

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

JÚLIA FONTANA

PARA ALÉM DO PLANO DIRETOR: os discursos sobre a função social da propriedade
urbana no caso da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre

Porto Alegre

2021

JÚLIA FONTANA

PARA ALÉM DO PLANO DIRETOR: os discursos sobre a função social da propriedade urbana no caso da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre

2021

JÚLIA FONTANA

PARA ALÉM DO PLANO DIRETOR: os discursos sobre a função social da propriedade urbana no caso da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em _____.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Marcelo Eibs Cafrune
Universidade Federal do Rio Grande

Professor Doutor Paulo Baptista Caruso MacDonald
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Simbolicamente, este trabalho foi escrito por muitas mãos, mentes e corações que construíram minha trajetória nos anos de Faculdade de Direito. Por ironia, foi realizado em isolamento social extremo, em que, não raras vezes, encontrava-me somente eu, em frente a um computador. Assim, situadas “no fim do fundo da América do Sul”, no pior país a se viver no meio de uma pandemia, foram traçadas estas linhas. Não deixo, portanto, de ter orgulho delas.

No entanto, a principal razão pela qual me orgulho é das boas companhias que me acompanharam durante a faculdade. Agradeço aos meus amigos e companheiros de curso, Victor, João, Valentina, Conrado, Pedro, Lorenzo, Léo, Vitória, Maria Paula e Caca, por todo afeto compartilhado.

Agradeço ao professor Lucas, pela paciência, pelos conhecimentos, pelas críticas construtivas e pelas acolhidas muitas vezes necessárias.

Agradeço, também, aos colegas do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS), cheios de boas considerações e ideias.

Aos companheiros do Grupo de Assessoria Popular (GAP/SAJU), pelos incansáveis debates sobre função social da propriedade, que, ao final, originaram a ideia para o tema da presente pesquisa.

A Aurora, Camila e Tainah, minhas amigas de vida.

Ao Marcos Laguna, meu chefe e amigo. Obrigada pela paciência, pela compreensão, por tanto aprendizado juntos, por me “buscar” até no velho mundo.

Agradeço, em especial, ao meu avô, Plínio, falecido ano passado. Não por acaso, escrevi este trabalho na casa da praia que foi amorosamente construída por ele, em Imbé: lugar de tantos encontros, banhos de mar, conversas e corridas na praia. Não pude me despedir, mas essa foi a melhor forma que encontrei para recordá-lo. Igualmente, agradeço a minha família, tão amável e querida.

Ao meu pai, Gustavo, e a minha mãe, Cristina, agradeço pelo amor às palavras e à escrita. Parece pouco, mas é muito.

Nació de una tormenta

En el sol de una noche

El penúltimo mes

Fue de planeta en planeta

Buscando agua potable

Quizás buscando la vida

O buscando la muerte eso nunca se sabe

Canción Del Elegido, Silvio Rodríguez

RESUMO

O presente trabalho analisa os discursos sobre a função social da propriedade urbana presentes no caso da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre. Nesse conflito fundiário urbano, encontra-se, de um lado, o Estado do Rio Grande do Sul, proprietário do imóvel, que postula ao Poder Judiciário a reintegração de posse e, de outro, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), caracterizado como um movimento social urbano de luta por moradia.

Nesse cenário, busca-se responder a seguinte pergunta central: quais são as relações entre as disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) e os discursos articulados pelo MLB e pelo Estado do Rio Grande do Sul sobre a função social da propriedade urbana no caso da Ocupação Lanceiros Negros? Nesse sentido, além de uma pesquisa bibliográfica e de um levantamento dos documentos normativos pertinentes sobre a problemática, foi realizada uma pesquisa empírica. Para viabilizar o estudo de caso, analisou-se o processo judicial de reintegração de posse, bem como outros materiais complementares, tais como atos administrativos relacionados ao imóvel, matérias jornalísticas sobre a ocupação e panfletos do MLB. Os resultados da pesquisa indicam que os discursos dos atores sociais se deram para além do regime urbanístico, previsto pelo PDDUA, tendo em vista que abarcaram uma variada gama de questões, dentre as quais é possível citar o direito à moradia, os vazios urbanos, o uso efetivo do imóvel, o abandono de um prédio público em pleno Centro Histórico. Especificamente no discurso do Estado do Rio Grande do Sul, vislumbrou-se uma maior compatibilização com o Plano Diretor. No que tange ao movimento social, verificou-se a ausência do PDDUA em seu discurso sobre função social da propriedade urbana, utilizado aqui como mecanismo de censura aos prédios abandonados, aos vazios urbanos e à especulação imobiliária. Dessa forma, enquanto o ente público ancorou-se, em alguma medida, nas disposições do PDDUA, notadamente quanto à caracterização do prédio como imóvel inventariado de estruturação, o movimento social absteve-se de uma argumentação baseada no Plano Diretor. Tal referência discursiva, por parte do governo estadual, não representou impeditivo para que o imóvel continuasse abandonado, tendo se completado cerca de quinze anos desde a última ocupação efetiva pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: função social da propriedade urbana; ocupações urbanas; plano diretor; bens públicos.

ABSTRACT

Through a case study performed at a squatters' occupation named "Lanceiros Negros", in Porto Alegre, this paper analyzes how the social function of urban property is understood. The occupation was set up at an abandoned government building owned by the State of Rio Grande do Sul, that demanded its repossession at the Court. The squatters were part of the Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB (The Neighborhoods, Villages and Favelas Movement), an urban social movement that fights for housing rights. This work attempts to point out the relation between the city Master Plan (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA) and the discourses of the social function by both MLB and the State. The empirical research was built after extensive literature and regulatory review. To perform the study, the judicial process of repossession was analyzed, as well as other complementary materials, such as administrative acts related to the property, journalistic articles about the squatters' movement and MLB pamphlets. The results of the research indicate that the discourses of the social actors took place beyond the urban regime, provided by the PDDUA, considering that they covered a varied range of issues, related to the right to housing, to the urban voids, to the effective use of the property and the abandonment of a public building in the heart of the Historic Center. Specifically in the discourse of the State of Rio Grande do Sul, a greater compatibility with the Master Plan was envisaged. Regarding the social movement, there was the absence of PDDUA in its discourse of the social function of urban property, used here as a mechanism for censoring abandoned buildings, urban voids and real estate speculation. Thus, while the government was anchored, to some extent, in the provisions of the PDDUA, notably regarding the characterization of the building as a cultural heritage, the social movement refrained from an argument based on the Master Plan. Nevertheless, the State's discourse did not keep the property from remaining abandoned for the last fifteen years.

Keywords: social function of urban property; squatters' movements; masterplan; public properties.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIC – Áreas Especiais de Interesse Cultural

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social

AJURIS - Associação de Juízes do Rio Grande do Sul

BM – Brigada Militar

BNH - Banco Nacional de Habitação

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CUEM - Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

DOE/RS – Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul

FERU - Fórum Estadual de Reforma Urbana

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNH - Fundo Nacional de Habitação

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MCMV-E – Minha Casa Minha Vida Entidades

MLB - Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MP - Medida Provisória

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil no Rio Grande do Sul

PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PT – Partido dos Trabalhadores

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJRS - Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Imagem do imóvel objeto da Ocupação Lanceiros Negros

Figura 2 – Localização do imóvel, situado no Centro Histórico da cidade de Porto Alegre

Figura 3 – A Ocupação Lanceiros Negros

Figura 4 – Brigada Militar cercando a Ocupação Lanceiros Negros

Figura 5 – Bomba de efeito moral atiradas contra manifestantes

Figura 6 – Ocupantes saindo do prédio após o ato de desocupação realizado pela BM

Figura 7 – Integrante da ocupação após a remoção

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: ENTRE A MOBILIZAÇÃO POLÍTICA E AS MUDANÇAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	12
2.1 As lutas dos movimentos sociais urbanos por moradia no Brasil.....	12
2.2 A “já não tão nova” ordem jurídico-urbanística brasileira.....	21
2.3 E os bens públicos?	30
2.4 A preservação do patrimônio cultural: “para além da pedra e cal”	34
3 A OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS: UM ESTUDO EMPÍRICO DOS DISCURSOS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.....	40
3.1 Um prédio público abandonado em pleno Centro Histórico: o imóvel ocupado.....	40
3.2 Os discursos sobre a função social do imóvel.....	49
3.2.1 Discursos sobre a função social da propriedade urbana.....	50
3.2.2 A função social dos bens públicos	54
3.2.3 A proteção do patrimônio cultural	58
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	64
ANEXOS	71

1 INTRODUÇÃO

A Ocupação Lanceiros Negros representou um símbolo de luta por moradia na cidade de Porto Alegre. Estabelecida no Centro Histórico em novembro de 2015, em um prédio abandonado de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul, a ocupação abrigou cerca de 70 famílias por quase dois anos. Nas metrópoles brasileiras, as ocupações de edificações sem utilização são uma possibilidade de moradia, uma vez que as pessoas que ali se estabelecem, em regra, não possuem condições econômicas para adquirir ou alugar um imóvel e, muitas vezes, foram preteridas quando buscaram projetos alternativos de financiamento ou recursos assistenciais, como o aluguel social.

Ademais, as ocupações também são um método de reivindicação muito utilizado, atualmente, pelos movimentos sociais na realidade brasileira. Além de pôr em pauta o direito à moradia e a função social da propriedade, esta forma de resistência urbana pleiteia, comumente, o direito à cidade. Caracterizado, segundo algumas concepções, pelo acesso aos meios de transporte, aos serviços de educação e saúde, às fontes de trabalho e emprego etc., o direito à cidade comporta uma concepção mais ampla relacionada às reivindicações de pertencimento à cidade e a um horizonte de emancipação. Em específico, a Ocupação Lanceiros Negros inseriu-se neste contexto, uma vez que foi estabelecida pelo Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) em uma das centralidades urbanas da cidade, adquirindo enorme visibilidade na mídia gaúcha à época.

O interesse por estudar este caso partiu da percepção de que guarda algumas particularidades que o tornam significativo para explorar a problemática da função social dos bens públicos nas cidades. A Ocupação Lanceiros Negros foi liderada pelo MLB, um movimento social que luta por moradia nas cidades brasileiras, reivindicando políticas públicas de habitação mais includentes. O imóvel pertencia ao Estado do Rio Grande do Sul, a quem compete constitucionalmente, em conjunto com os demais entes federativos, realizar tais políticas, mas que requereu, de modo imediato, a reintegração de posse do imóvel, sem projeto de realocação das famílias para moradia em outro local e sem projeto de ocupação posterior do imóvel para outra finalidade.

Passados mais de três anos da efetivação da ordem judicial de reintegração de posse do imóvel, diversas dúvidas e reflexões permanecem acerca da problemática da ocupação de um bem público em pleno Centro Histórico de Porto Alegre. Dentre eles, inclui-se o

questionamento sobre a função social da propriedade urbana, não raras vezes utilizada como fundamento, pelos movimentos sociais de luta por moradia, para a ocupação de prédios ociosos. Mas, afinal, qual seria o conteúdo desse princípio? De antemão, sabe-se que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade remetem essa resposta aos planos diretores municipais.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta central: quais são as relações entre as disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) e os discursos articulados pelo MLB e pelo Estado do Rio Grande do Sul sobre a função social da propriedade urbana no caso da Ocupação Lanceiros Negros? Nesse sentido, além de uma pesquisa bibliográfica e de um levantamento dos documentos normativos pertinentes sobre a problemática, foi realizada uma pesquisa empírica. O estudo de caso envolveu a análise do processo judicial de reintegração de posse, bem como de outros materiais complementares, tais como atos administrativos relacionados ao imóvel, matérias jornalísticas sobre a ocupação e panfletos do MLB.

O processo judicial de reintegração de posse (Processo nº 001/1.15.0192440-1), em formato físico, encontra-se disponível para acesso público no arquivo judicial, pertencente ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Para fins de facilitar o manuseio (notadamente, em momento de pandemia), a pesquisadora fez uso da plataforma de processo eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (e-STJ), na qual o processo se encontra digitalizado e disponível para *download*. Em relação à coleta das informações subsidiárias, foi realizada de forma variada, tendo em vista que alguns documentos constavam no próprio processo judicial (atos administrativos sobre imóvel, panfletos do MLB etc.), outros referiam-se a materiais disponíveis na internet, como postagens em redes sociais, matérias jornalísticas e publicações no Diário Oficial do Estado (DOE/RS).

O desenvolvimento do argumento está organizado em duas seções principais. A seção 2 debate os significados do princípio da função social da propriedade urbana e sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, resultado de um contexto de mobilização política. Já a seção 3 discute os resultados do estudo empírico do caso da Ocupação Lanceiros Negros, examinando os discursos do movimento social e do poder público sobre a função social do imóvel ocupado e suas relações com o PDDUA.

2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: ENTRE A MOBILIZAÇÃO POLÍTICA E AS MUDANÇAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Nesta seção, busca-se debater a função social da propriedade urbana, a partir de pesquisa bibliográfica. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, o contexto social e político das lutas pelo direito à moradia dos movimentos sociais urbanos no Brasil. No ponto seguinte, busca-se compreender a construção da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, diretamente influenciada pelos debates e reivindicações realizados no âmbito da sociedade civil, com forte participação dos movimentos sociais. Posteriormente, considerando as características da edificação objeto da Ocupação Lanceiros Negros, há uma reflexão sobre o tratamento dado no ordenamento jurídico brasileiro aos bens públicos, com uma abordagem crítica relativo aos conceitos da dogmática jurídica sobre a temática. Finaliza-se a seção com considerações sobre a preservação do patrimônio histórico-cultural, dimensão presente no caso estudado que também está relacionada com o cumprimento da função social da propriedade urbana.

2.1 As lutas dos movimentos sociais urbanos por moradia no Brasil

O surgimento dos movimentos sociais de luta pela moradia enquanto “novos personagens” (SADER, 1988) no cenário brasileiro relaciona-se com o avanço do processo de industrialização e urbanização entre as décadas de 1950 e 1970, com efeitos excludentes para a população mais pobre. Tal período foi caracterizado pela consolidação de um célere processo de industrialização do país, sem contar, no entanto, com a implementação de um Estado de bem-estar social, nos moldes europeus. Nesse sentido, a industrialização não ocasionou incremento nos salários dos trabalhadores (MARICATO, 2003, p. 153), nem avanços substanciais em relação aos direitos sociais (ROLNIK, 2015, p. 267). Ainda, essa estratégia de modernização logo assumiria caráter nitidamente autoritário, tendo em vista a sua implementação durante os vinte e um anos (1964-1985) em que os militares estiveram no poder político (GOHN, 1991, p. 10).

Concomitantemente à industrialização do Brasil, ocorreu um intenso processo de urbanização, concentrado na segunda metade do século XX. Assim, em razão do crescimento vertiginoso da população urbana, “houve um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população [...], o território foi ocupado e

foram construídas as condições para viver neste espaço [...] bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não [...]” (MARICATO, 2013, p. 16). Embora a moradia seja um componente vital na determinação do padrão da vida urbana (KOWARICK, 2009, p. 81), mesmo grupos de trabalhadores da indústria, no Brasil, viram-se excluídos do mercado imobiliário formal, buscando outras alternativas para morar (MARICATO, 2003, p. 153).

Neste contexto, assim como outros países latino-americanos, o Brasil vivenciou, a partir da década de 1970, o surgimento de uma pluralidade de movimentos sociais. Contudo, foi nos anos 1980 que os movimentos se desviaram de reivindicações isoladas em direção a formas mais amplas de demandas populares, tais como lutas por creches, pela moradia, pelos transportes etc. (GOHN, 1991, p. 12-13). Da conjunção de um processo de urbanização da pobreza e inserção precária dos moradores à cidade, surgiram os chamados movimentos sociais urbanos, caracterizados pelas demandas de bens e serviços públicos que melhorassem a condição de urbanidade da população de baixa renda (ROLNIK, 2009, p. 40). Neste particular, a conjuntura sociopolítica auxiliou na elaboração de denominadores comuns, tendo em vista, fundamentalmente, a luta contra a ditadura militar. Somadas a isso, é possível citar a “construção das identidades através das semelhanças pelas carências” e a reivindicação de direitos básicos por grupos sociais (GOHN, 1991, p. 13).

Não por acaso, o direito à moradia, e num sentido mais amplo, o direito à cidade tornaram-se demandas de extrema relevância para os movimentos sociais e outros atores progressistas no processo de democratização subsequente aos anos de regime militar (ROLNIK, 2015, p. 267). Tanto o é que, enquanto vários movimentos sociais se subdividiram ou desapareceram, ao final de 1982, em razão da chegada de parcela da oposição ao poder e da acentuação das diferenças político-partidárias, as lutas por moradia fortaleceram-se, retirando da crise o “amálgama para delinear novos perfis” (GOHN, 1991, p. 13).

Em relação a este caráter particular da luta por moradia, Gohn (1991, p. 13) identifica como causa de seu fortalecimento, no período, “o desemprego, o aumento dos aluguéis, a mudança da legislação na área do solo urbano dificultando a constituição de novos loteamentos populares, [...] o esgotamento dos espaços disponíveis nas favelas” etc. Nesse sentido, desde a década de 1980, houve a promoção de ocupações organizadas, preponderantemente em áreas periféricas, visando a alertar a população acerca da situação dos sem-teto e pressionar o Estado por políticas habitacionais (ROLNIK, 2015, p. 278).

No entanto, a luta de movimentos sociais urbanos por moradia é abrangente, constituindo-se por estratégias diversificadas e por reivindicações específicas em relação à habitação popular. Além da articulação com inúmeros agentes sociais (estatais, religiosos, político-partidários etc.), os atores sociais da luta por moradia “têm formas de organização diferenciadas em função da especificidade de suas demandas e dos projetos políticos-ideológicos de seus movimentos” (GOHN, 2001, p. 32).

No Brasil, a questão habitacional já havia sido abordada pelo governo militar, que, em 1964, instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o seu órgão principal, o Banco Nacional da Habitação (BNH), banco público especializado em financiamento habitacional. Tratava-se de uma coalizão com os interesses empresariais, notadamente vinculados à construção civil. Nesse âmbito, as declarações da primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, dão conta das diretrizes do banco, no período: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” (ROLNIK, 2015, p. 282). Igualmente, cabe mencionar as palavras de Maricato, sobre a abrangência do BNH:

“[...] o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. [...] Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado.” (MARICATO, 2013, p. 20-21)

Sendo assim, em um contexto de urbanização vertiginosa, a falta de oferta de moradia financeiramente acessível converteu-se em um dos principais problemas sociais do país (ROLNIK, 2015, p. 267). Em consequência, grande parte da população, nas cidades brasileiras, construiu sua própria casa ocupando terras irregularmente, sem se inserir no mercado imobiliário formal (MARICATO, 2013, p. 23). Em suma, associado a uma estrutura de regulação fundiária excludente, o modelo de urbanização, no Brasil, foi caracterizado por assentamentos autoconstruídos em zonas periféricas, marcados pela insegurança da posse e pela ocupação irregular do solo urbano (ROLNIK, 2015, p. 267).

Neste contexto, os movimentos sociais de luta por moradia, influenciados pela conjuntura de redemocratização, visavam, justamente, a democratizar a política urbana no país, opondo-se à lógica tecnocrática e segregacionista dominante até então (MARX, ARAÚJO, 2016, p. 213).

Com efeito, enquanto se construía esses sentimentos políticos nas experiências cotidianas das cidades, no final de 1970 até meados de 1980, os governos eram pressionados a

oferecer alternativas à questão do déficit habitacional, situação que era dificultada pela crise enfrentada pelo BNH. Nessa conjuntura, a autoconstrução, “forma popular de construção de moradia”, foi definida, pela primeira vez, como política pública (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 92)¹. Contudo, os resultados revelaram-se insuficientes, em comparação com a demanda por moradia (BLIKSTAD, 2017, p. 78).

Em suma, a autoconstrução executada em grande escalada, no Brasil, ainda era aquela realizada de modo informal, pelos próprios habitantes das cidades. Assim, acerca de um processo de modernização que se alimentou de formas atrasadas e, inclusive, não capitalistas, aponta Maricato:

“As cidades são evidências notáveis dessa formulação teórica, e, nelas, o melhor exemplo talvez seja a construção da moradia (e parte das cidades) pelos próprios moradores (trabalhadores de baixa renda). Essa construção se dá aos poucos, durante seus horários de folga, ao longo de muitos anos, ignorando toda e qualquer legislação urbanística, em áreas ocupadas informalmente.” (MARICATO, 2015, p. 26)

Por conseguinte, revelou-se necessário que o Estado lidasse, em alguma medida, com a produção da cidade ilegal, construída à margem do direito privado e da ordem jurídica-urbanística, na qual impera a “lógica da necessidade” (ABRAMO, 2009), neste caso, a necessidade de morar (ALFONSIN, 2005). Segundo Abramo (2009, p. 6), a lógica da necessidade é a disposição e a instrumentalização social relacionada à organização de ações individuais ou coletivas no processo de ocupação do solo urbano, por meio das quais bastaria a necessidade absoluta de encontrar um lugar para estabelecer-se. Neste contexto, foram criados programas de regularização dos assentamentos informais, os quais, a despeito de suas limitações, são importantes em razão de envolverem direitos fundamentais (FERNANDES, 2007, p. 37).

No Brasil, houve a implementação de programas de regularização em inúmeras municipalidades, notadamente no início da década de 1990, abrangendo favelas e, em menor escala, os loteamentos clandestinos ou irregulares. No período, em razão da crescente mobilização social dos moradores das favelas, reivindicando o reconhecimento de seus direitos

¹ É possível citar como exemplo dos programas federais de financiamento da autoconstrução o Profilurb (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, 1975), Promorar (Programa de Erradicação de Sub-Habitação, 1979) e João de Barro (Programa de Autoconstrução assistida, 1984). (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 92).

e a urbanização dessas áreas, as políticas públicas municipais passaram a reconhecer o direito das comunidades que nelas viviam (FERNANDES, 2007).

Entretanto, os governos locais, naquele período, não dispunham a seu alcance instrumentos jurídico-urbanísticos suficientes para enfrentar o problema da produção ilegal das cidades. Nesse cenário, em Belo Horizonte, desenvolveu-se uma fórmula jurídica paradigma da regularização de favelas, seguida por diversas cidades, dentre elas Recife, Salvador, Porto Alegre, cuja proposta era a criação de áreas especiais de interesse social (AEIS)², por intermédio de lei municipal. Consistia, basicamente, na demarcação de favelas como áreas destinadas à moradia social, no estabelecimento de regras específicas de uso, parcelamento e ocupação do solo para estas áreas e na concepção de mecanismos de gestão participativa no processo de regularização (FERNANDES, 2007, p. 40).

A despeito desta fórmula jurídica paradigma, o termo “regularização fundiária” tem sido utilizado para denominar formas diversas de intervenções no solo urbano (ALFONSIN, 2007, p. 74). Conforme Alfonsin (2007), em algumas localidades, a ênfase incide somente na regularização jurídica dos lotes – a chamada legalização (FERNANDES, 2007) -, capaz de transformar a posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso. Em outros, na urbanização da área do assentamento, desconsiderando a regularização jurídica ou legalização. Ainda, em outras cidades, observa-se a preocupação pela regularização urbanística dos assentamentos, de modo que a área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística é recepcionada pela legislação, por intermédio da criação de AEIS.

Conforme referido, no ordenamento jurídico brasileiro, faltavam instrumentos capazes de efetivar a regularização fundiária, ainda que isso tenha sido contornado pelos municípios, por intermédio da criação das AEIS. De modo geral, também não havia preceitos jurídicos, capazes de enfrentar, verdadeiramente, o problema do déficit habitacional e/ou da produção ilegal/irregular das cidades. Esse cenário, no entanto, foi modificado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (ALFONSIN, 2007, p. 72).

Segundo Gohn (2001, p. 99), a Constituição Federal de 1988 possuiu extrema relevância como instrumento legitimador das mudanças propostas pelos movimentos sociais. Dessa forma, não foi uma outorga, mas “fruto de lutas e *lobbies*, de diversas tendências e setores organizados

² As áreas especiais de interesse social (AEIS) também são denominadas zonas especiais de interesse social (ZEIS), tratando-se do mesmo instrumento jurídico-urbanístico.

da sociedade civil e política” (GOHN, 2001, p. 99). Nesse sentido, cabe referir que o contexto do texto constitucional foi marcado pelo intenso debate, ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, entre sociedade civil, partidos políticos e governos acerca da política urbana, de modo a promover avanços legais no campo do direito à moradia e do direito à cidade (ROLNIK, 2015, p. 264). Em relação à política urbana, a Constituição consagrou um capítulo curto, mas potente, cuja ideia central é a função social da propriedade e a função social da cidade.

Apesar dos avanços legais, convém referir que havia controvérsias, no período, acerca da possibilidade de plena aplicação dos preceitos de política urbana previstos pela Constituição Federal de 1988 (FERNANDES, 2007, p. 42). Além disso, segundo Rolnik (2015, p. 269), a conjuntura sociopolítica brasileira ao longo da década de 1990, caracterizada pela implementação de um projeto neoliberal, focado no ajuste econômico e na diminuição da intervenção estatal, mantinha o texto constitucional como um “programa não realizado”. Paralelamente, consolidava-se a atuação dos movimentos sociais e sindicatos, articulados, prioritariamente, junto ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao passo que se mantinham como “atores marginais” na política brasileira (ROLNIK, 2015, p. 270).

Especificamente em relação aos movimentos de moradia, houve uma diversificação de seus propósitos e estratégias entre o final dos anos de 1990 e os anos 2000, causada pelo agravamento das condições de vida urbana e pela falta de oferta de moradia financeiramente acessível (MARX, ARAÚJO, 2016, p. 213). Neste período, surgiram o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que, junto com o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), estão, até os dias de hoje, entre as principais organizações de luta por moradia no país.

Dessa forma, considerando a intensa mobilização, os anos 2000 também foram marcados por conquistas no âmbito das lutas pelo direito à moradia e pelo direito à cidade. Por intermédio da Emenda Constitucional nº 26/2000, por exemplo, houve o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental. Além disso, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foi celebrada, na medida que havia uma ideia de “utopia de processo”, com vista a atingir o direito à cidade, tendo em vista a ativa participação dos movimentos sociais (RODRIGUES, 2004). Além do mais, o otimismo dos movimentos pela reforma urbana se justificava porque o Estatuto representava, em tese, um encerramento das controvérsias jurídicas sobre a aplicação dos preceitos constitucionais de política urbana (FERNANDES, 2007, p. 42).

Por essa razão, houve intensa expectativa, no sentido de implementação dessa “nova ordem jurídica-urbanística” (FERNANDES, 2006), quando chegou ao poder nacional a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), formada, principalmente, a partir das forças sindicais, dos movimentos sociais e da reorganização de grupos de esquerda ao longo das décadas de 1980 e 1990, cuja agenda de atuação era a construção de um Estado de bem-estar social, destacando-se, nesse processo, o acesso à moradia adequada e o direito à cidade (ROLNIK, 2015, p. 262).

Nesse sentido, de acordo com Rolnik (2015, p. 295-296), antes mesmo de ganhar as eleições, a proposta de política habitacional do governo Lula encontrava-se delineada, por intermédio do Projeto Moradia. Em síntese, propunha-se a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), formado pelos três entes da federação, sob coordenação do Ministério das Cidades. Visando à implementação dessa proposta, revelava-se necessária a aprovação do Fundo Nacional de Habitação (FNH), bandeira dos movimentos de luta por moradia, previsto em um projeto de lei que tramitava no Congresso Nacional desde 1991. Além disso, o Projeto Moradia enfatizava a importância do Estatuto da Cidade, de modo a garantir o uso social do solo e o combate à especulação imobiliária (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 28).

Entretanto, mesmo com a chegada do PT ao poder nacional, as restrições para a incorporação das demandas dos movimentos sociais no sistema de produção de moradia permaneceram, em razão da predominância progressiva dos interesses do mercado da construção civil (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 97) Assim, mesmo quando o presidente Lula logrou a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, sob forte pressão dos movimentos sociais, a sua implementação encontrou resistência tanto da sua equipe econômica, quanto da nova coalizão de forças formada pelo governo, após o escândalo de corrupção chamado mensalão (ROLNIK, 2015, p. 297-298).

Se não o bastasse, a crise hipotecária e financeira, eclodida nos Estados Unidos em 2008, fez com que o governo modificasse os rumos de sua política habitacional. Nesse cenário, foi lançado o Minha Casa Minha Vida (MCMV), programa de estímulo à produção de casas, resultado da articulação do setor da construção civil com o governo federal, especialmente o Ministério da Fazenda (ROLNIK, 2015), destinado a estimular o mercado da construção civil como contrapartida à crise econômica internacional (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 98).

Neste contexto, os movimentos de luta por moradia e de reforma urbana, esmorecidos com o sucateamento do Ministério das Cidades e com o esvaziamento do Conselho das Cidades, incomodaram-se com as medidas do novo “pacote” habitacional (ROLNIK, 2015, p. 301-302). Dessa forma, mobilizaram-se para negociar com o governo federal a criação de uma nova modalidade do programa - o Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E). Sobre essa nova modalidade, apontam Tatagiba e Teixeira (2016):

“ele é o primeiro programa a garantir um recurso definido para a construção da moradia, no qual o movimento [social] se responsabiliza por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias.” (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 98)

Segundo Rolnik (2015, p. 308), com o MCMV-E, os movimentos sociais foram contemplados com recursos na área da política habitacional, mas continuaram não integrados aos processos decisórios de política habitacional no país. Ademais, desde o início do programa habitacional, o MCMV-E e o PNHR (modalidade criada a partir de negociação do governo federal com o MST) constituíram 1% do total de unidades e investimentos do MCMV (ROLNIK, 2015, p. 302), representando um aspecto subsidiário em relação à totalidade do programa (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 98). Em suma, aponta Rolnik:

“De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula.” (ROLNIK, 2015, p. 309).

Por certo, essa aposta do governo federal, priorizando o modelo de casa própria, por meio de um programa hegemônico de provisão habitacional, teve consequências, notadamente quanto à reprodução do padrão periférico, à baixa qualidade no material de construção das casas e à reprodução do padrão de segregação socioespacial. Conforme aponta Rolnik (2015, p. 310), como a localização e a elaboração do projeto se revelavam incumbências dos agentes privados, o critério adotado restringiu-se ao da rentabilidade.

Além de todas as críticas ao programa MCMV – que, a despeito de ter construído moradia em larga escala, reforçou o modelo excludente de urbanização no Brasil -, emerge, atualmente, um cenário de agravamento da crise urbana: enorme déficit habitacional, calculado em cerca de 5 milhões de unidades nas áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 113); implementação de políticas neoliberais; aumento de aluguéis; extensão da

mercantilização da terra e da moradia, intensificada pelo contexto de um mercado imobiliário cada vez mais globalizado; escasseamento das políticas de provimento habitacional etc.

No entanto, esse cenário emergiu, paradoxalmente, com “porosidade, resistências e a quebra do consenso” (ROLNIK, 2015), permeado pela variedade de atuações. O estopim no Brasil, para essa eclosão e diversificação nas lutas sociais, parece ser o movimento anti-Copa do Mundo – caracterizado, principalmente, por protestos contra as remoções ocasionadas em razão do evento esportivo - e as jornadas de junho de 2013 – movimento que tomou as ruas do país devido ao aumento das passagens de transporte público, encabeçado pelo Movimento Passe Livre (MPL), culminando numa luta generalizada, com reivindicações por “acesso livre a serviços e espaços coletivos comuns e de qualidade” (ROLNIK, 2015, p. 375-376).

Nesse cenário, não por acaso, ressurgiram discussões sobre o direito à cidade, forma mais ampla de reivindicação, que, por contar com certa imprecisão conceitual, havia perdido força no debate político e no debate acadêmico. De modo contrário, a partir das novas formas de manifestações urbanas, “a luta pelo direito à cidade passou a ser depositária das expectativas de mudança, das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade” (TAVOLARI, 2016, p. 106). Segundo Tavolari (2016, p. 107), isso ocorreu porque o tema do direito à cidade é capaz de agrupar os mais diversos atores sociais em razão de conter os mais variados sentidos e, simultaneamente, coordenar uma crítica à perda de autenticidade e de liberdade.

Atualmente, dado o contexto de insurgências urbanas, os movimentos de luta por moradia também se fortaleceram, tendo como principais representantes a nível nacional o MLB, o MTST e o MNLN. Certamente, são movimentos sociais plurais, principalmente no que diz respeito a posições estratégicas, pautas políticas e reivindicações específicas. Porém, em comum, possuem a luta por direito à moradia adequada, utilizando-se de ocupações organizadas para promover seu horizonte de emancipação. Dessa forma, em razão do déficit habitacional e da existência de vazios urbanos, o ato de ocupar revela-se como um mecanismo para a reivindicação políticas urbanas em prol da moradia popular (MARX, ARAÚJO, 2016, p. 202). Essa estratégia de luta organizada se diferencia de outras formas em razão de ser, “no mesmo tempo-espaço, a luta e a efetivação do direito” (LELIS, 2016, p. 429).

Comumente, esses movimentos sociais também reivindicam o direito à cidade, inserindo a demanda por habitação em um debate mais amplo, relacionado à falta de pertencimento à cidade. De acordo com Tavolari (2016):

“No caso da luta por habitação, falar em direito à cidade aponta para uma dimensão coletiva maior que não está inscrita no direito à moradia. Não ter casa não significa apenas não poder permanecer fisicamente na cidade, mas não pertencer a seus laços sociais. Conseguir emprego ou usufruir da maioria dos serviços públicos tornam-se tarefas praticamente impossíveis sem endereço fixo, por exemplo. Com a negação do direito à moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado — e essa dimensão não é só individual, na medida em que determina quem pode fazer parte da cidade.” (TAVOLARI, 2016, p. 106)

Por essa razão, não raras vezes as ocupações organizadas têm sido promovidas nas regiões centrais das grandes cidades brasileiras. Ao analisar o caso da ocupação Prestes Maia e da ocupação Mauá, ambas no centro de São Paulo, Santos (2019) aponta para a importância do sentimento de pertencimento à cidade, ocasionado pela conquista de moradia naquele local:

“Permanecer localizado nesse centro faz parte da “luta” tanto quanto a busca por uma moradia digna. Eles querem uma moradia digna, mas eles querem também estar ali. Eles se apropriam, à sua maneira, dessa infraestrutura urbana – constituída por equipamentos, movimentos, circuitos de trabalho e redes de transporte – que se torna recurso e ferramenta, por isso não estão dispostos a sair dali e abrir mão dessa localização, de seus deslocamentos e das possibilidades que viver ali oferece.” (SANTOS, 2019, p. 797)

Conquanto sejam estabelecidas, de modo geral, em vazios urbanos ou prédios abandonados, as ocupações urbanas provocam reações dos proprietários, comumente por meio de ações de reintegração de posse. Na prática do conflito judicial, é suficiente a apresentação da “certidão de matrícula do Registro de Imóveis, de escritura pública ou contrato de transferência de domínio para comprovar a posse” (CAFRUNE, 2016, p. 196), de modo a que os ocupantes sejam retirados do local.

Tal prática, ancorada no direito absoluto de propriedade, remete à velha ordem jurídico-urbanística, embora, no Brasil, se encontre a disposição uma legislação relevante do ponto de vista do direito à moradia e direito à cidade, abordada na próxima subseção.

2.2 A “já não tão nova” ordem jurídico-urbanística brasileira ³

A construção de uma “nova ordem jurídico-urbanística” (FERNANDES, 2006), no Brasil, decorreu de intensa mobilização do movimento pela reforma urbana, coordenando desde

³ O nome da seção foi duplamente inspirado em Edésio Fernandes. Primeiro, porque o termo “nova ordem jurídico-urbanística” foi cunhado e consagrado por Fernandes (2006). Segundo, porque, passados dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade, o autor modificou o sentido da expressão, ao mencionar o “já não tão novo marco jurídico de governança da terra urbana” (FERNANDES, 2013, p. 218).

movimentos sociais urbanos por moradia a diversos profissionais (advogados, arquitetos, urbanistas, professores universitários, técnicos da prefeitura etc.) (ROLNIK, 2009, p. 34). Iniciada em meados da década de 1980, no processo de redemocratização do país, a criação dessa nova ordem concretizou-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

No contexto de elaboração legislativa, destaca-se a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, responsável pela elaboração da “emenda popular da reforma urbana”, na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte (ALFONSIN, 2005). Cabe referir aqui que a luta pela incorporação dos instrumentos de reforma urbana ao texto constitucional não foi simples, tendo em vista que se estruturavam em torno do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, dando sustentação aos processos de inclusão socioespacial e de promoção de políticas públicas em prol da moradia adequada (FERNANDES, 2013, p. 215). Nesse sentido, a ideia central da reforma urbana desafiava a velha ordem jurídica-urbanística, em vigor até então, calcada no paradigma jurídico do civilismo clássico, cujo centro era a propriedade individual plena e absoluta (FERNANDES, 2006).

Embora o princípio da função social da propriedade esteja previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1934, foi o texto constitucional aprovado em 1988 e, mais especificamente, o Estatuto da Cidade que explicitaram seu significado (RODRIGUES, 2004, p. 11). Dessa forma, a nova ordem jurídico-urbanística foi responsável por uma noção mais consistente desse princípio, ancorada em direitos coletivos novos e inter-relacionados. Dentre eles, é possível citar o direito social de moradia, o direito ao planejamento urbano, o direito à preservação ambiental, o direito à captura das mais valias-urbanísticas e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2006, p. 11).

Especificamente na Constituição de 1988, as novas diretrizes urbanísticas encontram-se assentadas no capítulo “Da Política Urbana”, em que há previsão, no artigo 182, dos instrumentos aplicáveis aos terrenos não utilizados e subutilizados para que atendam à função social da propriedade (ALFONSIN, 2005, p. 49). Nesse sentido, cita-se a utilização, edificação e parcelamento compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação, como sanção para o descumprimento do princípio. Além disso, houve previsão, no artigo 183 da CF, da usucapião especial urbana para fins de moradia, representando um avanço legal em relação ao direito à moradia, tendo em vista que reduziu o prazo, antes fixado em vinte ou dez anos, para

apenas cinco anos nos terrenos privados localizados em áreas urbanas (ALFONSIN, 2007, p. 93).

Ademais, cabe referir que houve uma opção constitucional no sentido de designar o Município como o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001). Nesse sentido, inclusive, o texto constitucional remete as exigências específicas sobre o atendimento da função social da propriedade aos planos diretores municipais, ao mencionar, no art. 182, §2º, da CF, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

Segundo Fernandes (2006), a proposta da nova ordem jurídico-urbanística consiste na ideia de que o direito de propriedade não tem um conteúdo prévio, e de que tampouco existe uma listagem de critérios definidos a serem obedecidos a fim de cumprir a função social da propriedade. Nesse sentido, a Constituição de 1988 teria inserido esse direito em um processo político. Nas palavras do autor:

“[...] é o processo político de elaboração das leis urbanísticas que vai se determinar o conteúdo desse direito. E a legislação urbanística e ambiental, sobretudo a de âmbito local e especialmente através da Lei do Plano Diretor Municipal, que vai dizer quando, em que condições e na medida em que a propriedade - privada ou pública - cumpre sua função social.” (FERNANDES, 2006, p. 14-15)

Assim, embora a Constituição Federal faça referência aos planos diretores municipais, era necessária a promulgação de uma legislação federal, com diretrizes gerais, a ser aplicada uniformemente pelos municípios (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p. 14) Por essa razão, em uma conjuntura de bastante mobilização social, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), após mais de uma década de negociações, visando a regulamentar o capítulo constitucional sobre a política urbana. Neste momento da história brasileira, houve celebração dos movimentos envolvidos no processo, no sentido de reconhecer o Estatuto como um “instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza” (ROLNIK, 2001).

Dessa forma, essa lei federal foi responsável por conquistas em relação ao direito à moradia no que tange ao reconhecimento da cidade real e à criação de instrumentos urbanísticos com participação social (RODRIGUES, 2004, p. 15). Além disso, reconheceu que a crise generalizada de moradia e a proliferação de formas de ilegalidade urbana são, ao mesmo tempo, resultados e causas de vários dos problemas urbanos enfrentados pelos municípios (FERNANDES, 2007, p. 55). Em suma, o Estatuto da Cidade contém uma série de inovações,

demonstradas pelo conjunto de novos instrumentos urbanísticos voltados para induzir – mais do que normatizar - as formas de uso e ocupação do solo, pela nova estratégia de gestão urbana participativa e pela ampliação das possibilidades de regularização fundiária nas áreas urbanas (ROLNIK, 2001, p. 5). Por essa razão, constituiu-se como um “marco jurídico compreensível, articulado, integrado e promissor” no enfrentamento das questões urbanas, de modo a exigir a atuação do Estado e a implicação da sociedade brasileira como um todo na sua efetivação (FERNANDES, 2006, p. 22).

Neste contexto, veja-se que, por ser um problema coletivo na sociedade brasileira, a falta de moradia adequada não poderia ser enfrentada pela simples reafirmação da titulação individual da propriedade, de modo que o Estatuto da Cidade oferece um espaço de reconhecimento de direitos coletivos, de usucapião coletivo, de concessão de uso coletiva e outras formas previstas na legislação (FERNANDES, 2006, p. 17). Contudo, quando da sua aprovação, o Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso (FHC), vetou todos os artigos que regulamentavam a concessão de uso para fins de moradia (CUEM), posteriormente prevista pela MP nº 2.200/2001, que restringiu a utilização deste instituto jurídico-urbanístico em comparação com a redação original (ROLNIK, 2015, p. 321).

Cabe, aqui, mencionar alguns avanços em relação ao direito à moradia, presentes na ordem jurídica brasileira, notadamente após a publicação do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, na Tabela 1, cita-se os seguintes instrumentos jurídicos, que, na sua forma coletiva, permitem o acesso à terra e à moradia por entidades do movimento de luta pela moradia:

Tabela 1 – Instrumentos jurídico-urbanísticos coletivos para efetivação do direito à moradia.

Instituto jurídico-urbanístico	Objeto	Conceito	Legislação
Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) coletiva	Área pública	Faculdade do poder público de contratar com associações comunitárias ou cooperativas habitacionais, de forma onerosa ou	Art. 4º, inciso V, alínea “g”, e §2º; e art. 48, todos da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade)

		gratuita, destinando terrenos públicos para programas e projetos habitacionais de interesse social.	
Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (CUEM) de forma coletiva	Área pública	Direito real subjetivo (no caso, o direito de uso) em relação a imóvel urbano, ocupado até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m ² por possuidor.	Art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/2001 (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)
Usucapião urbana coletiva	Área privada	Aquisição de propriedade em relação a núcleos urbanos informais, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m ²	Art. 10 da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade)

Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)	Área privada ou pública	Flexibilização dos parâmetros urbanísticos originais quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, destinando-se as áreas, prioritariamente, à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social (HIS)	Art. 4º, inciso V, alínea “f”; art. 42-A, inciso V; art. 42-B, inciso V, todos da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade)
--	-------------------------	---	--

Especificamente quanto às AEIS, note-se que essa já havia sido a fórmula jurídica paradigma da regularização de favelas, criada antes mesmo do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, após a sua inclusão na legislação federal, a adoção das zonas especiais pelos municípios disseminou-se no período, sendo incorporadas pelos planos diretores (ROLNIK, 2015, p. 320). Além do mais, a criação da usucapião urbana coletiva permitiu a regularização jurídica de áreas privadas onde se estabeleceram favelas, de modo a satisfazer os objetivos de uma política urbana que visa ao cumprimento da função social da propriedade (ALFONSIN, 2007, p. 95).

Contudo, alguns questionamentos sobre essa nova ordem jurídico-urbanística revelam-se necessários, principalmente no que tange aos bens públicos. Conforme visto, quando houve o veto presidencial e a posterior edição da MP nº 2.220/2001, restringiu-se enormemente o instituto de concessão de uso especial para fins de moradia (ROLNIK, 2001, p. 8-9). Nesse sentido, a CUEM representava o principal instrumento jurídico-urbanístico para regularização fundiária de áreas públicas urbanas, conferindo um direito subjetivo aos ocupantes. Por essa razão, ainda que subsistisse, no ordenamento jurídico brasileiro, a concessão de direito real de uso, nesta há uma discricionariedade do poder público, de modo que a sua maior ou menor efetivação depende da vontade política voltada à desafetação das áreas ocupadas (SALLES, 2007, p. 187), destinando-as para a habitação de interesse social.

Outra era a realidade da concessão de uso especial para fins de moradia, tendo em vista que conferia aos ocupantes de áreas públicas de até 250 m², no prazo ininterrupto de cinco anos,

o direito subjetivo à concessão de uso, relativa àquele imóvel. Alguns fatos controversos, relativos à ocupação de bens públicos, influenciaram as razões do veto do presidente FHC, tais como a falta de restrição ao uso do instrumento nos casos de imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional ou de preservação ambiental (FERNANDES, 2007a, p. 59). No entanto, havia uma razão forte para o veto, relacionada à não existência de um marco temporal, que preservasse o direito de moradia das famílias moradoras de ocupações históricas de áreas públicas e, simultaneamente, estancasse a possibilidade de este ser, a qualquer tempo, reconhecido como um direito subjetivo de novos ocupantes (ALFONSIN, 2007, p. 88).

Sendo assim, a MP nº 2.220/2001, editada por FHC no mesmo ano de aprovação do Estatuto da Cidade, estabeleceu uma data-limite, definida em 30 de junho de 2001, para a aquisição do direito. Conquanto tenha representado um importante avanço em relação ao direito à moradia, a CUEM teve seu uso limitado pelo marco temporal, tendo em vista que as ocupações possuem um caráter de “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2015, p. 262). Dessa forma, embora a produção irregular das cidades permaneça como marca da forma de morar no Brasil, os locais específicos onde as ocupações se estabelecem possuem caráter transitório. Portanto, o veto presidencial e a medida provisória mantiveram um relativo desamparo no que diz respeito aos ocupantes de áreas públicas.

Além da insuficiência no tratamento dos bens públicos, um segundo questionamento possível de ser realizado em relação à nova ordem jurídico-urbanística brasileira, e, mais especificamente ao Estatuto da Cidade, é a escolha por instrumentos que priorizam a regularização fundiária, em detrimento de mecanismos que incidam sobre a produção irregular das cidades (ALFONSIN, 2005, p. 51). Dessa forma, cabe afirmar que os processos de regularização fundiária possuem natureza essencialmente curativa – buscando remediar, mais do que prevenir -, de modo que não poderiam estar dissociados de políticas públicas voltadas a reverter o padrão excludente de crescimento urbano (FERNANDES, 2007b, p. 24). Assim, por mais importantes que sejam para assegurar a segurança da posse – “fundamento do direito à moradia” (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001, p. 32) -, os processos de regularização fundiária possuem limitações, contentando-se em incidir sobre as consequências do insuficiente provimento de moradia regular para a população de baixa renda (ALFONSIN, 2005, p. 57).

Nessa mesma linha, Maricato (2003, p. 163) menciona a falta de mudanças na estrutura de provisão de moradia, refletida na ausência de alternativas visando a permitir outras formas

de morar, que não implicassem na ocupação de terras pela “lógica da necessidade” (ABRAMO, 2009). Além do mais, tanto a Constituição Federal, no seu capítulo sobre política urbana, quanto o Estatuto da Cidade não se revelam textos de fácil aplicação, porque remeteu a utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor (MARICATO, 2003, p. 160). Nesse sentido,

“[...] com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei.” (MARICATO, 2003, p. 160)

Neste ponto, há uma terceira indagação sobre a nova ordem jurídica-urbanística. Por um lado, a referência à legislação local é vista como uma circunstância a estimular a participação popular a nível municipal, possibilitando que o Plano Diretor se converta em um “espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001, p. 7). Por outro, a atribuição dada aos planos diretores em relação à função social da propriedade urbana, embora represente um potencial de transformação do planejamento, deixa de propiciar critérios objetivos para a aplicação do princípio (RODRIGUES, 2004, p. 21), de modo que há a possibilidade de seu não cumprimento a nível local.

Segundo Rodrigues (2004, p. 21-22), revela-se indispensável a elaboração de parâmetros para analisar a improdutividade ou subutilização, tendo em vista que a propriedade urbana possui particularidades em comparação à propriedade rural. Nesse sentido, a terra rural é um meio de produção, de modo que os censos agropecuários possibilitam conhecer a dinâmica produtiva. Diversamente, a terra urbana é suporte para a moradia, atividades econômicas, equipamentos e meios de consumo coletivo e infraestrutura. Nesse sentido, não é possível avaliar o cumprimento da função social da propriedade urbana “sem pesquisa de campo, sem dados do intra-urbano, sem levantamento da propriedade dos imóveis, sem a definição de critérios sobre subutilização de imóveis” (RODRIGUES, 2004, p. 22).

Ocorre que, como essa incumbência é atribuída aos planos diretores municipais, não há eficácia garantida em relação à nova ordem jurídico-urbanística, principalmente se considerarmos que, na escala local, há desdobramentos, reinterpretações e, até mesmo, disputas em relação ao ordenamento jurídico nacional (ALFONSIN, 2005, p. 57). Ao avaliar planos diretores municipais posteriores ao Estatuto da Cidade, Fernandes (2013, p. 229-230)

identificou avanços na promoção do discurso da reforma urbana, como, por exemplo, o acréscimo nos processos participativos, a produção de informações sobre as cidades brasileiras e a criação de AEIS em áreas já ocupadas. No entanto, inúmeros problemas permaneceram, principalmente no que diz respeito ao formalismo jurídico e burocratismo em excesso, à pouca produção de moradia social nas áreas centrais, à ausência de determinação de função social da propriedade pública, à linguagem obsoleta e excludente.

Além disso, um estudo crítico realizado em relação aos planos diretores pós-Estatuto da Cidade (OLIVEIRA, BIASOTTO, 2011, p. 60) identificou que, em sua maioria, fazem referência inicial ao cumprimento da função social da propriedade, sem, contudo, combiná-la com o conteúdo do plano em termos de regimes urbanísticos aplicáveis. Nesse sentido, os autores Oliveira e Biasotto (2011, p. 60) identificaram, em alguns relatórios estaduais sobre os planos diretores, o “esvaziamento ou banalização do conceito”, a falta de avanço no que diz respeito à precisão, a presença de diretrizes genéricas e sem articulação com a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo.

Por fim, outra indagação sobre a nova ordem jurídica-urbanística não diz respeito à legislação em si, mas, sim, à baixa receptividade do Poder Judiciário em relação às diretrizes gerais e aos instrumentos jurídicos presentes no Estatuto da Cidade. Num estudo de caso exemplificativo, Alfonsin (2016, p. 434) analisa a recepção dos instrumentos de reforma urbana no TJRS, no período de 2011 a 2015, sob fundamento de que, passados dez anos da aprovação da lei federal, já houve tempo suficiente para conhecimento e assimilação das suas potencialidades transformadoras. No entanto, a abordagem do Tribunal revelou-se tímida, com clara hegemonia do “modelo proprietário”, na análise de casos que poderiam incitar tanto a aplicação do Código Civil quanto do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, verificou-se a tendência de citar os dispositivos do Código Civil e da Constituição Federal, em detrimento dos dispositivos do Estatuto, como, por exemplo, nas discussões sobre o cumprimento da função social da propriedade em conflitos envolvendo posse e na maioria das ações de usucapião especial urbana (ALFONSIN, 2016, p. 446).

Neste contexto, em que há muitos questionamentos a serem feitos, verifica-se que já se vislumbra uma ruptura em relação ao paradigma consagrado pelo Estatuto da Cidade. Conforme Alfonsin *et al.* (2019, p. 169), no bojo de uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, destacou-se a Reforma do Marco Legal da Terra, consolidada pela Lei nº 13.465/17. Embora possa ser considerada positiva a

ampliação do marco temporal da CUEM para 22 de dezembro de 2016, a nova lei trouxe consigo inovações que rompem com a lógica do Estatuto da Cidade, entre as quais se pode citar: a) o deslocamento em relação ao atendimento do direito à cidade, priorizando-se a conversão de posses em títulos de propriedade e, em consequência, dando centralidade ao direito de propriedade; b) a substituição dos esforços para garantir a função social da propriedade pela supremacia da função econômica da terra, convertida em mercadoria dotada de liquidez no mercado de solo; c) abandono do modelo democrático de tomada de decisões políticas; e d) o abandono da ideia de garantir o gravame de AEIS nas áreas em processo de intervenção, substituindo-a por uma faculdade do gestor público (ALFONSIN *et al.*, 2019, p. 187).

Nesse sentido, em que pese o declínio da política urbana no Brasil ainda requeira maior desenvolvimento analítico, sabe-se que se relaciona com o seguinte paradoxo: concomitante à volta de gastos públicos federais em políticas urbanas – como o MCMV – alguns capitais (ligados ao ambiente construído) tomaram o comando das cidades, num período em que houve o enfraquecimento dos movimentos que criaram a agenda da Reforma Urbana (MARICATO, 2015, p. 11). Por essa razão, mesmo com os êxitos da política econômica – dentre eles, o aumento do investimento público no setor de habitação – e com as promessas de extensão do direito à cidade presentes no Estatuto da Cidade, as marcas do modelo predatório e discriminatório de cidade continuam em plena vigência no Brasil, no que se pode denominar crise urbana (ROLNIK, 2015, p. 266).

2.3 E os bens públicos?

Explicados os contornos da problemática sobre a construção da nova ordem jurídico-urbanística no Brasil e destacada a importância dos movimentos sociais de luta por moradia nesse processo, cabe tecer breves considerações sobre a função social dos imóveis considerados bens públicos, como aquele objeto da Ocupação Lanceiros Negros. Conforme visto, questões relacionadas à função social da propriedade pública foram pouco mencionadas nesta nova ordem jurídico-urbanística.

Em primeiro lugar, cabe referir que os bens pertencentes aos entes federais e estaduais estão elencados nos artigos 20 e 26 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Contudo, essa previsão não é taxativa, isto é, não restringe os bens públicos à listagem contida nesses artigos. Em relação à identificação dos bens como públicos, o artigo 98 do Código Civil menciona que

“são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (BRASIL, 2002). Portanto, propriedade pública é aquela cuja titularidade é de pessoas jurídicas de direito público interno, tais como a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações de direito público. Em razão do regime jurídico dos bens públicos, recai sobre eles uma série de características, distinguindo-os dos particulares. Dentre elas, é possível citar a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e a inalienabilidade (esta última inaplicável, observadas as exigências da lei, aos bens dominicais), conforme arts. 100 e 101 do Código Civil.

Sobre a imprescritibilidade, significa dizer que os bens públicos não estão sujeitos à usucapião, de acordo com a previsão do art. 183, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do art. 102 do Código Civil (BRASIL, 2002). Conforme visto, a usucapião permite ao ocupante de um determinado imóvel adquirir-lhe a propriedade, no prazo, no que diz respeito às terras urbanas, de cinco anos. Contudo, tal instituto jurídico-urbanístico restringe-se aos bens particulares.

Ainda em relação à classificação dos bens públicos, o ordenamento jurídico brasileiro teria priorizado o critério da destinação (MEDAUAR, 2018, p. 247). Nesse sentido, o artigo 99 do Código Civil faz a distinção em três categorias: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais (BRASIL, 2002). Em síntese, os bens de uso comum do povo são aqueles utilizados pela coletividade, de modo geral e impessoal, tais como praças, rios, estradas, ruas etc. Já os bens de uso especial são aqueles destinados a serviço ou estabelecimento da Administração Pública, como, por exemplo, os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas. Por fim, os bens dominicais são aqueles residuais, não incluídos nem como bem de uso comum do povo, nem como bem de uso especial. Nesse sentido, esses últimos são comumente caracterizados pela doutrina como bens integrantes do patrimônio público desprovidos de afetação (MELLO, 2015, p. 938-939).

Revela-se importante também, para o presente trabalho, apresentar as noções de afetação e desafetação. De acordo com Medauar (2018, p. 249), afetação seria a atribuição, a um bem público, de uma destinação específica. De modo geral, na doutrina de Direito Administrativo, há um consenso no que diz respeito a essa conceituação. Visando a aprofundar a definição, é possível afirmar, também, que a afetação é uma consagração de um bem a uma

determinada função cometida ao Estado (MARQUES NETO, 2009, p. 283). Nesse sentido, acrescenta Marques Neto:

“Pela afetação, o bem não é necessariamente usado para uma dada finalidade. É a ela destinado (o que pode mesmo preceder a conclusão das intervenções necessárias a permitir o emprego efetivo do bem àquela aplicação). Temos conosco que a afetação é uma decorrência do princípio da função (...).” (MARQUES NETO, 2009, p. 283)

Assim, um bem público pode estar afetado a uma determinada função, mas ainda não ser utilizado, na prática, para essa finalidade. De modo inverso, a desafetação é a retirada da predisposição do bem público a uma determinada finalidade, tornando-o passível de ser afetado a outros usos ou, até mesmo, possibilitando a sua retirada do domínio público (MARQUES NETO, 2009, p. 288). Comumente, a desafetação visa a converter bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais, possibilitando, assim, a sua alienação (MEDAUAR, 2018, p. 249).

Conforme se verá, os institutos de afetação e desafetação foram bastante usados no imóvel objeto da Ocupação Lanceiros Negros, antes e depois do conflito fundiário urbano.

A esta altura, é interessante observar que há, na dogmática do direito público brasileiro, algumas lacunas no que tange aos bens públicos. Concretamente, tais lacunas relacionam-se com a centralidade ocupada, historicamente, pela propriedade privada no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, cabe mencionar que houve no Brasil um processo bastante peculiar de constituição do patrimônio público nacional, cuja regra geral foi a apropriação privada de bens originariamente públicos e, posteriormente, a formação do domínio nacional com os bens remanescentes dessa apropriação (MARQUES NETO, 2009, p. 91).

Dentre as lacunas perceptíveis na dogmática jurídica, é possível citar a quase ausência de problematização da questão da função social da propriedade pública. Em alguns casos, nos textos doutrinários de Direito Administrativo, a função social da propriedade aparece apenas como uma intervenção do Estado na propriedade privada (MELLO, 2015, p. 824-825). Em alguns outros casos⁴, ela sequer é mencionada.

Contudo, em relação aos doutrinadores que se dedicam especificamente aos estudos dos bens públicos, há considerações importantes a esse respeito. É o caso, por exemplo, de Di Pietro (2006) e de Marques Neto (2009), que estudaram a propriedade pública e sua função social.

⁴ Por exemplo, no caso de MEDAUAR (2018).

Ambos sustentam que o cumprimento da função social da propriedade é estendível aos bens públicos, especialmente em razão da previsão constitucional. Da mesma forma, citam a necessidade de que a propriedade estatal atenda a um interesse público, que deve guiar a utilização do bem. Nas palavras de Di Pietro:

“(...) a função social, envolvendo o dever de utilização, não é incompatível com a propriedade pública. Esta já tem uma finalidade pública que lhe é inerente e que pode e deve ser ampliada para melhor atender ao interesse público, em especial aos objetivos constitucionais voltados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia de bem-estar de seus habitantes.” (DI PIETRO, 2006, p. 12)

Segundo esses dois doutrinadores, a função social da propriedade pública implica em uma ampliação das formas possíveis de uso (DI PIETRO, 2006, p. 7; MARQUES NETO, 2009, p. 26), desde que compatíveis com o fim principal a que o bem se destina. Na prática, a proposta é de emprego de usos secundários nos bens públicos, compatibilizando-os com o fim principal a que está afetado o bem (DI PIETRO, 2006, p. 7). Nesse sentido, Di Pietro menciona a instalação de restaurantes, livrarias, postos bancários ou outros negócios congêneres em imóveis públicos, sempre com a condição de que essa utilização não conflite com a destinação primeira.

Em suma, a doutrinadora admite, em relação aos bens de uso comum e aos bens de uso especial, a ampliação de suas funções, seja para outros usos da Administração, seja para permitir usos privativos por particulares (DI PIETRO, 2006, p. 7). Já no que diz respeito aos bens dominicais, em área urbana, entende que a função social da propriedade pública se vincula com as exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no plano diretor (DI PIETRO, 2006, p. 12).

É interessante observar como essa posição dogmática diverge, em alguma medida, daqueles autores que se dedicaram a refletir sobre a nova ordem jurídico-urbanística. Conforme visto, Fernandes (2006, p. 14-15) afirmou que a propriedade – privada ou pública – cumpre sua função social nas condições estabelecidas pelo plano diretor. Já Di Pietro (2006, p. 11), embora reconheça a importância do Estatuto da Cidade em relação aos bens públicos, menciona que sua aplicação é mais compreensível no que tange aos bens dominicais, estendendo-se somente em algumas situações (não especificadas pela autora) aos bens de uso comum ou aos bens de uso especial. Lógica idêntica é utilizada pela doutrinadora, no que diz respeito à subordinação da propriedade pública aos planos diretores municipais.

De fato, a sujeição ou não dos bens públicos às exigências fundamentais de ordenação das cidades, expressas no plano diretor, é uma questão controvertida na doutrina brasileira. Mesmo assim, a função social da propriedade, “cláusula constitucional geral”, abrangeria tanto bens públicos quanto privados, tendo em vista que o poder público mantém relação de propriedade com seu patrimônio (MARQUES NETO, 2009, p. 398). Assim, aponta Marques Neto:

“[...] o crescimento populacional, o fenômeno da urbanização e a multiplicação das demandas sociais por prestações e utilidades aliados à multiplicidade de possibilidades de uso trazidas pela evolução tecnológica, tudo isso nos coloca, cada vez mais, diante da escassez de recursos, o que torna a ociosidade de qualquer bem, inclusive os públicos, absolutamente contrária ao cânone da função social.” (MARQUES NETO, 2009, p. 397)

Neste ponto, segundo Marques Neto (2009, p. 222), a Constituição Federal censura a detenção da propriedade ociosa, razão pela qual os bens públicos não utilizados deixam de cumprir sua função social. Entretanto, o doutrinador cita, nessa condição, apenas os bens públicos dominicais sem uso (MARQUES NETO, 2009, p. 284), de modo que permanece a dúvida a respeito de bens de uso especial que permanecem desocupados, ao longo do tempo.

É importante destacar, assim, que a lógica dogmática prioriza a destinação dos bens públicos, no tocante ao cumprimento da função social da propriedade. No entanto, como a destinação, muitas vezes, precede o emprego efetivo do bem àquela aplicação, há a possibilidade de que uma propriedade pública, afetada formalmente a dada finalidade, permaneça anos a fio inativa, sem qualquer uso efetivo.

Por essa razão, conforme afirma Konzen (2017, p. 5), “é sintomático que muito se fale sobre como o poder público deve atuar no que se refere a exigir o cumprimento das funções da propriedade privada, ao passo que continua a ser negligenciada a questão das funções sociais dos bens de titularidade pública”, mesmo havendo um patrimônio imobiliário considerável, pertencente à União, aos Estados e aos Municípios. Ocorre que, inúmeras vezes, sequer há catalogação desses bens, de modo que seria possível apreender o modo pelo qual estão (ou não) sendo utilizados.

2.4 A preservação do patrimônio cultural: “para além da pedra e cal”

Entre as diferentes formas de cumprir a função social da propriedade, encontra-se a preservação do patrimônio cultural, refletida na ideia de proteção da memória, da identidade e

da diversidade numa determinada sociedade. Entretanto, a proteção dos bens culturais inserida na problemática urbana raramente sucede sem tensões ocasionadas entre a preservação e o uso do solo (MORETTI, 2006, p. 109). Para entender essa dinâmica, revela-se necessário atentar para a importância histórica dada no Brasil ao instrumento jurídico de tombamento e o porquê esse mecanismo possui limitações frente à pluralidade de bens culturais do país.

Conquanto a forma de proteção aos bens culturais esteve relacionada com a atenção dada ao conjunto de monumentos antigos – visualizado como palco de grandes eventos históricos -, essa imagem, construída pela política de patrimônio adotada no Brasil por mais de sessenta anos, não reflete as tensões e os conflitos que caracterizam a produção cultural brasileira (FONSECA, 2009, p. 59). Em realidade, a canonização da arquitetura monumental, do barroco e da mestiçagem como construção de uma identidade nacional, assim como a herança autoritária e excludente das práticas de seleção do patrimônio cultural – baseada num tecnicismo aparentemente neutro - marcaram uma trajetória de preservação eminentemente conservadora (MARINS, 2016, p. 11). Nas palavras de Fonseca:

“os bens passíveis de tombamento, e a leitura deles feita, como incorporados ao patrimônio, está centrada em seus aspectos arquitetônicos, integrando marginalmente dados históricos e análises de sua relação com a cidade e a paisagem.” (FONSECA, 2009, p. 62).

Ainda segundo Fonseca (2009), a história do patrimônio histórico nacional no Brasil é caracterizada pelo tombamento desprovido de marcas ou menções – no registro dos próprios bens ou na leitura feita pelos órgãos de preservação – acerca da sociedade complexa e multifacetada habitante desses locais – por vezes, escravos, negros alforriados, indígenas etc. De modo similar, em um estudo realizado especificamente sobre a cidade de Porto Alegre, Vieira (2017, p. 15-16) menciona a invisibilização e o esquecimento em relação à ocupação de espaços pela população negra, ao longo da história, na capital do Rio Grande do Sul, em razão de não constarem nas narrativas construídas oficialmente.

Em suma, na sociedade brasileira, priorizou-se, ao longo dos anos, um modelo de proteção do patrimônio voltada ao preservacionismo, principalmente através do tombamento dos chamados bens de “pedra e cal”⁵ (igrejas, pontes, prédios etc.), olvidando-se do chamado

⁵ O termo “para além da pedra e cal” foi a expressão utilizada por Maria Cecília Londres Fonseca para designar uma concepção ampla de patrimônio cultural, comportando tanto os bens culturais materiais, quanto os imateriais (FONSECA, 2009).

patrimônio intangível (ABREU, CHAGAS, 2009, p. 13). Não se trata, por óbvio, de negar a importância histórica do mencionado instituto jurídico, principalmente considerando que foi idealizado em um cenário de constante destruição dos bens culturais de natureza material (MORETTI, 2006, p. 112). Contudo, a priorização dada a certas produções culturais, assim como a desconsideração em relação a bens de natureza intangível, inspira o questionamento do porquê essa foi a forma predominante de atuação do Estado Brasileiro até a redemocratização, em meados de 1980.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma na área, ampliando a concepção de bens culturais, ao mencionar, em seu artigo 216, que:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
I - as formas de expressão;
II - os modos de criar, fazer e viver;
III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. [...] (BRASIL, 1988)

De modo complementar, o Decreto nº 3.551/2000 deu especial atenção aos bens culturais imateriais ou intangíveis, entendidos como aqueles de caráter processual e dinâmico, cuja “manifestação à percepção de nossos sentidos é inseparável da ação humana” (IPHAN, 2010, p. 17). Dentre eles, é possível citar performances, expressões, conhecimentos tradicionais, canções e técnicas, conjuntamente com os próprios locais, objetos e lugares que os viabilizam. Na realidade brasileira, esse reconhecimento revela-se ainda mais importante, tendo em vista à coexistência de diferentes comunidades tradicionais — tais como indígenas, ribeirinhos, quilombolas, entre outros.

De acordo com Salaini e Graeff (2011, p. 173), há um movimento nacional e internacional no sentido de conceber um conceito de patrimônio cultural que abarque as mais diversas nações e definições de bens culturais a serem identificados, preservados, colecionados e, em última instância, tombados. Dessa forma, essa visão ultrapassa a proteção de monumentos, inserindo toda produção humana considerada em virtude de sua excepcionalidade como valor histórico, estético, artístico ou científico. Porém, cabe salientar que toda prática de

delimitação de bens culturais transforma-se em objeto de lutas políticas, jurídicas, econômicas e sociais (SALAINI, GRAEFF, 2011, 173-174).

Em síntese, a Constituição de 1988 proporcionou uma abertura em relação a essa discussão, notadamente em razão da amplitude de bens culturais a serem protegidos, assim como da pluralidade no que diz respeito às formas de sua proteção. Nesse sentido, a Constituição de 1988 elencou, em seu artigo 216, §1º, alguns instrumentos a serem adotados pelo Poder Público para salvaguardar o patrimônio cultural:

Art. 216 [...]

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (BRASIL, 1988)

Considerando que os instrumentos acima mencionados não são taxativos, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de uma série de mecanismos para permitir a preservação do patrimônio cultural. Nesse sentido, Moretti (2006, p. 110) aponta que eles podem limitar direitos, estabelecer compensações em razão dos limites impostos ou, ainda, constituir um estímulo à preservação. Conforme dito, a aposta histórica para a proteção de bens culturais, no Brasil, foi o tombamento, caracterizado por assegurar a integridade física do patrimônio material, podendo, para tanto, ser um limitador do direito de propriedade (FONSECA, 2009, p. 63). Mesmo assim, pode refletir, também, na atuação positiva do proprietário, em relação ao atendimento da função social da propriedade, por intermédio da conservação do bem cultural (MORETTI, 2006, p. 112).

No que diz respeito ao inventário, há diferentes classificações e abordagens, tendo em vista que não há norma infraconstitucional que regule a matéria. Portanto, coube aos Estados e Municípios legislarem sobre o assunto (COSTA, 2019, p. 87), de modo que o instituto jurídico é caracterizado por certa versatilidade, não sendo possível prever seus efeitos jurídicos de antemão sem discutir a legislação local. Mesmo assim, é possível afirmar que se vincula à ideia de listagem de bens culturais, a partir da identificação e do registro, realizados por meio da sistematização de dados documentais e de campo (COSTA, 2019, p. 77).

Após a previsão constitucional, a proteção do patrimônio cultural, na sua forma ampla, foi incorporada às diretrizes gerais de política urbana previstas no Estatuto da Cidade. Inserida no paradigma da nova ordem jurídico-urbanística, essa lei federal trouxe avanços na preservação patrimonial, não só no que diz respeito a preceitos gerais, mas também em relação

a instrumentos jurídicos que podem ser usados de forma combinada. Nessa perspectiva, a transferência do direito de construir, por exemplo, foi uma alternativa criada para que o proprietário de um imóvel tombado possa exercer o seu direito de construir em outro local, tendo em vista a sua separação do direito de propriedade (MORETTI, 2006; SANTIN, MARANGON, 2008).

Cabe referir ainda que alguns estudos sobre os planos diretores municipais, analisados por Fernandes (2013, p. 229), apontam para avanços importantes nas políticas sobre patrimônio cultural, assim como no próprio discurso da reforma urbana. No caso específico da cidade de Porto Alegre, houve uma consagração da definição de bens culturais prevista na Constituição Federal, corroborando com a ampliação do conceito, especialmente no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA):

Art. 14. Integram o Patrimônio Cultural, para efeitos desta Lei Complementar, o conjunto de bens imóveis de valor significativo – edificações isoladas ou não, ambiências, parques urbanos e naturais, praças, sítios e áreas remanescentes de quilombos e comunidades indígenas –, paisagens, bens arqueológicos – históricos e pré-históricos –, bem como manifestações culturais – tradições, práticas e referências, denominados bens intangíveis, que conferem identidade a esses espaços. (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

Parágrafo único. As edificações que integram o Patrimônio Cultural são identificadas como Tombadas e Inventariadas de Estruturação ou de Compatibilização, nos termos de lei específica, observado que:

I – de Estruturação é aquela que por seus valores atribui identidade ao espaço, constituindo elemento significativo na estruturação da paisagem onde se localiza;

II – de Compatibilização é aquela que expressa relação significativa com a de Estruturação e seu entorno, cuja volumetria e outros elementos de composição requerem tratamento especial. (NR) (PORTO ALEGRE, 1999)

Nesse cenário, as edificações que integram o Patrimônio Cultural do município de Porto Alegre foram classificadas como Tombadas e Inventariadas. Como a questão dos inventários carecia de regulamentação, foi editada a Lei Complementar n° 601/2008 no município de Porto Alegre, trazendo efeitos jurídicos para o instituto jurídico:

“A regulamentação do instrumento [...] somente aconteceu em 2008, através da Lei Complementar N.º 601/08, que detalhou o prescrito pelo PDDUA. A partir desta lei, a ferramenta deixa de ser uma forma de registro sistematizado do acervo local, para tornar-se um instituto com efeitos jurídicos próprios, desempenhando uma função particular no que concerne à preservação do patrimônio edificado. Por praticamente 10 anos, a norma funcionou, permitindo que uma série de bens recebessem proteção legal em nível municipal de forma bastante rápida.” (COSTA, 2019, p. 28)

Outrossim, o PDDUA designou Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEIC) como aquelas que apresentam ocorrência de patrimônio cultural. Sinteticamente, a instituição desse instrumento jurídico-urbanístico partiu da constatação de que determinados locais da cidade apresentam características diferenciadas – decorrentes do uso, da localização, de aspectos paisagísticos ou da existência de Patrimônio Cultural ou Natural -, de modo que lhes são conferidos um tratamento específico e diferenciado, em caráter de excepcionalidade (TRUSIANI, 2006, p. 30).

Conforme se verificará na seção seguinte, o imóvel objeto da Ocupação Lanceiros Negros pertence a uma AEIC, de acordo com a designação dada pelo PDDUA. Além disso, trata-se de uma edificação inventariada de estruturação, cuja intervenção no local exige prévia aprovação de órgão municipal competente, sendo dever do proprietário sua preservação e conservação.

A partir dessa discussão teórica sobre a problemática envolvendo a proteção do patrimônio cultural, os bens públicos, a nova ordem jurídica-urbanística e as lutas dos movimentos sociais urbanos por moradia, busca-se analisar o regime urbanístico do imóvel, objeto da Ocupação Lanceiros Negros, e a sua relação com os discursos sobre a função social da propriedade urbana, realizados pelos atores sociais envolvidos nesse conflito fundiário urbano.

3 A OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS: UM ESTUDO EMPÍRICO DOS DISCURSOS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Esta seção é desenvolvida a partir de pesquisa empírica realizada por meio de documentação associada ao caso da Ocupação Lanceiros Negros, notadamente o processo judicial de reintegração de posse. De modo subsidiário, utilizou-se de outras fontes de informação, tais como relatórios administrativos sobre o imóvel, panfletos e documentos de propostas do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), matérias jornalísticas a respeito da ocupação etc. Dessa forma, inicia-se com uma contextualização sobre o imóvel objeto do conflito fundiário urbano, enfatizando seus aspectos históricos, bem como suas características, notadamente aquelas previstas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA). Em seguida, busca-se analisar os discursos do MLB e do Estado do Rio Grande do Sul sobre a função social do imóvel, relacionando-as com o regime urbanístico do bem público definido pelo PDDUA.

3.1 Um prédio público abandonado em pleno Centro Histórico: o imóvel ocupado

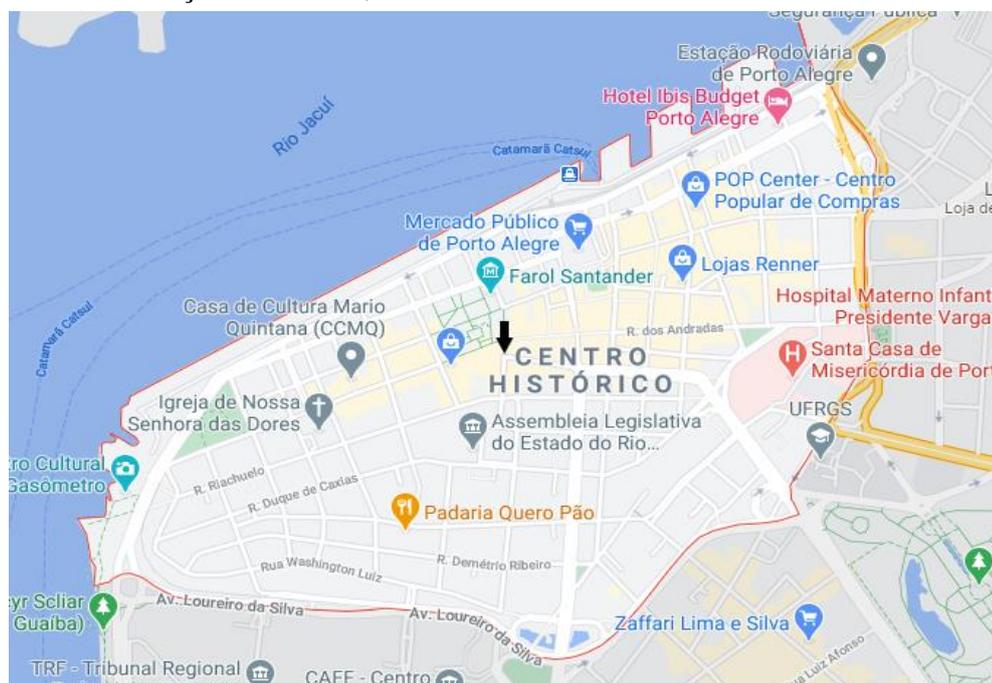
O imóvel objeto da Ocupação Lanceiros Negros encontra-se localizado na Rua General Câmara nº 352, esquina com a Rua Andrade Neves (Figura 1), no Centro Histórico da cidade de Porto Alegre (Figura 2), zona privilegiada da capital, no que diz respeito ao acesso a bens e serviços. Devido às características físicas do imóvel, é perceptível, já à primeira vista, tratar-se de uma edificação antiga e de caráter histórico. Em relação à titularidade do imóvel, trata-se de um bem público cuja propriedade é do Estado do Rio Grande do sul.

Figura 1 – Imagem do imóvel objeto da Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Jornal do Comércio, 2018.

Figura 2 – Localização do imóvel, situado no Centro Histórico da cidade de Porto Alegre



Fonte: Google Maps, 2021.

A edificação localiza-se em uma via pública chamada pelos moradores de Porto Alegre de “Rua da Ladeira”, onde, ao seguir pelo caminho íngreme, chega-se à Praça da Matriz. Dessa forma, circundam o local prédios públicos de importância para a capital - tais como a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o Palácio Piratini, o Palácio da Justiça

etc. -, bem como prédios de caráter histórico-cultural – como a Catedral Metropolitana de Porto Alegre e o Theatro São Pedro. No entanto, na quadra em que se localiza o imóvel do presente caso, há predominância de estabelecimentos comerciais tradicionais, tais como sebos, restaurantes, lancherias, sapataria, xerox etc., com exceção da Biblioteca Pública do Estado do Rio Grande do Sul, localizada na parte mais acima da quadra.

É exatamente a partir do PDDUA que é possível descobrir o regime urbanístico⁶ do imóvel e demais normas urbanísticas aplicáveis à área na qual se encontra. Desse modo, pode-se conferir se as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, estão sendo atendidas, condição para o atendimento da função social da propriedade urbana.

Nesse sentido, a partir da análise do regime urbanístico do imóvel localizado na Rua General Câmara nº 352, descobriu-se que pertence a uma Área de Ocupação Intensiva, isto é, uma “área que, conciliada com a proteção do Patrimônio Ambiental, se caracteriza como prioritária para fins de urbanização”, segundo o artigo 27, §1º, do PDDUA (PORTO ALEGRE, 1999). Ademais, como está contido no trecho da Rua General Câmara que interliga a Praça da Alfândega e a Praça da Matriz, um sítio histórico tombado a nível federal (PROGRAMA MONUMENTA, 2010, p. 48), há exigência de que toda e qualquer intervenção na área seja submetida ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Ainda de acordo com o regime urbanístico, percebe-se que a edificação está localizada em uma Área Especial de Interesse Cultural (AEIC), de modo que merece “diferenciação no uso e na ocupação do solo, em relação ao padrão geral adotado para as demais áreas da cidade” (COELHO, 2007, p. 21). A edificação também é inventariada como imóvel de estruturação, de modo que é protegida em razão dos seus valores, que atribuem identidade ao espaço, “constituindo elemento significativo na estruturação da paisagem onde se localiza”, de acordo com o artigo 14, parágrafo único, inciso I, do PDDUA (PORTO ALEGRE, 1999).

Por essa razão, encontra-se protegida pelo Município, de modo que intervenções da edificação devem ser encaminhadas a órgão técnico competente. Assim, dispõe a Lei Complementar nº 601/2008:

⁶ No PDDUA há uma explicação genérica sobre o significado de regime urbanístico, no seu art. 50, segundo o qual “o Uso e Ocupação do Solo é definido em função das normas relativas a densificação, regime de atividades, dispositivos de controle das edificações e parcelamento do solo, que configuram o regime urbanístico”. (PORTO ALEGRE, 1999)

Art. 10. As edificações Inventariadas de Estruturação não podem ser destruídas, mutiladas ou demolidas, sendo dever do proprietário sua preservação e conservação. Parágrafo único. Poderá ser autorizada, mediante estudo prévio junto ao órgão técnico competente, a demolição parcial, a reciclagem de uso ou o acréscimo de área construída, desde que se mantenham preservados os elementos históricos e culturais que determinaram sua inclusão no Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município.

Art. 12. Para as edificações Inventariadas de Estruturação, a aplicação da legislação referente à acessibilidade e à proteção contra incêndio deverá estar devidamente compatibilizada com as características arquitetônicas, históricas e culturais do imóvel. (PORTO ALEGRE, 2008)

Como se verá na seção seguinte, o discurso dos atores sociais envolvidos no conflito urbano praticamente não abordou as exigências da ordenação da cidade prevista pelo PDDUA, com exceção da proteção do patrimônio cultural, alegada pelo Estado.

Convém referir ainda que, antes da Ocupação Lanceiros Negros, não havia uma discussão intensa na mídia a respeito da situação do imóvel. Tal realidade mudou justamente em 2015, quando teve início o conflito fundiário urbano, noticiado em inúmeras oportunidades pela imprensa gaúcha (IRION, 2015; GOMES, FOGLIATTO, 2015; HÜBLER, 2018). Nesse sentido, é possível afirmar que foi durante a ocupação urbana que a população da cidade tomou conhecimento, em maior escala, da existência desse prédio público vazio, localizado no Centro Histórico de Porto Alegre.

No entanto, a história dessa edificação é pouco precisa, de modo que as únicas informações encontradas foram fornecidas pelo próprio Estado do Rio Grande do Sul, no processo judicial de reintegração de posse. Segundo o ente público, a edificação data do final do século XIX, originariamente constituindo a sede de uma companhia privada, sem a apresentação de maiores dados a respeito. Dessa forma, foi apenas em 1973, de acordo com a Ficha Cadastral do Imóvel nº 2816 (Anexo A), que essa edificação se constituiu como propriedade pública vinculada ao Estado, por meio de adjudicação.

Desde então, o bem público foi destinado a diversos órgãos da administração, como o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), a Secretaria Estadual da Cultura, a Governadoria do Estado, caracterizando-se como um bem de uso especial, de acordo com a classificação adotada pelo Código Civil (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, partir dos documentos administrativos anexados pelo Estado do Rio Grande do Sul ao processo judicial de reintegração de posse, verifica-se que a última afetação

do bem público que culminou com o seu uso efetivo foi a destinação efetuada em prol do MPRS. Segundo consta em atos administrativos, a desocupação do imóvel na Rua General Câmara ocorreu por volta de 2006, quando houve a inauguração de nova sede institucional, reunindo as procuradorias e promotorias em outro local (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006a; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006b).

Desde então, o imóvel foi destinado a outros órgãos da Administração, sem, contudo, resultar em uma efetiva utilização. Em 2009, houve a destinação do bem público à Secretaria Estadual da Cultura (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 39), para a realização de modernização e ampliação na Biblioteca Pública do Estado, fato que jamais ocorreu (LUCCHESI, 2021). Posteriormente, em 2012, o Estado revogou a destinação de uso anterior (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 46), destinando o bem público para outro órgão do governo estadual, a Governadoria do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 15). Conforme as informações da Assessoria da Arquitetura da Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul (Anexo B), o interesse da Governadoria do Estado pelo imóvel justificava-se em razão do projeto gradual de desocupação do Palácio Piratini, sede do Poder Executivo estadual, iniciado durante o mandato do governador estadual Tarso Genro (2011-2015), e da iniciativa de transferência de equipes de trabalho que desempenhavam suas funções em edificações locadas para imóveis do Estado.

Já durante o mandato do governador estadual José Ivo Sartori (2015-2019), houve, inclusive, um pedido do Secretário Estadual da Cultura, em outubro de 2015, manifestando interesse em ocupar o imóvel (Anexo C). Contudo, o Secretário Chefe da Casa Civil informou que o prédio solicitado teria previsão de utilização pela Casa Civil, Casa Militar e Secretaria de Comunicação (Anexo D). Na ocasião, informou também que havia planejamento para a reforma do prédio e posterior ocupação total.

Nesse sentido, inúmeros são os ofícios, memorandos e informes que dão conta da necessidade de vistoria técnica sobre questões hidrossanitárias e elétricas, de contratação de um laudo de estabilidade estrutural da edificação e de prevenção de incêndio. Contudo, fato não negado pelo Estado, em nenhum momento, é que o último órgão a ocupar efetivamente o edifício foi o MPRS. Da mesma forma, não são juntados, ao processo judicial, documentações que dão conta de laudos já realizados ou reestruturações já iniciadas em relação ao imóvel.

Nesse contexto, em que o imóvel já se encontrava abandonado por cerca de dez anos, iniciou-se a Ocupação Lanceiros Negros, em 14 de novembro de 2015, quando cerca de 100

famílias⁷ ocuparam o prédio público para fins de moradia (GOMES, FOGLIATTO, 2015). Tratava-se de uma ocupação organizada pelo MLB, cuja proposta era homenagear o Corpo de Lanceiros Negros, brutalmente massacrados na Guerra dos Farrapos. Desse modo, a data escolhida para a ocupação se deu para marcar o aniversário de 171 anos da Batalha de Porongos, um dos últimos confrontos da Revolução Farroupilha (GOMES, FOGLIATTO, 2015).

Dois dias depois do início da referida ocupação, o Estado do Rio Grande do Sul, proprietário do imóvel, propôs uma ação de reintegração de posse visando a retirar as famílias do local. Em pouco tempo, portanto, o governo estadual resolveu levar o caso para a apreciação do Poder Judiciário.

Figura 3 – A Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Guilherme Santos/Sul21,

Com a judicialização do conflito, já em 17 de novembro de 2015, houve decisão liminar para o fim de determinar a reintegração de posse do bem público. No entanto, o mandado de reintegração não se efetivou, no primeiro momento, em razão da dificuldade de identificação dos ocupantes e do debate processual ocorrido a esse respeito. A partir desse momento, sob constante ameaça de serem retirados do local, houve uma forte resistência dos ocupantes, que

⁷ Posteriormente, o movimento social afirmou que 70 famílias se consolidaram no local (Anexo E). Mesmo assim, no início da Ocupação Lanceiros Negros, havia cerca de 100 famílias ocupantes.

angariaram uma rede de apoio com considerável força política, com o envolvimento de vereadores, deputados, setores da sociedade civil, tais como arquitetos, advogados, estudantes etc., promovendo inúmeras vigílias no local contra o despejo (GOMES, 2016a; KERVALT, 2016; SUL21, 2016a).

Durante os quase dois anos que a Ocupação Lanceiros Negros resistiu, foram realizados shows, oficinas, transmissão de filmes, rodas de conversas etc., com o propósito de fortalecer uma rede de solidariedade e angariar novos apoiadores, tendo em vista que a ameaça da reintegração de posse esteve sempre presente. Em maio de 2016, inclusive, houve uma ameaça de despejo, evitada por um ato de vigília realizado no local. Dessa forma, conseguiu-se realizar pressão política, de modo que o juiz plantonista suspendeu o mandato de reintegração de posse, mesmo com a Brigada Militar (BM) já no local (GOMES, 2016b). Paralelamente a isso, as negociações entre Estado e movimento social pouco avançavam (SUL21, 2016b).

Imagem 4 – Brigada Militar cercando a Ocupação Lanceiros Negros



Fonte: Luiz Damasceno/Mídia Ninja, 2016.

Porém, na noite do dia 14 de junho de 2017, numa quarta-feira, véspera de feriado, encerrou-se a Ocupação Lanceiros Negros. A ação de desocupação foi conduzida pelo Batalhão de Choque da Brigada Militar (BM) com o objetivo de cumprir o mandato de reintegração de posse do prédio pertencente ao Estado. Embora a ação tenha sido defendida pelo governo como necessária, as circunstâncias (temperatura baixa, véspera de um feriado religioso, período

noturno) e modo como se deu foram bastantes criticadas por movimentos sociais e órgãos atinentes aos direitos humanos (HÜBLER, 2018; NATUSCH, 2017). Nesse cenário, chamou a atenção a detenção do Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, o deputado estadual Jeferson Fernandes, do PT, um episódio de nítido caráter autoritário (GOMES, 2017a).

Figura 5 – Bombas de efeito moral atiradas contra manifestantes



Fonte: Guilherme Santos/Sul21, 2017.

Nesse dia, as imediações do prédio foram cercadas, a BM usou bombas de efeito moral para dispersar apoiadores do movimento que resistiam durante o ato de solidariedade. Apesar dos advogados, representantes da ocupação, terem entrado com um recurso com a finalidade de suspender a ação, a juíza plantonista indeferiu o pedido (MATOS, 2017) Contrárias aos “excessos de violência” que se sucederam no local, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil no Rio Grande do Sul (OAB/RS) e a Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS) pronunciaram-se de forma crítica à ação da BM (HÜBLER, 2018).

Figura 6 – Ocupantes saindo do prédio após o ato de desocupação realizado pela BM



Fonte: Guilherme Santos/Sul21

Imagem 7 – Integrante da ocupação após a remoção



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2018.

Depois de cumprida a ordem de reintegração de posse, no dia 4 de julho de 2017, alguns integrantes da Ocupação Lanceiros Negros decidiram ocupar o prédio do já desativado Hotel Açores, na Rua dos Andradas, no centro da capital. Conforme um dos participantes do movimento, o imóvel se encontrava “abandonado e sem função social”. No local, foram colocadas faixas rememorando à Ocupação Lanceiros Negros na fachada do edifício.

(DAROIT, 2017). Ao final, os ocupantes negociaram com a Brigada Militar e governo municipal uma saída pacífica do imóvel, sob condição de serem acolhidas no Vida Centro Humanístico (SUL21, 2017), um espaço de cidadania da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), pertencente ao Estado do Rio Grande do Sul. Assim, alguns ex-moradores da Ocupação Lanceiros Negros foram alocados temporariamente, a partir de agosto de 2017, no Vida Centro Humanístico, um local com infraestrutura precária para fins de moradia, que tiveram de deixar em dezembro do mesmo ano (GOLDENBERG, 2017; GOULART, 2017). Entre as famílias da Ocupação Lanceiros Negros, apenas cinco conseguiram receber aluguel social (GOMES, 2018).

Mais de seis meses depois da efetivação da reintegração de posse, o governo estadual realizou a devolução dos móveis e pertences das famílias que ocuparam o local. Segundo os próprios ocupantes, conjuntamente com seus objetos, foram entregues móveis que se encontravam abandonados no local, antes da ocupação, provavelmente da época em que o edifício era utilizado como uma das sedes do MPRS (GOMES, 2017b).

No final de 2018, houve a aprovação pela Prefeitura Municipal de um projeto visando a recuperação do prédio, tendo em vista o interesse da Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR) para ocupar o local (FARINA, 2018). No entanto, como a EGR está ameaçada de extinção, já houve a desistência da empresa pública em relação ao imóvel (FARINA, 2019).

3.2 Os discursos sobre a função social do imóvel

Considerando as características e histórico do imóvel ocupado, passa-se agora a responder diretamente à pergunta central da presente pesquisa: quais são as relações entre os discursos do MLB e do Estado do Rio Grande do Sul sobre a função social da propriedade urbana no caso da Ocupação Lanceiros Negros e as disposições do PDDUA?

A partir dos resultados da pesquisa empírica efetuada a partir da análise do processo de reintegração de posse e de fontes de informação complementares (panfletos do movimento social, atos administrativos sobre o imóvel, matérias jornalísticas etc.), é possível dividir os discursos que foram identificados em três dimensões: discursos sobre as funções sociais da propriedade urbana, dos bens públicos e do patrimônio histórico-cultural.

Na seção 3.2.1, mostra-se que, em seu discurso sobre a função social da propriedade urbana, o movimento social defendeu o uso do imóvel para fins de moradia, em razão do abandono por parte do Estado. Por sua vez, esse último construiu seu discurso com base na

viabilização do aproveitamento do prédio para fins de serviços, por intermédio de sua reestruturação para atividades ligadas ao serviço público.

Na seção 3.2.2. identifica-se um discurso vinculado à função social da propriedade pública, por meio do qual o Estado defende seu cumprimento pela mera destinação do bem público a órgãos estatais, enquanto o MLB propõe a criação de uma Casa de Acolhimento, a ser efetivada por meio de contrato de cessão do imóvel com o poder público.

Por fim, na seção 3.2.3, discute-se, o discurso do Estado vinculado ao dever do poder público de proteger o patrimônio histórico e cultural, com caracterização do imóvel com base no PDDUA. Em relação ao movimento social, não se encontrou um discurso relacionado à preservação histórico-cultural da edificação em si, apenas um discurso relacionado à memória do bairro como um território historicamente negro em Porto Alegre.

3.2.1 Discursos sobre a função social da propriedade urbana

O primeiro elemento de destaque que surge tanto a partir da leitura do processo de reintegração de posse quanto de outras fontes de informação subsidiárias é o discurso sobre a função social da propriedade urbana. Conquanto muitas vezes o termo não seja efetivamente mencionado, os atores sociais envolvidos no conflito urbano tendem a defender suas diferentes posições com base na utilização do imóvel para diferentes finalidades.

No entanto, cabe mencionar que a palavra “plano diretor” foi usada somente uma vez em todo processo judicial de reintegração de posse e, quando foi usada, constava na transcrição de um artigo do Estatuto da Cidade sobre o princípio da função social da propriedade. Nesse sentido, o MLB citou o artigo 39 dessa lei federal, segundo o qual a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor (BRASIL, 2001). Portanto, não se tratava de uma referência específica ao PDDUA, mas a uma regra geral sobre o princípio constitucional.

Assim, de acordo com o discurso do movimento social no processo judicial e nos documentos subsidiários de análise, a função social da propriedade passou a ser cumprida com a ocupação do imóvel para fins de moradia, tendo em vista que, anteriormente, o imóvel se encontrava abandonado pelo poder público. Sendo assim, esse princípio é utilizado apenas como um suporte para censurar a existência de prédios abandonados, de vazios urbanos e da especulação imobiliária.

[...] Não aceitaremos mais injustiças. Nós, negros, queremos ter acesso ao centro da cidade e aos equipamentos sociais que nele existem. Não queremos mais ver nossos filhos sendo assassinados pelo tráfico e pelo Estado, e termos nossos direitos e nossa luta tratados como caso de polícia. Chega de higienização e limpeza étnica na cidade de Porto Alegre. Chega de sermos despejados de nossas casas e de perdermos tudo nas enchentes, por estarmos sem trabalho e sem um salário que nos permita viver dignamente. Chega de prédios abandonados, vazios urbanos e especulação imobiliária. [...] (OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS, 2015a)

No dia 14/11, há exatos 171 anos do Massacre de Porongos, cerca de 100 famílias do MLB, em nossa maioria negros e negras, ocupamos um prédio público no centro de Porto Alegre.

Vimos de áreas de risco, perdemos parte dos nossos pertences nas enchentes e não temos condições de pagar aluguel. Decidimos então retomar um prédio abandonado há mais de 10 anos, que segue sem função social e reivindicamos para que sirva de moradia digna. [...]

Reivindicamos a atualidade de sua luta e da luta de todo povo negro por uma vida digna, pelo acesso à cidade e contra todo racismo existente em nossa sociedade.

Necessitamos do mínimo para viver, um teto. Moradia digna é um direito de todos é um dever do estado, como afirma o artigo 6º da Constituição. Além disso, na constituição estadual, no artigo 176º, previsto que o governo estadual deve combater à especulação imobiliária e os vazios urbanos, envolvendo movimentos organizados, como o MLB.

Estamos dentro da legalidade e não aceitaremos nenhum despejo ou remoção por parte daqueles que deveriam defender os direitos do povo pobre e trabalhador. [...] (Panfleto MLB, 2015)

[...] cumpre destacar que o despacho que ora se pede seja reconsiderado revela a louvável sensibilidade de V. Ex.a com a grave situação de déficit habitacional e com a justeza de que movimentos sociais busquem a concretização do direito à moradia e do uso social da propriedade. (Pedido de reconsideração, 2015)

Segundo a coordenadora do movimento, durante as múltiplas reuniões realizadas com as famílias que agora participam da Ocupação Lanceiros Negros, foi feito um trabalho de formação política. “Para que as pessoas possam perceber o quão injusto é o camarada trabalhar 30 anos e não ter uma casa, seguir pagando aluguel ou ser despejado”, diz. “Na visão do MLB, fazer uma ocupação é fazer cumprir a lei da função social de prédios e terrenos”. (GOMES, FOGLIATTO, 2015)

Dessa forma, há uma vinculação explícita entre o cumprimento da função social da propriedade e a ocupação para fins de moradia. Esse discurso remete à noção do princípio ancorado em direitos coletivos e inter-relacionados, dentre os quais se incluem o direito social de moradia (FERNANDES, 2006, p. 11). Entretanto, cabe lembrar que o direito à moradia não é o único conteúdo do princípio, podendo-se mencionar, também, o direito ao planejamento urbano, o direito à preservação ambiental, o direito à captura das mais valias-urbanísticas e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2006, p. 11).

Como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade não estabelecem critérios objetivos para o cumprimento da função social da propriedade, o seu conteúdo encontra-se vinculado ao

que dispõem os planos diretores (RODRIGUES, 2004, p. 21). Embora essa noção seja apresentada pelo movimento social – quando menciona o artigo 39 do Estatuto da Cidade -, ele mesmo não realiza a vinculação entre o princípio e a disposição sobre o uso e ocupação do solo urbano, prevista pelo PDDUA.

Além da reivindicação por moradia, há no discurso do MLB uma reivindicação do direito à cidade, quando menciona que a ocupação se deu na região central porque a periferia não tem acesso a serviços básicos que proporcionem qualidade de vida.

Segundo Nana Sanches, uma das coordenadoras do MLB, a possibilidade de ocupar o local é estudada há cerca de 9 meses, quando começaram reuniões da entidade com famílias que precisavam de moradia. “A gente começou a estudar a cidade de Porto Alegre pensando tanto nessas regiões onde tinha mais déficit habitacional, os bairros onde tinha uma situação maior de áreas de risco, quanto os locais estratégicos para fazer essa ocupação”, diz Nana.

Nessas reuniões, foi identificado o prédio do governo, que estava desocupado desde que o Ministério Público, antigo inquilino, completou a migração para sua nova sede, em 2006, e constatado que era o ideal para a ocupação do MLB, a primeira do movimento no Estado. “A gente optou por fazer essa ocupação no Centro em função do debate sobre o direito da cidade. A periferia não conquistou o direito da cidade, não conquistou serviços básicos para ter uma qualidade de vida. Não conquistou acesso à educação, acesso à saúde”, afirma Nana. (GOMES, FOGLIATTO, 2015)

Note-se que o imóvel escolhido partiu de uma escolha estratégica, a partir de estudos de outros locais para fazer a primeira ocupação do MLB no Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, a opção de um imóvel no centro da cidade de Porto Alegre relacionou-se com o direito à cidade, cujas reivindicações comportam, neste caso, não só a luta por moradia, mas também a demanda pela construção de laços sociais na cidade. Conforme Tavolari (2016, p. 106), para as pessoas que não possuem endereço físico, revela-se muito difícil usufruir de serviços públicos ou conseguir um emprego, de modo que, com a “negação do direito à moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado”. Esse discurso demonstra que não é só uma dimensão individual que está em jogo, talvez pela simples demanda de “casas próprias”; aqui, há uma dimensão voltada ao próprio pertencimento à cidade - comumente negado a alguns.

Já no que tange ao discurso do Estado do Rio Grande do Sul, tampouco houve menção ao PDDUA, mas, como se verá na seção 3.2.3, seu discurso foi realizado em conformidade com o plano diretor, tendo em vista que o imóvel é protegido como imóvel de estruturação – característica mencionada pelo Estado.

No entanto, o Poder Público não contradiz a afirmação de que não há setores do governo estadual instalados no local. Para responder à alegação de abandono, feita pelo movimento

social, o Estado menciona que “foi abruptamente impedido pela ação invasora”, quando “estava viabilizando o aproveitamento do imóvel”. Para tanto, cita as regras de prevenção de incêndios, de modo que a ocupação efetiva demandaria tempo e observância de diversos requisitos e normas.

É incontroverso que o imóvel em pauta, situado na esquina da rua Gen. Andrade Neves com a rua Gen. Câmara, é de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul.

O mesmo demonstra a ficha cadastral do imóvel constante na cópia de Expediente Administrativo em anexo (DOC. 01).

Diversamente do que informado pelo MLB, o prédio estava afetado a uma destinação específica. Conforme demonstra o respectivo Expediente o Ministério Público tinha o imóvel afetado à sua utilização, tendo efetuado a devolução do mesmo. Houve a revogação da destinação e a sua disponibilização à Administração. Assim, houve solicitação de utilização do imóvel por parte do Gabinete do Governador do Estado. Após ciência e concordância da Secretaria da Modernização e Administração e Recursos Humanos foi efetuado o "Termo de Destinação do Imóvel nº 2816" (fls. 19 e 20 do Expediente em Anexo, DOC. 01).

O referido imóvel, portanto, era destinado para instalação da Sede Administrativa do titular do Governo do Estado.

O imóvel destarte, irá sediar setores da Casa Civil, Casa Militar e Secretaria de Comunicação. Portanto, abrigará setores de centro do poder e administração, com sua intrínseca relevância. [...]

É de notar que outro motivo ensejador da utilização do prédio ora ocupado é, justamente, a redução de custos de aluguéis, o que vem ao encontro da ampla reorganização administrativa, que se mostra necessária, há anos. A reestruturação do prédio para atividades ligadas ao serviço público representaria uma economia de aproximadamente 60 mil reais, ora despendidos com os aluguéis e encargos dos locais onde se instalam as unidades administrativas que estão sendo realocadas.

Ainda a propósito, cumpre lembrar as rigorosas regras quanto ao Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndios a que deverá ainda se submeter o imóvel, bem como a necessária averiguação das condições estruturais do prédio. Portanto, a ocupação efetiva com a transferência dos setores da Governadoria demanda tempo e observância de diversos requisitos e normas. Mas, conforme informado pela Subchefia Administrativa (DOC. 06) já se iniciaram levantamentos e orçamentos para a execução dos serviços necessários. [...] (Petição inicial, 2015)

Assim, com base numa condição futura, vinculada à execução de obras na edificação, e no título de propriedade, o Estado defende a reintegração de posse. Porém, de acordo com os documentos anexados pelo Estado, não se verifica comprovação de obras já iniciadas ou orçamentos já realizados. Nesse contexto, cabe salientar que o último uso efetivo dado ao imóvel foi finalizado por volta de 2006, quando o MPRS se deslocou para nova sede institucional. Conforme visto, o mandado de reintegração de posse foi cumprido em 14 jun. 2017, ocasião em que o Estado publicou uma nota reafirmando a destinação do imóvel:

Por medida judicial expedida pelo Poder Judiciário, foi executado, por um oficial de justiça, o cumprimento de ordem de reintegração de posse do imóvel do Estado, onde operava a antiga sede do Ministério Público Estadual. Prédio fica na esquina das ruas General Câmara e Andrade Neves, no Centro Histórico de Porto Alegre. Em

novembro de 2015, o prédio foi invadido pela ação do Lanceiros Negros, integrado pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

O local será reintegrado e ocupado pela Defesa Civil do Rio Grande do Sul e por setores da Casa Civil. Anteriormente, o prédio estava sendo recuperado já para esta finalidade. Foram feitas sucessivas mediações e esgotadas todas as alternativas de resolução consensual de conflito ao longo de um ano e meio, na presença de representantes do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), seja perante o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) ou no Centro de Conciliação e Mediação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/RS). (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017)

Portanto, desde junho de 2017, o Estado encontra-se em posse do imóvel, sendo que, até os dias de hoje, não foi realizada uma ocupação efetiva do local. Aqui, cabe o questionamento sobre quanto tempo uma propriedade urbana pode permanecer subutilizada ou não utilizada, a justificar a aplicação dos instrumentos previstos no artigo 182 da CF, criados, segundo Alfonsin (2005, p. 49), visando ao cumprimento da função social da propriedade. Resta, no entanto, um questionamento acerca da aplicabilidade desses instrumentos em relação às propriedades públicas.

3.2.2 A função social dos bens públicos

Em razão do imóvel ser um bem público, verificou-se discursos específicos associados à função social da propriedade pública. Enquanto o Estado constrói argumentos baseados na mera destinação do imóvel – e não no seu uso efetivo –, o MLB defende a criação de uma Casa de Acolhimento, sem especificar qual instrumento jurídico-urbanístico seria utilizado para viabilizar a proposta. Nesse cenário, não houve relação dos discursos com o regime urbanístico do bem público, previsto pelo PDDUA.

Considerando que a afetação de um bem público pode preceder do seu emprego efetivo (MARQUES NETO, 2009, p. 283), o Estado apresenta dois termos de destinação que não culminaram com a ocupação pelos órgãos estatais. De acordo com a Ficha Cadastral do Imóvel nº 2816 (Anexo A), a edificação foi afetada para a Secretaria da Cultura em 2009. Após, em 2012, houve destinação de uso do bem público para a governadoria do Estado (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 15). Em ambos os casos não houve instalação das sedes administrativas na edificação, estando desocupada desde 2006.

Com base nessas informações, confirmadas pelos atos administrativos de afetação do imóvel, o poder público constrói a narrativa de que a edificação vinha sendo preparada para a implementação dos órgãos estatais no local.

O prédio em questão constitui bem público de titularidade do Estado do Rio Grande do Sul, conforme ficha cadastral anexa constante em Expediente Administrativo (DOC. 02) [...]. Desnecessário mencionar que a ocupação se deu mediante arrombamento das portas e fechaduras que dão acesso ao prédio, fato que, por si só, já caracteriza dano ao patrimônio público estadual. [...]

Depois de incorporado aos bens do Estado, ao longo dos anos, vinha sendo afetado a diversos órgãos da Administração Pública, como o Ministério Público. Após, foi afetado à Secretaria da Cultura e, por fim, ao Gabinete do Governo. O objetivo é viabilizar a instalação de setores da Casa Civil da Casa Militar Secretaria de Comunicação, conforme antes referido. (Petição inicial, 2015)

Em relação ao movimento social, há, em um primeiro momento, a denúncia de que o Estado abandonou um bem público, em pleno centro de Porto Alegre, de modo que os ocupantes seriam responsáveis por dar uma função social ao prédio. Além do mais, o MLB questiona os documentos de mera tramitação interna do governo estadual, que não culminam com a sua efetiva utilização, tendo em vista que sequer houve comprovação de processo licitatório para contratar os serviços destinados às reformas da edificação.

[...] Sabemos que a moradia é um direito humano, garantido pela Constituição Federal e Estadual e essencial para uma vida digna.

Entre nós, temos pessoas que não tem onde morar, que não aguentam mais pagar aluguel ou moram de favor na casa de algum parente ou amigo. Apesar de estarmos nessa situação, trabalhamos a vida toda e decidimos criar nossos filhos de maneira digna, distante da violência e com uma educação de qualidade. [...] Reafirmamos, sempre vivemos do nosso trabalho, porém nessa sociedade, simplesmente trabalhar e ser honesto não é suficiente para ter uma moradia e por isso, nos sentimos orgulhosos em lutar para que nossos direitos sejam plenamente garantidos.

Também não somos baderneiros. Aliás, baderneiro tem sido o governo que abandona um imóvel público durante tantos anos no centro de Porto Alegre. Decidimos acabar com essa baderna e dar uma função social para esse prédio e durante essa semana foi exatamente isso o que fizemos. [...] (OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS, 2015b)

Note-se, ainda, que essa expulsão forçada das famílias se daria em um prédio que está há uma década sem utilização: embora a parte autora afirme que o edifício está sendo destinado a setores da administração, o que se tem de fato são tão somente documentos de tramitação interna do Governo do Estado acerca de qual órgão utilizará o prédio. A parte autora, embora argumente urgência na desocupação do imóvel, não apresenta qualquer indício de que já tenha dado início a qualquer procedimento licitatório destinado a contratar os serviços de reforma necessários. E, como os procedimentos licitatórios estão sujeitos aos prazos normais de tramitação de expedientes nos diversos órgãos públicos relevantes, além dos estipulados na Lei n° 8.666/193, estranha sobremaneira a alegação de urgência na desocupação do imóvel. (Agravo de instrumento, 2015)

Paralelamente, houve a elaboração, por parte do movimento social, em conjunto com o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU/RS) e representantes da sociedade civil, do Projeto de Casa de Acolhimento Lanceiros Negros, destinados a famílias em situação de vulnerabilidade social. A proposta, elaborada em 2016, consistia na constituição da Associação

Civil Lanceiros Negros. Dessa forma, o local seria transformado em uma casa de passagem para pessoas sem-teto, que seriam acolhidas de modo temporário no local.

[...] esta proposta é voltada para a constituição da Associação Civil Lanceiros Negros, com finalidade de habitação coletiva e não lucrativa. Os associados serão as famílias que residirão no espaço cedido pelo Estado do Rio Grande do Sul, o qual terá a oportunidade de ser pioneiro na relação com a sociedade civil e protagonista junto as famílias residentes, na realização de uma política pública e social que dê conta da necessidade imediata de moradia. Ademais, dará uma função admirável para um predial que se encontra em situação disfuncional no coração do Centro Histórico de Porto Alegre. [...]

No atual contexto de grave déficit habitacional vivido no país, não deve o Estado admitir a situação em que de prédios públicos estejam sem uso ou destinação por mais de uma década. Neste sentido, torna-se imprescindível que as ocupações de prédios públicos sem uso ou destinação sejam desencadeadoras de um processo de diálogo entre Estado e desabrigados. O qual deve necessariamente preceder qualquer medida reintegratória que implique desalojamento das famílias ocupantes, seja em decorrência do contexto de notória omissão do Estado em assegurar o acesso digno da população à moradia, seja em razão da necessária vinculação dos bens do Estado ao princípio da função social da propriedade urbana, art. 182, §2º da Constituição Federal. [...]

Ademais, a limitação do direito ao interesse público do Estado, encontra-se no fato de que todo e qualquer imóvel (público ou não) deve cumprir a sua função social, o que após aproximadamente uma década, só foi realizado com a Ocupação Lanceiros Negros para famílias em situação de vulnerabilidade. [...]

Para tornar a Casa de Acolhimento uma realidade, além de referência no que tange a inovação pública e política, o Estado do Rio Grande do Sul, através de contrato firmado com o MLB, cederá o predial onde a Ocupação Lanceiros Negros está situada, deixando a posse e administração do espaço para o movimento organizado. A proposta inicial do movimento é que o local seja cedido por 20 anos com possibilidade de renovação desse prazo. Assim, a propriedade permanece com o Estado, enquanto o Movimento em posse dará assistência e manutenção necessárias à Casa de Acolhimento.

Em caso de descumprimento do Estado com sua obrigação de garantir o direito à moradia digna para as 70 famílias hoje residentes na Ocupação, este projeto propõe a transferência do prédio mediante a desafetação do bem público e destinação do mesmo para o movimento, que garantirá à moradia coletiva das famílias. [...]

A casa de Acolhimento Lanceiros Negros funcionará como uma associação da sociedade civil, em conjunto com os diversos órgãos de Estado, a quem a Constituição atribui o dever de zelar e proteger famílias em situação de risco e abandono. Acolherá, mediante cadastramento e o estabelecimento de criteriosa avaliação, famílias que se encontrem sem teto, sob situação de precariedade econômica ou risco de segurança. Constituir-se-á a partir dos esforços da sociedade civil, por intermédio das organizações que adiram ao projeto, e das três esferas de poder de Estado. Buscaremos uma rede de apoio interministerial contanto com o apoio de profissionais que nos auxiliarão como: assistentes sociais, psicólogos (as), nutricionistas e pedagogos (as). Frisamos que já contamos com apoiadores (as) voluntários que querem participar de tal Projeto. (Anexo E)

Nesse sentido, o MLB propõe uma forma de aproveitamento do bem público, gerando a aplicação de um dos instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no ordenamento jurídico

brasileiro. Contudo, o movimento social não especifica qual seria a forma de cessão do bem a ser utilizada.

Considerando-se o caso hipotético da CUEM, não haveria aplicabilidade, tendo em vista o marco temporal, definido em 30 de junho de 2001 à época da ocupação. Além disso, há uma evidência de que a Casa de Acolhimento não teria uso exclusivamente residencial, com a implementação de serviços básicos para as famílias moradoras, a partir de profissionais especializados, tais como psicólogos, nutricionistas, pedagogos etc. Por fim, cabe mencionar que, como a posse do movimento social sempre teve oposição por parte do Estado, há inviabilidade na aplicação desse instituto jurídico-urbanístico.

No processo judicial, o discurso do MLB avança no sentido de exemplificar a CRDU como um dos instrumentos aplicáveis:

O ato de ocupação promovido por aquela coletividade de pessoas é em verdade um ato de iniciativa popular de propositura de um plano de destinação de uma função social ao imóvel ocioso do Estado, qual seja, convertê-lo casa de passagem para famílias em estado de vulnerabilidade habitacional, conforme o artigo 1º, parágrafo único e artigo 2º caput do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257 de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. De acordo com o parágrafo único do artigo 1º, o presente Estatuto tem como objetivo estabelecer "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".

A iniciativa popular é, portanto, legítima e, de acordo com o referido Estatuto, em seus artigos 2º, incisos II, XIV, 4º, alínea "f", "s", 39 e 43, inciso IV, no que tange à gestão democrática da cidade, dispondo sobre a participação direta, dos cidadãos de baixa renda e de condições gerais de vulnerabilidade frente a ausência de função social da propriedade. Trata-se de uma iniciativa da sociedade civil organizada, de convocação do Estado a suprir sua omissão quanto à destinação social de imóvel ocioso há uma década, vinculando-o às políticas públicas de enfrentamento do déficit habitacional. [...]

Nessas circunstâncias, o ato reintegratório postulado pelo Estado do Rio Grande do Sul exige a adoção de medidas em consonância com as diretrizes das políticas de habitação previstas no art. 2º do Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001). A 'destacar a implementação de prévia negociação em que seja levada em consideração a proposta de transformação do edifício ocupado, notoriamente ocioso, em casa de acolhimento para famílias sem moradia, ou, pelo menos, apresentada uma alternativa de habitação para as famílias a serem retiradas do imóvel. Medidas essas em direta consonância com a garantia de moradia; garantia de formulação de um plano de habitação mediante participação popular direta (no caso, os moradores da Ocupação Lanceiros. Negros) e, em última instância, garantia de efetiva regularização daquela ocupação (de modo a efetivar a própria função social de imóvel público notoriamente ocioso) ou realocação das famílias em habitações dignas.

Vale lembrar, ainda, que o Estatuto das Cidades assegura um amplo rol de instrumentos de regularização das ocupações urbanas, dentro de um paradigma de política urbana que prioriza a composição dos conflitos pelo meio menos agressivo dos direitos fundamentais e mais eficaz no propósito de universalização do acesso a moradia. A título exemplificativo, destaca-se a própria via da concessão de direito real de uso de imóveis públicos, que pode ser feita mediante contratação coletiva do Estado com os integrantes da ocupação (art. 4º, §2º). (Recurso especial em agravo de instrumento, 2016)

Cabe referir que a CDRU seria um instrumento aplicável à Ocupação Lanceiros Negros, mas consiste em mera faculdade do poder público de contratar, diferentemente do que ocorre na CUEM. Assim, a sua maior ou menor efetivação depende da vontade política voltada à desafetação das áreas ocupadas (SALLES, 2007, p. 187), o que não se verificou no presente caso, por parte do Estado.

Em suma, o movimento social, de um lado, possuía uma estratégia de ocupação, mas não especificou como se daria a permanência no local para fins de moradia, por meio da regularização da área. Por outro lado, o Estado tampouco apresentou estratégias de efetiva utilização do imóvel, limitando-se a mencionar a mera destinação e a necessidade de obras a serem realizadas na construção.

3.2.3 A proteção do patrimônio cultural

Como referido, um elemento constante no regime urbanístico do imóvel é a sua caracterização como patrimônio cultural, em razão da percepção de elementos particulares que lhe conferem valor significativo, tornando necessária a sua identificação, demarcação e proteção no tecido urbano. Logo, houve um tensionamento por parte do Estado de modo a justificar o pedido de reintegração de posse com base no dever de proteção do patrimônio histórico e cultural.

O prédio em questão [...] representa importante patrimônio histórico e cultural da sociedade gaúcha. [...]

Além de constituir bem público, o imóvel invadido é, também, importante referência histórica e cultural para a sociedade gaúcha.

A construção - que data do final do século XIX e originalmente abrigava a sede de uma companhia privada (<http://ronaldofotografia.blogspot.com.br/2017p3/esquina-com-andrade-neves.html>) – possui características arquitetônicas peculiares e de grande relevância para a formação da identidade histórica e do patrimônio cultural da cidade. [...]

De acordo com o informado pela Subchefia Administrativa, Assessoria de Arquitetura (DOC. 06) o imóvel em pauta é inventariado pela Equipe de Patrimônio Histórico e Cultural da Prefeitura de Porto Alegre e classificado como imóvel de estruturação, através da Lei Complementar nº 601/2008 que dispõe sobre o inventário do patrimônio cultural de Bens Imóveis do Município. Portanto, qualquer intervenção na edificação deve ser encaminhada para análise prévia e aprovação pelo órgão técnico competente do município.

Nesse aspecto, vale lembrar que a preservação do patrimônio histórico e cultural é de interesse de toda coletividade e é de competência comum do Estado, nos termos do art. 23, III e IV da Constituição da República: [...]

Logo, é dever constitucional do Poder Público promover a retomada do imóvel invadido, seja para recompor o bem jurídico violado (posse), seja para assegurar a

preservação do patrimônio histórico e cultural, sendo certo que a ocupação e circulação permanente de 100 (cem) famílias no local comprometerá severamente a conservação das estruturas arquitetônicas e dos referenciais históricos que marcam aquela edificação. (Petição inicial do Estado, 2015).

Desse modo, embora não faça referência ao Plano Diretor, o Estado menciona o regime urbanístico da propriedade, relativo à sua caracterização como edificação inventariada de estruturação. Nesse cenário, seu discurso vincula-se à proteção administrativa dada pelo Município, assinalando que toda intervenção na área deve ser encaminhada previamente ao órgão municipal competente. Entretanto, encontram-se ausentes, no seu discurso, características sobre o valor histórico, os valores arquitetônicos, de representatividade ou de referência constantes na edificação. De modo similar, o Estado, quando faz menção à história do imóvel, referencia um sítio eletrônico – já inexistente – desvinculado da Equipe de Patrimônio Histórico e Cultural da Prefeitura de Porto Alegre ou de outro órgão estatal responsável pela preservação do bem cultural.

Nesse sentido, cabe assinalar que, por mais que o inventário de edificações seja um instrumento jurídico amplo, principalmente no que diz respeito a seus efeitos jurídicos, há um certo consenso no seu papel de identificação e registro de bens culturais, com dados documentais e de campo sistematizados (COSTA, 2019, p. 77). No entanto, se essa sistematização existe a nível municipal, o Estado não mencionou essas informações nas peças judiciais ou nos documentos administrativos sobre o imóvel, anexados ao processo judicial de reintegração de posse. De modo exemplificativo, a Ficha Cadastral do Imóvel nº 2816 (Anexo A) não contém informações acerca do bem cultural, referentes a sua importância histórica, delimitação e estado de conservação.

Sendo assim, o Estado centra seu discurso no dever constitucional de preservação, previsto no artigo 23, incisos III e IV, notadamente em relação ao dever de impedir a evasão, a destruição e a descaracterização dos bens de valor histórico, artístico ou cultural (BRASIL, 1988). Assim, se constrói o discurso em cima da necessidade de assegurar a integridade física do patrimônio material (FONSECA, 2009, p. 63), bastante identificado com o instituto jurídico de tombamento: promover a retomada do imóvel ocupado para assegurar a preservação do patrimônio cultural. Isso porque, de acordo com o Estado, a utilização permanente do imóvel pelas famílias comprometeria a conservação das estruturas arquitetônicas e dos referenciais históricos, constantes na edificação.

Cabe mencionar, ainda, que o Estado não faz menção à demarcação de AEIC no local, limitando-se a fazer considerações sobre a relevância histórica e cultural da edificação em si, como imóvel de estruturação, inventariada pelo Município.

Já no que concerne ao discurso do movimento social, não se verifica qualquer menção ao caráter de patrimônio cultural da edificação – seja sobre a sua classificação como imóvel de estruturação, seja sobre sua inserção em AEIC. Desse modo, não há considerações sobre a estrutura arquitetônica, de caráter histórico, ou de sua proteção legal enquanto bem cultural. Neste ponto, o MLB centra seu discurso na ideia de que, pela primeira vez em anos, o prédio encontrava-se “íntegro” e “cuidado” pelas famílias ocupantes, contrapondo-se ao abandono pelo proprietário.

Frise-se que, em momento algum, conforme do Oficial, existiu qualquer empecilho ou obstrução do trabalho da Justiça, encontrando-se o prédio em epígrafe íntegro e cuidado pelas famílias ocupantes. [...]

Tal inspeção teria o condão de demonstrar cabalmente a V. Ex.a que o prédio está sendo cuidado pela primeira vez em anos, bem como as condições das pessoas que integram a Ocupação Lanceiros Negros. (Pedido de reconsideração do MLB, 2015)

Oficialmente, segundo a Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, desde 2012 o prédio foi cedido para a Defesa Civil e estaria sendo reformado pela Casa Civil para abrigar órgãos do governo que atualmente estão pagando aluguel em prédios privados.

Segundo Nana [coordenadora do MLB], porém, quando as famílias chegaram ao prédio, encontraram um grande depósito, com computadores, telefones, máquinas de escrever, papéis, livros e outros materiais e equipamentos abandonados. “Tudo com baratas e ratos”, diz. A partir de então, eles [ocupantes] começaram a fazer uma limpeza do espaço, o que acarretou, inclusive, no reaproveitamento de computadores antigos – muitos dos quais precisaram se valer de peças de outras máquinas abandonadas – para a biblioteca montada na ocupação. (GOMES, FOGLIATTO, 2015)

Apesar da ausência verificada –no discurso sobre a função social da propriedade, relativo à proteção do patrimônio cultural -, cabe mencionar uma narrativa mais ampla, apoiada na memória dos territórios negros antigamente localizados no centro da cidade de Porto Alegre. Nesse sentido, não há um discurso atrelado ao imóvel em específico, como se esse local contivesse em si um valor histórico a ser preservado ou lembrado; sugere, antes, uma reivindicação, feita pelo movimento social, em relação à região central como um espaço historicamente negado à população negra.

Mesmo com todo movimento de higienização e limpeza étnica da cidade, promovida pelos governos e os mega eventos, nós negros reivindicamos o nosso espaço, que inclusive foi também território de nossos antepassados, o centro de Porto Alegre.

Homenageamos neste dia simbólico os extraordinários Lanceiros Negros, escravos que lutavam por sua libertação e que foram cobardemente massacrados por um acordo entre o traidor Davi Canabarro e o sanguinário Duque de Caxias, ao final da Guerra dos Farrapos, em 1844. Reivindicamos a atualidade de sua luta e da luta de todo povo negro por uma vida digna, pelo acesso á cidade e contra todo racismo existente em nossa sociedade. (Panfleto MLB, 2015)

Dessa forma, de acordo com o movimento social, a ocupação revela-se como uma reivindicação de memória tanto do centro como um dos territórios negros de Porto Alegre, como da própria luta dos Lanceiros Negros, na Guerra dos Farrapos, situação que deu o nome à ocupação. Como se viu anteriormente, a própria definição do que é patrimônio cultural, em uma determinada sociedade, é objeto de disputas políticas, jurídicas, econômicas e sociais (SALAINI, GRAEFF, 2011, 173-174). De forma que, muitas vezes, a escolha pela proteção de aspectos arquitetônicos pode integrar marginalmente dados históricos e análises de sua relação com a cidade e a paisagem⁸ (FONSECA, 2003, p. 62). Especificamente no caso de Porto Alegre, Vieira (2017, p. 176) menciona que os territórios negros inicialmente localizavam-se na área Central, sendo paulatinamente deslocados para as bordas da cidade ao longo dos anos.

O movimento social, portanto, não se ateve ao discurso sobre a proteção do patrimônio cultural do imóvel, mas, sim, sobre uma reivindicação de caráter mais ampla relativa à identidade e à memória da presença do povo negro na região central de Porto Alegre.

⁸ Como exemplo, Fonseca (2003, p. 59-60) cita o caso da Praça XV, no Rio de Janeiro, tombada como patrimônio cultural, mas sem registros, atinentes aos órgãos de preservação, de que o local foi permeado por escravos, apesar de pesquisas históricas evidenciarem o contrário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma discussão sobre a problemática da função social da propriedade urbana - permeada pela construção da nova ordem jurídico-urbanística, pelos movimentos sociais de luta por moradia, pela insuficiência no tratamento dos bens públicos e pela previsão de proteção de bens culturais -, a presente pesquisa buscou responder como esse princípio constitucional apareceu nos discursos do Estado do Rio Grande do Sul e do MLB, no caso da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre.

Em relação à revisão bibliográfica, percebeu-se que há inúmeros estudos tratando da nova ordem jurídica-urbanística e da centralidade ocupada pela função social da propriedade nesse processo, referenciando a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. Por outro lado, foi identificada uma carência de estudos acerca do conteúdo desse princípio - remetido pelo texto constitucional aos planos diretores -, assim como da aplicação pelos municípios de instrumentos jurídico-urbanísticos que visam a sancionar a não edificação, a subutilização e a não utilização da propriedade urbana, especialmente de bens públicos.

Na pesquisa empírica, por meio do estudo do caso específico da Ocupação Lanceiros Negros, buscou-se responder como o princípio constitucional da função social da propriedade urbana é entendido na visão dos diferentes atores sociais. Espera-se, com isso, haver contribuído, ao menos em alguma medida, com o longo debate sobre função social da propriedade urbana.

Dessa forma, os resultados apresentados demonstram que os atores sociais não mencionaram expressamente as normas do PDDUA em nenhum momento – tanto o é que a primeira vez que a palavra “plano diretor” é mencionada no processo judicial consistiu na referência feita a dispositivo do Estatuto da Cidade. No entanto, essa lei federal apenas reproduz o texto constitucional quando afirma que a função social da propriedade é cumprida quando atende as exigências estabelecidas no plano diretor.

Mesmo assim, cabe reafirmar que houve uma compatibilização entre o discurso do Estado e o regime urbanístico do bem público, tendo em vista que a edificação se revela como um patrimônio histórico-cultural, na medida que é protegida pelo município como imóvel inventariado de estruturação. Conquanto não tenha mencionado expressamente o PDDUA, o discurso do governo estadual se harmoniza com ele, em alguma medida. No entanto, esse discurso não impede que o imóvel continue abandonado, tendo se completado cerca de quinze

anos desde a última ocupação efetiva pelo Estado. Além do mais, não se tem notícia, em se tratando de um imóvel público, de que a aplicação dos instrumentos constitucionais para o cumprimento da função social de propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, esteja sendo considerada.

Em relação ao movimento social, verificou-se a ausência do PDDUA em seu discurso sobre função social da propriedade urbana, sempre utilizado como mecanismo de censura aos prédios abandonados, aos vazios urbanos e à especulação imobiliária. Mais concretamente, o MLB propôs a criação de uma Casa de Acolhimento, que funcionaria como uma casa de passagem para pessoas sem-teto, a partir da cessão do imóvel pelo governo estadual. Conforme dito, esse ato do poder público é facultativo e, neste caso, o Estado do Rio Grande do Sul nem sequer discutiu a hipótese de sua efetivação.

Em suma, os discursos dos atores sociais se deram “para além do Plano Diretor”, tendo em vista que abarcaram uma variada gama de questões, dentre as quais é possível citar o direito à moradia, os vazios urbanos, a mera destinação à órgão da administração, o uso efetivo do imóvel, o abandono de um prédio público em pleno Centro Histórico. No entanto, vislumbrou-se, no discurso do Estado do Rio Grande do Sul, uma maior compatibilização com o Plano Diretor. Portanto, enquanto o ente público ancorou-se, em alguma medida, nas disposições do plano diretor, relativas à característica da edificação como imóvel inventariado de estruturação, o movimento social absteve-se de uma argumentação baseada no PDDUA.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. O capital misterioso: a teoria econômica da favela. Rio de Janeiro: Oipso, 2009.

ABREU, Regina; CHAGAS, Mário. Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa, Porto Alegre e o urbanizador social. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 7, n. 2, p. 47-59, 2005.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al (Org.). Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

BLIKSTAD, Karin Deleuse. Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil de 2002.

CAFRUNE, Marcelo. Direito à Moradia e a Copa do Mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas. Tese (doutorado) - Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

COELHO, Leticia Castilhos. Áreas Especiais de Interesse Cultural: instrumento do Plano Diretor para a preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre. Grupo de Pesquisa Identidade e Território, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

COSTA, Manuela Franco Lopes da. O Inventário do Patrimônio Cultural de Porto Alegre como Instrumento de Gestão da Conservação Urbana. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

DAROIT, Felipe. Movimento ocupa prédio onde funcionava hotel no Centro de Porto Alegre. Zero Hora, Porto Alegre, 2017. Disponível em <

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/07/movimento-ocupa-predio-onde-funcionava-hotel-no-centro-de-porto-alegre-9832448.html>> Acesso em 12 mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. Salvador, Revista Eletrônica de Direito do Estado, v. 6, p. 1-13, 2006.

FARINA, Jocimar. Prefeitura autoriza EGR a iniciar obras de recuperação em prédio que foi ocupado pelo Lanceiros Negros. Zero Hora, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/09/prefeitura-autoriza-egr-a-iniciar-obras-de-recuperacao-em-predio-que-foi-ocupado-pelo-lanceiros-negros-cjmj7h7fz06d701px8jp0j1h3.html>> Acesso em 17 mar. 2021.

FARINA, Jocimar. EGR desiste de prédio onde estavam Lanceiros Negros e contará dias da extinção em novo endereço. Zero Hora, 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/jocimar-farina/noticia/2019/05/egr-desiste-de-predio-onde-estavam-lanceiros-negros-e-contara-dias-da-extincao-em-novo-endereco-cjvxrydi306d901pe4p424fsu.html>>. Acesso em 5 mai. 2021.

FERNANDES, Edésio. A Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al (Org.). Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. p. 35-67.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al (Org.). Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b. p. 18-33.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. Revista UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, 2013.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. IN: ABREU, Regina et al. (Orgs.). Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia. 1ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e educação. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOLDENBERG, Felipe. Famílias da Ocupação Lanceiros Negros sofrem com precariedade no Centro Vida. Portal Humanista, UFRGS, Porto Alegre, 2017. Disponível em

<<https://www.ufrgs.br/humanista/2017/10/20/familias-da-ocupacao-lanceiros-negros-sofrem-com-precariedade-no-centro-vida/>> Acesso em 30 mar. 2021.

GOMES, Luís Eduardo; FOGLIATTO, Débora. Por direito à moradia, 98 famílias ocupam prédio público abandonado no Centro da Capital. Sul21. Porto Alegre, 2015. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/cidades/2015/11/por-direito-a-moradia-98-familias-ocupam-predio-publico-abandonado-no-centro-da-capital/>> Acesso em 12 mar. 2021.

GOMES, Luís Eduardo. Moradores da Lanceiros Negros prometem resistir ‘até a morte’ contra reintegração de posse. Sul21, Porto Alegre, 2016a. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/cidades/2016/04/moradores-da-lanceiros-negros-prometem-resistir-ate-a-morte-contra-reintegracao-de-posse/>> Acesso em 21 mar. 2021.

GOMES, Luís Eduardo. Decisão judicial suspende reintegração de posse da ocupação Lanceiros Negros. Sul21, Porto Alegre, 2016b. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2016/05/decisao-judicial-suspende-reintegracao-de-posse-da-ocupacao-lanceiros-negros/>> Acesso em 15 mar. 2021.

GOMES, Luís Eduardo. ‘Me atropelaram, me arrastaram, cassetete na cabeça’, deputado narra violência da BM em desocupação da Lanceiros. Sul21, Porto Alegre, 2017a. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2017/06/me-atropelaram-me-arrastaram-cassetete-na-cabeca-deputado-narra-violencia-da-bm-em-desocupacao-da-lanceiros/>> Acesso em 30 mar. 2021.

GOMES, Luís Eduardo. Seis meses depois, governo entrega móveis e pertences para famílias da Lanceiros. Sul 21, Porto Alegre, 2017b. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2017/12/seis-meses-depois-governo-entrega-moveis-e-pertences-para-familias-da-lanceiros/>> Acesso em 5 mar. 2021.

GOMES, Luís Eduardo. Apenas cinco famílias da Lanceiros Negros conseguiram receber aluguel social. Sul21, Porto Alegre, 2018. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/cidades/2018/05/apenas-cinco-familias-da-lanceiros-negros-conseguiram-receber-aluguel-social/>> Acesso em 16 mar. 2021.

GOULART, Cristiano. Após 3 meses, famílias da Lanceiros Negros são obrigadas a deixar Centro Vida. Sul 21, Porto Alegre, 2017. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/cidades/2017/12/apos-3-meses-familias-da-lanceiros-negros-sao-obrigadas-deixar-centro-vida/>> Acesso em 30 mar. 2021.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Justiça executa reintegração de posse de imóvel do Estado. 2017. Disponível em <<https://www.facebook.com/GovernoDoRS/posts/1813278515365967>> Acesso em 30 mar. 2021.

HÜBLER, Jessica. Reintegração de posse da Ocupação Lanceiros Negros completa um ano. Correio do Povo, Porto Alegre, 2018. Disponível em <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/reintegra%C3%A7%C3%A3o-de-posse-da-ocupa%C3%A7%C3%A3o-lanceiros-negros-completa-um-ano-1.264802>> Acesso em 13 mar. 2021.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. 2ª ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Os sambas, as rodas, os bumbas, os meus e os bois: princípios, ações e resultados da política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial no Brasil. 2ª ed. Brasília: Ministério da Cultura, 2010.

IRION, Adriana. Famílias ocupam prédio no Centro pedindo habitação. Zero Hora, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/11/familias-ocupam-predio-no-centro-pedindo-habitacao-4903121.html>> Acesso em 12 março 2021.

KERVALT, Marcelo. Grupo de famílias que ocupa prédio no centro da Capital promete resistir à reintegração de posse. Zero Hora. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/05/grupo-de-familias-que-ocupa-predio-no-centro-da-capital-promete-resistir-a-reintegracao-de-posse-5808618.html>> Acesso em 13 mar. 2021.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. As funções sociais da propriedade urbana. Jornal da Universidade (UFRGS), Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_205_setembro_2017_issuur>. Acesso em 5 mai. 2021.

KOWARICK, Lúcio. Viver em Risco. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LELIS, Natália. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (online), Recife, v. 18, n. 3, p. 428-444, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p428>>

LUCCHESI, Alexandre. Biblioteca Pública do Estado completa 150 anos com fama de mal-assombrada e precisando de reformas. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/livros/noticia/2021/04/biblioteca-publica-do-estado-completa-150-anos-com-fama-de-mal-assombrada-e-precisando-de-reformas-ckngn7zgu00bp0198q2tu8qew.html>> Acesso em 5 mai. 2021.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, nº 48, 2003, pp. 151-167. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>>

MARICATO, Ermínia Brasil, Cidades. Alternativas para a crise urbana. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARINS, Paulo César Garcez. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 9-28, 2016. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21862016000100002>>

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARX, Vanessa; ARAÚJO, Gabrielle. Democratização do Espaço Público, Ativismo Urbano e Ocupações na Cidade. In: PARTICIPAÇÃO, CONFLITOS E INTERVENÇÕES URBANAS: CONTRIBUIÇÕES AO HABITAT III. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2016. p. 199–231. E-book.

MATOS, Eduardo. BM cumpre reintegração de posse em prédio que abriga a Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre. Zero Hora. Porto Alegre, 2017. Disponível em < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/06/bm-cumprereintegracao-de-posse-em-predio-que-abriga-a-ocupacao-lanceiros-negros-em-porto-alegre-9816507.html>> Acesso em 13 mar. 2021.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2006a). Ordem de Serviço 04, de 19 jun. 2006. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/legislacao/ordens-de-servico/2966/>> Acesso em 23 mar. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2006b). Ordem de Serviço 09, de 31 jul. 2006. Disponível em: < <https://www.mprs.mp.br/legislacao/ordens-de-servico/3080/>> Acesso em 23 mar. 2021.

MORETTI, Julia Azevedo. Estatuto da Cidade e preservação do meio ambiente urbano. Cadernos Metrôpole, São Paulo, n. 16, p. 109-120, 2006.

NATUSCH, Igor. Operação policial encerra Ocupação Lanceiros Negros. Jornal do Comércio. Porto Alegre, 2017. Disponível em < https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/06/geral/568503-operacao-policial-encerra-ocupacao-lanceiros-negros.html> Acesso em 11 mar. 2021.

OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS. Ocupação Lanceiros Negros lança primeiro comunicado. A Verdade. Porto Alegre, 2015a. Disponível em: < <https://averdade.org.br/2015/11/ocupacao-lanceiros-negros-lanca-primeiro-comunicado-2/>> Acesso em 13 mar. 2021.

OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS. Comunicado Nº 2 da Ocupação Lanceiros Negros. A Verdade. Porto Alegre, 2015b. Disponível em: < https://averdade.org.br/2015/12/comunicado-no-2-da-ocupacao-lanceiros-negros/?fbclid=IwAR0O2axKZlmKWUOwXgIOzB-AYAaZaoMZ5toG5Ad_8L0xtnN87VaEcOBRPVM> Acesso em 13 mar. 2021.

OLIVEIRA, Fabricio Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. IN: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. et al. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 434, de 1º de dezembro de 1999 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 601, de 23 de outubro de 2008.

PROGRAMA MONUMENTA. Programa Monumenta: Porto Alegre. Brasília: Iphan/Programa Monumenta, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Poder Executivo, Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, Patrimônio, ano 67, n. 185, p. 39, 25 set. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Poder Executivo, Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, Patrimônio, ano 70, n. 222, p. 46, 20 nov. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Poder Executivo, Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, Patrimônio, ano 70, n. 240, p. 15, 14 dez. 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole, n. 12, p. 9–25, 2004.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Org.). Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-9.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.11, n° 2, 2009, p. 31-50. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>>

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALAINI, Cristian Jobi; GRAEFF, Lucas. A respeito da materialidade do patrimônio imaterial: o caso do INRC Porongos. Horizontes antropológicos, Porto Alegre, v. 17, n. 36, p. 171-195, 2011.

SALLES, Venicio Antonio de Paula. Regularização fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: ROLNIK, Raquel *et al* (Org.). Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 130-189.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. História, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008.

SANTOS, Renato Abramowicz. Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia. *Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 783-805, 2019. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4605>>

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. Cadernos Pólis 4. São Paulo, Pólis, 2001.

SUL21. Lanceiros Negros convoca vigília contra reintegração. Brigada confirma operação. Porto Alegre, 2016a. Disponível em: < <https://www.sul21.com.br/cidades/2016/05/lanceiros-negros-convoca-vigilia-contra-reintegracao-brigada-confirma-operacao/>> Acesso em 21 mar. 2021.

SUL21. Audiência de conciliação entre Estado e Lanceiros Negros não tem avanços. Sul 21. Porto Alegre, 2016b. Disponível em: < <https://www.sul21.com.br/cidades/2016/06/audiencia-de-conciliacao-entre-estado-e-lanceiros-negros-nao-tem-avancos/>>. Acesso em 21 mar. 2021.

SUL21. Acordo garante saída pacífica dos moradores da Ocupação Lanceiros Negros. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/cidades/2017/08/acordo-garante-saida-pacifica-dos-moradores-da-ocupacao-lanceiros-negros/>>. Acesso em 1 mai. 2021.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 85–102, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245804>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 104, p. 93-109, 2016.

TRUSIANI, Elio. *Patrimônio Cultural: transformação e conservação nas políticas públicas de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

VIEIRA, Daniele Machado. *Territórios negros em Porto Alegre/RS (1800 – 1970): Geografia histórica da presença negra no espaço urbano*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

ANEXOS

Anexo A - Ficha Cadastral do Imóvel nº 2816

(e-STJ Fl.97)

97



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
E DOS RECURSOS HUMANOS

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO ESTADO

FICHA CADASTRAL DO IMÓVEL - Nº 2816

IDENTIFICAÇÃO

Número do Cadastro : 2816
Classificação : PROPRIO
Tipo de Imóvel : TERRENO URBANO
Descrição : Tramita de Destinação de Uso exp.000009-11.00/09-7

Situação de Localização	: LOCALIZADO	Situação de Regularização	: TOMBADO
Situação de Ocupação	: OCUPADO	Índice de Ocupação (%)	: 100,000000
Lei Autorizativa de Alienação	: 0	Data Lei Autorizativa Alienação	:
Número do Processo SPI	:	Tombado Patr. Histórico	: Não
Motivo da Baixa	:	Data da Baixa	:
Data comunicação baixa RF	:		
Nº ofício comunicação baixa RF	: 0		
Formações Adicionais Baixa	:		
Uso Irregular	: Não	NIRF	:
Exercício último recibo ITR	: 0	Número do último recibo ITR	:
Código Imóvel Incra	:		
Data descaracterização rural	:		
Número doc descaracterização rural	: 0		
Número Inscrição Municipal	:	RIP da União	:

ENDEREÇO

Unidade da Federação : RS
Município : PORTO ALEGRE
Bairro/Distrito : CENTRO
Logradouro : RUA - CAMARA, GEN, 352
Complemento : Esq. R.Gen Andrade N
CEP :
Informações Adicionais : Rua General Câmara, 352, 364, 368 e 370 e também faz frente para Rua General Andrade Neves, 9 e 19.

TERRENO

Área (m2)	: 432,0000	Frente (m)	: 19,44
Área Ideal (m2)	: 0,000000	Profundidade Equivalente (m)	: 22,2222
Área Disponível (m2)	: 0,0000		

PROPRIEDADE

Tipo de Documento	: MATRICULA		
Número do Documento	: 93934		
Livro	: 2RG	Folha	: 1
Cartório	: RI DA 1ª ZONA		
Município do Cartório	: PORTO ALEGRE		
Data do Registro	: 24/10/1973	Forma de Incorporação	: ADJUDICACAO
Valor de Incorporação	: 1,00		
Proprietário	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL		
Data registro patrimônio União	:	Certidão autorizativa transf	:

EDIFICAÇÕES

Espécie de Edificação	Área Útil (m2)	Área Total (m2)	Dt Averbação	Nro Pavimentos	Nro Dependências	Área Disponível (m2)
CARGA	0,00	1.530,00	08/03/1967	4	0	0,00

25/09/2012

1

(e-STJ Fl.98)

95



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
E DOS RECURSOS HUMANOS



DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO ESTADO
FICHA CADASTRAL DO IMÓVEL - Nº 2816

DOCUMENTOS ANEXOS

Nome Documento	Tipo Documento
Fotos Ficha 2816.pdf	FOTO
Ficha de Atualização Cadastral nº 67-12.pdf	FICHA DE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL
Instrumento sobre uso por terceiros.PDF	INSTRUMENTO DE ACORDO
escritura.pdf	ESCRITURA PÚBLICA/CONTRATO PARTICULAR
registro de imoveis.pdf	MATRÍCULA/REGISTRO TRANSCRIÇÃO

HISTÓRICO DE SOLICITAÇÕES

Número Solicitação	Tipo Solicitação	Situação Solicitação	Situação Destinação
170	DESTINACAO	AUTORIZADA E AGUARDANDO ASSINATURA PELO DESTINADOR	ATIVA

DESTINAÇÃO DO IMÓVEL

Número Solicitação	: 170
Exercício	: 2009
Órgão	: SECRETARIA DA CULTURA
Unidade Orçamentária	:
Unidade Executora	:
Usuário Vinculado	:
Usuário	: BIBLIOTECA PUBLICA DO ESTADO E INSTITUTO DO LIVRO
Área Destinada Terreno (m2):	432.0000
Tipo Ocupação	: SEDE ADMINISTRATIVA
Data Início	: 08/07/2009
Nro Processo Administrativo	: 000009-1100/09-7
Data Pub. Diário Oficial	: 25/09/2009
Informações Adicionais	:
IDT da Escola	: 0
Situação Destinação	: PENDENTE DE ASSINATURA PELO DESTINADOR

EDIFICAÇÕES DESTINADAS

Espécie Edificação	Área Dest. Edificação (m2)	Área Edificação (m2)	Área Disponível (m2)	Data Inicial
CARGA	1.530,00	1.530,00	0,00	08/07/2009

Anexo B - Informações da Assessoria da Arquitetura da Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

(e-STJ Fl.100)

97

Fl. 64



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CASA CIVIL
SUBCHEFIA ADMINISTRATIVA
Assessoria de Arquitetura

Porto Alegre, 9 de dezembro de 2014

De: Assessoria de Arquitetura da Casa Civil

Para: Subchefia Administrativa da Casa Civil

Ref: Expediente: 0004037-24.00/14-0

Prezada Subchefe,

Atendendo a sua solicitação, vimos informar que o Expediente Nº 10177-08.01/12-3 trata da contratação de laudo estrutural do prédio sito à rua General Câmara, nº352, a fim de que sejam verificadas as condições estruturais do mesmo, visando a sua posterior ocupação pela Governadoria. Este expediente está tramitando na SOP e está desde julho/2013 na Divisão de Orçamentos daquela Secretaria. Reiteradas vezes esta Assessoria solicitou celeridade à SOP para atender esta demanda. Esta edificação foi destinada ao Gabinete do Governador para instalar as diversas equipes que atualmente desempenham suas atividades no Palácio Piratini, bem como outras pertencentes à Governadoria que estão instaladas em edificações locadas e, por sua vinculação ao Gabinete do Governador devem estar próximas ao Palácio Piratini. A necessidade de remoção de equipes instaladas nas dependências do Palácio deve-se ao fato desta edificação-monumento, tombada em nível federal e estadual, não comportar eficientemente postos de trabalho necessários ao atendimento das demandas oriundas do Gabinete do Governador. As redes de infraestrutura e as tecnológicas necessárias, bem como a climatização, não são passíveis de atendimento nesse bem tombado.

Esta Assessoria já elaborou estudo de ocupação para esta edificação na qual poderiam ser instaladas as seguintes equipes que estão em prédios locados: Gabinete do Vice-Governador; Secretaria da Comunicação; Ouvidoria Geral do Gabinete do Governador; RS+Igua; Gabinete da Primeira Dama ou Comissão Estadual da Verdade. Também poderiam ser instaladas algumas equipes que desempenham

(e-STJ Fl.164)

98

Fl. 65

suas atividades no Palácio, como: Secretaria Geral de Governo; Gabinete dos Prefeitos e funções administrativas vinculadas ao Gabinete da Casa Civil.

A partir da contratação desse laudo estrutural, será elaborado e contratado projeto de reforma integral deste prédio.

Esta edificação é altamente necessária para continuação do projeto gradual de desocupação do Palácio Piratini do Gabinete do Governador, que está em implantação e com isso, salvaguardar a integridade deste importante patrimônio histórico, bem como proporcionar melhores condições de trabalho às equipes instaladas no Palácio e também para desonerar o governo estadual do pagamento de várias locações.

Atenciosamente,

Maria Clara Coelho Bassin
Arquiteta Coordenadora

Anexo C – Manifestação de interesse da Secretaria de Cultura em usar o imóvel.

(e-STJ Fl.65)
 Gab. - SARH
 Fl. 28 Rub. 9.
 62



Of.272/15-GAB-SEDAC/SMARH

Porto Alegre, 05 de outubro de 2015

Exmo.Sr.
 Eduardo Oliveira
 Secretário de Estado de Modernização
 Administrativa e dos Recursos Humanos
 CAFF- 2º andar

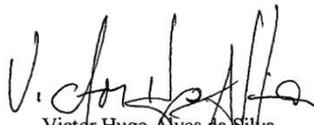
**Assunto: PRÉDIO DA RUA GENERAL CÂMARA 352 –
 PROCESSO 8542-2400/12-1**

Prezado Secretário,

Ao cumprimentá-lo, manifestamos o interesse da Secretaria de Estado da Cultura em ocupar o prédio situado na Rua General Câmara 352. O espaço físico deste imóvel é de suma importância para as necessidades de acomodação das instituições da Sedac.

Nosso objetivo é acomodar, no referido prédio, três instituições (Museu de Arte Contemporânea RS, Instituto Estadual de Artes Visuais e Centro de Desenvolvimento da Expressão) que atualmente estão, de forma precária, instaladas na Casa de Cultura Mario Quintana. Além disso, a presença destas instituições na CCMQ causa um atraso no cronograma de trabalho do projeto de restauro interno da Casa de Cultura. Informamos ainda, que estas três instituições possuem Associação de Amigos que irão buscar suporte financeiro para as reformas que se fizerem necessárias no prédio da Rua General Câmara.

Atenciosamente,


 Victor Hugo Alves da Silva
 Secretário de Estado da Cultura

Anexo D – Resposta do Secretário Chefe da Casa Civil ao Secretário de Estado da Cultural.

(e-STJ Fl.68)

65

Estado do Rio Grande do Sul
Casa Civil

3/R

Expediente nº 8542-2400/12-1

Informo que o prédio solicitado tem previsão de utilização pela Casa Civil, Casa Militar e Secretaria de Comunicação. Saliento ainda que há planejamento para reforma do prédio e posterior ocupação total.

Ademais, cabe justificar que esta ocupação visa à redução dos custos de alugueis pagos pela Governadoria do Estado.

À Secretaria da Modernização e dos Recursos Humanos, para providências que entender cabíveis.

Em 15 de outubro de 2015.



MÁRCIO BIOLCHI,
Secretário Chefe da Casa Civil.

Anexo E – Projeto de Casa de Acolhimento, realizada pelos MLB, conjuntamente com FERU/RS e representantes da sociedade civil.



**PROJETO DE INTERESSE PÚBLICO E
SOCIAL: CASA DE ACOLHIMENTO
“LANCEIROS NEGROS” PARA
FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE
VULNERABILIDADE**

Proposta inicial: junho de 2016

“A questão da habitação não é caso de polícia! A questão da habitação é estrutural. Falta de moradia é falta de política pública que realmente vise acabar com o déficit habitacional!” Nana Sanches, integrante da Ocupação Lanceiros Negros

Introdução

No intuito de atender inúmeras famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social da cidade de Porto Alegre, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), conjuntamente com representantes da sociedade civil, intelectuais da área de geografia urbana e urbanismo e com o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU-RS) elaboraram o projeto de “Casa de Acolhimento Lanceiros Negros” que segue descrito abaixo.

A complexa formação urbana de Porto Alegre engloba inúmeras comunidades carentes, das quais grande parte não possui infraestrutura básica e estão sob constante risco de deslizamentos de terras e enchentes, agravadas principalmente por eventos climáticos. Na mesma linha, notou-se um aumento das disputas dos territórios urbanos pelo tráfico, sem que o Estado do Rio Grande do Sul tenha buscado atuar de forma a reduzir tais impactos negativos, assim, percebeu-se como consequência desses fatores a perda de pertences e até mesmo das próprias casas, e, em muitos casos, a necessidade de abandono do local de moradia.

A partir dessa constatação, o MLB notou a inexistência de um local adequado de acolhimento ou mesmo de casas de passagem voltadas para famílias em situação de vulnerabilidade cidade de Porto Alegre. E é neste sentido que busca-se transformar a Ocupação Lanceiros Negros, localizada na Rua Andrade Neves, número 352, em uma casa de acolhimento voltada para famílias que já se encontram cadastradas em políticas públicas para acesso à moradia digna, mas que, no entanto, ainda não foram contempladas por tais projetos, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida.

Considerando este cenário, busca-se uma solução alternativa que proporcione dignidade para aqueles (as), que necessitam um local salubre e organizado para habitar até que sejam incluídos(as) nas políticas públicas de moradia já existentes. Para tanto, este local deve oferecer condições de habitação digna e oportunidades de geração de renda, condições estas presentes na essência da Ocupação Lanceiros Negros.

O principal objetivo deste projeto é tornar a Ocupação Lanceiros Negros, com apoio dos entes federativos responsáveis pelas políticas públicas de moradia, uma casa de acolhimento para famílias em situação de vulnerabilidade social.

Assim, esse projeto se justifica pela ausência de políticas públicas que deem conta da falta de moradia de caráter transitório para famílias em situação de vulnerabilidade social, visto que todos os projetos ofertados pelos entes federados não atendem à necessidade de famílias que precisem de um local de acolhimento imediato e, assim, possam ter uma opção que não seja a rua. Como consequência, a Casa de Acolhimento Lanceiros Negros vai evitar o crescimento do número de famílias que, devido a infortúnios diversos, ficam em situação de

rua ou engrossam as comunidades extremamente carentes que existem em nossa cidade e sobrevivem sem que suas necessidades básicas sejam satisfeitas.

Com isso, na ausência de uma política estatal, a sociedade civil organizada através do MLB e da Ocupação Lanceiros Negros, está atendendo de pronto essa necessidade e busca tornar essa proposta permanente, com a participação do Governo Federal, Estadual e Municipal através das estruturas de assistência social das três esferas estatais, assim como de entidades da sociedade civil solidárias ao projeto.

Por fim, esta proposta é voltada para a constituição da Associação Civil Lanceiros Negros, com finalidade de habitação coletiva e não lucrativa. Os associados serão as famílias que residirão no espaço cedido pelo Estado do Rio Grande do Sul, o qual terá a oportunidade de ser pioneiro na relação com a sociedade civil e protagonista junto as famílias residentes, na realização de uma política pública e social que dê conta da necessidade imediata de moradia. Ademais, dará uma função admirável para um predial que se encontra em situação disfuncional no coração do Centro Histórico de Porto Alegre.

1. Responsabilidade pública com a questão da habitação social

As famílias que integram a Ocupação Lanceiros Negros buscam, através do direito disposto no texto constitucional, no Estatuto das Cidades, tratados e convenções internacionais, a concretização do direito fundamental à moradia digna, saúde, educação e o princípio do não retrocesso social. O art. 6º da Constituição Federal, que elenca no rol dos chamados direito fundamentais sociais o direito à moradia:

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

No atual contexto de grave déficit habitacional vivido no país, não deve o Estado admitir a situação em que de prédios públicos estejam sem uso ou destinação por mais de uma década. Neste sentido, torna-se imprescindível que as ocupações de prédios públicos sem uso ou destinação sejam desencadeadoras de um processo de diálogo entre Estado e desabrigados. O qual deve necessariamente preceder qualquer medida reintegratória que implique desalojamento das famílias ocupantes, seja em decorrência do contexto de notória omissão do Estado em assegurar o acesso digno da população à moradia, seja em razão da necessária vinculação dos bens do Estado ao princípio da função social da propriedade urbana, art. 182, §2º da Constituição Federal.

A constitucionalização do direito à moradia se deu por força da Emenda Constitucional n. 26/2000, com o propósito específico de incorporar à Constituição Federal o compromisso social firmado pelo Brasil perante a comunidade internacional – em especial nas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I e II), que culminaram, respectivamente, nas Declarações de Vancouver e de Istambul.

Assim, no sentido de enfrentar o grave problema do déficit habitacional que no âmbito dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, ganha contornos dramáticos, a chamada Agenda Habitat foi um dos principais fundamentos para a incorporação do direito à moradia no art. 6º da Constituição Federal. Nesse sentido, bem se depreende do Parecer emitido pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição que culminou na Emenda Constitucional n. 26/2000:

A Agenda Habitat coloca, como princípios e objetivos essenciais, a moradia adequada para todos, como um direito que deve ser progressivamente assegurado, e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Afirma que, desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia adequada tem sido reconhecido como um importante elemento do direito a um padrão de vida adequado. Os governos signatários reconhecem a sua responsabilidade no setor habitacional e a sua obrigação de proporcionar à população o suporte necessário para conseguir moradia, bem como de proteger e melhorar as condições habitacionais. A provisão de moradia adequada, segundo o documento, exige medidas não apenas dos governos, mas também da comunidade internacional e de todos os setores da sociedade, como o setor privado, as organizações não-governamentais e as autoridades locais. O documento entende moradia adequada, vale notar, em um sentido amplo, englobando não apenas a habitação em si, mas também a infra-estrutura e o acesso aos serviços públicos essenciais¹.

A incorporação do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais encontra amparo, ainda, nos seguintes pactos internacionais:

1) Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“Artigo XXV: 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”

2) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Artigo 11.º:1 - Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida. Os Estados-Signatários tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse feito, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.

O direito fundamental à habitação está assegurado também na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial e na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, respectivamente citados:

¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Autos digitalizados da **Proposta de Emenda Constitucional n. 601, de 1998 (do Senado Federal), PEC 28/96-SF**. Fonte: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B3C9465351BA3341A1539829F8CA325E.proposicoesWeb1?codtor=1234598&filename=Dossic+-PEC+601/1998. Pág-PDF n. 26. Acessado em 09-05-2016.

Artigo V. De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, Os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: e) direitos econômicos, sociais culturais, principalmente: *iii*) direito à habitação”

Artigo 14, 2, *h*. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as assegurar-lhes-ão o direito a gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

Neste sentido, a reintegração de posse sem a prévia abertura de diálogo ou medida de realocação das famílias, todas elas em situação de vulnerabilidade, implica em uma dura inversão de valores. Pois, trata como mero esbulho possessório aquilo que, em verdade, é um ato reivindicatório provocado por um conjunto de cidadãos desassistidos do direito à moradia frente a um Estado omissivo no cumprimento das suas políticas públicas habitacionais.

A luta pela expansão/aprofundamento das políticas públicas de habitação popular é um fato concreto do Brasil pós redemocratização. Conforme levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas, em pesquisa noticiada pelo Jornal Valor Econômico em 13-10-2014², o déficit habitacional no Brasil era estimado em cinco milhões e duzentos mil lares no ano de 2012. Sendo que, nessas consideram-se as famílias que moram em condições precárias, como vilas e favelas, e até aquelas que dividem o imóvel com outros parentes ou consomem grande parte da renda mensal com o pagamento de aluguel³, devido à insuficiência financeira para aquisição ou financiamento de um bem imóvel. Até o ano 2024, diz a reportagem, o déficit habitacional terá crescido para o patamar de vinte milhões de famílias em estado de necessidade. Uma verdadeira catástrofe social.

Estudo permanente desenvolvido desde 1995 pela Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, intitulado Déficit Habitacional no Brasil, conceitua e especifica da seguinte forma os componentes do suporte fático configurador do chamado déficit habitacional⁴:

² Fonte:

<http://www.valor.com.br/brasil/3733244/fgv-brasil-precisa-de-r-76-bi-ao-ano-para-zerar-deficit-habitacional>. Acessado em 09-05-2016.

³Conforme estudo divulgado pela Fundação João Pinheiro, o ônus excessivo com aluguel urbano é elemento contribuinte do déficit habitacional: “*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*” (**Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares**. Elaboração: Raquel de Mattos Viana e Maria Aparecida Sales Souza Santos. Coordenação técnica: Raquel de Mattos Viana. Belo Horizonte, 2015. P. 5. Fonte: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>. Pág-pdf n. 5. Acessado em 09-05-2016).

⁴ **Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares**. Elaboração: Raquel de Mattos Viana e Maria Aparecida Sales Souza Santos. Coordenação técnica: Raquel de Mattos Viana. Belo Horizonte, 2015. P. 5. Fonte: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>. Pág-pdf n. 6. Acessado em 09-05-2016.

Quadro 1: Metodologia de cálculo do déficit habitacional – Brasil – 2013

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Déficit habitacional	(1) Habitações precárias
	(1.1) Domicílios rústicos
	(1.2) Domicílios improvisados
	(2) Coabitação familiar
	(2.1) Cômodos alugados, cedidos e próprios
(2.2) Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo	
	(3) Ônus excessivo com aluguel urbano
	(4) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI).

No caso em exame, a Ocupação Lanceiros Negros é integrada por aproximadamente 70 famílias, entre crianças, idosos, portadores de deficiência, indígenas e estudantes estrangeiros, todos identificados pela situação comum de carência de acesso a uma habitação digna, unificados no Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Seu ato de ocupação teve como propósito público a convocação do Estado, através da mediação e diálogo, para transformar aquele edifício até então fechado e sem destinação em uma casa de acolhimento voltada para famílias em situação de vulnerabilidade habitacional, até que sejam efetivadas as políticas públicas de habitação. Nesse contexto, a ocupação compreendeu ato de iniciativa popular para investir uma função social ao bem público ocioso e, em última instância, garantir a eficácia dos direitos fundamentais dos residentes.

Ademais, a limitação do direito ao interesse público do Estado, encontra-se no fato de que todo e qualquer imóvel (público ou não) deve cumprir a sua função social, o que após aproximadamente uma década, só foi realizado com a Ocupação Lanceiros Negros para famílias em situação de vulnerabilidade.

Assim, de acordo com mencionado acima, buscamos demonstrar a importância de um tratamento razoável, digno e proporcional de acordo com o apregoado na Constituição Federal de 1988:

Direito à vida e à integridade física: a autorização para que o Estado proceda à reintegração de posse no prédio objeto da presente ação, configura perigo imediato a incolumidade física dos ocupantes, conforme verifica-se constantemente nas ações empregadas pela Brigada Militar nos casos de reintegração, devido ao despreparo da polícia para lidar com esse tipo de questão.

Direito à moradia: Destaca-se que as famílias dessa ocupação vieram de regiões com histórico de grande violência (Morro Santana, Lomba do Pinheiro e Cruzeiro), áreas de risco e deslizamento (Morro da Cruz), áreas que foram devastadas e alagadas pelas chuvas (Ilhas no entorno), sem que o Estado do Rio Grande do Sul tenha logrado êxito nas atuações para reduzir tais impactos negativos. A consequência de falta de medidas eficientes pelo Estado,

foi a perda de pertences e até mesmo das próprias casas, frutos de anos de trabalho, e a necessidade de abandono do local de moradia diante da crescente violência.

Diante da inércia Estatal, a Ocupação Lanceiros Negros tem atuado como um local de acolhimento, abrigando estas famílias carentes, proporcionando um ambiente seguro, organizado, salubre, com luz, água, refeitório, até que sejam incluídas em alguma política pública de moradia concreta, ou que eventualmente tenham condições de voltar à sua residência, dando efetividade ao direito fundamental de moradia disposto na Constituição Federal.

Direito à saúde: no tocante ao direito à saúde, cumpre esclarecer que todas as famílias foram cadastradas e estão sendo atendidas pelo posto de saúde da região. Nesse compasso, verifica-se como evidente prejuízo aos seus direitos fundamentais a determinação de remoção de um local que lhe possibilita acesso a plena assistência médica, para um destino incerto sem que seja possível afirmar a garantia de acessibilidade a estes serviços, acarretando no retrocesso social para essas famílias.

Direito à educação: atualmente, dez crianças e adolescentes residentes da ocupação estão matriculados em escolas e creches próximas a Ocupação e, ainda, há mais sete crianças em processo de transferência escolar. Além disso, a Ocupação conta com uma biblioteca comunitária, aberta em função das doações recebidas, oficinas culturais e de esportes, palestras públicas, passeios culturais para as crianças e projeto de desenvolvimento de uma creche comunitária com o apoio de sindicatos, coletivos e demais madrinhas e padrinhos que a Ocupação Lanceiros Negros possui.

Direito ao trabalho: a proximidade do centro da cidade facilita o deslocamento dessas famílias aos seus trabalhos, possibilitando, inclusive, a obtenção de emprego para aqueles que antes não tinham residência fixa. Destaca-se, também, que o relacionamento harmonioso desenvolvido entre as famílias permite que haja revezamentos nos cuidados com as crianças, fato que oportunizou a algumas mães a retornarem ao mercado de trabalho.

2. Ocupação Lanceiros Negros

No dia 14 de novembro de 2015, há exatos 171 anos do Massacre de Porongos, cerca de 100 famílias integrantes do MLB, em sua maioria negros e negras, ocuparam um prédio público abandonado no centro de Porto Alegre. A maioria das famílias é originária de áreas de risco, onde perderam seus pertences em enchentes e não tiveram condições suficiente para pagar os valores de aluguel em um lugar de moradia digna. Além dessas, algumas famílias buscaram a Ocupação foragidos da guerra instaurada pelo tráfico de drogas em seus bairros, 2 moradoras tiveram suas casas tomadas pelo tráfico e uma teve seu filho de 15 anos assassinado. Por essas e outras razões, decidiram então ocupar um prédio abandonado há mais de 10 anos, que estava sem função social e reivindicar por moradia digna.

Apesar do movimento de higienização e limpeza étnica da cidade, promovida pelos governos, muito em função dos megaeventos ocorridos em Porto Alegre, a maioria dos

residentes da Ocupação segue reivindicando seu direito de acessar e viver nas áreas centrais da capital.

Neste dia simbólico, 14 de novembro, as famílias ocupantes decidiram homenagear os Lanceiros Negros, escravos que lutavam por sua libertação e que foram covardemente massacrados por um acordo entre o traidor Davi Canabarro e o sanguinário Duque de Caxias, ao final da Guerra dos Farrapos, em 1844. Os moradores reivindicam a atualidade dessa luta e da luta de todo povo negro por uma vida digna, pelo acesso à cidade e contra todo racismo existente em nossa sociedade.

Sendo moradia digna um direito de todos e um dever do estado, como afirma o artigo 6º da Constituição Federal, bem como, conforme a Carta Magna Estadual, que no seu artigo 176º prevê que o governo estadual deve combater à especulação imobiliária e os vazios urbanos, envolvendo movimentos organizados, como o MLB, as famílias se encontram garantindo esse direito na prática, através da reivindicação desse espaço.

Atualmente a Ocupação Lanceiros Negros é composta por 70 (setenta) famílias e entre os moradores há seis bebês, cinco idosos, três grávidas, 30 crianças de até 12 anos, 14 adolescentes e setenta e cinco adultos trabalhadores, todos oriundos de bairros carentes e vulneráveis.

Fruto da organização e trabalho coletivo, a Ocupação Lanceiros Negros hoje disponibiliza a seguinte estrutura:

- Uma cozinha comunitária que oferta quatro refeições diárias (desjejum, almoço, café da tarde e janta);
- Uma biblioteca com mais de quinhentos volumes dispostos por tema e idade;
- Uma lavanderia coletiva;
- Espaço cultural com apresentação todas às sextas-feiras;
- Espaço esportivo com aula de boxe para crianças e adultos todos os sábados;
- Um berçário com espaço para quatro bebês;
- Uma creche comunitária que conta apoio de colaboradores e profissionais voltados para a área;
- Dormitórios separados por divisórias para todas as famílias.

A Ocupação Lanceiros Negros através dessa estrutura coletiva, promove o espírito de unidade que se constrói a cada dia, através de decisões conjuntas tomadas nas Assembleias dos moradores.

Um dos elementos determinantes para a manutenção da Ocupação, é a rede de apoio que os moradores acessam do Município, tais como serviços de educação e saúde. Nestes sete meses em que a Ocupação resiste, as crianças de até quatro anos foram matriculadas na Escola Municipal de Ensino Infantil Pica-Pau (localizada na Rua General Vasco Alves, número 1) e as maiores, nas Escolas Estaduais de Ensino Fundamental Paula Soares (localizada na Rua General Auto, número 68) e Rio Grande do Sul (localizada na Rua Washington Luiz, número 980). A Ocupação ainda conta com o atendimento médico, ambulatorial e odontológico disponível no Centro de Saúde Santa Marta (localizado na Rua Capitão Montana, número 27).

De modo a garantir a subsistência e a renda para as famílias residentes, o MLB organizou um banco de mão de obra, onde são ofertados para a região central da cidade os serviços de pedreiro, eletricista, marceneiro, diarista, encanador, e serviços gerais.

3. Procedimentos operacionais para tornar a Ocupação em uma Casa de Acolhimento

No atual cenário, a Ocupação Lanceiros Negros resiste de forma organizada garantindo o direito de moradia de 70 famílias que se encontram no espaço. Assim, como primeiro procedimento operacional, o Estado, através das políticas públicas de moradia existentes, terá de garantir 70 casas para as famílias residentes, que permanecerão como associadas da Casa de Acolhimento Lanceiros Negros enquanto aguardam por suas moradias definitivas.

Para tornar a Casa de Acolhimento uma realidade, além de referência no que tange a inovação pública e política, o Estado do Rio Grande do Sul, através de contrato firmado com o MLB, cederá o predial onde a Ocupação Lanceiros Negros está situada, deixando a posse e administração do espaço para o movimento organizado. A proposta inicial do movimento é que o local seja cedido por 20 anos com possibilidade de renovação desse prazo. Assim, a propriedade permanece com o Estado, enquanto o Movimento em posse dará assistência e manutenção necessárias à Casa de Acolhimento.

Em caso de descumprimento do Estado com sua obrigação de garantir o direito à moradia digna para as 70 famílias hoje residentes na Ocupação, este projeto propõe a transferência do prédio mediante a desafetação do bem público e destinação do mesmo para o movimento, que garantirá à moradia coletiva das famílias.

A indicação de famílias vulneráveis que necessitam de habitação ocorrerá através de assistentes sociais que buscarão a Casa de Acolhimento para tal demanda. A primeira fase do acolhimento será realizada através de uma entrevista que reconhecerá o histórico das famílias, além de suas principais necessidades relacionadas à saúde, à educação, ao trabalho e ao tempo de estadia. Ainda nesta fase, serão explicitadas as regras de convivência da Casa, como horário de entrada e saída, atualmente determinado entre os horários de 07 horas da manhã até 00h da noite; os horários para uso de espaços coletivos como lavanderia e biblioteca; a proibição de violência contra os outros moradores, contra a mulher e contra a criança, sob o risco de expulsão; a necessidade da participação nas tarefas coletivas de organização e manutenção da casa.

Concordando com as regras de convivência, a família irá para a segunda fase do acolhimento que consiste em sua inserção na Casa de Acolhimento e nos serviços públicos presentes nas mediações, assim como a organização dos horários e da participação da família nas tarefas da Casa como limpeza dos espaços individuais e coletivos (atualmente organizados em escalas diárias).

A primeira ação como Casa de Acolhimento, já está em funcionamento desde o dia 11 de junho de 2016 e se constituiu de um espaço de aprendizagem para crianças de até quatro anos, possibilitando que diversas mães possam ingressar no mercado de trabalho. A

organização deste espaço de aprendizagem foi construída pelo movimento com a colaboração de pedagogos (as) que estarão com as crianças em período integral. Para tanto, a Ocupação Lanceiros Negros recebeu doações e conta com amplo apoio da sociedade civil organizada (Sindicatos, Lojas, Escritórios e demais apoiadores).

4. Funcionamento da Casa de Acolhimento Lanceiros Negros

A casa de Acolhimento Lanceiros Negros funcionará como uma associação da sociedade civil, em conjunto com os diversos órgãos de Estado, a quem a Constituição atribui o dever de zelar e proteger famílias em situação de risco e abandono. Acolherá, mediante cadastramento e o estabelecimento de criteriosa avaliação, famílias que se encontrem sem teto, sob situação de precariedade econômica ou risco de segurança. Constituir-se-á a partir dos esforços da sociedade civil, por intermédio das organizações que adiram ao projeto, e das três esferas de poder de Estado. Buscaremos uma rede de apoio interministerial contanto com o apoio de profissionais que nos auxiliarão como: assistentes sociais, psicólogos (as), nutricionistas e pedagogos (as). Frisamos que já contamos com apoiadores (as) voluntários que querem participar de tal Projeto.

O prazo de permanência das famílias acolhidas, será determinado pelo grau de precariedade das mesmas e da obrigatoriedade de sua reinserção em local de moradia que preencha os mínimos requisitos determinados pelos preceitos constitucionais vigentes e às normas internacionais as quais o Brasil é signatário, notadamente ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais – PIDESC.

Propõe-se que a administração da casa seja feita por colegiado eleito através do voto direto dos residentes, visando contribuir com o encaminhamento efetivo de soluções do grave problema de falta de local adequado para abrigo de famílias em situação de risco e vulnerabilidade na cidade de Porto Alegre.

Além de acolhimento digno, a Casa se propõe a realizar parcerias com outras associações, assim como com sindicatos e empresas com a finalidade de auxiliar no restabelecimento social e psicológico dos residentes e realizar o encaminhamento para redes de prestação de serviços e empregos, auxiliando na busca pela autonomia financeira dos residentes.

4.1 Cronograma de execução

O cronograma inicial do projeto ficará restrito aos próximos 5 anos, visto que nessa período os cenários políticos e sociais podem mudar e serem necessárias adequações de cenários para a sequência da execução do mesmo.

	2016/2	2017	2018	2019	2020	2021
Negociação e preparação	X					
Criação da Associação Civil	X					
Cedência do predial do Estado para o MLB	X					
Garantia, por parte do Estado, do direito de moradia das 70 famílias residentes	X	X				
Regulação dos itens necessários para manutenção do espaço: luz, água, saneamento, internet, creche, biblioteca;	X	X				
Gestão e Manutenção da Casa de Acolhimentos pelo MLB	X	X	X	X	X	X
Parceria com outras associações, órgãos públicos e Universidades para dar conta das demandas que surgirão na Casa;	X	X	X	X	X	X
Recuperação e/ou restauração do predial		X	X			
Cadastro de famílias em situação de vulnerabilidade		X	X	X	X	X
Alocação das famílias em situação de vulnerabilidade, conforme disponibilidade da Casa			X	X	X	X

5. Custos e Financiamentos

Para o projeto da Casa de Acolhimento Lanceiros Negros, bem como a estruturação do espaço, serão necessárias, na sua fase inicial e portanto crítica, os seguintes elementos:

- a) Cedência do predial por parte do governo do Estado do Rio Grande do Sul;
- b) Acordo com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre para a garantia de moradia digna para as 70 famílias residentes;
- c) Manutenção mensal do predial;
- d) Regulação e manutenção dos itens necessários para manutenção do espaço: luz, água, saneamento, internet, creche, biblioteca;
- e) Apoio técnico por parte de apoiadores externos voluntários (estudantes, professores, advogados, cidadãos engajados);
- f) Parceria com outras associações, órgãos públicos e Universidades para dar conta das demandas que surgirão na Casa;
- g) Alimentos;
- h) Material de expediente.

Temos, portanto, que os valores a serem buscados nos órgãos financiadores para a fase inicial da Casa de Acolhimento Lanceiros Negros serão os itens “c”, “d”, “g” e “h”. A estimativa de custo mensal dos referidos itens são:

		Custo de operação mensal	Investimento mensal	Custo de operação mensal	Custo total anual
c	Manutenção mensal do prédio	R\$ 5.000,00		R\$ 5.000,00	R\$ 60.000,00
d	Regulação e manutenção dos itens necessários para manutenção do espaço: luz, água, saneamento, internet, creche, biblioteca;	R\$ 8.000,00		R\$ 8.000,00	R\$ 96.000,00
g	Alimentos (70 cestas básicas Porto Alegre ⁵)		R\$ 418,82 x 70 = R\$ 29.317,40	R\$ 29.317,40	R\$ 351.808,80
h	Material de expediente		R\$ 3.000,00		R\$ 24.000,00
	Total				R\$ 531.808,80

⁵<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2016/01/cesta-basica-ficou-mais-cara-em-todas-capitais-em-2015.html>

O total de financiamento a ser buscado é de aproximadamente R\$ 531.808,80 reais anuais. As alternativas de financiamento são: BNDES, ABC, Petrobras, Fundação Bradesco, Fundação Banco do Brasil, Fundação Roberto Marinho, Fundação Ford, BIRD, Rotary Club, UNESCO, ONU, IESS.

É possível, também, que diferentes órgãos financiadores sejam acionados para os diferentes itens apresentados. Os custos da fase de operação efetiva da Casa de Acolhimento Lanceiros Negros são estimados, pois dificilmente podem ser avaliados nesse momento, já que são muito dependentes das fases anteriores de negociação, que dependem de como o Estado, o Município de Porto Alegre, o MLB e a Ocupação Lanceiros Negros conseguirão se ajustar mutuamente.

Para a restauração total do prédio, o MLB e a Ocupação Lanceiros Negros visam buscar recursos através de edital próprio para tal finalidade junto aos órgãos de fomento.

6. Projetos relevantes de destinação social de prediais públicos no Brasil

São vários os exemplos de utilização de predial público abandonado para finalidade social, em Porto Alegre, por exemplo, temos o Movimento Utopia e Luta que junto a sua cooperativa, a Coopsul, já utilizam o predial localizado na Av. Borges de Medeiros, nº 731, na escadaria do viaduto Otávio Rocha, no Centro de Porto Alegre. O movimento ocupou o prédio em 2005, durante o Fórum Social Mundial e conseguiu a regularização fundiária pelo Programa Crédito Solidário do governo federal⁶.

Já em São Paulo, neste dia 12 de junho de 2016, a Prefeitura Municipal de São Paulo inaugurou o Conjunto Habitacional Conselheiro Crispiniano/Iracema Eusébio, instalado em um edifício que estava abandonado na região da República. O prédio foi reformado em parceria entre os governos municipal, federal e estadual e a entidade Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM)⁷.

⁶<http://www.sul21.com.br/jornal/assentamento-em-predio-publico-de-porto-alegre-desafia-politica-habitacional/>

⁷ <http://capital.sp.gov.br/portal/noticia/12001#ad-image-7>

Anexos

Anexo 1 - Fotos da Ocupação Lanceiros Negros e das atividades são realizadas no predial:

A) Biblioteca



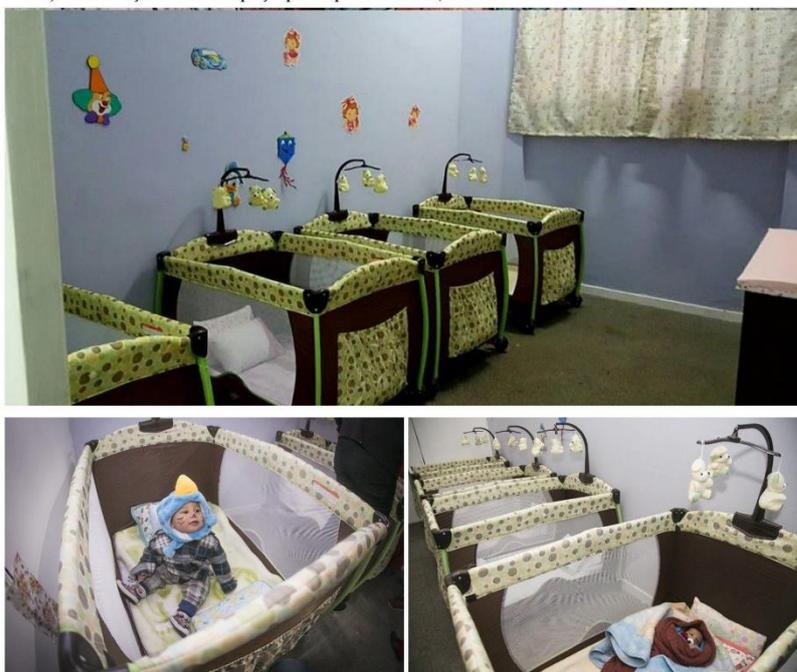
B) Espaço cultural com apresentação todas às sextas-feiras;



C) Espaço esportivo com aula de boxe para crianças e adultos todos os sábados;



D) Um berçário com espaço para quatro bebês;



E) Uma creche comunitária que conta apoio de colaboradores e profissionais voltados para a área;



F) Espaço aberto à comunidade para realização de reuniões, debates, eventos:



Anexo 2 - Moções de apoio à Ocupação Lanceiros Negros

- A) Conselho das Cidades - Ministério das Cidades
- B) Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul
- C) Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul
- D) Centro de Direitos Econômicos e Sociais - CDES Direitos Humanos
- E) CAMP Escola de Cidadania
- F) Acesso Cidadania e Direitos Humanos
- G) Red Metropolitana de Inquilinos (Venezuela)
- H) Alianza Internacional de Habitantes (México)