não tem mais. Mas na hora de trazer polícia, tropa de choque, eles se dispõem, agora hoje em dia ninguém vem aqui, não querem saber de nada. E começo do ano que vem, nós vamos pagar o IPTU e não temos nenhum serviço, tudo que tem aqui saiu do nosso bolso. O que é mais urgente é o esgoto, porque é a céu aberto, é o que mais a gente precisa deles, porque temos muitas crianças que brincam nas nossas ruas, e nós já pegamos enchente aqui. O resto a gente tá correndo atrás, nós colocamos a luz e a água, só que é tudo clandestino ainda, e a própria prefeitura deixa de ganhar por não regularizar a nossa situação. O problema é que eles sabem que antes de colocar a luz e água, o esgoto precisa estar pronto, daí eles enrolam (ENTREVISTA 11, realizada em 12 de novembro de 2015).

O presidente da associação, revelou que para cada rua foi pago um valor de R\$6.500 reais para instalação elétrica, e como a prefeitura ainda não deu um parecer quanto a instalação do sistema de esgoto, os moradores pensam em fazer com o esgoto, da mesa forma que fizeram com a energia elétrica, uma rua por vez, com a colaboração dos associados. Outra vez, verifica-se a população cumprindo uma função que não lhes é de dever, substituindo o

papel das políticas públicas. De acordo com a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, é dever do município o serviço de água e esgoto para à população:

Art.225 – O serviço público de água e esgoto é atribuição precípua do Município, que deverá estendê-lo progressivamente a toda a população.

§ 1º– O Município manterá, na forma da lei, mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população, compatibilizando o planejamento local com o do órgão gestor das bacias hidrográficas em que estiver parcial ou totalmente inserido.

O entrevistado 15 declarou que até o caminhão da coleta de lixo não adentra a comunidade e que ao contatar um funcionário da coleta, este solicitou um pagamento extra para que o serviço fosse feito:

[...] nós falamos com o rapaz da coleta, aqui da região, e ele disse que se a comunidade pagasse um valor x por mês para eles, eles fariam a coleta semanal do lixo. Mas, não aceitamos, e ligamos para o chefe da coleta e ele disse que viria aqui ver a situação da comunidade e que dependendo do estado, eles passariam pelas ruas que já estão feitas.

Um detalhe interessante é que as “ruas feitas” as quais a moradora se refere, são aquelas que eles mesmo terraplanaram. Houve um dispêndio particular para a contratação de máquina que fizesse o assentamento das passagens, portanto, são ruas ainda de solo cru (terra), cobertas com cascalhos para evitar a formação demasiada de barro em dias de chuva.



Figura 14. Ocupação 20 de Setembro – “Rua Feita” pelos moradores

A moradora da comunidade 20 de Setembro conta que ainda não conseguiu fazer sua casa, porque a rua que situa o lote que comprou ainda não está aterrada. A condômina que tem dois filhos e marido, está morando ‘de favor’ na casa do pai, e comenta que “lá são cinco casas no pátio, fica tudo conglomerado e sempre existem conflitos entre a família”, mas que, infelizmente, precisa aguardar regularização do solo para se mudar: “tão perto e tão longe de realizar meu sonho”.



Figura 15. Ocupação 20 de Setembro – Rua irregular ainda sem terraplanagem

Quando questionados sobre a falta de serviço da prefeitura na área, dado que não se tratava mais de um assentamento irregular, o vice presidente da associação, entrevistado 14, explicou que a prefeitura alega a falta de um projeto de loteamento que deve ser apresentado pela comunidade junto ao setor responsável da prefeitura, devidamente elaborado e assinado por um topógrafo e um engenheiro ambiental. O morador relatou a dificuldade da comunidade contratar esse tipo de serviço que é de altíssimo valor, além de correr o risco de o projeto ficar parado anos na prefeitura pela enorme burocratização do processo.

A prefeitura alega que não faz as obras de infraestrutura nas ocupações porque são áreas privadas e elas não podem entrar sem a regularização, até aí tudo bem, mas aqui que a gente já comprou a área, eles não vem porque dizem que a gente não tem o projeto de loteamento, mas hoje esse projeto custa uns R\$150.000,00. Como que uma comunidade pobre arca com isso? Já foi um esforço grande comprar a área, as família já deram todas as suas economias e continuam pagando as prestações, é muito difícil. O projeto precisa estar protocolado na prefeitura para eles virem fazer as obras, ele tem que estar redondinho com todas as exigências, e custa muito caro, se ele for para a prefeitura e tiver qualquer coisa irregular ele volta para o fim da fila, desse jeito vamos demorar anos para conseguir alguma coisa. Eu tenho gente

morando aqui dentro, que precisa de água, luz e esgoto, não dá para esperar, por isso nós vamos colocando tudo de forma irregular, é uma necessidade, é o mínimo para se viver, né? E quando a gente faz com nossos recursos, conforme podemos, a secretaria da prefeitura nos critica, quando não, vem e te multa. Nós temos um processo da SMAM [Secretaria Municipal do Meio Ambiente] pela forma como nós aterramos as ruas aqui (ENTREVISTA 14, realizada em 12 de novembro de 2015).

Assim, destarte todos os problemas que enfrentam, as ocupações apresentam uma rica experiência de autoconstrução e da construção de uma cidadania diferenciada. Guiados pelo FOURM, os moradores ganharam novas formas de participação cívica, adquiriram aprendizado político e também de direitos. Aqueles que, por meio da luta, já se tornaram proprietários dos imóveis e conseguiram seu espaço, tão disputado, na cidade, vão construindo uma história inédita no avanço da democracia, rompendo com a lógica da desigualdade por seu próprio movimento insurgente.

3.4 – O diálogo entre o movimento social, o Estado e o Judiciário

A relação entre os tribunais e os movimentos sociais é complexa e subjetiva. Para Santos (2007, p. 69) esta relação enfrenta o desafio das dimensões da injustiça social: “o potencial emancipatório de utilização do direito e da justiça só se confirma se os tribunais se virem como parte de uma coalizão política que leve a democracia a sério acima dos mercados e da concepção possessiva e individualista de direitos”. O entrevistado 3, membro do FOURM, diz que a ideia do movimento social busca, acima de tudo, a justiça social.

Veja bem, o Brasil viveu quase 400 anos de escravidão e depois que houve a libertação dos escravos, a força policial faz o papel de repressão dos pobres, a abordagem da brigada em um bairro pobre é completamente diferente da abordagem em um bairro de classe alta. O direito que tem um pobre, não é o mesmo direito que tem um rico. Então, existe uma truculência e uma ideia de liberdade e cidadania que, na verdade, não é real, não se tem liberdade se você não tiver as mínimas condições de sobrevivência, não existe cidadania se tu fores pobre e não tiver uma casa, por exemplo. E esse é um tipo de movimento que luta sobretudo pela justiça social. Pode ter seus problemas, mas o mérito é muito maior (ENTREVISTA 3, realizada em 19 de outubro de 2015).

Torna-se claro a necessidade dos tribunais terem a sensibilidade e conhecimento da desigualdade social e dos conflitos estruturais que dividem a sociedade, bem como que pratiquem a indivisibilidade dos direitos humanos, permitindo a coexistência entre direitos

individuais e coletivos, mas que levem a princípio o direito à igualdade e reconhecimento das diferenças sociais que perpetuam a desigualdade social.

De acordo com o entrevistado 2, assessor jurídico e cofundador do FOURM, a travessia de avanços não foi simples, porque ainda há um conservadorismo por parte do jurídico que coloca o direito individual a frente do direito coletivo, mas antes das manifestações do FOURM não havia diálogo e nenhuma investigação sobre a comprovação da posse por parte dos proprietários das áreas ocupadas, a única solução que era encontrada era a reintegração de posse das áreas, com o despejo das famílias.

No começo da batalha, os juízes se quer me ouviam. Era assim, caía uma reintegração de posse, eles mal olhavam e já solicitavam para tirar as pessoas do local. Reintegração de posse já! Liminar, 24 horas de prazo, já se acionava o oficial de justiça, este, que por sua vez, já estava dentro do batalhão da brigada e era isso. Daí eu comecei a peregrinar para saber melhor a posição dos magistrados. Eles não se apossavam do art. 927³⁶ do Código do Processo Civil que trata de ação possessória, que é um rito diferenciado. Para tu conseguires uma liminar de reintegração de posse, tu precisas atingir alguns requisitos básicos, e um deles é prova de posse anterior. E como eles conseguiam provar a posse anterior se a área era vazia, constituía uma vazia urbano? A partir daí eu vi muita fraude na comprovação desta posse. Teve um proprietário que contratou um cara para ficar de chacareiro na área e fez um contrato de arrendamento da terra, como se fosse área rural, quando na verdade ele pagava era IPTU e não ITR, faziam isso só para preencher o art. 927 e os juízes não estavam enfrentando isso [...] eles diziam que era melhor tirar do que deixar criar raiz. Então começou formar jurisprudência e eu comecei a criar agravos para o Tribunal e nós começamos a ganhar mais espaços (ENTREVISTA 2, realizada em 28 de setembro de 2015).

O assessor jurídico afirmou que nenhum magistrado julgava a função social da propriedade, e é um grande desafio nos tribunais para que eles coloquem a função social ante a propriedade. Não havia audiências de justificação de posse que, mesmo sendo o autor da ação, o proprietário precisa justificar e provar a posse da propriedade, em um prazo de três dias. Para ele o que se vê nos tribunais é a propriedade sendo tratada com mais afincado do que a própria vida humana, já que no caso das ocupações, são milhares de pessoas sendo despejadas sem a devida assistência em detrimento do interesse de uns poucos, afinal, para aquelas ocupações que compõem o FOURM, a compra da área é o objetivo, e que se fosse efetivada a negociação e a intermediação do Estado e do Judiciário, nenhuma das partes sairiam “feridas”.

³⁶ Seção II – Da Manutenção e da Reintegração de Posse

Art. 927. Incumbe ao autor provar:

I – a sua posse;

II – a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III – a data da turbação ou do esbulho;

IV – a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração. (BRASIL, 2015, Código do Processo Civil e Legislação Correlata)

Com a reforma constitucional e do código civil, abre-se espaço para mudanças e para absorver este tipo de matéria. Agora que estão vendo que a função social da propriedade é inerente a própria propriedade, que eles tanto defendem, porque o direito à propriedade é constitucionalmente garantido, porém exercendo sua função social. A minha tese é a seguinte, se eu provo que o enfrentamento da função social da propriedade tem que ser antes da tutela antecipada, antes do enfrentamento da liminar, e que aquela área era uma área ociosa que constitui um vazio urbano onde o proprietário não está exercendo a função social da propriedade, seja habitacional, seja comercial ou industrial, aquela propriedade deve ter um viés coletivo, desse modo, o proprietário não pode nem entrar com a reintegração de posse, porque ele perde o direito a ação, já que está descumprindo um preceito constitucional. Então, como é que o Estado, através do juiz, pode receber este autor descumpridor da constituição e ainda dar uma tutela antecipada para ele garantir aquela área de volta? (ENTREVISTA 2, realizada em 28 de setembro de 2015).

Conforme os entrevistados 2 e 3, pelo fato de as ocupações se concentrarem em grande parte na zona norte da cidade, os casos caíam em julgamento nos Foros do Sarandi e Alto Petrópolis, que por serem foros regionais possuem poucos juízes, e que estes já estavam saturados com este tipo de matéria, tendo em vista que são processos longos e penosos as sentenças levavam bastante tempo antes de chegar no Tribunal. Assim, essa foi a ideia do FOURM

[...]se os juízes não ouvem as ocupações, o Tribunal tem que ouvir, e a proposta foi montar uma central única das ocupações, juntando aqueles que já estavam brigando judicialmente e também aquelas que sequer tinham noção de organização, dessa forma, conseguiríamos força e voz para brigar junto ao tribunal (ENTREVISTA 3, realizada em 19 de outubro de 2015).

Além da suspensão de várias reintegrações de posse, a conquista mais visível através de uma demanda do FOURM, foi a formação de um Grupo de Trabalho (GT), em fevereiro de 2015, integrado por representantes do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública com o objetivo de estudar a viabilidade de criação de uma Vara especializada em conflitos fundiários urbanos e agrários em Porto Alegre, bem como para tratar das reintegrações de posse. Ainda que a resposta para a criação da vara especializada tenha sido negativa, as discussões desse GT, culminaram na instauração de um projeto-piloto, em 16 junho 2015, que trata sobre as audiências de conciliação nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas. Com caráter inédito no país, o projeto definiu regime de exceção em 14 processos de reintegração de posse que pendiam de cumprimento sob a área de responsabilidade do 20º Batalhão da Brigada Militar, todas situadas na Zona Norte de Porto Alegre. O presidente do TJ – RS, o desembargador José Aquino Flôres de Camargo, reconheceu não ser esta uma atribuição original do judiciário, mas que se tratava de mais um serviço da instituição em favor da população e que permitiria soluções para problemas causados pelo crescimento desorganizado da cidade (TJRS, 2015). O objetivo do projeto foi

propiciar a conciliação através de audiências, promover o diálogo, convocando para reuniões as partes diretamente envolvidas no conflito e demais órgãos interessados.

O GT responsável pela condução do projeto foi coordenado pela juíza Geneci Ribeiro de Campos, também presidente do Centro Judicial de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), por representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública. Também esteve presente em uma das reuniões do GT o presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Ricardo Lewandowski. O magistrado reconheceu o projeto como inovador e de suma importância para a solução de conflitos fundiários: “estou orgulhoso do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, que cria soluções inovadoras para questões tão importantes quanto essa, envolvendo conflitos fundiários. O papel do Juiz de Direito é levar a paz à sociedade” (TJRS, 2015b).

O Corregedor-Geral da Justiça, Desembargador Tasso Caubi Soares Delabary, reconheceu a importância do trabalho do FOURM para a formulação deste projeto e também atribuiu à entidade o papel de mediadora de conflitos urbanos (TJRS, 2015b). Os integrantes do FOURM reconhecem a conquista, fruto da organização e da luta do movimento.

Teve um projeto de mediação no Cejusc, que partiu das demandas do FOURM, até a corregedoria e o presidente do STF elogiaram o projeto, que é um modelo que não existe no Brasil. Foi o projeto-piloto em regime de exceção, que buscou aproximar as partes interessadas. Porque tem que ter o tratamento diferenciado, a moradia é um direito social. Daí eu descobri que criaram uma vara especializada para acidente de trânsito, para violência doméstica, e é claro que elas devem existir, mas por que não especializar uma vara cível em conflito urbano, fundiário? Inclusive, dentro dessas audiências tem que ter um juiz capacitado, o ministério público deve estar junto, porque tem mulheres, crianças, idosos e portadores de necessidades especiais, que já possuem tutela na Constituição Federal. O DEMAHB deve estar presente, um procurador do município, para dar uma vasão a essas pessoas posteriormente, eles devem acompanhar e participar deste processo, dado que a responsabilidade constitucional do parcelamento do solo urbano é do município, ele tem a responsabilidade de realocar essas famílias, não é simplesmente despejá-las (ENTREVISTA 2, realizada em 28 de setembro de 2015).

Das 14 áreas em regime de exceção, 9 foram negociadas, seja para a saída voluntária dos moradores, seja para o início do processo de aquisição ou aluguel da área, destacando-se a importância e relevância de se proceder a audiência de conciliação. Tal audiência não obriga o proprietário a vender a área, mas faz com que ele saiba da intenção de compra e, caso haja a negativa da negociação, parte-se para a verificação junto ao município e estado das soluções que este problema pode alcançar. A seguir é apresentado um quadro resumo com o resultado das audiências.

Quadro 10. Resumo das Audiências das 14 Ocupações no Projeto-Piloto do CEJUSCPOA

Processo	Denominação da Ocupação	Sentença
001/1.14.0211615-3	Campo Bom	NEGOCIADA - Desocupação Voluntária com prazo até 31 de março de 2016. O DMAHB fará um levantamento na área e aos vulneráveis será oferecido o aluguel social
001/1.140220485-0	Campo Bom	NEGOCIADA - As partes continuam trabalhando um acordo de aquisição da área.
001/1.12.0277471-8	Área com duas casas	NEGOCIADA - Apenas uma das partes ré apareceu à audiência. Desocupação Voluntária com prazo até 30 de novembro de 2015. E orientação de cadastramento no programa de aluguel social.
001/1.140230550-9	Fazendinha	NÃO NEGOCIADA - O proprietário não apresentou intenção de negociação da área. Os ocupantes ficaram incumbidos de fazer o levantamento dos vulneráveis para apresentação ao DEMAHB para cadastramento no programa de aluguel social.
001/1.08.0228185-4	Vila Conquista	NEGOCIADA- Desocupação Voluntária com prazo até 2 de março de 2016. Por serem demandantes do Orçamento Participativo, os moradores, após a desocupação, irão receber o aluguel social até a inclusão em outro programa de habitação.
001/1.12.0282973-3	Jardim Continental Morro Santana	NEGOCIADA - As partes continuam trabalhando um acordo de aquisição da área.

001/1.12.0184510-7	Marcos Klassmann	NÃO NEGOCIADA - Não houve entendimento entre as partes.
001/1.15.0052255-5	Enrique Morales	NEGOCIADA - As partes continuam trabalhando um acordo de aquisição da área.
001/1.15.0027127-7	Mais Bela Vista	NÃO NEGOCIADA - Os ocupantes não apresentaram interesse na proposta de desocupação voluntária.
001/1.14.0224001-6	Porto Seco	NÃO NEGOCIADA - Não houve acordo entre as propostas apresentadas.
001/1.140190407 -7	Progresso	NEGOCIADA - As partes continuam trabalhando um acordo de aquisição da área.
001/1.14.0190133-7	Progresso	NEGOCIADA - As partes continuam trabalhando um acordo de aquisição da área.
001/1.14.0235997-8	Sem denominação	Não houve Audiência de Conciliação, a posse da área já havia sido reintegrada.
001/1.14.0247960-4	Sem denominação	Não houve Audiência de Conciliação, sentença de reintegração de posse.

Fonte: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Elaboração Própria

O regime de exceção encerrou em setembro e a partir de então ocorreram 3 reintegrações de posse das áreas que não foram negociadas, Fazendinha, Marcos Klassman e Porto Seco. O ano de 2015, apesar do projeto piloto, foi difícil para os moradores das ocupações que, além das três já citadas, mais de 10 ocupações foram reintegradas posse ou já possuem data para o despejo, segundo o coordenador do FOURM.

Além dos apelos ao Tribunal de Justiça, o FOURM busca constantemente diálogo com os administradores do município de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul. O espaço mais claro de diálogo é o Orçamento Participativo (OP), através da eleição de delegados e conselheiros de membros das ocupações. Estes levam as demandas básicas das ocupações ao OP para votação. O entrevistado 3 explica a iniciativa:

Tem vários delegados vinculados ao FOURM. O processo de buscar a regularização dessas áreas passa pelo reconhecimento do poder público, e o único caminho que o poder público permite o reconhecimento dessas comunidades é o mecanismo através

do orçamento participativo. Então, foi ali uma estratégia do fórum também, de inserir o público, votar na demanda e chegar nos delegados para poder incidir na política pública. O poder público não se utiliza do instrumental disponível para agilizar a regularização dessas áreas, então uma forma de pressionar o poder público é participar do OP (ENTREVISTA 3, realizada em 19 de outubro de 2015).

Um exemplo da importância de se participar do OP, foi a decisão imediata do município em conceder o aluguel social para os moradores da ocupação Vila da Conquista (integrante do Projeto Piloto do CEJUSC) após desocupação voluntária da área, pelo fato de serem demandantes do OP. Essa participação coloca em evidência para os administradores do município as demandas básicas dos moradores das ocupações, apesar de que, como já mostrado anteriormente, poucos são os projetos da prefeitura para a regularização dessas áreas. Porém, ter o registro no OP é significativo pois apenas os registrados podem vir a ser beneficiados com futuros investimentos.

O entrevistado 1 explicou que com o passar do tempo o FOURM foi incorporando novas ideias e novas posturas de luta. No início de sua formação, a primeira visão era apenas apoiar as ocupações para manter as famílias na área, independentemente da situação em que se encontrava o processo, para isso todas as estratégias eram via assessoria jurídica e protestos pela cidade. Posteriormente, o aprendizado político do grupo permitiu que houvesse uma mudança de foco, e a partir de então começaram a buscar política pública em Porto Alegre, por meio do OP e do Plano Diretor “já temos conselheiros, e fomos conquistando dentro da prefeitura as políticas públicas, e agora outro ponto que nós estamos estruturando é chegar nas ocupações e organizar o espaço, para nos tornar uma pessoa jurídica perante o sistema”.

Formalmente, os espaços de diálogo com o governo se limitam ao OP, já que o cooperativismo é um instrumento de regularização, mas principalmente, de controle do número de famílias em situação de irregularidade. Os integrantes do FOURM já tentaram outras formas de diálogo e participação cívica através de presença em reuniões da assembleia legislativa e câmara dos vereadores, no entanto, esta participação se restringe apenas em algumas falas sem a devida procedência e tratamento dos problemas que envolvem a habitação. A ambição do FOURM é poder participar do planejamento urbano com o objetivo principal de que haja uma futura regularização fundiária dos assentamentos já existentes que estão irregulares.

A representatividade política se mostra um grande desafio para o movimento social, que com frequência tem seu nome vinculado ao Partido Socialista, devido a participação de Juliano Frippe, militante do partido, no início da formação do grupo das ocupações. Para os

atuais membros do movimento social, a única intenção do Juliano, que já foi candidato a vereador de Porto Alegre por 2 vezes, era de conseguir votos nas comunidades carentes usando o nome do FOURM, “o Juliano nunca foi ocupante, é um cara que se articula muito bem e é político, ele se inseriu na São Luís [ocupação] e quis levar o partido para dentro do movimento” explica o entrevistado 14. Para ele, Juliano Frippe afirmava para os moradores que as áreas em disputa seriam ganhas do Estado, o que causou vários conflitos dentro do próprio movimento, culminando em sua saída do FOURM.

A gente até pensa em lançar uma pessoa do FOURM como vereador, mas é complicado, porque além de ter que escolher bem quem irá se candidatar, o mais difícil será decidir por qual partido se candidatar. Porque querendo ou não, vamos acabar com um rótulo partidário, e a gente não quer isso. Por isso até agora não avançamos nessa questão (ENTREVISTA 14, realizada em 12 de novembro de 2015).

Quando questionados sobre as expectativas do FOURM para os anos que seguem, o atual coordenador, Luciano Ilha, acredita que irá ter uma renovação das ocupações que compõem o movimento social, visto que algumas já foram desfeitas e outras já estão com data marcada para acabarem, e ainda ressalta que 2016 por ser ano eleitoral, a especulação política é muito forte, assim, as ocupações por existirem em circunstância de pobreza e vulnerabilidade social, são exploradas por esses políticos que oferecem as mais diversas soluções em troca de apoio, podendo dividir, novamente, o movimento pela moradia.

O ano de 2015 já foi difícil para nós das ocupações, não temos apoio nem do governo do Estado e nem do município, querendo ou não, a simpatia do governo com o movimento conta muito, o ano passado [2014] nós tivemos duas reintegrações de posse, esse ano já até perdi as contas. Antes conseguíamos falar com o governador, ele era sensível com a nossa causa, mas o Sartori não abre qualquer espaço de diálogo, se dependesse dele já estava todo mundo na rua. Tudo é conveniência política, se for da concepção deles que apoiar as ocupações é uma boa, eles fazem. Mas se a ideia for contrária, como é no caso agora, eles fazem de tudo pra dificultar a nossa vida. Eles não consideram o problema em si, só a conveniência política que importa pra eles. O ano que vem é um ano decisivo para ver que fica ou quem sai do fórum, porque tem eleições municipais. Nós tentamos ao máximo orientar as lideranças contra a especulação política, mas as vezes o desespero dos moradores é tão grande que acabam se deixando iludir por falsas promessas, mas isso é natural, imagina agora tu passando por uma situação muito difícil e vem alguém e te oferece ajuda? Se tu não tiver discernimento acaba aceitando de qualquer pessoa, e é isso que acontece, não dá pra culpar ninguém. Por isso, quem ficar no FOURM vai seguir lutando por uma única bandeira, a da moradia (ENTREVISTA 1, realizada em 15 de dezembro de 2015).

Portanto, verificou-se que os espaços de diálogo que se abrem são restritos e vão fragmentando o movimento social. Assim, embora as formas dessa nova cidadania, que emerge junto com o movimento social do FOURM, seja positiva, inovadora e mostre um rompimento com a lógica da hierarquia social brasileira, não se pode esperar que seja

homogênea e estável em sua expansão. Existe sim, uma nova forma de organização, uma participação cívica diferenciada e muitas conquistas já foram alcançadas, mas o movimento ainda é muito vulnerável às formas institucionais econômicas e políticas da sociedade, sendo renovado com bastante frequência.

3.6 – Um relato de experiência: o drama da reintegração de posse da Morada dos Ventos

Era tarde de terça-feira, 01 de dezembro de 2015, quando o coordenador do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre, Luciano Ilha, enviou-me uma mensagem comunicando-me sobre uma reunião do FOURM naquela mesma tarde, às 16 horas. Fiquei intrigada porque as reuniões do grupo eram sempre às segundas-feiras e depois do expediente. O motivo para uma reunião extraordinária no meio tarde? A tal da reintegração de posse que se aproximava, e não era apenas uma, eram três ocupações com data para acabarem, a primeira da lista, a Morada dos Ventos - Hípica, marcada para o dia 03 de dezembro.

Para melhor contextualizar a urgência daquela reunião, vou retroceder no tempo. Os integrantes do grupo vinham, desde a semana anterior, tensos, apreensivos e batalhando por um espaço na assembleia legislativa para gritar ao mundo o seu desespero, num último fio de esperança que fossem ouvidos e assistidos. O líder do grupo soube que o setor de direitos humanos do estado havia instaurado uma comissão especial para auxiliar e mediar um conflito de uma ocupação em um prédio do centro histórico, que havia se formado há 6 dias. Ora, se o Estado está assistindo de perto uma ocupação de 100 pessoas, que se formou há menos de uma semana, por que não daria assistência para a Hípica, que abrigava 1.500 pessoas há 17 meses? O coordenador do FOURM procurou o presidente da comissão de Direitos Humanos, solicitando que a situação deles também fosse colocada em pauta na próxima reunião da assembleia legislativa, que aconteceria no seguinte dia. E o que conseguiram? O direito de ficarem calados na reunião da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos há exata uma semana antes de serem despejados. Por que calados? Porque a burocracia estatal impede que hajam falas nas reuniões sem serem devidamente agendadas e protocoladas com uma semana de antecedência. Onde fica a urgência? Não existe urgência de com menos de 7 dias. A

situação das ocupações com ordem de reintegração de posse, foi citada no item “assuntos gerais” da pauta da reunião, pelo presidente da comissão, que nunca pisou numa ocupação, e que fez questão de dizer que precisava conhecer melhor a situação das ocupações de Porto Alegre. O problema foi exposto rapidamente e a solução foi elaborar planos futuros para esta questão.

Não havia espaço para o povo falar, para denunciar que seriam despejados sem a chance de negociação, para denunciar que a juíza e a desembargadora responsáveis por este processo jurídico, estavam segurando o parecer há 25 dias, quando na verdade, a lei colocava o prazo de 48h para a análise e despacho deste processo. O tempo era curto para serem ouvidos, mas sobrou um tempinho para o bom humor de um deputado estadual fazer piadas com o cabelo do presidente da comissão. De fato, o tempo para os ocupantes era curto e precisavam correr, sozinhos, contra a lógica da burocracia estatal.

No processo, a assessor jurídico do FOURM pedia a suspensão da reintegração de posse e uma reunião conciliatória entre ocupantes, Estado, judiciário e proprietária da área na Hípica, porque os moradores queriam fazer uma proposta de compra do terreno. Desde a reunião da comissão de direitos humanos, foram diárias as tentativas de contato com a juíza e a desembargadora, todas em vão, o que culminou naquela reunião extraordinária do movimento social de terça feira, 1º de dezembro de 2015.

Já na reunião, deparei-me com os olhares consternados do Luciano e de sua esposa, Gisele que, apesar de todas as dificuldades e problemas que enfrentam todos os dias, usualmente, passavam-me uma postura positiva, esperançosa e perseverante quanto à luta e às conquistas do direito à moradia. Foi muito difícil para mim encarar aquelas faces preocupadas e quase desacreditadas. Eles estavam ali porque precisavam de uma estratégia mais radical para conseguir o andamento do processo. A solução encontrada? Em uma última cartada, ficou decidido que fariam uma manifestação que parasse Porto Alegre por algumas horas, para que assim, forçosamente, fossem vistos e ouvidos. Ficou, então, marcado um bloqueio para a quarta –feira, 02 de dezembro de 2015, às 7 horas, no cruzamento da Av. Cavallhada com a Av. Otto Niemayer, perto do Foro Regional da Tristeza, onde estaria a juíza incomunicável.

O dia 02 de dezembro amanheceu bastante conturbado em Porto Alegre, pois na madrugada daquele dia houve atentados contra ônibus da empresa que faz o transporte público da cidade. A experiência de uma manifestação desse porte para mim era

absolutamente única, e para aumentar a minha ansiedade, os ônibus não circularam na normalidade do horário, e eu só consegui chegar ao local marcado com uma hora de atraso. No caminho, os resultados da manifestação já estavam circulando entre as pessoas. Um homem que entrou no ônibus comentou com o motorista: “tem uns malucos fazendo arruaça lá na Cavalhada, tu vais ter que desviar o trajeto”. Naquele momento eu me indaguei: arruaça? As informações correm rápido, mas de maneira desordenada. Em seguida, em uma das paradas do ônibus, um funcionário da EPTC informou a nova rota que deveria ser tomada para desviar da manifestação, e a minha chegada até o local, ficava cada vez mais distante.

Fui caminhando rápido pela Av. Cavalhada e há uns 300 metros da manifestação, as pessoas já se colocavam curiosas e/ou furiosas com o que estava acontecendo. Eram poucos os que, de fato, queriam saber os motivos daquela “arruaça”. Esbarrei-me com um brigadiano que falava em voz alta para seu colega de trabalho: “mais uns minutos e vamos tirar essa gente de lá”. Quando finalmente cheguei ao local, havia cerca de 120 moradores trancando o cruzamento. Eram homens, mulheres, jovens e crianças num só coro “Queremos moradia, queremos moradia!”. Eles usavam panelas, latas, apitos e buzinas para fazerem barulho e serem vistos.

Por volta das 9 horas, a Brigada Militar começou a intervir na manifestação, porque a fila de carros já se estendia por mais de 3 quilômetros no sentido bairro-centro. A negociação entre manifestantes e policiais se deu de forma pacífica, e o trânsito era liberado por 5 minutos e trancado por mais 5 minutos. As coisas estavam indo bem até uma van escolar tentar furar o bloqueio e quase atingir um jovem adolescente, ele se estressou e bateu com um pedaço de madeira na lateral do veículo. As consequências desse ato impensado? A brecha que a imprensa precisava para desmoralizar o movimento. O noticiamento desse fato tomou diversas conotações, dentre elas, a mais sensacionalista foi feita por uma rádio: “manifestantes apedrejam van escolar e uma criança fica ferida”.

Conforme o trânsito foi fluído e os carros e ônibus iam passando entre os manifestantes, os olhares da população estavam divididos de várias formas, eram olhares de espanto, de indignação, de ódio, de medo ou simplesmente de indiferença, mas também tiveram aqueles que, embora em menor número, tentavam de alguma forma passar apoio, fazendo sinais de aprovação ou buzinando no ritmo do barulho do movimento. O que mais me deixou intrigada foi que tiveram algumas pessoas que aproveitaram a fluidez do trânsito para despejar suas “contribuições” verbais e seguirem fugidos. Uma senhora, com aparentes 65

anos, que estava passando em um ônibus, deu-se o trabalho de colocar a cabeça para fora da janela e gritar: “Vão trabalhar, seus vagabundos”. Menos de 5 minutos depois um rapaz novo, passou em seu carro popular e repetiu exatamente as mesmas palavras da nobre senhora. Para piorar, um cidadão numa moto esportiva, capacete todo escuro que impedia de ver sua feição, enunciou: “ah, seus bandidos”. Foi triste ver de tão perto o quanto a sociedade é arreada e insensível com os “pobres”, com aqueles que ferem por alguns instantes o direito de ir e vir de uma parcela da população, sendo que aqueles manifestantes são feridos constantemente no direito principal que dá a base para qualquer família: a casa.

É nítida a ideia de ‘meritocracia’ imbricada no julgamento das pessoas. Ora, se estão ali “perdendo” seu tempo é porque não querem trabalhar, logo, não conseguem conquistar a compra da moradia porque são “vagabundos”. Mais grave ainda, é o preconceito enraizado na sociedade de que ser pobre é sinônimo de ser bandido, e pobre provoca medo nas pessoas. Mal sabem eles que essas pessoas que estavam clamando a voz eram famílias, trabalhadores e cidadãos buscando por direitos que lhes são negados na prática.

Já era quase 10 horas e já não havia mais congestionamento, era o momento de caminharmos até o Foro Regional da Tristeza para protestar contra a negligência da juíza que segurava o processo. No caminho estavam todos, absolutamente todos, os estabelecimentos com seus funcionários e clientes a frente de suas portas e janelas com seus celulares a postos filmando e fotografando a passeata. Senti-me como num zoológico, mas no papel do bicho, sendo estranhada pela raridade que me vê. Quando algum manifestante entrava em alguma loja, o vendedor ou fechava a porta ou ia logo dizendo: “não temos isso que você quer não”. Apenas uma loja, abriu as portas para os manifestantes comprarem buzinas. Daiane Wolski, moradora da Hípica, me abordou e disse “quero te contar uma coisa para tu relatar no teu trabalho”, eu prontamente lhe dei um sinal de positivo e ela desabafou “Tá vendo aquela loja ali? Eu entrei ali para comprar uma buzina e o vendedor se negou a me vender, eu disse que ia pagar e que não queria de graça não, mas ele respondeu bem assim: mas pra tu a gente não vende”. Eu recebi aquelas palavras como um golpe e ao perceber a minha falta de reação ela completou: “é, não é fácil não, eles acham que a gente é tudo bandido. Essas pessoas tinham que fazer com tu e vir aqui conhecer a nossa causa”. Seguimos caminhando e uns instantes de silêncio traduzia o nó na garganta por tamanha indignação que me invadiu.

Quando chegamos no Foro, demos de cara com os portões acorrentados e com todos os seguranças possíveis plantados ali na frente, mas do lado de dentro do portão, é lógico. E

assim como ocorreu nos estabelecimentos, os funcionários do Foro também se encontravam nas janelas, filmando e fotografando o manifesto. Os moradores gritavam, clamavam serem ouvidos, faziam barulho, mas nada acontecia. Nesse meio tempo, deparei-me com Felipe, uma criança de 5 anos, que estava com o pai e o irmão mais velho protestando. Ele segurava uma garrafa plástica cheia de pedrinhas e uma sacola cheia de lixo. Ele chacoalhava a garrafa com pedrinhas no ritmo do manifesto mas, quando via um lixinho jogado no chão, ele ia lá e o recolhia para “deixar o lugar limpinho para as pessoas não pensarem mal deles”. Quando eu o indaguei se gostava de morar lá na ocupação, ele prontamente me respondeu: “eu adoro morar lá, tem bastante barro para eu brincar”. Em seguida, perguntei se ele sabia porque estava protestando ali na frente do foro, e ele me disse como se fosse óbvio: “porque eu quero continuar morando lá, ué!”.

Depois de cerca de 40 minutos, a juíza chamou em sua sala os líderes e o advogado do FOURM. Ela indeferiu o pedido de suspensão da reintegração de posse e despachou o processo, por último suplicou que parassem com todo aquele barulho na frente do ambiente de trabalho dela. A reintegração de posse estava mantida, faltava o parecer da desembargadora, que aconteceu por volta das 18 horas, também desfavorável aos moradores, mas com o processo despachado o advogado elaborou um agravo de instrumento para tentar barrar a reintegração no Tribunal de Justiça, com alguma esperança que algo fosse decidido em favor deles no plantão do judiciário que aconteceria pela noite. Depois de uma árdua negociação no plantão, nada mudou, e eles seriam despejados no dia seguinte.

O dia 03 de dezembro possuía um semblante pesado, à caminho da ocupação Morada dos Ventos, às 7:30h da manhã, já circulava a notícia da reintegração de posse entre os passageiros do ônibus que eu estava e, novamente, o motorista do ônibus foi orientado pela EPTC que deveria desviar a rota porque as ruas estavam trancadas ao redor da ocupação. Há uns 400 metros da entrada da morada dos Ventos, as entradas e as saídas das ruas estavam bloqueadas, ninguém entrava e ninguém saía de lá sem autorização. A equipe da operação era formada por brigadianos do 21º Batalhão, do Pelotão de Operações Especiais, do Batalhão de Operações Especiais, pela cavalaria da brigada, bombeiros, oficiais de justiça e agentes do SAMU. Havia imprensa para todos os lados, deixando o clima ainda mais tenso e inóspito. Confesso que ao me aproximar da faixa que impedia as pessoas de entrarem e me deparar com um ambiente tão hostil e beligerante, não consegui conter as lágrimas, o sentimento foi impotência, de opressão, de injustiça e de temor, parecia um verdadeiro campo de batalha.

Esperei por quase uma hora e, quando a brigada militar abriu espaço para a entrada da imprensa, aproveitei a brecha e entrei na comunidade. O primeiro contato visual que tive foi simplesmente perturbador. Crianças, mulheres, idosos, família inteiras, chorando, correndo de um lado para o outro, completamente desorientados e desacreditados que aquilo realmente estava acontecendo. De repente, uma senhora gritando e reclamando a situação de despejo, desabou ao chão sem forças, passando mal, bem na minha frente. Foi aquela correria até o agente do SAMU socorrer a mulher. Toda a família dela morava lá, e todos seriam despejados sem terem para onde ir. Aquela cena jamais se apagará da minha memória.

Havia bloqueios, grandes cercas de madeira, na entrada da comunidade, os moradores fizeram buracos no chão, afim de dificultar a entrada dos caminhões, mas, apesar da resistência, foi só uma questão de tempo para a ordem de despejo ter início. De acordo com a tenente coronel responsável pela condução da Brigada Militar naquela operação, nem mesmo a chuva iria impedir de tirá-los daquela área, ainda que fosse previsto por lei municipal a suspensão da reintegração de posse em situação de tempo chuvoso. Depois de muito atrito foi estabelecido um acordo entre moradores, oficiais de justiça e brigada militar para que houvesse uma reintegração pacífica e, a partir daí, as pessoas começaram a desmontar suas casas. Aquelas de madeira poderiam ser desmontadas por inteiro, já as de alvenaria seriam demolidas, e os moradores perderiam tudo que tinham ali investido. Assim, os caminhões começaram a entrar para carregar os pertences dos moradores. A proprietária fretou 90 caminhões para atender mais de 200 famílias e cerca de 300 ajudantes para fazer o carregamento dos materiais, além de ser obrigada a alugar um depósito para que os pertences daqueles moradores que não tem para onde ir, fiquem armazenados durante 30 dias.

Logo na entrada da ocupação, havia uma casinha bem pequena e um senhor de cerca de 70 anos estava sentado no degrau da porta de entrada. O carregamento dos pertences dos moradores começou naquela parte da ocupação e como a casa deste senhor era uma das primeiras da área, ela também seria umas das primeiras a serem desmontadas, mas ele se recusava a sair, o que obrigou um oficial de justiça e alguns brigadianos irem conversar com ele. Perguntei para uma senhora, que estava do meu lado, quem era ele e ela me disse que era o sr. Antenor e que ele era bastante doente. Fui me aproximando da movimentação, mas mantive certa distância, em um momento da conversa com os oficiais ele disse “eu não vou sair daqui, vai ter que passar com a máquina por cima de mim, a minha vida está aqui ou o que resta dela está aqui”. Eu preferia nem ter escutado isso. Depois de mais de 30 minutos de conversa o sr. decidiu sair, estava sozinho para carregar seus pertences em seu carrinho velho.

Teve um momento, em que ele tirava as coisas de dentro da casa e as levava para fora, que o meu olhar cruzou com o dele, seus olhos estavam cheios de lágrimas e dava para sentir a tristeza que ele sentia. Foi muito dolorido, tive que sair por alguns instantes daquela área.

Ao caminhar pelas ruas da ocupação sentia o desespero das pessoas nas formas mais variadas, muitas choravam, outras só ficavam cabisbaixas, algumas gritavam e outras conduziam o procedimento em aparente calma. Entretanto, tinha uma mulher que gritava muito, ela xingava os oficiais todo o tempo, os chamava de vendidos, chorava, falava alto, colocava sua revolta para fora, caminhava para lá e para cá com uma criança de colo reivindicando um transporte para retirar os filhos dela dali. Ela pediu, gritando, várias vezes para os brigadianos um carro para levar as crianças até a casa da irmã, para que eles não presenciassem todo o show de horror que de fato é a retirada das famílias da área. Ela tinha três filhos: um bebê de colo, um menino de uns 5 anos, e uma menina de uns 8 anos. É compreensível que o desespero fale mais alto e as pessoas percam a razão em algumas atitudes, mas a falta de equilíbrio emocional da mãe e o clima de desespero que pairava a ocupação, provocaram uma crise no menino de 5 anos e ele entrou em estado de choque. Quando o SAMU deu a notícia para a mulher a gritaria foi maior ainda. Logo depois, veio um comandante da Brigada Militar, verificar o que ela queria, ela insistiu de novo com o carro e prontamente o comandante respondeu “tu quer um carro? Vai ali e liga para um táxi, tu sabia que iria ter reintegração, deveria ter tirado teus filhos daqui antes”, em seguida, deu as costas para a mulher. Ela olhou pra mim e gritou indignada “tu ouviu isso? Ele me mandou pedir um táxi! O cara vem aqui, derruba minha casa e me manda pedir um táxi? É um monstro mesmo!”. Naquele momento a minha reação foi falar com um oficial de justiça para tentar solucionar a situação que estava se extremado. Ele chamou o conselho tutelar pelo rádio, explicou a situação e depois de muita resistência da mulher, conseguimos convencê-la a levar as crianças na *van* do conselho tutelar. Espantou-me o despreparo do comandante da Brigada Militar em lidar com a situação, dado que os que ali estavam, se encontravam em estado de extrema vulnerabilidade.

O coordenador do FOURM estava monitorando todo o procedimento de reintegração, para tentar garantir que a Brigada Militar cumprisse o acordo de pacificidade da operação e que o carregamento se desse de tal forma que garantisse que os pertences dos moradores fossem preservados e transportados conforme as normas do trâmite legal, o que envolve o cuidado com os materiais, o transporte em veículos fechados, a entrega dos pertences no destino escolhido pelo morador e que a máquina retroescavadeira só entrasse no local depois

das 18 horas que era o prazo para que os moradores terminassem de desmontar seus “barracos”. Além disso, o coordenador tentava acalmar o ânimo das pessoas que estavam fragilizadas e não conseguiam conversar com os brigadianos sem deixarem que o sentimento de desespero falasse mais alto. Para todos os lados que se olhasse, havia pessoas chorando e gritando sua revolta.

Estava tudo ocorrendo dentro da “normalidade” até que começaram chegar caminhões abertos para efetuar a mudança dos moradores. Naquele instante, um grupo de pessoas juntamente com o Luciano, impediram a entrada destes veículos, afinal, estavam irregulares, dado que o tempo naquele dia estava nublado e com possibilidade de chuvas. Foi então que percebi que a presença do Luciano e de algumas lideranças incomodavam profundamente a tenente coronel da operação, por não permitirem a fluidez da operação.

Passados alguns instantes, avistei uma aglomeração de moradores, agentes da BM e oficiais de justiça em uma discussão acalorada. Fui me aproximando quando escutei um deles gritar que era para retirar o P2 (policial civil) do local porque ele estava provocando e desestabilizando alguns moradores. A princípio fiquei sem entender bem o que estava acontecendo, até que conversei com uma senhora que ali estava e ela me disse: “tem policiais civis apaisana que estão aqui só para ofender a gente e fazer com que a gente perca a cabeça”. Uma outra mulher contou-me que um P2 foi até a casa dela e debochou da situação que estava passando. Era simplesmente inacreditável que aquilo estava acontecendo, já que a polícia civil não fazia parte da operação mas, como prova do absurdo, logo em seguida, passou um homem correndo de dentro da ocupação, dando risada e fazendo gestos provocativos para os ocupantes. Era o tal do P2 que saía às pressas para não ser “linchado” pelas suas atitudes.

Por volta das 10:30 horas, já estavam carregados alguns caminhões para levarem os pertences dos moradores. Como estratégia da cooperativa da ocupação – Cooperativa Habitacional Morada dos Ventos (COOHAMOVE) – as lideranças negociaram a compra de um terreno na Av. do Lami com a empresa Capadócia. Neste terreno, seriam abrigados aqueles moradores que eram cooperados e que tinham a intenção de compra da área. Lá, eles poderiam deixar seus pertences, mas só poderiam começar a construir novamente suas casas, depois que todos os trâmites legais fossem findados. A COOHAMOVE possuía o contrato de intenção de compra e venda, registrado em cartório. Porém, quando foi solicitado à BM para que fossem levados os pertences até este terreno, a tenente não autorizou alegando nova invasão. Com o contrato em mãos, as lideranças impediram a saída dos caminhões, e disseram

que só liberariam a passagem após resolverem essa questão. Esse foi o momento chave para que a tenente conseguisse retirar as lideranças do local.

Acusando o coordenador do FOURM e a presidente da COOHAMOVE de estelionato, a tenente coronel começou a incitar os moradores contra eles. Ela gritava que eles estavam enganando o povo, que o contrato era falso, que não havia possibilidade de compra daquele terreno, que a lideranças iriam roubá-los e que se fossem para o terreno na Av. do Lami eles novamente seriam retirados pelo proprietário. Um grupo de 4 moradores, fragilizados e confusos com a situação, revoltaram-se contra o coordenador do FOURM, Luciano, a presidente da COOHAMOVE, Sinara Zimmermann, e contra o assessor jurídico da cooperativa, Guilherme Menezes, que foi pego e arrastado pelo “colarinho” por esses moradores.

A tenente-coronel perguntou a eles se a cooperativa havia vendido os lotes quando entraram na comunidade, uma senhora, quase em estado de histeria, disse que sim. A comandante voltou a questioná-la “a senhora tem como provar?” e ela respondeu novamente que sim. Em seguida, sem averiguar provas e sem flagrante, ela deu voz de prisão ao Luciano e à Sinara, que foram algemados e conduzidos pela BM de forma irregular até a viatura. O carro saiu às pressas, com a sirene ligada em forma de alerta, como se estivessem apreendido indivíduos perigosos. A acusação falaciosa daquela que era o maior símbolo de autoridade daquela operação, deixou os moradores divididos e confusos, um perfeito desfavor ao sofrimento daqueles que ali estavam.

A partir daquele momento, a operação de reintegração continuou sem cessar, com caminhões abertos, fechados e até com vans. Quanto mais passava o tempo, mais o cenário da ocupação se tornava lúgubre. Com a pressa de desmontar suas casas antes das 18 horas, alguns moradores sofreram acidentes, o mais grave foi o de um ajudante que caiu de cima do telhado e teve que ser levado às pressas para o hospital. Toda correria foi em vão, a retroescavadeira entrou no local por volta das 15:30 horas e começou as demolições, cada casa era derrubada em menos de 2 minutos. As cenas eram impressionantes, a máquina subia em cima de qualquer entulho e parecia um vento soprando sobre um castelo de cartas, não sobrava absolutamente nenhuma viga em pé. Eu estava do lado de um morador e sua filha no momento exato que sua casa estava sendo demolida. Ele, com seus 45 anos, não se conteve e me falou chorando: “eu demorei mais de 6 meses para conseguir levantar a minha casinha, mês a mês economizando para comprar os materiais, e eles a destruíram em um minuto”.

O líderes presos, sob a acusação de estelionato, passaram por 3 delegacias diferentes, dificultando o acesso da assessoria jurídica, e só foram liberados por volta das 16 horas. Ao retornarem para a ocupação, praticamente tudo já estava abaixo, eles seguiram arrumando seus pertences para também deixar o local. Assim como grande parte das pessoas, eles iam se instalar temporariamente na casa de parentes. Perguntei como tinham sido as coisas na delegacia e se haviam sido agredidos. Meio abatido, Luciano respondeu que não e completou “ah, isso aí foi só para me tirar daqui, pra eles fazerem a reintegração como eles quisessem, é só tu dá uma olhada na tua volta. Eles não tinham provas pra me prender, o contrato do Lami está registrado em cartório. Cheguei lá e o delegado já perguntou qual era a acusação, e o brigadiano disse: 171 [estelionato]. Pegou em flagrante? Não. Então, tu sabe que não podia ter trazido pra cá, desalgema ele agora.”. Em seguida perguntei da moradora que tinha ido até a delegacia para depor contra ele e a resposta foi imediata: “Sabe o que ela levou lá como contrato de venda de lote? O contrato do advogado, da cooperativa, e o pior? Ela não tinha pago nenhuma parcela. O delegado até disse pra ela que ela precisava aprender a ler e honrar com as dívidas dela. Foi isso e deu. Puro tumulto”. Sem conseguir me conter eu perguntei se ele havia aberto o Boletim de Ocorrência contra a tenente coronel, e a resposta que eu tive foi a pior possível. “Olha, não é bom tu ter encrenca com a BM, direto morre gente por isso. Vou deixar o Menezes [advogado da COOHAMOVE] fazer a queixa”. Com uma cara de pânico e indignação, eu logo rebati perguntando se ele ia deixar o Menezes abrir a queixa só porque ele era advogado de um escritório reconhecido na cidade, e ele disse: “sim, é isso aí, os caras não vão fazer nada contra ele, e o peso da denúncia dele é muito maior do que da minha denúncia, que sou pobre e envolvido com movimento social, é a desigualdade de direito, menina, e tu sabe disso”.

É óbvio que todo mundo já leu alguma notícia, ou já tenha ouvido falar que quando um rico comete um crime, a justiça para ele é completamente diferente do que é para um pobre criminoso. Ou mesmo que a abordagem policial em um pobre é truculenta, ainda mais se for negro, e em um rico ela é respeitosa. Mas é difícil aquele que já tenha visto isso de perto, e eu vi as duas situações, exatamente na minha frente. Um pobre que não pode utilizar a justiça e vai preso, e um rico que pode exigir justiça e não vai preso. Ora, a assinatura do advogado também estava naquele contrato, acusado de falso, então, por que ele não foi preso? Por que ele também não foi algemado e levado de viatura para a delegacia? A resposta é sim a pior possível, porque a violência incide diferentemente nos diferentes cidadãos, mais nos

pobres, nos ocupantes, nos indefesos, nos negros e assim por diante. No pior dos limites, temos uma polícia que opera o direito à vida das pessoas.

Depois de tantos abusos presenciados, já no fim da tarde, eu fui abordada por um rapaz, com cerca de 25 anos, negro, abalado, com voz de choro e segurando um cachorro pela coleira. Pensando que eu era assistente social, ele me disse que não tinha família em Porto Alegre, que sua esposa estava grávida e ele não tinha para onde ir. Me indagou como fazia para conseguir o aluguel social e suplicou ajuda, porque com o salário dele não conseguiria pagar aluguel e manter a casa. Eu senti um nó na garganta e as palavras mal saíram, mas disse que iria com ele procurar alguém do Centro de Assistência Social (CRAS), que em tese, deveria compor a equipe presente responsável pela reintegração de posse. Depois de perguntarmos para vários oficiais de justiça e brigadianos, fomos informados que não havia nenhum assistente social no local, porque já deviam ter ido embora, mas fomos informados por um pessoal da prefeitura que ali estavam, que o rapaz não iria conseguir o aluguel social se aquela área que estava sendo desocupada, não estivesse no mapeamento da prefeitura, ou seja, as notícias para o menino não eram boas. Desamparado, com os olhos cheios de lágrima ele me olhava, praticamente, suplicando ajuda e repetindo “o que eu vou fazer, meu Deus?”. Eu já não sabia o que dizer, então, o levei até a Gisele, esposa do Luciano, e ela ofereceu-lhe um lar temporário.

O dia terminou com um triste semblante pra mim, o meu sentimento era de revolta, de impotência, de desconsolo e no fundo, de luto por aquelas famílias, tanto esforço acabado debaixo de um máquina. Fiquei pensando no menino Felipe que encontrava a felicidade nas brincadeiras com o barro das ruas, no senhor Antenor que fazia de uma casinha de poucos metros quadrados a sua vida, ou fim dela como ele disse. Pensei no rapaz, que ao contrário do sr. Antenor, estava começando a vida agora com sua esposa, mas sem casa. Senti-me exatamente da forma que o Luciano me alertou no primeiro dia que o conheci: nunca queira participar de uma reintegração de posse, é muito triste. E de fato, foi só tristeza.

Passados dois dias recebi uma mensagem que me deixou animada “Amanhã, 06/12/2015, vamos fazer uma roda de chimarrão às 16h lá no nosso terreno no Lami, vamos reunir um pessoal pra falar sobre a área. Leve seu chimarrão, cadeira de praia e se quiser, pode levar um bolo para compartilhar. Av. do Lami, 4931, ao lado da praia da Garças, venha conhecer. Queremos compartilhar nosso recomeço com vocês, e tu principalmente”. Foi o que eu fiz, preparei dois bolos, peguei uns banquinhos e apareci lá no terreno do Lami. Chegando

lá, o cenário não era nada do que eu esperava, havia algumas viaturas da Brigada Militar, discussão e, novamente, os moradores (agora sem teto) foram impedidos de entrar na área. Não houve festa, nem apresentação, não houve nada. Mais uma vez, o Luciano tentou explicar para os policiais que havia um contrato que os autorizava entrarem no terreno, mesmo porque não seria levantado nenhum acampamento no local, apenas queriam fazer um encontro das pessoas para explicar melhor a situação da área. Entretanto, a brigada militar foi arbitrária, e não deu maiores explicações, a policial que estava na voz de comando apenas disse: “existe um embargo da prefeitura que impede vocês de entrarem na área, se quiserem fazer a reunião, façam em outro lugar, porque aqui vocês não entram”. A situação era constrangedora, de novo a comunidade estava sendo impedida de ir e vir, parecia até uma conspiração contrária.

Por fim, quando o proprietário da área do Lami chegou, a postura dos policiais mudou de figura. Leonardo é médico, empresário, classe média alta, portanto, o tom da conversa foi outro. A policial explicou que a prefeitura entrou com uma ação de embargo contra a propriedade, porque a partir de uma lei municipal de outubro de 2015, ela passaria a ser uma área rural e não poderia ser utilizada para o loteamento de habitação urbana. O proprietário tentou explicar que a negociação e o contrato de venda se deu antes dessa lei e que ainda não tinha sido notificado deste embargo. No meio da conversa, a presidente da cooperativa da morada dos ventos, Sinara, tentou falar que eles não iam construir casas e que só queriam fazer uma reunião, mas no mesmo instante, a policial ergueu a voz e disse rispidamente “eu não estou falando com a senhora, por favor, fique calada, o meu assunto é com o proprietário da área”. Quando a brigadiana percebeu que eu estava gravando a sua fala, ela ficou nitidamente nervosa e trêmula. O assunto se encerrava por ali. O proprietário, mesmo não concordando com a postura e a ação da brigada militar decidiu acatar o procedimento recomendado e pediu para que as pessoas não entrassem na área para evitar problemas posteriores e não dar motivos para prejudicar o processo de venda.

Por fim, ele tranquilizou os (ex) moradores da Ocupação Morada dos Ventos dizendo que o contrato é real e que ele, juntamente com seus sócios, venderam a área para a cooperativa. Explicou ainda que não poderiam iniciar o processo de loteamento do terreno devido esse embargo da prefeitura, mas que tinha certeza que essa situação se resolveria pela inconstitucionalidade da ação movida contra eles. Leonardo, tinha em mãos um documento, com a assinatura de membros da prefeitura e da secretaria do meio ambiente, aprovando a venda do terreno, que se deu em agosto de 2015. A brigada militar foi embora e as pessoas que ali estavam também, mais uma vez, o recomeço daquelas famílias foi adiado.

Eu, pesquisadora iniciante, jovem estudante, pele clara, classe média, natural de cidade pequena, encarei um desafio numa metrópole que nunca imaginei vivenciar. Jamais, até então, havia pisado ou sequer me aproximado de uma ocupação. Vi de perto a miséria, a luta, o esforço e os sonhos dessas pessoas. Conversei com moradores, fiz protestos, entrei nas casas e até fui recebida com café. Particpei de reuniões com deputados estaduais, vereadores, assessores, secretários, direitos humanos e o escambau, e em nenhum momento ao menos, eu vi ou senti qualquer resquício de solidariedade com essas famílias. O descaso é imperante.

Não posso passar a ilusão de que tudo são flores, mas também não posso deixar de contar tudo o que eu vi. Passei por momentos que ficarão registrados para sempre em minha memória, inclusive, a dor de ver de tão perto o que é um despejo. Fico contente de poder deixar exposto aqui tudo isso, sinto quase como uma se fosse questão de justiça com essas pessoas, e para que todos saibam não só o que é uma ocupação urbana mas, principalmente, o que é viver em uma ocupação urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou resgatar o debate sobre a desigualdade social, engajando o contexto das cidades e os movimentos sociais para aportar sentido à luta pelo espaço urbano empreendida por segmentos populacionais que não dispõem de recursos financeiros para a aquisição de moradia digna via mecanismos tradicionais de mercado. Assim, em um primeiro momento, foram apresentadas as perspectivas de três autores principais, Jessé de Souza (2006), Holston (2013) e Honneth (2003), alinhando a ideia de que a reprodução e a naturalização da desigualdade social brasileira é nociva à cidadania dos indivíduos, principalmente àqueles em situação de alta vulnerabilidade social, no qual a ausência de reconhecimento social é propulsora de conflitos sociais. Em seguida, foi mostrado como o problema crônico da falta de moradia segrega e priva os cidadãos mais pobres do direito à cidade. Mesmo com a evolução da legislação e das políticas públicas, grande parte daqueles que compõem o déficit habitacional não são contemplados pelos programas sociais de habitação, obrigando esses indivíduos excluídos a se arriscam na ilegalidade das ocupações urbanas. Por último, ilustrando esse problema social, tomou-se como campo empírico de análise o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre, que vem lutando pelo direito à moradia.

Diante disto, ao que foi proposto por esta pesquisa, pôde-se chegar à algumas considerações principais, sejam elas: a desigualdade que assola o nicho das ocupações urbanas, o impacto na cidadania desses indivíduos e uma nova forma de organização social diante da carência da efetivação de políticas públicas pelo direito fundamental da moradia.

De maneira geral, faz-se uma primeira reflexão em torno da elucidação do discurso da proposta de uma nação democrática de direito: pressupõe-se sociedades mais igualitárias; o poder do povo é tal que a participação social deveria ser o norte para a elaboração de políticas públicas; o Estado (lê-se as três esferas de governo) deve garantir o bem estar dos seus cidadãos e; o conjunto de leis deve ser distribuído igualitariamente para todos, de modo que as instituições judiciárias devam cumprir as instruções legais, assegurando a isonomia entre todos os cidadãos. Ao fazer a reflexão contrária ao discursos, utilizando o direito à moradia como exemplo, verifica-se um caminho antagônico ao que se acabou de pressupor: a moradia é um direito fundamental, garantido em lei como o direito à vida, é a condição primeira de

existir na cidade, porém é subjugada pelas condições de desigualdade, principalmente, econômica e, ao passo que esse direito é reivindicado por meio da participação social, este lhe é negado pelos processos práticos falhos da democracia e quando cai nas instâncias judiciais ele é apagado pela distinção de direitos, tanto pelas falhas de interpretação legais quanto pelas prioridades legais, que é a de garantir os privilégios individuais antemão os direitos coletivos e fundamentais. O que se espera esclarecer é que há uma completa contraversão do discurso da democracia de direito.

No que tange aos aspectos de desigualdade verificou-se, ao que foi apontado por Souza (2006), o peso dos capitais econômico e cultural segregando e discriminando cidadãos e também que a reprodução silenciosa e irrefletida da ideologia do desempenho naturaliza as condições de desigualdade, ao passo que o problema da moradia é visto como falta de esforço e trabalho por parte dos desigualmente excluídos. Esses aspectos foram identificados, sobretudo, na percepção dos demais cidadãos em situação de protestos do movimento social, nas manifestações de indivíduos em redes sociais *online* e na fala dos moradores quando indagados sobre como se sentiam diante da sociedade, sendo que diversas vezes citaram situações em que eram referenciados como “vagabundos, meliantes, invasores, preguiçosos ou maloqueiros”. Esta situação foi verificada também em diversos momentos da pesquisa, à exemplo das reuniões na assembleia legislativa, aqueles que estavam ao redor lançavam olhares de contestação e estranhamento, e como no caso da realização da reintegração de posse da Ocupação Morada dos Ventos, o desespero das famílias foi comemorado por moradores vizinhos à comunidade.

O que não se verificou conforme ressaltado por Jessé de Souza (2006), foi a situação de aceitação da condição de transgressores e merecedores daquelas condições, ao contrário, pôde-se perceber uma postura de questionamento, pela maioria dos entrevistados, e uma autoafirmação de situação de injustiça social e da ilegitimidade da exclusão da cidade, resumidas em algumas afirmações “quando morar é um privilégio, ocupar é uma necessidade”, “somos trabalhadores, buscamos nossos direitos”, “exploração do mercado imobiliário”, e “denunciamos o não cumprimento da função social da propriedade”. Há uma conscientização de que a desigualdade social é segregadora e há um autorreconhecimento de que são cidadãos como quaisquer outros, e que falta, na verdade, que o restante da sociedade os reconheça como tal, rompendo com fórmulas estabelecidas de concepções de direito para os privilegiados e até mesmo de hierarquias de valores sociais. O FOURM vem praticando uma ação na contramão e desestabilizando o presente, ao passo que se organiza e utiliza de

instrumentos antes de posse apenas de cidadãos privilegiados, como a assessoria jurídica privada e altamente especializada em questões fundiárias, o que os aproxima da ideia de cidadania insurgente definida por Holston (2013).

Desse modo, o impacto na cidadania dos moradores de ocupações se divide em duas vertentes: uma que questiona o *status quo* e outra que se exclui por meio dos processos legais. A partir do momento que se verificou esse sentimento de questionamento e de injustiça, que induz à luta contra toda a hierarquia valorativa existente, reforça-se a participação cívica, a incorporação de conhecimentos e aprendizados políticos e legais, e coloca-se em cheque os discursos e as políticas que não favorecem as reais necessidades da população. Por outro lado, tendo em vista que ser cidadão é ser portador de direitos e deveres regidos por uma determinada estrutura legal, a ilegalidade da moradia impede o exercício da cidadania, quando são frustrados de executarem tarefas e se inserirem nas atividades cotidianas devido sua irregularidade habitacional. Os aspectos identificados que comprovam esta situação são: a dificuldade de acesso às escolas, de trabalho com carteira assinada, de empréstimos legalizados e, dentro de um ciclo, são taxados de meliantes, sendo responsabilizados pela criminalidade local, quando na verdade, é a violência simbólica da organização da sociedade que incide sobre eles.

Enfim, a conscientização a respeito de direitos sociais não garantidos pode criar as possibilidades para se lutar por eles. Diante do quadro de desigualdade e atribuídos das características de cidadania insurgente, o movimento social do FOURM, traz alguns aspectos interessantes e inovadores, pois se utilizam dos próprios instrumentos legais para garantir direitos, despontando um novo tipo de associativismo. O FOURM colocou em evidência as demandas das ocupações urbanas e exerce uma pressão para que o direito à moradia seja efetivado. É inegável o avanço das disputas judiciais alcançados desde sua organização, entretanto, ao passo que perseguem seus interesses, eles são postos em confronto com outro grupo de cidadãos na arena da cidadania, permanecendo um conjunto de cidadanias desequilibradas, parciais e excludentes, refletindo os espaços híbridos da democracia brasileira, no qual o justo e o injusto, o legal e o ilegal, o legítimo e o ilegítimo, o civil e o incivil, reivindicam o mesmo fundamento moral de direitos de cidadania por meio de práticas sociais contraditórias.

Do ponto de vista da luta por reconhecimento, o movimento social do FOURM nasce do fosso moral de reconhecimento enquanto cidadãos e da privação do direito de morar

subjugado pelos privilégios institucionalizados e antepostos pela ordem jurídica, através da negligência do julgamento da função social da propriedade. O desrespeito ao reconhecimento jurídico e também à estima social dos moradores das ocupações urbanas gera impactos danosos à noção de dignidade individual e leva a formas de vida subcidadãs, ao passo que são impedidos de usufruírem de serviços públicos básicos, como educação, saúde e saneamento. A constituição do movimento social pelos moradores das ocupações se mostra de suma importância, uma vez que já conseguiram avançar, ainda que de maneira discreta, em ordens jurídicas como o projeto de conciliação do CEJUSCPOA. Entretanto, o FOURM encontra dificuldades de reunir atenção pública do setor público para sua luta. Existe uma nítida resistência do governo municipal em tratar as demandas das ocupações urbanas. Além disso, apesar da administração pública dispor de vários instrumentos para a garantia dos direitos à cidade, principalmente depois da promulgação do Estatuto da Cidade, toda a estrutura organizativa pública de Porto Alegre faz pouco ou nenhum uso dessas inovações políticas e jurídicas, mantendo grave a situação habitacional do município. Acredita-se que só haverá efetivação de uma ampla pauta política urbana, quando mudarem as relações entre o poder público e os movimentos sociais.

Ainda assim, ao entenderem a sobreposição de interesses políticos e econômicos da atmosfera social em que se encontram, o movimento vem criando outras estratégias, como a compra antecipada de áreas e a posterior urbanização, como no caso do terreno do Lami, que embora esteja em um trancamento judicial devido ao embargo da prefeitura, segue uma grande inovação para as ocupações urbanas. Apesar das dificuldades e desafios enfrentados pelo FOURM, ele se mostra à frente de uma forma de luta para inserir os moradores das ocupações à cidade, fora da lógica da especulação do mercado imobiliário. O grande desafio do movimento é manter o grupo unido e militante diante da transformação da situação de luta. Desse modo, ele vem conseguindo cumprir seu papel em prol da cidadania de grupos historicamente abandonados pelos agentes públicos e também na luta moral por reconhecimento jurídico.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, G. do C. de. **Invasão ou ocupação?** Ensaio sobre a função social da propriedade. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1158, 2 set. 2006. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26812-26814-1-PB.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2015.

ALONSO, A. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. Lua Nova, 76, p. 2009. p. 49-86.

AVRITZER, L. **Reforma Política e Participação no Brasil**. In: Reforma Política no Brasil. AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (Orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.35-44.

BANCO MUNDIAL. **World DataBank**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx?isshared=true>>. Acesso em: 25 jan., 2015.

BARROS, A. M. F; CARVALHO, C. S; MONTANDON, D. T. **Estatuto da Cidade 10 anos**: avançar no planejamento e na gestão urbana. Senado Federal. 2011. 66 p

BASSUL, J. B. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades 2010. p. 55-70.

BATALHA, W. S. C. **Introdução ao Estudo de Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania e Democracia**. São Paulo: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, n. 33, 1994. p. 5-16.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BONDUKI, N. G. **Urbanizar é a melhor solução**. Habitação Urgente - Folheto Habi/SEHAB, São Paulo, nº 04, 1990.

_____. **O Direito de Morar na Zona Central**. Habitação Urgente - Folheto Habi/SEHAB, São Paulo, nº 06, 1991.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n.1, 2008. p.70-104. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: jan. 2016.

_____. Do Projeto Moradia ao Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**. n.82, 2009. p. 8 -14.

BORDE, A. P. L. **Vazios urbanos**: perspectivas contemporâneas. 2006. Tese (Doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2006.

BORGES, F. T.; LINHARES, R. N. Imagem e narrativa: a construção dialógica da fotografia na pesquisa qualitativa em ciências humanas. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 33, n. 19, 2008. p. 128-149.

BORGES, V. F. **(Re) Produzindo Lugares**: reflexões sobre os Programas Habitacionais de Interesse Social em comunidades do município de São Leopoldo/Rs. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Geografia. UFRGS, 2011. 173 p.

BOURDIEU, P. Efeitos do Lugar. In BOURDIEU, P. (Org.) **Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997. p.159 -166.

BRAGA, R., CARVALHO, P.F. de. Cidade: Espaço da Cidadania. In: GIOMETTI, A. B. R e BRAGA, R. (orgs.). **Pedagogia Cidadã**: Cadernos de Formação: Ensino de Geografia. São Paulo: UNESP-PROPP, 2004. p.105-120.

BRASIL. Constituição, 1934.

BRASIL. Constituição, 1946.

BRASIL. Constituição, 1967.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRASIL. Lei n° 3.071 de 1° de janeiro de 1916.

BRASIL. Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001.

BRASIL. Lei n° 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Lei n° 11.977 de 7 de julho de 2009.

BRASIL, Código do Processo Civil e Legislação Correlata, 1973.

CAMBI, E. A. S. Aspectos Inovadores da Propriedade no Novo Código Civil. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 16, 2003. p. 31-48.

CARDOSO, R. C. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: SOLA, L.; PAULANI, L. M. (orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995. p. 193-200.

_____. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In SORJ, B.; ALMEIDA, MHT. (Orgs). **Sociedade política no Brasil pós-61**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313-350.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVEDON, N. R. **Antropologia para Administradores**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

CHAUÍ, M. S. **Cultura e Democracia**. In: Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, v. 1, 2008. p. 53-76.

CHEMERIS, I. **A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras**. Editora Unisinos. São Leopoldo, 2002.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Estudos Técnicos CNM**. Brasília. Volume 3, 2010.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.12, n.35, 1997.

COSTA, B. M. Porto Alegre e sua região metropolitana. In: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, **Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre – ano III – 2000**, 2001. p. 07-51.

DAGNINO, E. **Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa**. Política e Sociedade, Florianópolis, v. 1, n. 5, 2004. p. 139-164.

DEMO, P. **Pobreza Política**. Campinas – SP: Autores Associados, 5ª Edição, 1996.

_____. **Pobreza da Pobreza**. Petrópolis, – RJ: Editora Vozes, 2003.

FACHIN, L. E. Apreciação crítica do Código Civil de 2002 na perspectiva constitucional do direito civil contemporâneo. **Revista Jurídica**. São Paulo, n. 304, 2003. p. 17-22.

FACCHINI NETO, E. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, I. W. (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 3.ed., 2010. p. 37-75.

FAORO, R. **Os donos do poder**- formação do patronato brasileiro. São Paulo: Globo, 11ª Reimpressão, 4ª Ed., 2008.

FERNANDES, E. A natureza curativa dos programas de regularização. In: AFONSIN, Betânia et al. **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. Instituto Polis (Org.). São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. **Social and Legacy Studies**. V.16, n.2, 2007. p. 201-19.

_____, O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

_____, Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? Belo Horizonte: **Rev. UFMG**, v. 20, n.1, 2013. p.212-233.

FERREIRA. R. F. C. F. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil**: do acesso à moradia ao direito à cidade. Buenos Aires: 2º Fórum de Sociologia-Justiça Social e Democratização, ago. 2012.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **World Economic Outlook Database**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weoselser.aspx?c=223&t=1>>. Acesso em: 25 jan.,2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil**: Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas 2000. Belo Horizonte, 2ª Ed. 2005. 111 p.

_____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009. 129 p.

_____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2011. 140 p.

_____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 200 p.

_____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. 79 p.

_____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2015a.

_____. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares**. Belo Horizonte: Nota técnica, 2015b.

FUKASSAWA, F. **Regularização Fundiária Urbana: Lei N.11.977/2009**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. Jabuticabas tributárias e desigualdade no Brasil (II). **Valor Econômico**. 2015.

GOHN, M. G. **Movimentos Sociais e Luta pela Moradia**. São Paulo, Ed. Loyola, 1991.

_____. **História dos Movimentos Sociais e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo, Ed. Loyola, 3ª Edição, 2003.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, Ed. Loyola, 6ª Edição, 2007.

_____. **Abordagens Teóricas no Estudo dos Movimentos Sociais na América Latina**. Caderno CRH. Salvador, v.21, n. 54, 2008. p. 439-455.

_____. Teoria dos movimentos sociais na contemporaneidade. In. GOHN, M. G.; BRINGUEL, B. M. (orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis, Ed. Vozes, 2012.

GOMES, D. V. **A noção de propriedade no direito civil contemporâneo**. Ciência Jurídica (Belo Horizonte), v. 140, 2008. p. 335-343.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. R.; TATHAM, R. L. BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALL, A. MIDGLEY, J. Pobreza, desigualdade e desenvolvimento. In: CAMPOS, T. las C. (Org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005. p.76 – 140.

HERKENHOFF, J. B. **Movimentos Sociais e Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: 1ª Ed., Companhia das Letras, 2013.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. de A. **Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil**. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, Universidade de Barcelona, 2009. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/xcol/158.htm>>. Acesso em nov. 2015.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2014. Rio de Janeiro: IBGE, Relatório Estudos e Pesquisas, 2014.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF> Acesso em: dez. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.

JELINEK, R. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. Disponível em: < <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016

JORGE, A.P; GENTIL, P. A. B. Função Social da Propriedade: a problemática da poluição visual. **Revista Seção Jurídica do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 25, 2009. p. 47-61.

KINZO, M. D. G. **A Democratização Brasileira: Um Balanço do Processo Político desde a Transição**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n.4, 2001. p. 3-12.

KRAEMER, E. Algumas anotações sobre os direitos reais no novo Código Civil. In: SARLET, I. W. (Org.). **O novo Código Civil e a Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

LAHORGUE, M. L.; ENDRES, S. S. **Regularização fundiária e direito à moradia: as Áreas Especiais de Interesse Social em Porto Alegre**. In: XVII Encontro Nacional de Geógrafos, 2012, Belo Horizonte. Anais do XVII ENG, 2012.

LAHORGUE, M. L.; CABETTE, A. **A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre - Brasil**. EURE (Santiago. En línea), v. 39, 2013. p. 5-24,

MAIA, R. C. M. **Atores da sociedade civil e ação coletiva**: relações com a comunicação de massa. Lua Nova, São Paulo, n. 76, 2009.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1995.

_____. As dimensões da tragédia urbana. **Rev. ComCiência**, São Paulo – SBPC, v.29, 2002.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Rev. Estudos Avançados**. vol.17, n.48, 2003.pp. 151-166.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: IPEA. Instituto de Economia Aplicada. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, 2006. p. 211-220.

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs). **O estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

McNEILL, P. **Research Methods**. New York: Routledge. 1995.

MAGALHÃES, A. F. Cidade e Democracia: a questão da Agency e do Rule of Law no cenário urbano. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, 2012^a. p. 1-28.

_____. O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. **Cadernos Metrópole** (PUCSP), v. 14, 2012b. p. 381-413.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MARTINE, G. e MCGRANAHAN, G., A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População- Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 11-24.

MINAYO, C. de S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, C. de S. (org.); DESLANTES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 29^a ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.

_____. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

_____. **Ações e Programas**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/acoes-e-programas>>. Acesso em: 10 dez 2015.

MOURA, Cleyton Domingues de. **Subcidadania, Desigualdade e Desenvolvimento Social no Brasil do Século XXI**. In: Planejamento e Políticas Públicas – PPP. Rio de Janeiro: IPEA, n.34, 2010. p.67-86.

NATALINO, M. A.; ANDRADE, C. C. de; DUARTE, B. C.; CASTRO, P. Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios. In: Relatório IPEA – **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal. 2ª Edição**, 2009. p. 67 – 134.

NOLASCO, L. G. **Direito Fundamental à Moradia**. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

PANDOLFI, D. C. Percepção dos Direitos e Participação Social. In: PANDOLFI, D. C.; CARVALHO, J. M.; CARNEIRO, L. P.; GRYNSZPAN, M. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 45 – 59.

PEQUENO, R. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências**. Barcelona: Universidade de Barcelona. X Colóquio Internacional de Geocrítica, 2008.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress - Reducing Vulnerabilities and Building Resilience**. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2014.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Lei nº 1.233 de 6 de janeiro de 1954.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre-RS de 03 de abril de 1990.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Relatório de Atividades 2014: obras e serviços**. 2015.

SANTIM, J. R. A Gestão Democrática Municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito (UFPR)**. Curitiba-PR, v. 42, 2005. p. 121-131.

SANTIM, J. R.; FREITAS, F. S. de. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal. **Revista Mundo Jurídico**. Rio de Janeiro, v. 1, 2005. p. 1-7.

SANTOS, B. S. Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., J. G. (Org.). **Introdução crítica ao direito**. Brasília, UnB, 1993.

_____. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: 4ª Ed., Cortez, 1997.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. 120 p.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, R. B. dos. **Movimentos sociais contemporâneos: impasses e possibilidades**. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005. p. 86-99.

_____.dos. **Movimentos Sociais Urbanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

_____. **Os movimentos sociais urbanos: questões conceituais relacionadas à práxis**. In: XII Encontro de Geógrafos da América Latina. Montevideo. Anais. 2009. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/84.pdf>> Acesso em: 15 out., 2015.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 3ª Edição. São Paulo: Loyola, 2005.

SECOVI/RS, Sindicato Intermunicipal de Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e de Condomínios Residenciais e Comerciais no Rio Grande do Sul (SECOVI/RS). **Panorama do Mercado Imobiliário 2014**. Porto Alegre: v. 25, n.25, 2014. 107 p.

SOUZA, C. F de; MÜLLER, D.M. **Porto Alegre e sua Evolução Urbana**. Porto Alegre. 2ª Ed. Editora UFRGS, 2007.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. **(SUB) Cidadania e Naturalização da Desigualdade: um estudo sobre o imaginário social na modernidade periférica**. Política & Trabalho, João Pessoa, v. 22, 2005. p. 67-97.

_____. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.) **The Sage Handbook of Qualitative Research: Third Edition**. London: Sage, 2005. p.443-466.

TAVARES DOS SANTOS, J.V. Modernidade tardia e violência. In: RATTON, J. L. (Org.); LIMA, R.S de (Org.); AZEVEDO, R. G. de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 16-25.

TENÓRIO, F.G. **(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social**. Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí, ano 3, n°5, 2005.

TEPEDINO, G. Normas constitucionais e relações privadas na experiência das Cortes Superiores brasileiras. Brasília: **Boletim Científico**, Ano 7, n. 28/29, 2008. p. 191-208.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **TJ analisará pedido do Fórum das Ocupações para criação de Vara Especializada em Conflitos Fundiários**. 2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=246617>>. Acesso em: dez. 2015.

_____. **Judiciário instala projeto-piloto para conciliar processos de reintegração de posse de áreas ocupadas na Capital**. 2015a. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=270498>> Acesso em: dez. 2015.

_____. **Presidente do STF conhece projeto que concilia conflitos de reintegração de posse na Capital**. 2015b. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=276986>>. Acesso em: jan. 2016.

TRINDADE, T. A. **Direitos e Cidadania**: reflexões sobre o direito à Cidade. São Paulo: Lua Nova, n. 87, p. 139-165, 2012.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 2007.