2

Das Lutas pelo Reconhecimento às Lutas pela Efetivação: um Olhar sobre os Movimentos Sociais de Luta pela Moradia no Brasil.

2.1

O Modelo Capitalista e a Moradia. Conceituação atual de Direito à Moradia e Regularização Fundiária.

“Todos os dias, o apito pungente da fábrica cortava o ar esfumaçado e pegajoso que envolvia o bairro operário e, obedientes ao chamado, seres sombrios, de músculos ainda cansados, deixavam seus casebres, acanhados e escuros, feito baratas assustadas.”²⁶

Em 1907, Maksim Górkki escreveu sua célebre novela – *A Mãe* –, brilhantemente retratando o cotidiano dos trabalhadores das fábricas, sendo estas os expoentes máximos do modelo econômico que viria a dar os contornos da estrutura social a partir de meados do século XVIII, quando a sociedade europeia ocidental passou por uma ‘grande transformação’.

Isso significa dizer, nas palavras de Karl Polanyi, que “no coração da Revolução Industrial do século dezoito ocorreu um progresso miraculoso nos instrumentos de produção, o qual se fez acompanhar de uma catastrófica desarticulação na vida das pessoas comuns.”²⁷

Não é demais recordar que “a expressão *Revolução Industrial* designa um processo de profundas transformações econômico-sociais que se iniciou,

²⁶ GÓRKKI, Maksim. *A Mãe*. Tradução de Shura Victoronovna. Editora Círculo do Livro. São Paulo, Ano Omitido. P. 5.

²⁷ POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: As Origens da Nova Época*. Tradução de Fanny Wrobel. Editora Campus Ltda. Rio de Janeiro, 1980. P. 51.

principalmente, na Inglaterra do século XVIII e continuou a se realizar em diversos países até o século XX.”²⁸

Nos dizeres de Raymundo Campos, “entre as principais características da sociedade industrial, podemos citar: a organização das mais diversas atividades humanas pelo capital; a predominância da indústria na atividade econômica e o *crescimento da urbanização*.”²⁹ [grifos nossos]

Tendo por foco esta última característica citada, cumpre ressaltar que as sociedades que precederam o século XVIII não eram urbanas. Suas relações econômicas e suas estruturas sociais estavam íntima e predominantemente relacionadas à terra.

Contudo, num processo que se inicia no século XV, a partir das grandes navegações e do descobrimento da América, houve um gradual processo de estruturação da sociedade européia ocidental em direção ao modo de produção capitalista, o qual, posteriormente, seria expandido à quase totalidade do globo terrestre, vez que, com a expansão colonial, a Europa exerceu a chamada “colonialidade do poder”.³⁰

Dizer que a sociedade se estrutura sobre o modo de produção capitalista, significa, entre outras afirmações, dizer que a sociedade passa a se desenvolver sobre “precondições [que] ocorreram no seio da sociedade feudal...”³¹

²⁸ CAMPOS, Raymundo. *Estudos de História Moderna e Contemporânea*. Atual Editora. São Paulo, 1988. P. 126.

²⁹ CAMPOS, Raymundo. *Loc. Cit.*

³⁰ Segundo Anibal Quijano, “a globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a idéia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, conseqüentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico.” [grifos nossos].

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina*. In: *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais*. Perspectivas Latino-Americanas. Edgardo Lander (org.). Colección Sur Sur. CLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro de 2005. Pág. 227. In: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Quijano.rtf>. Consulta realizada em 7 de julho de 2010.

³¹ AQUINO, Rubim Santos Leão de.; ALVARENGA, Francisco Jacques Moreira de.; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. *História das Sociedades: das*

Segundo Aquino *et alli*, “dentre essas precondições da Revolução Industrial, a *acumulação de capitais* e a *liberação da mão-de-obra* constituem as *mais importantes*, pois representam dois aspectos fundamentais do sistema capitalista: o *capital* e o *trabalho*.”³²

Nessa esteira, dentre as diversas transformações que decorreram dessa nova configuração econômico-social sobre a qual se estruturava a sociedade, a necessidade de acumulação de capital e de fornecimento de matéria-prima e mão-de-obra à nascente indústria inglesa, gerou a situação em que, “no setor agrícola, a operação [acumulação de capitais] ligou-se ao *cercamento dos campos* em virtude do qual a burguesia aumentou suas rendas e passou a controlar gradativamente um dos setores de produção econômica: a terra.”³³

Esse fenômeno gerou o conseqüente despovoamento dos campos, a desarticulação da população e o êxodo às nascentes cidades industriais, gerando graves problemas sociais, abrangendo todos os setores tangentes às condições de vida dos trabalhadores submetidos ao novo modelo, inclusive a questão da habitação.

Segundo Polanyi,

“a estória já foi contada inúmeras vezes: como a expansão dos mercados, a presença do carvão e do ferro, assim como de um clima úmido propício à indústria do algodão, a multidão de pessoas despojadas pelos novos cercamentos do século dezoito, a existência de instituições livres, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma tal a ocasionar a Revolução Industrial.”³⁴

Nesse sentido, afirma:

“Nesse período, foi ainda o progresso na sua escala mais grandiosa, que acarretou uma *devastação sem precedentes nas moradias do povo comum*. Antes que o progresso tivesse ido suficientemente longe, os trabalhadores já se amontoavam em novos *locais de desolação*, as assim chamadas cidades industriais da Inglaterra; *a gente do campo se desumanizava em habitantes de favelas*; a família estava no caminho da perdição e grandes áreas do país desapareciam rapidamente

Sociedades Modernas às Sociedades Atuais. 35ª Edição. Editora Ao Livro Técnico. Rio de Janeiro, 1995. P. 126.

³² AQUINO, Rubim Santos Leão de.; ALVARENGA, Francisco Jacques Moreira de.; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. *Loc. Cit.*

³³ AQUINO, Rubim Santos Leão de.; ALVARENGA, Francisco Jacques Moreira de.; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. *Loc. Cit.*

³⁴ POLANYI, Karl. *Op. Cit.* P. 57.

sob montes de escória e refugos vomitados pelos ‘moinhos satânicos’.”³⁵ [grifos nossos]

Se é verdade que a opção pelo modelo capitalista de economia trouxe, desde o seu início, a lógica da precarização do espaço urbano e da concentração de pessoas em torno dos detentores dos meios de produção, cumpre ressaltar que, no Brasil, esse fenômeno ganha contornos mais graves a partir da segunda metade do século XX, quando o processo de industrialização toma fôlego no país.

Nesse sentido, o Brasil, que em 1.950 contava com 36,16% de sua população vivendo nas cidades, encerrou o século XX com essa proporção em 86,53%, tendo a perspectiva de se chegar ao ano de 2.050 ao fabuloso índice de 93,57% da população vivendo no meio urbano.³⁶

A esse crescimento proporcional, soma-se o drástico crescimento em números absolutos, sendo observada, no Brasil, a passagem de 53.975.000 habitantes observados em 1.950 para 174.174.000 no ano 2.000 e havendo expectativa de se alcançar o número de 218.512.000 habitantes no ano de 2.050.³⁷

A observação dessa soma de crescimento absoluto acelerado, junto a um significativo crescimento relativo da população residente no espaço urbano, é suficiente para nos fazer crer que faltam, no país, políticas eficazes de controle de natalidade, bem como de fortalecimento econômico que justifique a manutenção da população no espaço rural, gerando êxodo e maior crescimento tanto absoluto quanto relativo das cidades.

A conseqüência é uma: a precarização do espaço urbano.

Hoje, seria utópico negar a existência de assentamentos precários em qualquer das grandes cidades brasileiras. As favelas, reduto de violação de direitos básicos como o de residir em um espaço salubre e higienizado, pululam em todos os cantos do país, sendo muitas vezes a saída necessária àqueles que, de poucas posses ou condições financeiras, buscam nas cidades as migalhas do nosso modelo econômico e social.

³⁵ POLANYI, Karl. *Op. Cit.* P. 56.

³⁶ <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>. Acesso em 15 de setembro de 2010.

³⁷ <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>. Acesso em 15 de setembro de 2010.

Segundo os geógrafos Eustáquio de Sene e João Carlos Moreira, “as favelas, conjuntos de submoradias típicas das grandes cidades dos países subdesenvolvidos, são a face mais visível dos problemas urbanos que assolam essas cidades.”³⁸

Sendo uma realidade incontestável, o Direito brasileiro não poderia ser omissivo, devendo trazer, em seu bojo, os meios de efetivação e proteção ao Direito à Moradia.

Esses meios, codificados à maneira de instrumentos jurídicos, os quais serão analisados mais detidamente em momento oportuno ainda neste trabalho, são o instrumental técnico de que os profissionais do Direito se utilizarão para atuar, seja na Regularização Fundiária ou em qualquer outro procedimento cabível, na defesa daqueles que pretendem ver efetivado seu direito social à Moradia.

Nessa esteira, faz-se mister trazer à baila do presente estudo alguns delineamentos conceituais fundamentais à temática proposta.

O primeiro conceito a ser trabalhado é o do chamado Direito à Cidade.

Henry Lefebvre, autor que consagrou a expressão, lembra que o fenômeno das cidades é recente e emerge dos escombros de uma sociedade primordialmente campesina, acostumada às privações e à estagnação social. Paralelamente, com o desenvolvimento das cidades, o campo entrou no rol dos lazeres, da nostalgia, local de fuga dos cidadãos acostumados ao barulho e à fadiga do universo das cidades.

Nesse contexto, Lefebvre defende que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada.”³⁹ Sobre a necessidade dessa chamada transformação, renovação, o autor informa não ser necessário descrever as mazelas a que os homens estão submetidos no dia-a-dia das cidades, afinal, “basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retornar à tarde o

³⁸ SENE, Eustáquio de; MOREIRA, João Carlos. *Geografia Geral e do Brasil. Espaço Geográfico e Globalização*. Editora Scipione. São Paulo, 1998. P. 323.

³⁹ LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Editor Centauro. São Paulo, 2001. P. 116 e 117.

mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte.”⁴⁰

Nesse contexto, a doutrina vem se complexificando, dando ao Direito à Cidade contornos mais técnicos, garantindo-lhe um patamar de gênero, cujas espécies – os direitos sociais e fundamentais necessários à dignidade dos que vivem no espaço urbano das cidades – sejam meios para sua concretização.

Com isso, verificamos que o Direito à Cidade, no entendimento de Rosângela Cavallazzi, abarca uma miríade de direitos, intercalados e interdependentes ao seu pleno exercício, dentre os quais encontramos o Direito à Moradia, como expressão do cumprimento do Princípio da Dignidade Humana.

Para a professora Rosângela Cavallazzi, o Direito à Cidade, expressão do direito à dignidade humana, “constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia - implícita a regularização fundiária -, (...) ao meio ambiente natural e construído equilibrado - implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis, como direito humano na categoria dos interesses difusos”.⁴¹

A partir dessa conceituação, faz-se imperioso dedicar algumas palavras sobre a parte final do conceito, que busca qualificar o Direito à Cidade como um direito humano, na categoria de direitos difusos.

Tal afirmação foi fruto de uma construção sedimentada no III Fórum Social Mundial de 2005 e tem como fundamento ampliar o rol e a profundidade técnica dos instrumentos de proteção ao citado direito.

Essa compreensão se dá pelo motivo de que, pela teoria jurídica, por Direitos Humanos se entendem aqueles que, segundo Fábio Konder Comparato, sendo tendentes à defesa das necessidades inerentes à condição humana, são

⁴⁰ LEFEBVRE, Henry. *Op. Cit.*. P. 117.

⁴¹ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; FITTIPALDI, Mariana; FRANCO, Thiago. *Crédito Consignado e Direito à Moradia: Obstáculos e Possibilidades na Tutela do Direito à Cidade e do Direito do Consumidor*. Ressalte-se que o referido conceito foi construído, no âmbito do desenvolvimento do Projeto Integrado de Pesquisa do CNPq intitulado “A Paisagem Urbana como Patrimônio e seus Instrumentos de Tutela” e se formulou a partir daquele apresentado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, aprovada no III Fórum Social Mundial em 2005.

positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais e reconhecidos no plano internacional.⁴²

A distinção clássica, portanto, entre os chamados direitos fundamentais e direitos humanos se estabelece na amplitude de seu reconhecimento, posto que na sua essência sejam idênticos. Enquanto os direitos fundamentais são aqueles garantidos pelos Estados em seus âmbitos internos, os Direitos Humanos são os mesmos direitos quando estabelecidos em compromissos internacionais de observância e respeito. Tal é o porquê de o título em que se encontra o rol do artigo 5º da Carta Constitucional brasileira de 1988 ser intitulado “Dos Direitos e Garantias *Fundamentais*”, enquanto o parágrafo 3º deste mesmo artigo aborde um procedimento especial para reconhecimento de *status* constitucional a tratados e convenções internacionais que tratem de Direitos Humanos.

Sendo assim, conceituando o Direito à Cidade como um direito humano, tem-se o objetivo de dar-lhe uma amplitude internacional, como um direito que se verifique em escala mundial num planeta cada vez mais urbano, suscitando a possibilidade de edição de normas de âmbito internacional para um tratamento em escala global dos direitos que devem ser garantidos e efetivados nos espaços urbanos.

Por outro lado, ao caracterizá-lo como direito na categoria dos Direitos Difusos, tem-se o intuito de dar-lhe um caráter transindividual, ou seja, pelo conceito apresentado, o direito à cidade não pode ser garantido a um indivíduo ou a um grupo em detrimento de outros indivíduos, mas deve ser garantido como um direito universal, que supera as individualidades, não pressupondo de outro requisito para sua concessão além da simples condição humana.

Sendo, portanto, o Direito à Cidade conceituado e aqui defendido como um direito que transcende as barreiras nacionais e deve ser consagrado a todo o indivíduo, tem-se que os Estados e os demais entes federativos de cada Estado devem patrocinar as políticas públicas em seu âmbito de competência para verem efetivados esse direito, o que se dará por meio da efetivação dos direitos sociais, em especial o Direito à Moradia, primeiro dos direitos sociais necessário à condição digna de vida no espaço da cidade.

⁴² COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4ª Edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2005. P. 57 e 58.

Cumpra ressaltar que segundo José Afonso da Silva, “o direito à moradia significa ocupar um lugar como residência (...)”. No “morar encontramos a idéia básica da habitualidade (...). Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abriguem com a família de modo permanente (...)”.

O autor afirma, ainda, que:

“o direito à moradia foi introduzido no artigo 6º [da Constituição Federal] pela Emenda Constitucional 26, de 14.2.2000, mas já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais no artigo 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ‘promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento’ – traduzindo-se aí um poder-dever daquelas entidades como contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação, o que é o direito à moradia.”⁴³

Ressalte-se que, se é verdade que o Direito à Moradia já se verificava como expressão dos direitos sociais, o fato de ter sido elencado no rol do artigo 6º da Constituição lhe garante status específico, em especial no que tange sua proteção, visto que passe a integrar o rol das chamadas cláusulas pétreas constitucionais, por força do artigo 60, § 4º da Constituição Federal, conforme apresentado no ponto introdutório.

Por todo o até aqui exposto, podemos concluir que o Direito à Moradia é entendido não somente como o direito de morar, residir, mas, como visto, o de ter acesso a todo o feixe de direitos sociais que compõem o Direito à Cidade. Nesse sentido, sobre os estudos de Henry Lefebvre, no que tange à fragmentação do espaço urbano apresentado no espaço capitalista, conforme observado na sua obra ‘Espaço e Política’, expõe William Soto:

“A essa fragmentação do espaço, Lefebvre contrapõe o direito à cidade. Ele se apóia neste conceito para a construção de uma análise global, superando a falsa análise ou fragmentada. Lefebvre refere-se ao direito dos cidadãos e dos grupos por eles constituídos “de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas”. E isto não depende de uma ideologia urbanística, muito menos de qualquer intervenção dos arquitetos. Pelo contrário, depende de uma qualidade que faz parte da essência do urbano: a centralidade. A realidade urbana não existe sem um centro “sem uma reunião de tudo o que pode nascer no espaço e nele ser produzido, sem encontro atual ou possível de todos os ‘objetos’ e ‘sujeitos’”⁴⁴

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Malheiros Editores. São Paulo, 2008. P. 186.

⁴⁴ SOTO, William Héctor Gómez. *Espaço e Política em Lefebvre*. In: *Revista Pensamento Plural*. UFPEL, Pelotas, julho/dezembro 2008. Pág. 181.

Diante da realidade da fragmentação do espaço urbano, de suas inarredáveis conseqüências sociais, é certo que a atividade estatal deve ter ciência da realidade que assola os espaços ocupados da cidade, as desigualdades, as necessidades que assolam as populações de baixa renda. Dessa forma, uma maneira de se garantir o Direito à Moradia pode se dar através de uma intervenção tendente a garantir a segurança jurídico-fundiária da posse aos residentes em espaços irregulares da cidade. Tal medida, contudo, muitas vezes será insuficiente para garantir que a moradia respeite os princípios constitucionais que lhe são inerentes, a exemplo da dignidade humana, do que um procedimento de Regularização Fundiária deverá se verificar de maneira mais complexa, mais completa, ou melhor, de maneira ampla, tendente a solucionar problemas estruturais que vêm caracterizando, ao longo dos anos, os assentamentos precários das cidades brasileiras. Nesse sentido, Betânia de Moraes Alfonsín defende que Regularização Fundiária seria

“o processo de *intervenção pública*, sob os *aspectos jurídico, físico e social*, que objetiva *legalizar a permanência* de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para *fins de habitação*, implicando acessoriamente *melhorias no ambiente urbano* do assentamento, no *resgate da cidadania e da qualidade de vida da população* beneficiária.”⁴⁵ [grifos nossos]

À guisa do exposto, algumas considerações podem ser feitas sobre o conceito de Regularização Fundiária apresentado.

É certo que, num primeiro momento, Regularização Fundiária pode ser entendida como um procedimento de regularização do exercício da posse e da propriedade tão-somente em seu aspecto jurídico, atendo-se ao âmbito legal e registral.

Entretanto, não somente no que tange a Regularização Fundiária, mas também o Direito à Cidade e o Direito à Moradia, não se pode admitir que o Direito – sendo um todo complexo e tendo a Constituição Federal como norma superior a ser respeitada por todo o ordenamento – vislumbre um procedimento de tamanha intervenção na vida das pessoas, na dinâmica da cidade e na questão

⁴⁵ ALFONSÍN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR; FASE. Rio de Janeiro, 1997. P. 24.

social em desconexão com outros tantos procedimentos jurídicos, físicos, sociais e ambientais que pretendam ver efetivado o máximo de direitos e garantias no espaço de sua atuação.

Com isso, sabiamente, Betânia Alfonsín trouxe seu conceito no sentido de nos alertar que a Regularização Fundiária é, num primeiro momento, uma intervenção pública, ou seja, uma atuação do poder público ou de entidades que atuem em seu nome, no exercício de atividade pública.

Assim, faz-se imperioso reconhecer que um procedimento de Regularização Fundiária se dá por meio de uma política pública, o que, nos dizeres de Ronald Dworkin, seria “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade.”⁴⁶

Por outro lado, cumpre defrontarmos ao fenômeno da omissão do Poder Público, o que não deixa de significar uma política pública, mas no sentido de um não-agir, o que é inconcebível se entendemos serem os direitos sociais normas de concretização obrigatória pelo Estado⁴⁷.

Para além, Betânia Alfonsín informa que o procedimento de Regularização Fundiária deve abranger os aspectos jurídico, físico e social, de maneira a ver a legalização da permanência das populações que vivem em áreas irregulares, mas também que vejam efetivados o máximo do rol dos Direitos Sociais elencados pela Constituição Federal em seu artigo 6º, de maneira a terem respeitadas a qualidade de suas vidas, a cidadania e, em análise ampla, a Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.

Nesse sentido, ao dar início a um processo de Regularização Fundiária, o poder público deve ter em mente, que o mesmo pressupõe, por exemplo,

⁴⁶ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. 2ª Edição. Tradução de Nelson Boeira. Editora Martins Fontes. São Paulo, 2002. P. 36.

⁴⁷ José Afonso da Silva, em obra denominada *Comentário Contextual à Constituição*, afirma que o direito à moradia consiste no direito de se obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão de seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. Nessa esteira, a não prestação por parte estatal ensejaria o direito de ação junto ao Poder Judiciário para que aquele que se vê prejudicado por esse não agir veja respeitado o seu direito. Nesses casos – de socorro ao Poder Judiciário para ver cumpridos deveres positivos frente aos quais o Executivo se coloca omissivo – verifica-se o chamado ativismo judicial, que se entende como o controle judicial de políticas públicas. Sobre este tema, recomendo a leitura da obra de autoria de Alceu Maurício Júnior, intitulada ‘*A Revisão Judicial das Escolhas Orçamentárias: a Intervenção Judicial em Políticas Públicas*’. (Editora Forum. Belo Horizonte, 2009).

intervenção no campo do saneamento básico, da política de transportes, do acesso ao ensino, da geração de trabalho e renda, enfim, dos meios necessários à efetivação dos direitos sociais básicos.

Para tanto e de forma a ver uma efetiva cobrança de tal postura pelo Poder Público, é fundamental a fiscalização e a participação social em todo o procedimento e, com isso, o Estatuto da Cidade⁴⁸, lei que aborda grande parte dos instrumentos de política urbana, traz, nos artigos 43 e seguintes, o dever de observância de uma gestão democrática da cidade.

A verificação da necessidade de uma gestão democrática da cidade, aliás, é fruto de uma luta antiga, que hoje deixa claro que o Direito à Moradia e o instrumental para sua defesa são conquistas, em grande parte, de movimentos sociais que se dedicaram à luta pela moradia no Brasil.

Nessa esteira, prossegue-se este primeiro capítulo com a análise da Teoria dos Movimentos Sociais e com o estudo acerca dos Movimentos Sociais de Luta pela Moradia no Brasil, sua gênese, trajetória e conquistas, bem como suas lutas e barreiras atuais para a defesa do Direito à Moradia e pela efetivação de um procedimento de Regularização Fundiária que respeite todos os aspectos apresentados nos conceitos supramencionados.

2.2

Um Olhar sobre a Teoria dos Movimentos Sociais. Por uma Teoria Latino-Americana

Antes de nos atermos à análise dos movimentos sociais de luta pela moradia, faz-se mister compreender, brevemente, o que se entende por ‘movimentos sociais’. Melhor dizendo, o que se compreende por esse fenômeno através das ciências e dos saberes que se propõem a estudar a sociedade?

Segundo Antônio Carlos Wolkmer⁴⁹, o início do século XXI traz, em seu bojo, uma “crítica epistemológica e sociopolítica sobre as mudanças estruturais”

⁴⁸ Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

⁴⁹ WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. Editora Saraiva. São Paulo, 2008. P. 184-185.

pelas quais passa a sociedade hodierna, do que se questiona a eficácia do modelo de controle e regulamentação social atualmente vislumbrado.

O autor informa que a verificação de um modelo que rompa com a tradição de instabilidade e conflito nas sociedades periféricas do modelo capitalista impõe “a reconstrução democrática da sociedade civil, a redefinição das funções do Estado e a implementação de um sistema de regulamentação identificado com as *carências e necessidades de novos sujeitos de sociabilidades*.” [grifos nossos]

Com isso, afirma que “os modelos culturais e normativos que justificaram [desde o século XVIII] o mundo da vida, a organização social e os critérios de cientificidade [em uma tradição burguês-capitalista] tornaram-se inadequados e reduzidos, abrindo espaço para se repensar padrões novos de referência e legitimação.”

Nessa esteira, introduz sua tese sobre as diversas vertentes de pluralismo jurídico que se manifestam no amanhecer do novo milênio, de maneira a se apresentarem propostas de novos modelos de estrutura e regulamentação sociais a despeito dos modelos vigentes, claramente falhos ao atendimento das mais amplas demandas sociais, num mundo populoso e plural como o nosso.

Antes, contudo, há que se estabelecer o que seria pluralismo e, por conseguinte, pluralismo jurídico.

Segundo Gisele Cittadino, por pluralismo entende-se

“a multiplicidade de valores culturais, visões religiosas de mundo, compromissos morais, concepções sobre a vida digna, enfim, isso que designamos por pluralismo, a configura [a sociedade democrática contemporânea] de tal maneira que não nos resta outra alternativa senão buscar o consenso em meio da heterogeneidade, do conflito e da diferença.”⁵⁰

Nesse sentido, Wolkmer caracteriza o pluralismo jurídico como “a *multiplicidade de práticas* existentes num *mesmo espaço sociopolítico*, interagidas por *conflitos e consensos*, podendo ser ou não *oficiais* e tendo sua razão de ser nas *necessidades existenciais, materiais e culturais*.”⁵¹ [grifos nossos]

⁵⁰ CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. 3ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2004. P. 78.

⁵¹ WOLKMER, Antônio Carlos. *Op. Cit.* P. 186.

Assim, balizado no supramencionado conceito, o autor traz, em seu estudo, a discussão sobre o pluralismo jurídico como projeto emancipatório, informando que o mesmo busca “de um lado, a superação das modalidades (predominantes) de pluralismo identificado com a democracia neoliberal e com as práticas de desregulamentação social e, de outro, de práticas sociais insurgentes, motivadas para a satisfação de necessidades essenciais.”⁵²

Dessa forma, tal proposta de pluralismo teria, para Wolkmer, como requisitos essenciais:

- A legitimidade de *novos sujeitos sociais*;
- fundamentação na *justa satisfação das necessidades humanas*;
- a democratização e descentralização de um *espaço público participativo*;
- a defesa pedagógica de uma *ética da alteridade*;
- a consolidação de processos conducentes a uma *racionalidade emancipatória*.

Focando-se especificamente no primeiro dos requisitos apresentados, tratando-se da temática proposta, no que tange o projeto de rompimento dos padrões dominantes através do pluralismo jurídico, afirma o autor:

“Primeiramente, aponta-se a questão dos *novos sujeitos sociais* que polarizam e ocupam o papel central no novo paradigma. Não se trata mais do antigo sujeito privado, abstrato e metafísico, da tradição liberal-individualista que, como sujeito cognoscente *a priori*, adaptava-se às condições do objeto dado e à realidade global estabelecida. *O enfoque agora é sobre um sujeito vivo, atuante e livre, que participa, autodetermina-se e modifica a mundialidade do processo histórico-social.* Ora, o “novo” e o “coletivo” não devem ser pensados em termos de identidades humanas que sempre existiram, segundo o critério de classe, etnia, sexo, idade, religião ou necessidades, mas em função de postura que permitiu que *sujeitos inertes, dominados, submissos e espectadores passassem a sujeitos emancipados, participantes e criadores de sua própria história.* É deste modo que, ao caracterizar a noção de sujeito como identidade que implica o “novo” e o “coletivo”, *deve-se privilegiar, numa pluralidade de sujeitos, os movimentos sociais recentes* (campeiros, indígenas, negros, mulheres, minorias étnicas e outros). *Os movimentos sociais são, hoje, os sujeitos de uma nova cidadania, revelando-se autênticas fontes de uma nova legitimidade.*” [grifos nossos]

À guisa de uma análise mais detida sobre os movimentos sociais, trazemos o parecer histórico de Ilse Scherer-Warren, para quem a produção acadêmica

⁵² WOLKMER, Antônio Carlos. *Op. Cit.* P. 194.

acumulada (até início dos anos 90, quando escreveu sua obra aqui utilizada), no que tange a temática dos movimentos sociais, em especial a temática relacionada aos movimentos sociais latino-americanos, aos quais dedica seu estudo, pode “nos reportar a quatro fases da constituição deste pensamento sociológico.”⁵³

A primeira fase remonta aos meados do século XX até a década de 1970. Nesse momento, informa a autora que o pensamento sociológico dividia-se em duas correntes: a marxista e a funcionalista. Ambas traziam a preocupação com processos de mudança global e referenciavam-se, basicamente, às questões da dependência e do desenvolvimento (corrente marxista) e à questão da modernização (corrente funcionalista).

Para a autora, a teoria social latino-americana teve, naquele momento, predominância da corrente marxista, a qual se centrava numa perspectiva de lutas num plano macroestrutural, na missão histórica transformadora de um sujeito coletivo privilegiado: a classe.

Nesse contexto, sobre esta primeira fase, sob a lógica da predominância do olhar macroestrutural, Scherer-Warren afirma:

“Portanto, menos atenção foi dada para as pesquisas sobre as organizações da sociedade civil (isto é, ações coletivas de grupos específicos) ou sobre o significado de suas ações, conflitos ou resistências. Mesmo porque pouco significado poderia ser atribuído a este tipo de ação para o entendimento de uma possível mudança, concebida como diacrônica, macroestrutural, evolucionista (mudança de modo de produção) e positivamente progressista (do arcaico para o moderno).”⁵⁴

Sobre este momento histórico, cumpre ressaltar o estudo de István Mészáros, profundo conhecedor da teoria criada por Karl Marx e Friedrich Engels, do que traz uma valiosa discussão sobre marxismo e direitos humanos⁵⁵, na qual ele analisa os direitos e a emancipação dos indivíduos.

⁵³ SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. Edições Loyola. São Paulo, 2005. P.14.

⁵⁴ SCHERER-WARREN, Ilse. *Op. Cit.* P. 15.

⁵⁵ MÉSZÁROS, Istvan. *Filosofia, Ideologia e Ciência Social: Ensaio de Negação e Afirmação*. Tradução: Ester Vaisman. Editorial Boitempo. P. 157-168.

Antes de qualquer contribuição, é imperioso trazer o ponto freqüentemente sustentado por Mészáros de que Marx não é contrário aos direitos humanos, mas é crítico “à teoria liberal no contexto dos direitos humanos”.⁵⁶

Para Marx, os valores de ‘liberdade’, ‘igualdade’ e ‘fraternidade’ estão em franca contradição com a realidade da sociedade capitalista, visto que, em última instância, com a concentração da propriedade nas mãos dos detentores do capital, os direitos do homem tornam-se uma verdadeira ‘abstração’, um ‘elemento ilusório’, trazendo a idéia de que a oposição burguesa viu-se obrigada a defender os direitos do homem para sobrepor a ideologia feudal, entendendo que “essa insistência sobre os ‘direitos do homem’ não é mais do que um postulado legalista-formal e, em última instância, vazio. (...) a aplicação da pretendida igualdade de direitos à posse culminou em uma *contradição radical*, visto que implicou necessariamente a *exclusão* de todos os outros da posse efetiva, restrita a um só indivíduo.”⁵⁷ [grifos nossos]

Marx critica o fato de que as mesmas teorias que defendem os direitos do homem também defendem a “alienabilidade universal e posse exclusiva”⁵⁸, afirmando que a solução para essa contradição somente pode se dar no terreno da prática social, através da extinção da posse exclusiva.

Para tanto, “Marx formula sua estratégia de transformação social a partir do interesse do conjunto da sociedade”⁵⁹, através da “emancipação humana universal”⁶⁰, descrevendo as condições de liberação dos indivíduos esmagados em suas capacidades pela voracidade do capital, instituidor de classes e gerador de dominação de minorias sobre maiorias desprovidas de posses e propriedades.

A visão de Marx – amplamente influenciada pelo contexto pós-Revolução Industrial, momento em que a falta de regulamentação dos direitos trabalhistas, bem como dos demais direitos sociais era uma realidade universal – é tão radical

⁵⁶ MÉSZÁROS, Istvan. *Op. Cit.*. p. 158.

⁵⁷ MÉSZÁROS, Istvan. *Op. Cit.* p. 159.

⁵⁸ MÉSZÁROS, Istvan. *Loc. Cit.*

⁵⁹ MÉSZÁROS, Istvan. *Op. Cit.* p. 166.

⁶⁰ MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução*. In: *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Editorial Boitempo. São Paulo, 2005. P. 154. In: *Loc. Cit.*

quanto as disparidades sociais que ele enxergava e para as quais pretendia trazer alternativas eficazes.

Assim sendo, cumpre em poucas linhas elencar seu modelo tendente à extinção da sociedade de classes e, portanto da sociedade capitalista mesmo, distinguindo, segundo Mészáros, três maneiras de aplicação dos direitos humanos no contexto do desenvolvimento social:

“(1) sob as condições da *sociedade capitalista*, o apelo aos direitos humanos envolve a *rejeição dos interesses particulares dominantes e a defesa da liberdade pessoal e da autoridade individual*, em oposição às forças de desumanização e de reificação ou de dominação material crescentemente mais destrutivas;

(2) em uma *sociedade em transição*, os direitos humanos promovem o padrão que estipula que, no interesse da igualdade verdadeira, ‘*o direito, ao invés de ser igual, teria de ser desigual*’, de modo a *discriminar positivamente em favor dos indivíduos necessitados, no sentido de compensar as contradições e desigualdades herdadas*;

(3) em uma ‘*fase mais adiantada da sociedade comunista*’ (...), a sociedade obtém, ‘*de cada um, de acordo com sua habilidade*’ e dá ‘*a cada um de acordo com suas necessidades*’, a necessidade de aplicação de um padrão igual não existe mais, uma vez que o desenvolvimento completo de um indivíduo de modo algum interfere na auto-realização dos outros como indivíduos verdadeiros. (...)”⁶¹ [grifos nossos]

A despeito da grandeza da propositura do autor de longa narrativa, o estabelecimento de uma sociedade francamente capitalista leva-nos a compreender que os ideais marxistas não puderam prosperar. Contudo, não se pode negar sua importância em apresentar de maneira clara e precisa as falhas do modelo vigente, a desigualdade que provoca, sua capacidade de exterminar a si mesmo, convocando seus teóricos a repensarem suas bases e, dentre elas, o tratamento da propriedade.

Visto isso, voltamos ao estudo de Scherer-Warren, que passa a analisar o segundo momento, qual seja, os anos 1970.

Essa fase, informa, tem como marco o famoso Seminário de Mérida, ocorrido no México sob o tema “As Classes Sociais na América Latina”. Sua importância se deu pela constelação dos autores e pensadores do saber social presentes no evento, tais como Touraine, Castells e Laclau, que se esforçaram por

⁶¹ MÉSZÁROS, Istvan. *Op. Cit.* P. 168.

traduzir um novo paradigma do pensamento social: “do macro ao micro, do geral ao particular, da determinação econômica à multiplicidade dos fatores, da ênfase na sociedade política para a atenção na sociedade civil, das lutas de classe para os movimentos sociais (...).”⁶²

Scherer-Warren relata que Touraine contribuiu com o estabelecimento de uma relação teórica entre categorias de classe e movimentos sociais, na busca pela substituição da “centralidade na análise das condições objetivas de classe (com ênfase na estrutura econômica), [propondo] o estudo das ações de classe, ações que podem ser defensivas ou contestatárias diante da dupla dialética da exploração e da dominação respectivamente.”⁶³

A autora traz ainda as influências de Castells – que dá especial atenção à questão das lutas e reivindicações em torno de bens e equipamentos de uso coletivo – e de Laclau, quem “introduz a noção de que a hegemonia se constrói através da articulação de interpelações ideológicas classistas e não-classistas.” Com isso, este pensador incitava reflexões sobre propostas de revoluções nacional-populares “na medida em que a tensão dialética entre classe e povo pode se resolver através da articulação das interpelações classistas com interpelações popular-democráticas.”⁶⁴

Portanto, nesse segundo momento,

“a ênfase que recaía antes na explicação dos condicionamentos infra-estruturais da ação de classe dará lugar ao exame dos potenciais de articulação em torno da categoria “povo” e dos nexos ideológicos relativos à categoria “nação”. *O enfoque do período anterior nas lutas de classe cede lugar às interpretações em torno de lutas históricas nacional-populares*, no sentido sugerido por Touraine e outros.”⁶⁵ [grifos nossos]

Passa a autora, assim, à terceira fase, situada nos anos 1980, em especial na sua primeira metade.

Scherer-Warren nos traz que, neste momento, ‘movimento social’ torna-se uma referência central para os estudos de diversos pesquisadores e estudiosos das

⁶² SCHERER-WARREN, Ilse. *Loc. Cit.*

⁶³ SCHERER-WARREN, Ilse. *Op. Cit.* P. 15 e 16.

⁶⁴ SCHERER-WARREN, Ilse. *Op. Cit.* P. 16.

⁶⁵ SCHERER-WARREN, Ilse. *Loc. Cit.*

ciências humanas, tanto no que tange a análise intensiva das identidades de grupos específicos organizados, bem como novos elementos de organização, o que poderia indicar uma nova cultura política popular e de base na América Latina.

Nessa esteira, comenta:

“A categoria de *sujeito popular*, para uns, e de *ator social*, para outros, passa a substituir a categoria de classe social, bem como a de *movimento popular e/ou de movimento social* substitui a de luta de classe, significando que, em lugar da tomada revolucionária do poder poder-se-ia pensar em *transformações culturais e políticas substantivas a partir da cotidianidade dos atores envolvidos*. Buscou-se este potencial em sujeitos múltiplos, seja nos movimentos urbanos, nas comunidade eclesiais de base, nas lutas pela terra, moradia etc., nas mulheres, nos ecologistas, nos grupos jovens, nos sindicatos, nos movimentos de defesa dos direitos humanos e de defesa étnica e noutros. Mas, sem dúvida, estas múltiplas formas de protesto político ocuparam muito a atenção dos pesquisadores latino-americanos porque proliferaram também na prática social dos fins da década de 70 e início de 80.”⁶⁶

A autora traz, ainda, sobre esse momento, a crítica sobre o caráter meramente empírico de que alguns estudiosos se utilizaram para a análise de movimentos sociais entendendo-os como “toda a ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto”.⁶⁷ Por outro lado, critica também aquele enfoque que entende por movimento social somente aquele que busca a condução de um modelo de sociedade em outro.

Em sua análise sobre América Latina, a autora trouxe a crítica sobre o risco de perda de qualidade e inexatidão técnica daqueles trabalhos tendentes a analisar os movimentos sociais latino-americanos partindo-se puramente dos conceitos acadêmicos importados, posto que a realidade local se difere histórica e culturalmente das construções elaboradas, por exemplo, por Castells, Offe e Laclau.

Com isso, nesse contexto de multiplicidade de reflexões teóricas sobre o tema, a Universidade das Nações Unidas (UNU), junto ao Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLASCSO), desenvolveram o projeto “Movimentos Sociais frente à Crise”, tendo envolvido diversos pesquisadores e cientistas do saber social da América Latina.

⁶⁶ SCHERER-WARREN, Ilse. *Op. Cit.* P. 17 e 18.

⁶⁷ SCHERER-WARREN, Ilse. *Op. Cit.* P. 18.

O trabalho foi dividido em dois subprojetos que buscaram atender América Central e América do Sul.

Scherer-Warren afirma que Fernando Calderón Gutiérrez, coordenador regional do projeto na América do Sul, em publicação sobre o estudo, enfatiza as tensões entre orientações políticas emergentes e tradicionais na região, resumindo as coexistências em cinco pares de possibilidades antagônicas:

Democracia dentro dos próprios movimentos	Verticalismo e Autoritarismo dentro dos próprios movimentos
Valorização da diversidade societal	Tendência ao reducionismo e a monopolização da representação
Autonomia diante de partidos e Estado	Heteronomia, clientelismo e dependência
Busca de formas de cooperação, de autogestão ou de co-gestão da economia diante da crise	Dependência estatal e do sistema produtivo capitalista
Emergência de novos valores de solidariedade, reciprocidade e comunidade	Individualismo, Lógica de Mercado e Competição.

Tabela 1 – Pares de características antagônicas de coexistentes espécies de movimentos sociais existentes na América Latina nos anos 1970.

A depender, portanto, das orientações de cada movimento, em se verificando a escolha pelas orientações emergentes (lado esquerdo do quadro) em detrimento daquelas tradicionalmente observadas (lado direito), as ações coletivas passam, nesse momento, a serem classificadas como “novos movimentos sociais”, categoria teórica que surge no pensamento social latino-americano e que será analisado mais à frente após este breve relato histórico aqui apresentado.

Por fim, chega a autora ao último momento de seu estudo, que seriam as perspectivas para os anos 1990, os quais, a seu ver, viriam a ser permeados por novos temas, novos enfoques e o estudo dos movimentos sociais teriam enfoque nos antimovimentos, ou seja, na desarticulação social, causada, dentre outros fatores, pelo crescimento urbano desordenado, a pobreza e a violência desorganizada, deslocando a relação líder-massa até então construída, para uma relação direta: Estado-massa.

Para além, releva os avanços dos meios de comunicação e traz reflexões sobre a dúvida que paira se eles irão conduzir a humanidade a uma unificação das lutas e dos valores ou apenas contribuirão para a divulgação das já diversas e heterogêneas forças sociais.

Visto este breve apanhado histórico sobre a Teoria dos Movimentos Sociais e sobre as tentativas de construção de um modelo aplicável às especificidades da América Latina, passamos à análise do momento presente, o início deste novo milênio.

2.3

Os Antigos e Novos Movimentos Sociais de Luta pela Moradia e pela Reforma Urbana no Brasil.

Segundo Maria da Glória Gohn, dois motivos foram determinantes para que os movimentos sociais urbanos tenham passado a se tornar, a partir dos anos 1.970, objeto central de pesquisa de cientistas sociais:

“(…) um de ordem estrutural – o agravamento da falta de condições de infraestrutura urbana e o rebaixamento salarial, portanto, o aumento da exploração econômica e da espoliação urbana. O segundo motivo era de ordem conjuntural – o regime político-militar e a ausência ou repressão de espaços já tradicionais de participação popular, tais como partidos e sindicatos.”⁶⁸

Essa passagem de Gohn é suficiente para analisar as proximidades entre o que vimos no item anterior e o que estamos analisando agora, pois justamente num contexto de redução salarial e, portanto, de recrudescimento da exploração do capital, bem como num contexto de redução significativa da participação política é que as lutas pela emancipação se tornaram mais atrativas à análise científica.

Os movimentos sociais urbanos, segundo a autora, não são um todo homogêneo, mas uma série outros movimentos sociais, como, por exemplo, o dos negros ou o dos homossexuais, todos com o ponto em comum da problemática urbana.

⁶⁸ GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia*. Edições Loyola. P. 33.

Nesse sentido, “são [também] movimentos sociais urbanos as manifestações que dizem respeito à habitação, ao uso do solo, aos serviços e equipamentos coletivos de consumo.”⁶⁹

Mais à frente em seu estudo, ao tratar de invasões – que aqui, optarei por chamar de ocupações⁷⁰ – em análise do contexto histórico das ocorrências na cidade de São Paulo, mas que são passíveis de apropriação para o estudo do fenômeno em outros centros urbanos do país, Gohn afirma que a prática não se tornou restrita às áreas para moradia, mas também como forma de pleitear interesses diante das autoridades públicas.

Contudo, isso não diminuiu a ocorrência de ocupações com o fim de moradia, em especial num contexto de ineficácia de políticas públicas para esse fim.

À guisa de enriquecimento deste ponto do estudo, cito o famoso trabalho de Boaventura de Sousa Santos, denominado ‘Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada’, em que, ao analisar o pluralismo jurídico em uma favela do Rio de Janeiro (espaço esse que, ressalta-se, pode ser ele mesmo fruto de um movimento social de luta pela moradia e, ainda, esteio de outros tantos movimentos sociais urbanos), conclui que a pluralidade das regras existentes para a ocupação do espaço (lei x práticas sociais num assentamento precário) “pode ainda resultar (...) da conformação específica do conflito de classes numa área determinada de reprodução social – neste caso, a habitação.”⁷¹

Na esteira do exposto, Karina Uzzo *et alli*⁷² informam que grande contribuição à luta pela moradia digna no Brasil tem encontrado respaldo no movimento denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana, formado logo após

⁶⁹ GOHN, Maria da Glória. *Op Cit.* P. 34.

⁷⁰ Sem muito me prolongar, optei por chamar as invasões de ocupações por motivo de entendimento pessoal, no sentido de que, devendo a propriedade exercer função social (Constituição da República, artigos 5º, XXIII; 170, III e 182, §2º), em não a cumprindo, torna-se um espaço desocupado e, portanto, passível de ocupação que lhe destine função social.

⁷¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas Sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada*. In: SOUTO, Cláudio e FALCÃO, Joaquim (org.). *Sociologia e Direito: Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica*. Editora Pioneira Thompson Learning. São Paulo, 2005. P.87.

⁷² As informações aqui trazidas sobre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, bem como sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana foram adquiridos na Revista do Observatório Internacional do Direito à Cidade (OIDC) intitulada “*Retratos sobre a Atuação da Sociedade Civil pelo Direito à Cidade: Diálogo entre Brasil e França*.” Organizadores: Karina Uzzo, Nelson Saule Júnior, Lila Santana e Marcelo Nowersztern.

a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional a regulamentar o Capítulo que trata da política urbana. Esse Fórum – que grande importância teve para a promulgação do Estatuto da Cidade – tem o terreno sobre o qual se constitui no chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o qual data dos anos 1960.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve seu início nos primeiros anos da década de 1960, quando a sociedade brasileira clamava por reformas de base, tendo por marco a formulação das propostas realizadas no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil.

Entretanto, o golpe militar, em 1964, veio a afastar as reformas de base do centro das discussões políticas no país, como ocorria no até então vigente governo de João Goulart.

Sem uma discussão ampla na sociedade, vivendo o país um momento político complicado e alarmante, a reforma urbana foi deixada em segundo plano, o que reforçou a precarização da ocupação do solo urbano, do saneamento, das políticas de habitação, enfim, o espaço urbano saiu da pauta do dia.

Com o enfraquecimento do regime autoritário no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, alguns movimentos sociais voltaram a ganhar visibilidade social e política, passando a exercer um papel importante na luta pela garantia de direitos, inclusive daqueles ligados ao espaço urbano.

Ressalta-se que “nesse período, a Igreja Católica deu uma grande contribuição (...) ao lançar o documento ‘Ação Pastoral e o Solo Urbano’, no qual defendia a função social da propriedade urbana.”⁷³

Em 1988, contudo, a luta pela reforma urbana ganha novos contornos, devido à volta da atuação mais contundente do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, conforme verificado na Assembléia Constituinte de 1987/1988.

Nesse momento, o Movimento que tinha, ao logo do período de vigência do regime militar, predominância na atuação local e foco na reivindicação pela moradia, passou a articular a participação popular ao apoio de diversos organismos, o que deu à sua luta um caráter heterogêneo.

Conforme lecionam os autores aqui apresentados:

⁷³ *Loc. Cit.* P. 13.

“Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.”⁷⁴

A participação desses organismos, articulados à participação popular, teve a missão nobre de propor a emenda da reforma urbana, o que viria a dar os contornos, com a promulgação da Carta Magna, do capítulo que trata da política urbana, o qual, a despeito de contar com apenas dois artigos, representou um marco, visto seu caráter inédito na história constitucional brasileira

A promulgação, contudo, em 5 de outubro de 1988 do capítulo tendente ao tratamento da política urbana na Constituição Federal, a despeito de ter representado um grande marco, significou apenas a primeira conquista de uma luta que se trava até os dias de hoje.

Após a constitucionalização dos parâmetros da política urbana nacional, a luta dos novos movimentos sociais deslocou-se imediatamente à busca pela regulamentação das previsões estabelecidas naqueles dois artigos tão importantes da nossa Carta Magna.

As conquistas já obtidas e as lacunas ainda enfrentadas no que tange a regulamentação do capítulo constitucional sobre Política Urbana serão ainda apresentadas neste trabalho. Entretanto, como estamos tratando de movimentos sociais, é de grande relevância a apresentação de um estudo de caso, de maneira a que se apresentem as percepções do ponto de vista interno, através do olhar de quem vivencia o dia-a-dia do que aqui tentamos conceituar e compreender.

2.4

Caso-Referência: Visita à Ocupação Chiquinha Gonzaga⁷⁵

⁷⁴ *Loc. Cit.* P. 14.

⁷⁵ A visita foi realizada no ano de 2009 pelos integrantes do grupo de pesquisa denominado ‘Requalificação Urbana e Habitabilidade no Centro do Rio de Janeiro’, vinculado à rede do Laboratório de Pesquisa sobre Poder Local, Políticas Públicas e Serviço Social (LOCUSS), fruto de esforço conjunto de acadêmicos e pesquisadores das áreas do Direito e do Serviço Social, sob a coordenação da professora Doutora em Serviço Social Gabriela Maria Lema Icasuriaga, professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A Estação Central do Brasil é área de passagem comum a milhares de brasileiros que diariamente se utilizam daquele espaço para seu deslocamento para casa, trabalho, atividades em geral.

O que muitos não sabem, contudo, é que a metros da estação situa-se um edifício de propriedade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que por anos esteve desocupado, sendo espaço livre para o cometimento de atividades ilícitas.

Eis que em 2005, houve a ocupação desse espaço por um movimento de luta pela moradia, contando com uma rede de apoio que incluía desde estudantes a ‘anarcopunks’. O que vemos hoje é um espaço requalificado, onde residem em torno de setenta famílias, destinando-se, portanto, função social àquele espaço urbano que conta com toda a infra-estrutura do Centro da cidade do Rio de Janeiro, facilitando mesmo a efetivação de outros direitos sociais garantidos constitucionalmente.

As principais observações a serem feitas, além da organização do espaço é a organização da população residente em torno de uma assembleia periódica para a tomada de decisões, bem como a consciência política e jurídica quanto aos direitos e aos entraves que enfrentam e a falta de hierarquia na organização e na escolha dos destinos da ocupação, o que sempre é decidido em conjunto.

Assim sendo, procuramos entender a organização sob o olhar de quem lá reside, do que foi realizada entrevista com um dos mais antigos membros da ocupação e figura envolvida já de longa data com as lutas dos movimentos sociais urbanos na cidade do Rio de Janeiro.

Foi perguntado: qual o histórico da Ocupação Chiquinha Gonzaga? Quais as relações entre a Ocupação Chiquinha Gonzaga e demais movimentos de luta pela moradia no Centro do Rio de Janeiro? Como se dá a organização da ocupação?

O Sr. João Barbosa informa que vem de outros movimentos e que fazia parte de movimentos de esquerda nos anos 1980 e início dos anos 1990. Àquela época, participou de discussões que culminaram em ocupações na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense.

Com o enfraquecimento dos movimentos de esquerda no mundo, o que o Sr. Barbosa identifica ter ocorrido a partir dos anos 1980, igualmente, segundo ele, sofreram os movimentos de esquerda no Brasil.

Ele informou que, a seu ver, até hoje os movimentos não conseguiram voltar à organização que apresentavam, mas, a partir de 1998/1999, houve uma reorganização de diversos movimentos, como, por exemplo, a Frente de Luta Popular (FLP – não existe mais), identificando, contudo que, em 2000, houve um início de uma discussão mais profícua dentro e entre os movimentos.

Com apoio da FLP e de outros movimentos como as Comissões de Lutas, pessoas do MST e do movimento Anarcopunk, foi realizado um ato no Shopping Rio Sul no ano 2000, que, inclusive, resultou em um documento cinematográfico.

Depois disso, pela quantidade de moradores de rua no Centro do Rio, os movimentos realizaram intensas discussões para a solução dessa questão. Foi nesse momento que muitos dos atuais moradores da ocupação se organizaram para entrar no edifício, o qual, ressaltou o Sr. João Barbosa, já havia sido ocupado uma vez e desocupado posteriormente. A atual ocupação se deu no ano de 2005.

O entrevistado informa que participou da formação do movimento e foi residir na ocupação uma semana após o seu início. Ele conta que, logo em seguida, começaram a crescer as demandas de moradores sem-teto, que batiam à sua porta, pedindo espaço para lá residir, do que, por conta dessa grande demanda, houve conversas que resultaram na decisão de se ocuparem novos espaços na tentativa de dar resposta aos anseios dos que buscavam guarida na Ocupação Chiquinha Gonzaga.

Nesse contexto, surgiram as seguintes novas ocupações em edifícios não utilizados da região central da cidade do Rio de Janeiro: Zumbi dos Palmares (Avenida Venezuela, 51); Quilombo das Guerreiras (Avenida Francisco Bicalho, 49) e Machado de Assis (Rua da Gamboa, 111), as quais passaram, em alguma medida, a manter contato entre si.

Os edifícios foram ocupados através da união de forças principalmente do Movimento das Comissões de Luta (MCL – não existe mais), da FLP, parte do movimento punk e estudantes, havendo todos participado diretamente no esforço de ocupação do edifício do Quilombo das Guerreiras.

Os movimentos têm linhas de atuação bem definidas *sem uma hierarquização, havendo assembleias para as tomadas de decisões*, informando o

Sr. João Barbosa que, embora haja situações em que alguns ocupantes tomem a frente de decisões pontuais, *não há um presidente que decida pelos ocupantes*. O que existe é uma associação de moradores com presidente e membros, *mas eles dirigem a associação subordinados sempre à decisão do coletivo*.

Com relação a outras ocupações do Centro, como a Manoel Congo, eles não têm uma relação muito próxima, embora já tenha havido tentativas de aproximação. Há relação distante com Mem de Sá.

De grande importância para a reflexão do estudo ora em análise é o fato de que a organização da Ocupação Chiquinha Gonzaga, bem como das demais organizações relacionadas a ela, em especial a Zumbi dos Palmares e a Quilombo das Guerreiras, não se administra de forma hierárquica, excludente ou voltada a outros interesses senão o bem comum, a decisão coletiva e a luta efetivação dos direitos sociais em caráter universal, diferente do que se observa na coletividade em uma sociedade capitalista, na qual, para que haja o gozo dos detentores dos meios de produção, deve haver a opressão de muitos e a exclusão de outros tantos, pelo simples fato de não se qualificarem como proprietários.

Essa análise reforça a idéia de pluralismo apresentada, demonstra a requalificação de um espaço urbano ao qual não era destinada função social e clama ao Estado por respostas tanto para a questão do déficit habitacional, quanto para a da necessária segurança da posse dos que destinam espaços jurídica e urbanisticamente irregulares ao exercício do Direito à Moradia.

Com essa reflexão, damos prosseguimento, mantendo o foco na análise das lutas sociais. Agora, contudo, passamos à análise dessas lutas para o plano legislativo, na busca pelos instrumentos hábeis à proteção da posse e condizentes com o desejado Estado Democrático de Direito.