

OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO BRASIL:

Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: Estratégias de Luta contra os Despejos e Empoderamentos a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos



**Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: Estratégias de Luta
contra os Despejos e Empoderamentos a partir da Teoria Crítica
dos Direitos Humanos**

CDES Direitos Humanos

Setembro de 2014

Coordenação editorial:
Dora Bragança Castagnino
Patuá Comunicação para Projetos Sociais

Diagramação e revisão:
ComTexto ABNT e Revisão | Smirna Cavalheiro

Impressão
Gráfica Calábria

Foto da capa
<<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL53799-5605,00-KASSAB+FALA+EM+PROJETO+SOCIAL+NO+PRESTES+MAIA.html>>
Grafite no prédio Prestes Maia em São Paulo ocupado por movimentos de moradia.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. / organizadores: Cristiano Muller, Karla Fabrícia Moroso Santos de Azevedo; ilustrações Dora Bragança Castagnino e Pedro Leite – Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014.
161 p. : il. ; 21 cm

Esta publicação é realizada no âmbito do projeto “Promoção e defesa do direito à cidade e à moradia no âmbito dos megaeventos esportivos e dos megaprojetos de desenvolvimento: ações pela efetivação dos direitos garantidos pelo Estado brasileiro e a efetividade da política urbana e habitacional”.
ISBN 978-85-67266-04-6

1. Direitos humanos: teoria crítica. 2. Processo de despejo. 3. Conflitos fundiários urbanos: Brasil. 4. Direito à moradia. 5. Direitos sociais. 6. Política habitacional. I. Muller, Cristiano. II. Azevedo, Karla Fabrícia Moroso dos Santos de. III. Castagnino, Dora Bragança. IV. Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos. V. Título.

CDU 349.44 (81)
342.7 (81)

Bibliotecária Responsável
Marialva M. Weber CRB 10/995



Sumário

1. Apresentação | **07**
2. Introdução | **09**
3. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos – *David Sánchez Rubio* | **13**
4. Luta por moradia em Belo Horizonte e região metropolitana: A ocupação “Emanuel Guarani Kaiowá”, uma história de retomada – *Larissa Pirchiner de Oliveira Vieira e Joviano Gabriel Maia Mayer* | **51**
5. Comunidade indiana – Programa Minha Casa Minha Vida: Incentivo à política habitacional ou mecanismo de estímulo a remoção na cidade do Rio de Janeiro – *Maria Lucia Pontes* | **75**
6. Processos de resistência à remoção forçada em Curitiba: A litigância estratégica como forma de luta – *Luana Xavier Pinto Coelho* | **87**
7. As experimentações do poder no Rio de Janeiro: Entre a remoção e a integração da favela à cidade – *Alexandre Fabiano Mendes* | **99**
8. Buscando a materialização da justiça no Morro Santa Teresa: Estratégias de resistência e promoção da justiça no morro – *Karla Moroso* | **119**
9. Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos – *Cristiano Müller* | **141**



1. Apresentação

O Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) foi criado no ano de 2000 dentro do ambiente social e político de realização do I Fórum Social Mundial que acontecia na cidade de Porto Alegre naquele ano. O CDES DIREITOS HUMANOS, desde o seu início, pautou sua atuação na defesa e promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, realizando trabalhos e atividades de inclusão social, além de assessorar política e juridicamente movimentos de luta pela moradia que existiam em Porto Alegre e também por todo o Estado do Rio Grande do Sul, como, por exemplo, movimentos sociais, cooperativas habitacionais, associações comunitárias e de bairros. Suas maiores conquistas nesse período foram: apoiar a consolidação da luta urbana pelo acesso à terra no Estado do Rio Grande do Sul, mediante a defesa jurídica de assentamentos informais contra os despejos, buscar a regularização fundiária desses assentamentos e apoiar a produção habitacional de interesse social.

A partir do ano de 2011, o CDES Direitos Humanos começa a atuar também em âmbito nacional, procurando alargar mais a sua visão de implementação dos direitos humanos, a partir da conjuntura brasileira atual, elencando três principais temas e focos de ação: direito à cidade; acesso à terra e consumo politizado. O CDES Direitos Humanos trabalha com uma visão estratégica dos direitos humanos em direção à sua efetividade, compreendendo ser importante a denúncia e a visibilidade das violações aos direitos, mas apostando forte na construção de alternativas de enfrentamento a essas violações e na busca pela garantia de direitos pelas vítimas das violações.

Esta publicação, chamada *Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: Estratégias de Luta contra os Despejos e Empoderamentos a partir*

da *Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, é realizada no âmbito do projeto denominado “Promoção e defesa do direito à cidade e à moradia no âmbito dos megaeventos esportivos e dos megaprojetos de desenvolvimento: Ações pela efetivação dos direitos garantidos pelo Estado brasileiro e a efetividade da política urbana e habitacional”, levado adiante pelo CDES Direitos Humanos, que tem como objetivo ampliar as estratégias de luta contra os despejos no Brasil. Para isso, o CDES Direitos Humanos realizou uma Oficina de Discussão de estratégias de lutas sociais e jurídicas contra os despejos na cidade de Porto Alegre/RS no dia 1º de novembro de 2013: “Oficina sobre conflitos fundiários: Discussão de estratégias de luta através da Teoria Crítica dos Direitos Humanos”, que contou com a presença dos seguintes lutadores e defensores de direitos humanos, aos quais desde já seguem nossos agradecimentos: Benedito Barbosa, Juliana Avanci, Alexandre Mendes, Maria Lúcia Pontes, Luana Pinto Xavier, Bruno Cardoso, Julio Alt, Claudete Simas, Jacques Alfonsím, David Sanchez Rubio, Pilar Cruz Zúñiga, Rafael Silva, Karla Moroso, Cristiano Müller.

Grande parte dos participantes da Oficina contribuiu para esta publicação com a sistematização dos casos apresentados no evento em textos que compõem este livro.



2. Introdução

Os conflitos fundiários urbanos no Brasil seguem sendo um tema isolado e invisível nas políticas públicas governamentais. O Estado brasileiro tem uma grande dívida para pagar com os milhares de indivíduos e comunidades que diariamente são submetidos a processos de remoções, despejos e desocupação de suas moradias porque não reconhece essas pessoas como cidadãos de direito, deixando-os à margem total das garantias constitucionais, sejam elas individuais ou sociais.

De um lado, o Estado brasileiro é omissivo porque não teve condições de criar regras de defesa das comunidades e indivíduos que são afetados por uma ação de despejo, regulando, portanto, as forças do mercado que causam esses despejos, e, por outro, age ativamente para que essas violações aconteçam quando, por força de megaprojetos de desenvolvimento, megaeventos esportivos dão causa para os despejos.

São dores e sofrimentos incalculáveis que o povo pobre desse país ainda passa quando é desalojado da sua moradia, levando consigo, sabe-se lá para onde, seus filhos e filhas, pertences (quando consegue), seus sonhos. Esta publicação serve para denunciar essas violações aos direitos humanos trazendo cinco casos concretos de luta pelo acesso à terra e à cidade de comunidades espalhadas pelo Brasil. Serve também para compartilhar estratégias de luta contra os despejos relatados por seus defensores de direitos humanos e suas reflexões.

Porém, esta publicação se propõe a algo mais. A ir mais adiante. É sabido que o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos não aparece no rol das preocupações urbanísticas dentro da política pública nacional, com

raras exceções¹. Já em nível normativo, com a ressalva dos pactos internacionais de direitos humanos e declarações que o Estado brasileiro deve respeitar, o ordenamento jurídico brasileiro não contempla nenhuma iniciativa que venha a garantir uma defesa mínima para a cidadania dos indivíduos e comunidades que enfrentam um processo de despejo². Nem mesmo o Estatuto da Cidade, que traz regras e instrumentos de direito urbanístico, é respeitado nesses tensos momentos de luta pelo acesso à terra e à cidade, quando se poderia, por exemplo, garantir processos de regularização fundiária em ocupações consolidadas de áreas públicas e privadas.

Dessa forma, esta publicação tem a finalidade de tentar buscar um novo horizonte para o tema dos conflitos fundiários urbanos no Brasil, passando agora pelos fundamentos norteadores da Teoria Crítica dos Direitos Humanos como modo de renovar a compreensão do fenômeno da luta pela terra no Brasil, renovar as esperanças com base num direito agora contextualizado e crítico, e também renovar a esperança de milhares de indivíduos e comunidades que estão ameaçados de despejo no país.

Para tanto, servem os esclarecimentos iniciais trazidos nesta publicação por David Sanchez Rubio. David, em seu magnífico texto, vai desmitificar o tema dos direitos humanos através da sua contextualização e da busca de novos acercamentos frente a realidade em que se vive. David trabalha com pressupostos não somente teóricos de direitos humanos como também pressupostos práticos da luta diária pela dignidade humana. Assim, muito ajuda para a compreensão do fenômeno dos conflitos fundiários urbanos para além de uma visão juricista simplesmente, tentando buscar caminhos por meio de pluralidades e interculturalidades para se compreender o tema dos direitos humanos sob um ponto de vista crítico.

A segunda parte da publicação vai trazer cinco casos de luta estratégica contra os despejos no Brasil, com relatos de casos em Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro (dois casos) e Porto Alegre, os quais

¹ Ver publicação do CDES Direitos Humanos: “Experiências de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil”. Disponível em: <www.cdes.org.br>, 2013.

² Exceção à Resolução nº 87/2009, do Conselho Nacional das Cidades, que é o único documento jurídico que trata do tema dos conflitos fundiários urbanos no Brasil.

foram apresentados na oficina de discussão realizada em Porto Alegre no dia 1º de novembro de 2013. Os cinco textos são sistematizações e reflexões produzidas a partir da luta diária de comunidades e indivíduos que estão ameaçados de despejo e que lutam por moradia e pela implementação de processos de regularização fundiária.

A última parte desta obra tenta traduzir em definições e em categorias teóricas as reflexões e contribuições produzidas nesta publicação, como modo de empoderar as lutas contra os despejos no Brasil e fortalecer as lutas diárias contra os despejos e pelo acesso à terra e o direito à moradia e à cidade.

Este livro é apenas uma contribuição qualificada para o debate dos despejos no Brasil e que tenta empoderar as lutas e estratégias contra os despejos, bem como compreender o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos do ponto de vista da Teoria Crítica dos Direitos Humanos e no que ela pode contribuir para tanto.



3. *Crítica a una cultura estática*

y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos

David Sánchez Rubio³

1. Teoría de derechos humanos frente a su práctica: Una bipolaridad normalizada

Cuando se habla, se piensa y se actúa en nuestros contextos culturales sobre realidades relacionadas con derechos humanos, nos encontramos con una anomalía que, normalmente, no solemos enfrentar y, cuando lo hacemos, nos topamos con una serie de límites, obstáculos culturales, sociológicos, relacionales, simbólicos e institucionales que son difíciles de superar. Es ya común y natural aceptar la diferente dimensión entre la teoría y la práctica de los derechos humanos. Esta fractura dual, se agrava ante la solidez de una sensibilidad social asentada sobre una manera de concebirlos a partir de una especie de bipolaridad no solo mental, sino también cultural.

Por un lado, estamos de acuerdo con la importancia que tienen los derechos humanos y con el efecto positivo y encantador que poseen porque simbólicamente sirven para legitimar la justicia de los estados civilizados, constitucionales y democráticos. Discursivamente casi todo el mundo está convencido de cuan necesarios son para que principios como la dignidad humana, la libertad y la igualdad sean garantizadas en cualquier comunidad que los respeta. Pero por otro lado, somos conscientes de lo difícil que resulta cumplirlos en el día a día, en la práctica y, lo que es peor, que sean garantizados en determinados espacios sociales como puede ser el ámbito doméstico o los mundos de la

³ Profesor Titular de Filosofía del Derecho. Universidad de Sevilla.

producción, el trabajo y/o el mercado. Incluso nos fragmentamos y nos dividimos colectiva e individualmente en nuestras identidades al defender alegremente la universalidad de los derechos humanos con discursos de inclusiones abstractas, pero sobre la base trágica y recelosa de exclusiones concretas marcadas por la nacionalidad, el racismo, el sentido de pertenencia, la condición de clase, la defensa del derecho de propiedad avariciosa y absoluta, el machismo o el concepto de ciudadanía.

Nos movemos en una bipolaridad que nos permite respetar y reconocer los derechos en algunos casos y, por ello, presumir alegremente que somos ejemplo de universalidad, de civilización, de progreso y de esperanza para la humanidad y, simultáneamente justificar el incumplimiento de los derechos en otros casos o, incluso, ignorar y desconocer la existencia de otros derechos cuando afectan a determinados colectivos que son prescindibles por razones de estado, de seguridad, de fuerza mayor, por motivos sexuales o por criterios de desarrollo o de competitividad establecidos por el sistema económico y mercantil propio de nuestras sociedades capitalistas. Incluso esa condición cultural bipolar y dicotómica, se complementa con una “actitud autista”⁴ la cual, entre inacciones y omisiones, tolera el sufrimiento humano de muchos inmigrantes y/o mujeres agredidas y violentadas, la impunidad de los autores de delitos de cuello blanco y la criminalización de colectivos que intentan luchar por la vulneración de los derechos que guardan relación con el disfrute de una casa, el uso y la posesión de la tierra, una sanidad pública universal o un trabajo digno.

Bipolaridad separadora que también se manifiesta en un plano más iusfilosófico, como sucede entre el principio de legalidad y el principio de justicia. Cuando interesa o conviene, bajo el marco de la legalidad se justifican injusticias como sucede sistemáticamente en Europa y Estados Unidos con el tema de la inmigración o en los casos en los que se defiende una concepción absoluta de propiedad privada avariciosa y concentrada; y cuando la legalidad es un obstáculo, la fuerza compulsiva de los hechos es

⁴ Término tomado de Salo de Carvalho en su intervención en las *Jornadas Hispano-Brasileñas sobre Criminología, teoría crítica y derechos humanos*, celebrada el 14 de febrero de 2014 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

un consuelo o legítima cualquier sacrificio de vidas humanas o de derechos declarados y/o dignos de ser reconocidos como universales.

Siguiendo este razonamiento, resulta típico, tópicos y clásico dar por sentada la separación que existe entre lo que se dice y lo que se hace en materia de derechos humanos. Casi todo el mundo tiene metida en la cabeza la idea de que es muy diferente la teoría y la práctica de los mismos. Este abismo se considera indiscutible y muy difícil de superar. Mucho se ha escrito y se ha dicho sobre las posibles causas de este distanciamiento: desde razones propias de la perversa o bondadosa condición humana, pasando por motivos de madurez cultural y originalidad civilizadora, hasta por causas socio-económicas y/o relacionadas con el grado de desarrollo que se precisa obtener para poder hacerlas efectivas. No obstante, sin que sean descartables ni desmerecedoras estas razones, lo cierto es que pocos son los estudios que parten de la premisa de que quizá esta separación entre lo dicho y lo hecho, entre el plano del ser y del deber ser, resida también, en un alto porcentaje y con un alto grado de responsabilidad, en nuestra propia manera de pensar los derechos humanos⁵. A lo mejor es que bajo una

⁵ Algunos ejemplos: Helio Gallardo, *Política y transformación social. Discusión sobre derechos humanos*, Editorial Tierra Nueva, Quito, 2000; *Siglo XXI: militar en la izquierda*, Arlekin, San José, 2005; *Siglo XXI: producir un mundo*, Arlekin, San José, 2006; *Derechos humanos como movimiento social*, Ediciones desde abajo, Bogotá, 2006; y *Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*, Gráficas Francisco Gómez, Murcia, 2008; Ana Elena Obando, “¿A qué derechos tenemos derecho las mujeres?” (Ponencia presentada ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica), referencia tomada de Alda Facio, “Hacia otra teoría crítica del derecho”, en Lorena Fries y Alda Facio (comp.), *Género y derecho*, LOM ediciones, La Morada, Santiago, 1999; Joaquín Herrera Flores (edit.), *El vuelo de Anteo*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2000; y *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005; Alejandro Médiçi, *El malestar en la cultura jurídica. Ensayos críticos sobre políticas del derecho y derechos humanos*, Editorial de la Universidad de La Plata, 2011; y *La constitución horizontal. Teoría constitucional y giro descolonial*, Universidad Autónoma San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Mispat, San Luis-Aguascalientes-San Cristóbal de Las Casas, 2012; Johan Galtung, *Direitos humanos, uma nova perspectiva*, Instituto Piaget, Lisboa, 1998; Jesús Antonio de la Torre Rangel, *Iusnaturalismo histórico analógico*, Editorial Porrúa, México D.F., 2011; Alejandro Rosillo, *Los inicios de la tradición iberoamericana de derechos humanos*, Universidad Autónoma San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Mispat, San Luis-Aguascalientes, 2011; Boaventura de Sousa Santos, *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*, Cortez Editora, São Paulo, 2013; Juan Antonio Senent de

cultura interesadamente conformista, indolente, acomodaticia y pasiva conviene entender a los derechos humanos a partir de estos dos planos aparentemente tan distintos. Parece como si existiera una espiritualidad de impotencia que, bajo la excusa de ese abismo entre lo dicho y lo hecho, adopta la actitud de seguir dejando las cosas tal como están, permaneciendo intactas las estructuras socio-culturales asimétricas y desiguales sobre las que esta cultura de desidia se mueve como pez en el agua. Posiblemente nos conviene mantener esta diferencia para consolidar y reforzar una sensibilidad de derechos humanos, allí donde exista, demasiado estrecha, reducida y simplista, que tanto en la superficie como en el fondo conviene a quienes, realmente, prefieren convivir incumpliendo, destruyendo y/o ignorando los derechos humanos o, como mínimo, bajo una lógica normalizada de inclusiones y de exclusiones, que solo reconoce a unos grupos o colectivos y desconoce a otros por diversas circunstancias muy relacionadas, con lo racial, lo sexual, lo genérico, lo etario, la condición de clase y/o la capacidad o discapacidad psíquica y física.

Incluso yendo más allá, a partir de un modo concreto de entender a los derechos humanos, a través de su casi exclusiva dimensión institucional se nos enseña una idea tan restringida y tan reducida que, al final, acaba por desapoderar a todos los seres humanos, quitándonos nuestra dimensión constituyente, individual y colectiva, nuestra cualidad soberana de significar y re-significar la realidad, porque con esa concepción oficializada y extendida que limita a los derechos humanos a instancias teóricas, normativas, burocráticas e institucionalizadas, no se nos reconoce realmente en nuestra capacidad de dotar de carácter a nuestras propias producciones culturales, políticas, étnicas, sexuales-libidinales, económicas y jurídicas con autonomía, responsabilidad y autoestima en todos aquellos espacios y lugares sociales en los que se forjan las mismas relaciones humanas, como son el mundo del trabajo, de la producción y el mercado, las esferas domésticas, comunitarias y de la ciudadanía.

Frutos (ed.), *La lucha por la Justicia. Selección de textos de Ignacio Ellacuría (1969-1989)*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012; y VV.AA., *Teoria crítica dos direitos humanos no século XXI*, EDIPUCRS, Porto Alegre, 2008.

Esta distancia entre la teoría y la práctica que damos como natural e indiscutible es una de las razones que justifican la indolencia y la pasividad a la hora de construir (o destruir) día a día y en todos los lugares sociales, derechos humanos. Seguramente ahí esté la trampa: al considerarse como natural, normal e indiscutible la distancia entre lo practicado y lo hablado, se está consolidando y fortaleciendo una forma de entender y practicar la convivencia humana sin más pretensiones de lograr una mayor coherencia en lo universal socio-históricamente producido, y que hace el juego a los intereses particulares de quienes más les beneficia que eso sea así por querencias personales, por intenciones y relaciones de poder o porque están convencidos de que la vida solo puede clasificarse por medio de jerarquías y clasificaciones de personas que son superiores y merecen mejor condición de existencia frente a otras que por considerarlas inferiores y perdedoras, merecen ser tratadas con desprecio.

Asimismo la poca cultura que existe sobre derechos humanos, que es excesivamente formalista y técnica al circunscribirse a circuitos judiciales, resulta ser tan extremadamente reducida, insuficiente y estrecha que, de manera voluntaria y/o involuntaria, termina por reforzar y hacer hegemónica esa separación entre lo que se dice y lo que se hace en materia de derechos humanos. Por esta razón, se hace necesario señalar algunas pistas para articular y defender una concepción mucho más compleja, relacional, socio-histórica y holística que priorice: a) tanto las propias prácticas humanas, que son la base sobre la que realmente se hacen y se deshacen, construyen y destruyen derechos y sobre las cuales se inspiran y elaboran las teorías; b) como la propia dimensión creativa e instituyente de los seres humanos plurales y diferenciados, quienes son los verdaderos sujetos y actores protagonistas. Esto es lo que intentaremos hacer a continuación: primero explicitaremos ese imaginario simplista y anestesiado predominante, para que, con posterioridad y en segundo lugar, visualicemos otro posible modo de mirar, entender y conceptualizar derechos humanos y así recuperar dimensiones que potencien un imaginario más activo, más coherente y despierto, acorde con una práctica que debe ser el sostén y fundamento de su rica y compleja realidad.

2. El paradigma simplificado de derechos humanos: Entre lo instituido, lo burocrático y lo pos-violatorio

Generalmente, cuando se habla de derechos humanos se suele acudir a una idea de los mismos basada en las normas jurídicas, en las instituciones con el estado a la cabeza y en ciertos valores que le dan fundamento (como la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad) y que están o bien basados en la misma condición humana o bien reflejados en sus producciones normativas e institucionales. Derechos humanos son aquellos derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional como nacional, por las constituciones, normas fundamentales, cartas magnas, tratados y declaraciones basadas en valores e interpretadas por una casta de especialistas. Sin ser estas dimensiones negativas y teniendo todas ellas muchas consecuencias positivas porque son instancias que legitiman un conjunto de luchas sociales cuyas reivindicaciones se objetivan, no obstante cuando se hacen absolutos como únicos elementos de los derechos humanos, acaban por potenciar una cultura burocrática, funcional y de normativas que reduce y encorseta su fuerza constituyente, ya que nuestros derechos, desde la totalización de esas dimensiones, únicamente se garantizan cuando una norma los convierte en positivos y cuando un cuerpo de funcionarios pertenecientes al estado, los hace operativos entre reflexiones doctrinales de apoyo, dándoles curso a través de garantías concretizadas por medio de políticas públicas y sentencias judiciales. Desde esta óptica instituida de los derechos humanos, se delega íntegramente en determinados especialistas, técnicos e intérpretes la capacidad de saber si estamos o no estamos protegidos cuando se nos viola nuestra dignidad, nuestra libertad o nuestras condiciones de vida y, además, tendemos a reducir su efectividad solo cuando un tribunal posee la sensibilidad interpretativa de garantizarlos. Asimismo, tenemos la sensación de que la existencia de un derecho humano se manifiesta y aparece, en el instante en el que es violado o vulnerado, hecho que permita la apertura de los procedimientos desarrollados en los circuitos de la administración de justicia.

Este carácter instituido, delegado, funcional y pos-violatorio consciente e inconscientemente, conlleva varias implicaciones o consecuencias que vamos a resaltar, ampliando los planteamientos de

Helio Gallardo. Para este autor, derechos humanos hacen referencia, al menos, a cinco elementos: a) la lucha social; b) la reflexión filosófica o dimensión teórica y doctrinal; c) el reconocimiento jurídico-positivo e institucional; d) la eficacia y la efectividad jurídica que guardan relación con el sistema de garantías; y e) la sensibilidad sociocultural y popular⁶.

A partir de estos distintos elementos, observaremos cómo nuestro imaginario oficial y más difundido solo se fija en alguno de ellos, fortaleciendo esa cultura generalizada pasiva, conformista e inactiva. Son los siguientes: la dimensión normativa e institucional; la dimensión teórico-filosófica y la eficacia jurídico-estatal con su sistema de garantías judiciales. Como resultado, solo poniendo la mirada en ellos, desconsideramos u otorgamos escasa importancia a ámbitos fundamentales que sirven para extender una sensibilidad activa, participativa, transformadora, socio-histórica y práctica de derechos, como son la lucha social, ya sea en su vertiente de movimientos sociales, o bien a través del esfuerzo individual y cotidiano de cada ser humano y sin reducir la lucha a un único acto puntual y originario; la eficacia no jurídica y la eficacia jurídica no estatal traducida en sistemas de garantías tanto jurídicas como sociales, políticas y económicas; así como la cultura y sensibilidad popular. Elementos todos ellos que son básicos para poder entenderlos mejor y ponerlos en práctica con más coherencia. Estos insumos infravalorados nos pueden permitir superar y/o enfrentar esa separación sistemática existente entre lo que se dice y lo que se hace sobre derechos humanos y que impide desarrollarnos como sujetos autónomos y diferenciados en lo individual y en lo colectivo.

Con respecto a los elementos supervalorados o que siendo parte de una estructura más compleja, se convierten en la única realidad importante de los derechos, ignorando al resto, hecho este que contribuye a consolidar la separación entre lo dicho y lo hecho, incluso menguando los efectos positivos reales y concretos de lo poco que se practica en materia de derechos humanos, hay que decir lo siguiente:

⁶ Ver sus libros arriba mencionados, especialmente, *Derechos humanos como movimiento social*; y *Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*. El concepto de derechos humanos entendido en perspectiva crítica y concebidos como “procesos de apertura y consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana” en gran parte se lo debemos a Joaquín Herrera Flores, cuya huella difícilmente será borrada.

2.1 El prejuicio ontológico y esencialista de las teorías sobre derechos humanos

Comúnmente y desde un plano teórico, los derechos humanos suelen asociarse y conocerse por lo que, a lo largo de la historia, nos han dicho y nos dicen determinados pensadores o filósofos ilustres. Autores y autoras como John Locke, Francisco de Vitoria, J. J. Rousseau, Thomas Hobbes, Immanuel Kant, Karl Marx, Norberto Bobbio, Agnes Heller, Luigi Ferrajoli, Jürgen Habermas, Iris Marion Young, Gregorio Peces Barba, Enrique Dussel, Antonio Enrique Pérez Luño, Ingo Sarlet, Celia Amorós, Judith Butler, Javier Muguerza, Boaventura de Sousa Santos, Alda Facio, Catharine Mackynnon, Amartya Sen y tantos otros/as, son algunas de las mentes lúcidas que han hablado sobre derechos humanos y han aportado ideas sugerentes sobre los mismos, haciéndonos crecer para inspirarnos y orientarnos en nuestro espacio vital y existencial, al menos en los lugares en donde sus discursos y teorías llegan, generalmente y por lo común, en los circuitos académicos y universitarios. El problema no radica en las iluminadoras reflexiones que sobre los mismos nos son aportadas a quienes podemos formar parte de la cultura jurídica, sino en el hecho de pensar que son ellos o ellas, los/las filósofos(as) o especialistas, quienes los crean con sus teorías, olvidando, omitiendo o desplazando el detalle de que la realidad de los derechos humanos siempre excede a la teoría, ya que, independientemente de la posición ideológica o filosófica que se tenga, derechos humanos son producciones socio-históricas y procesos relacionales generados por actores sociales sobre los que y sobre quienes se teoriza, en contextos culturales y espacio-temporales complejos, concretos y particulares.

Riccardo Orestano denomina como *prejuicio ontológico* a la manía que tienen los juristas de hacer que sus conceptos sean esenciales des-historiándolos y creyendo que tienen vida propia, convirtiéndose en entes superiores e hipostasiados, estáticos e inamovibles no afectados por el paso del tiempo ni por la contingencia humana. Gran parte de la ciencia jurídica piensa que los conceptos fundamentales del derecho tienen el presupuesto de que son entidades dadas, de las que hay que captar e individualizar la “esencia en cuanto tal”, como si se tratara de una “cosa real”. Se tiene la manía, con ello, de llegar a definir los conceptos jurídicos,

como el de derechos humanos en este caso, en términos de “esencias”. Incluso con sus propias palabras *parece que la realidad no puede ser conocida, vivida, poseída, dominada en su totalidad (y, por lo tanto, en su complejidad) si no es descompuesta en partes y privilegiando uno u otro aspecto sobresaliente de ella... mediante conceptos o símbolos destinados a ocupar su puesto. Conceptos que llegan a ser a un tiempo instrumento y objeto de nuestro conocimiento*⁷.

Algunas explicaciones de este prejuicio ontológico de priorizar la teoría y la reflexión por encima de las prácticas terrenales y materiales, los conflictos, las relaciones de poder y los procesos sociales se deben a un problema mayor: a la tendencia que la racionalidad occidental tiene a nivel estructural, de abstraer e idealizar la realidad, separando los objetos que analiza como si tuvieran vida fuera del mundo en el que habitan en el momento que son nominados científica y filosóficamente. El propio Orestano, refiriéndose a las representaciones de los juristas sobre las realidades concretas, como “noción abstracta” con un carácter selectivo y parcial respecto a la totalidad de cada experiencia⁸. Pese a que el acto de simplificar es consustancial al ser humano, si lo hacemos a todos los niveles y todas las escalas desde hábitos socio-económicos y culturales que lo refuerzan, separando en términos conceptuales lo que la realidad une, entre las relaciones reduciendo lo plural a una de sus partes como si fuera la totalidad y abstrayendo e idealizando el mundo sustituyéndolo por nuestras propias producciones (como el mercado, el estado, el dinero, el valor de cambio, los valores y/o principios como la libertad o la igualdad, las ideologías y las teorías), todo lo que el ser humano, en tanto sujeto, crea y fabrica como objeto, termina convirtiéndose en una instancia superior, en un fetiche idolatrado. Pasa a ser de objeto a un sujeto con un valor mayor que nosotros, quienes pasamos a ser objetos inferiores en nuestra condición corporal y carnal. Dejamos de tener protagonismo al otorgárselo y traspasarlo a aquello que generamos, creamos y producimos para hacer de nuestra existencia una vida digna de ser vivida.

⁷ Ver Riccardo Orestano, *Introducción al estudio del Derecho Romano*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997, pp. 417-418 y 428-429.

⁸ Ídem.

Evidentemente que las aportaciones doctrinales, teóricas y filosóficas, muchas de ellas ejercidas en instancias privilegiadas y alejadas de lo social y lo popular, nos ofrecen mapas mentales con los que podemos comprender y orientarnos sobre elementos y características que forman parte o que giran en torno a los derechos humanos, pero siempre como complemento y apoyo a las reales experiencias de quienes los gestan, los demandan, los reivindican, los construyen y los destruyen con acciones, relaciones, medios, luchas, conflictos, disensos, consensos determinaciones y mediaciones concretas que son la base de sus contenidos avalados o no avalados con libros, manuales, artículos y opiniones. El modo de pensar, ya sea en su versión iusnaturalista centrada en valores casi entendidos como datos o esencias, ya sea iuspositivista centrada en la norma jurídica y la autoridad que la crea desde criterios jerárquicos, o ya sea de garantía otorgando contenidos que dan valor a los ordenamientos jurídicos por medio de las constituciones y sus derechos fundamentales que solo los jueces pueden definir, puede inspirarnos e influirnos positivamente, mediatizando y condicionando parcelas de la realidad. No obstante, cuando determinada concepción intenta sustituir a esta, las consecuencias pueden ser contraproducentes, como por ejemplo: hacer esencial, absoluto, des-contextualizar y des-historiar los procesos relacionales y de existencia contingentes y finitos, juntos con sus sujetos, que conforman las experiencias de vida de todos los seres humanos. Todo ello, haciendo hegemónica una determinada forma de mirar e interpretar que, apoyando consciente e inconscientemente al sistema predominante que nos envuelve, obliga a las personas a comportarse de determinada manera subordinándose a valores y normas que están por encima de ellas, imposibilitando el desarrollo de otros modos de mirar basados en prácticas y experiencias socio-culturales plurales y diferentes a aquella defendida e impuesta por la perspectiva que se totaliza y que pertenece o beneficia a determinados grupos de poder frente a otros.

2.2 La dimensión normativa e institucional

Asimismo, tal como ya se ha señalado, una faceta importante de los derechos humanos es su proceso de institucionalización y reconocimiento normativo tanto a escala nacional como internacional.

Cuando movimientos sociales como el de la burguesía en el proceso de conformación de las sociedades modernas (paradigmáticas como las revoluciones inglesa, estadounidense y francesa), o como el movimiento obrero en el siglo XIX y los movimientos de las mujeres y los indígenas en el siglo XX con sus antecedentes en el pasado, se levantaron para reivindicar mayores espacios de libertad y denunciar distintas formas de exceso de poder (económico, cultural, étnico, libidinal, etc.), el objetivo del reconocimiento constitucional y jurídico se hizo crucial para objetivar sus demandas. De ahí, la importancia que tiene la dimensión jurídico-positiva de los derechos humanos. Muchos son los colectivos que luchan por este tipo de reconocimiento que objetiva sus reivindicaciones, pero el darle una excesiva importancia hasta considerarlo el único camino posible, provoca varias consecuencias negativas, entre la que destacan, por un lado el blindaje de cuáles son los derechos que merecen la categoría de ser tratados como fundamentales y cuáles son los que no la merecen, impidiendo y limitando la dimensión histórica, inconclusa y abierta de los mismos y su polifacética opción de que puedan existir sin que sea necesaria una norma que los convierta en reales por ser vestidos formal e institucionalmente⁹. De esta manera se omiten aquellos otros procesos de lucha por la dignidad que no siguen el formato del reconocimiento formal y normativo y que se objetivan con otro tipo de instancias no encuadradas en el parámetro occidental y burgués del estado-nación. Muchos son los pueblos que reivindican sus derechos desde marcos y expresiones no estatales que mejor se visualizan desde un paradigma pluralista del derecho y crítico con el monismo jurídico. El pluralismo jurídico en su versión emancipadora y desde abajo puede ofrecer una dimensión reguladora no cerrada de la convivencia social y comunitaria, que puede manifestarse de una manera más abierta y flexible a la acción individual y

⁹ Ver sobre las respuestas antiinflacionarias de derechos humanos, Dolores Morondo Taramundi, "Antiretórica y minimalismo de los derechos humanos", en Eusebio Fernández García y Jesús Ignacio Martínez García (editores), *Los derechos en el contexto ético, político y jurídico*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2013, pp. 121 y ss.

colectiva de los miembros de una sociedad, siendo menos rígida que la ofrecida por las normas jurídico-estatales¹⁰.

Por otro lado, otra consecuencia perjudicial es una eficacia minimalista, reducida e insuficiente, ya que la materialidad y la práctica real de lo prescrito, solo se obtiene siguiendo el molde de opciones y posibilidades procedimentales establecidas por las normas que se hacen operativas únicamente si hay algún funcionario u operador jurídico (juez, fiscal, promotor o procurador) que, teniendo sensibilidad, intenta hacer real lo dicho por el ordenamiento, interpretándolo y aplicándolo con conciencia de hacer efectivos los derechos reconocidos y a través de medios adecuados. Esto se percibe mejor si observamos el desproporcionado porcentaje que existe entre el número de violaciones que todos los días suceden en un estado constitucional de derecho y cuantas de esas violaciones son atendidas en su integridad con los distintos tipos de garantías que se establecen como respuesta institucional paliativa, reparadora y que resarce. Es irrisorio el porcentaje resultante de la atención judicial con sentencias favorables. Seguidamente lo explicitaremos mejor.

2.3 Las garantías jurídicas estatales. Los derechos humanos constituidos

Junto con la reflexión teórico-filosófica y doctrinal además del reconocimiento normativo descrito, nuestro imaginario oficial suma y lo complementa con la eficacia y la efectividad jurídica de derechos humanos que, por lo general, suele ser el único y principal recurso al que se acude para garantizarlos y concretizarlos. Que haya tribunales de justicia a los que acudir para denunciar y estados de derecho para proteger los derechos fundamentales no es algo que haya que despreciar; todo lo contrario. Pero centrar nuestro imaginario solo en estos tres elementos, sobre-dimensionándolos como exclusivos, tiene efectos dañinos para la mayoría de la humanidad. Para demostrar lo que estamos diciendo, solo tenemos que fijarnos en este ejercicio de reflexión que va en la línea

¹⁰ Ver Antonio Carlos Wolkmer, *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*, Mad, Sevilla, 2000; y Boaventura de Sousa Santos, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Trotta/ILSA, Madrid, 2009.

apuntada antes: ¿cuántas violaciones de derechos humanos suceden todos los días en el mundo o en los estados que se dicen de derecho? Seguro que muchísimas, incalculables. ¿Cuántas de esas violaciones son atendidas judicialmente, con sentencia favorable y, además, efectiva? Seguro que siendo generosos, la proporcionalidad es de un 99,9% de violaciones y un 0,1%. Paradójicamente es esta cultura en torno a los circuitos judiciales la que se nos enseña en las facultades de derecho y de la que los medios de comunicación hacen eco. Lo más irónico es que somos conscientes de estas insuficiencias y carencias. Por lo tanto, algo pasa cuando nuestro imaginario camina por paisajes tan pequeños y tan desproporcionados en niveles de eficacia. Si se observa bien, resulta curioso comprobar que circunscribimos los derechos humanos a una simple reivindicación o demanda judicial interpuesta ante los tribunales de justicia, una vez que los mismos han sido violados. Nos educan para ese 0,1% de atención exitosa y para nada más. Luego, también, como ya anticipamos, solemos defender una concepción pos-violatoria de derechos humanos ignorando o haciendo poco caso a la dimensión pre-violatoria. Parece que apenas existen los derechos humanos una vez que han sido violados y se encaminan a las instancias institucionales y estatales responsables de atenderlos, no importándonos aquella dimensión de su realidad que se construye o se destruye antes de acudir al estado y que pasan por circuitos que exceden la juridicidad estatal legislativa, ejecutiva y judicial.

Asimismo, el hecho de que los derechos humanos se reduzcan a normas, instituciones y teorías, provoca una cultura que delega por sustitución en el conjunto de los mortales que se centra en el absoluto protagonismo adjudicado a los funcionarios de la administración de cada estado y a los especialistas (operadores jurídicos profesionales) encargados de interpretar las normas. Oscar Correas lo explica a partir del derecho subjetivo que un tercero (el funcionario) proporciona a los ciudadanos como mediador y facilitador de las facultades que estos poseen. En concreto, los derechos humanos son conceptualizados por la doctrina como derechos subjetivos que requieren la existencia de unas normas que impongan obligaciones a algunos funcionarios para que nos faciliten las facultades reconocidas en los derechos humanos normados. Como nacieron con el estado moderno, representando a la organización

política y normativa de la modernidad, este marco institucional implicó para legitimarlos, toda una estrategia discursiva por la que el orden jurídico estatal expropió el protagonismo de la sociedad civil. Desde entonces, se le encargó a un grupo de funcionarios responsables del monopolio de la fuerza legítima, la tarea necesaria para que la sociedad se reprodujera cuando se alteraran las relaciones mercantiles formadas por individuos propietarios, evitando, así, aquellas conductas indebidas para el mercado capitalista. Para ello, la estrategia discursiva del estado moderno destruyó y disolvió las relaciones comunitarias, principalmente los medios con los que los individuos se relacionaban entre sí como sujetos vivos y empoderados. Herencia que llega hasta nuestros días de manera más pronunciada¹¹.

Junto al cuerpo de funcionarios, también se suele acudir a los activistas, asociaciones de derechos humanos y ONG para ampliar el abanico de garantías y promoción de los derechos humanos, y como vehículo que alivia las responsabilidades del estado. No obstante, el problema permanece pues la mayoría de las veces estas organizaciones actúan de manera paternalista. Con todo ello, se crea una situación de subordinación y supeditación estructural de las personas y de los ciudadanos a las decisiones y a las acciones de quienes representan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial o a una ONG más o menos altruista. La ciudadanía y los movimientos sociales pierden todo protagonismo en su capacidad de significar y re-significar sus derechos.

En este sentido, los derechos humanos aparecen como instancias instituidas, separadas de sus procesos socio-históricos de constitución y significación. Las garantías se reducen a lo jurídico-estatal, bien a través de políticas públicas o por medio de sentencias judiciales y se piensa que el derecho estatal es la única instancia salvadora de la insociabilidad humana. Se deslegitima, así, la capacidad de la sociedad civil para implementar su propio sistema de garantías que, dentro o fuera del marco legal, protege y defiende a los derechos históricamente conquistados pero debilitados por diversas circunstancias y nuevos derechos que el orden político y económico no los quieren reconocer por la amenaza que

¹¹ Ver Oscar Correas, *Acerca de los derechos humanos. Apuntes para un ensayo*, Editorial Coyoacán/UNAM, México D.F., 2003, pp. 24 y ss.

suponen para el orden de poder establecido. A ello se suma el recorte de la capacidad soberana popular por medio de un concepto también restrictivo de democracia, que queda reducida a una representación partidista y a una elección en las urnas bajo la base de una abisal separación entre los gobernantes que mandan y los gobernados que se limitan a obedecer¹².

Pese a que se hablará de esto más adelante, el efecto expropiatorio y de secuestro tanto de la capacidad de lucha constituyente popular como de la acción social y cotidiana se manifiesta en la criminalización de las actuaciones ciudadanas individuales y colectivas a favor del cumplimiento de derechos normativizados, pero no efectivizados por el estado (como el derecho a una vivienda, el derecho a la tierra, la función social de la propiedad o el derecho al trabajo), así como también con el desprestigio y la mala prensa de las luchas instituyentes por nuevos o ancestrales derechos no normativizados constitucionalmente, pero legitimados por su justicia referida a la materialidad diferenciada de condiciones de existencia y de identidad (por ejemplo, determinados derechos colectivos de naciones y pueblos indígenas o derechos ambientales y derechos sexuales).

Ante este panorama y tras esta evidencia, algo sucede cuando nuestro imaginario se mueve dentro de unos esquemas que no cuestionan las limitaciones de una forma de pensar ni de una manera de entender a los derechos humanos con sus consecuencias prácticas. Si resulta que nos conformamos con que sean los especialistas en derecho, los operadores jurídicos y, en último caso, los tribunales de justicia de ámbito nacional o internacional quienes nos digan cuáles son nuestros derechos y, además, resulta que sobre-dimensionamos y solo nos preocupamos por la etapa o dimensión pos-violatoria de los mismos, que queda circunscrita a la esfera de su reivindicación judicial, una vez que han sido ya violados, al final, lo que estamos consolidando es una cultura simplista, deficiente, puntual, insuficiente y estrecha de derechos humanos.

Sí, hay que aclarar, para no llevar a equívocos, que con esta denuncia no estamos negando la importancia que tienen los

¹² Para un concepto más ampliado de democracia ver David Sánchez Rubio, *Encantos y desencantos de los derechos humanos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2011.

ordenamientos jurídicos, los estados constitucionales de derecho, los sistemas de garantías estatales de los derechos fundamentales y las diversas interpretaciones discursivas, teóricas y doctrinales que las acompañan. Queda fuera de toda duda la necesidad de las dimensiones filosóficas, jurídico-positivas y de eficacia estatal. Son conquistas y producciones humanas que hay que consolidar y reforzar, sin caer en euro-centrismos u occidentalismos, pero no son el único camino u opción, ni la única y exclusiva forma de garantía contra los diferentes excesos de poder violatorios de derechos. Siendo necesarias, son insuficientes por muchas razones. Está muy claro que hay que mejorar y fortalecer el papel de los ordenamientos jurídicos y de los sistemas de protección de los derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional, así como se hace imprescindible reconocerlos institucionalmente con una sensibilidad de la cultura jurídica por los derechos en sus procesos interpretativos, pero no hay que darle el exclusivo y el único protagonismo a estas dimensiones teóricas y jurídico-positivas. Reiterar que aunque son importantes y necesarias las dimensiones filosóficas, institucionales y de efectividad jurídico-estatal y que garantizan los derechos humanos, son insuficientes. Por esta razón hay que ampliar la mirada a otras parcelas, las cuales serán señaladas en el próximo apartado.

3. Por una cultura instituyente, de múltiples garantías e inter-escalar de derechos humanos

Frente a esta concepción excesivamente jurídico-positiva, de estado formalista, pos-violatoria instituida y delegativa bañada bajo una cultura atomista e individualista, vamos a intentar ofrecer, desde la teoría que siempre abstrae, pero consciente de su tensión volcada hacia una praxis integral, algunas pistas para una noción más compleja de derechos humanos que procesal, relacional y dinámicamente se construyen a partir de prácticas sociales acciones humanas o sujetos. Siguiendo los aportes de Helio Gallardo, derechos humanos tienen como referente básico la vocación de autonomía de los sujetos sociales como matriz de autonomía de los individuos o personas. Guardarían relación con la capacidad que el ser humano tiene y debe tener como sujeto para dotar de carácter a sus propias producciones en entornos que no domina completamente y,

también, estarían vinculados con la disposición de denunciar y luchar contra cualquier situación que imposibilite esta capacidad de crear, significar y re-significar a las instituciones socialmente producidas. Para Helio Gallardo, “sujeto” quiere decir ponerse en condiciones sociales e individuales de apropiarse de una existencia a la que se le da carácter o sentido desde otros, con otros, para otros y para sí mismo y de comunicar con autoestima esta experiencia de apropiación en entornos que nos exceden y no dominamos en su totalidad. Asimismo, por “autonomía” entiende que para los seres humanos resulta posible pasar mediante acciones desde experiencias de menor control (o enajenadoras) a experiencias de mayor control (liberadoras) por parte de quienes las viven. Por ello hay que recuperar otras dimensiones o elementos de los derechos humanos que nos permita ser sujetos soberanos activos e instituyentes, como por ejemplo:

3.1 La lucha social y la lucha cotidiana. La dimensión constituyente de los derechos humanos a partir de las relaciones humanas y las tramas sociales

En primer lugar aquel ámbito que da origen a los derechos humanos y los mantiene vivos son: a) la lucha y la acción social; y b) la lucha individual y cotidiana. En ambos casos, los derechos humanos tienen más que ver con procesos de lucha por abrir y consolidar espacios de libertad y dignidad humanas. En concreto pueden ser concebidos como el conjunto de prácticas, acciones y actuaciones sócio-políticas simbólicas, culturales e institucionales tanto jurídicas como no jurídicas, realizadas por seres humanos cuando reaccionan contra los excesos de cualquier tipo de poder que les impide que puedan auto-constituirse como sujetos plurales y diferenciados. Las luchas pueden manifestarse por medio de demandas y reivindicaciones populares en forma de movimientos sociales o individualmente, en la vida diaria y entornos cotidianos en los que la gente convive y reacciona. Veamos cada una de ellas:

3.1.1 La luchas de los movimientos sociales. Poder constituyente popular frente al poder constituyente oligárquico

Los movimientos sociales en sus luchas, a través de la historia, desde racionalidades, imaginarios y demandas distintas, intentan tener control sobre sus entornos entrando en conflicto con otros imaginarios, otras racionalidades y otras reivindicaciones que, por diversas razones, acaban haciéndose hegemónicas. Esto provoca que las luchas no hegemónicas puedan terminarnos visibles, silenciadas, eliminadas o resignificadas desde quienes detentan el poder. No obstante, las luchas y conflictos populares permanecen, siguen estando latentes, además de que pueden surgir otras nuevas con nuevos movimientos que cuestionen lo oficial e insuficientemente institucionalizado. En el contexto moderno, el problema reside en que solo fue el imaginario burgués y su proceso de lucha, el que se impuso al resto de imaginarios (obrero, feminista, libidinal, étnico, ambiental...), estableciendo un vestido teórico e institucional que todos debían colocarse y, además, moldeando una figura a la que los demás debían adaptarse, impidiéndose la posibilidad de construir nuevos trajes y nuevas figuras propias de racionalidades, espiritualidades y corporalidades diferentes.

Tal como señala Helio Gallardo, la matriz y la base de los derechos humanos está constituida socio-históricamente por la formación social moderna, por sus instituciones, dinámicas y lógicas. La lucha de la burguesía como sociedad civil emergente y moderna, fundamentó a los derechos humanos a través de su dinámica reivindicativa de liberación frente a todo impedimento ilegítimo establecido por los reyes, los señores feudales y la Iglesia, quienes no reconocían la ampliación de las experiencias de humanidad expresadas en las particularidades de la vida burguesa¹³. Pero esta matriz, que posee un horizonte de esperanza y posibilidades muy fuertes, en su origen y posterior desarrollo estuvo desgarrada por tensiones, oposiciones y conflictos diversos. Sí es cierto que la burguesía concibió y creó con sus prácticas y teorías, desde el principio, el imaginario de los derechos humanos como derechos

¹³ En este sentido ver Helio Gallardo, *Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*.

individuales, pero su fuerza persuasiva, hegemónica y simbólica consolidó una universalidad abstracta y colonizadora que silenció e hizo invisible el desgarramiento que, desde sus inicios, se dio no solo entre el orden feudal frente al que luchaba la burguesía, sino también frente a otros grupos sociales que quedaron discriminados, explotados y marginados por no encajar en el “traje” de la cultura burguesa. Más bien, la capacidad de imponerse y de hacerse hegemónica de este colectivo, provocó, al institucionalizar sus reivindicaciones, que otros grupos humanos no pudieran en ese mismo período y, en períodos posteriores, hacer una lucha con resultados institucionales y estructurales equivalentes a los que logró la burguesía. Esto ocasionó una serie de experiencias de contrastes diversos y diferentes en colectivos (indígenas, mujeres, otros grupos étnicos o raciales, etc.) con sus propios horizontes de sentido, propuestas existenciales plurales y modos de vida diferenciados, que tuvieron que adaptarse al imaginario de la modernidad liberal burguesa y descolonial, cuyo horizonte de sentido -que no era el único válido y verdadero- poseía tanto lógicas de emancipación como lógicas de dominación y exclusión patriarcales, raciales y etnocéntricas, siendo estas últimas las que se hicieron predominantes al subalternar y victimizar a quienes cuestionaban el orden económico capitalista y burgués, basado en la propiedad privada absoluta, la competitividad de ganadores y perdedores, el libre mercado y la racionalidad instrumental del máximo beneficio y la eficiencia.

Curiosamente, la cultura jurídica que reconoce la importancia de la lucha por los derechos, lo hace ensalzando como creadora de los mismos a la lucha desarrollada por la burguesía, con algún antecedente o precedente histórico previo, pero únicamente lo valora como un momento constituyente puntual, fundador y originario, que desaparece en el instante que se formaliza a través de procedimientos y subordinando el resto de luchas al esquema marcado por la institucionalización normativa, por el principio de legalidad, por la forma del estado de derecho, consensuado constitucionalmente a través de la democracia representativa. La fuerza instituyente de la burguesía convirtió en instituido cualquier otro tipo de reivindicación popular y generó la apariencia de que ella también se limitó por la forma estado. Incluso de todos los movimientos sociales en el contexto moderno y occidental, el único que desde el principio poseía fuerza y poder era el movimiento

burgués, pues desde el principio tuvo una fortaleza inigualable para enfrentar el orden medieval. Los demás movimientos y/o grupos sociales tanto a nivel intra-cultural como inter-extra-cultural, se encontraron en situaciones estructurales de debilidad, siendo infravalorados en su capacidad creativa de dotar de carácter a sus propias producciones, más allá del dominio simbólico, discursivo e institucional a todos los niveles, del liberalismo político y económico de la clase burguesa.

No es de extrañar que hoy en día se criminalice a aquellos movimientos sociales que luchan o bien por el cumplimiento de derechos jurídicamente reconocidos, o bien por la legitimidad de nuevos derechos no objetivados en las normas constitucionales¹⁴. Resulta ser un contrasentido que el elemento que da origen y fundamento a los mismos, la lucha social, sea denigrada, descalificada y demonizada por los medios de comunicación y por las instancias gubernativas y estatales. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en España y en Brasil con las protestas ciudadanas a favor de los servicios públicos, por motivo de la crisis económica y las políticas privatizadoras, o por los mega proyectos de la minería o del mundial de fútbol de 2014, o, incluso, por las movilizaciones populares producidas en defensa y en favor del derecho a la vivienda frente a los desahucios o por los conflictos relacionados con la posesión y la titularidad de la tierra (MST, movimientos campesinos, pueblos indígenas y movimientos sin techo).

Una de las causas de que esto suceda se debe al imaginario de despolitización que se ha construido en torno a los derechos humanos y que implica un debilitamiento y una anulación del ejercicio autónomo del poder por parte del pueblo y/o la sociedad civil. Para ello, un recurso crucial utilizado ha sido el modo de concebir el poder en una sola expresión. Tradicionalmente es definido como la capacidad de dominio de una persona sobre otra, siendo el resultado de una relación de mandato y obediencia. Para Max Weber, poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, incluso contra toda resistencia. Ya implica potencialmente un trato o relación desigual, manipulada y por imposición,

¹⁴ Sobre la paradoja y la contradicción de criminalizar a los movimientos sociales cuando son fuente de creación de derechos en sus procesos de lucha, ver Paulo César Corrêa Borges, "A tutela penal dos direitos humanos", en *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, nº 134, julio 2012, pp. 82 y ss.

en donde una de las partes es superior a la otra, quien se subordina y hasta es sometida. Este ha sido el modo como Occidente se ha expandido por el mundo, colonizándolo y apropiándose de él.

No obstante, Alejandro Médici contrapone este concepto de poder, al que denomina estratégico, con otra noción de poder más liberador y generador de autoestima, entendido como la capacidad de las personas para actuar concertadamente para hacer cosas de modo cooperativo y conjuntamente, en base a un consenso previamente obtenido¹⁵. Se trataría de una noción de poder compartido, sin jerarquías discriminantes y no basadas en el par superior/inferior. El ser humano, en su capacidad de significar y re-significar mundos plurales, cimentaría como fundamento de este modo constituyente de crear realidades, en la voluntad de vivir, según el sentido dicho por Enrique Dussel, reinterpretando a Spinoza. Un poder desde el que podemos alimentarnos, disfrutar de un hogar y vestirnos dignamente y garantizando la vida de cada ser humano particular, con nombres y apellidos, proporciona los medios para la satisfacción de las necesidades que permiten la producción, reproducción, mantenimiento y desarrollo de la vida humana concreta mediada culturalmente¹⁶. Desde el punto de vista político, sería por antonomasia el pueblo, el sujeto primero y último del poder, siendo el verdadero soberano con autoridad propia. Con la categoría de *potentia*, Dussel entiende *el poder que tiene la comunidad como una facultad o capacidad que le es inherente a un pueblo en tanto última instancia de la soberanía, de la autoridad, de la gobernabilidad, de lo político*¹⁷. Alejandro Médici amplía, completando, su significado con el concepto de *hiperpotentia*, desde la posición del bloque social de los oprimidos que representan la exterioridad radical del sistema fetichizado. Es el pueblo en tanto que a través de subjetividades sub-alternadas critica *la transformación del orden social e institucional existente, formula sus reclamos en forma de nuevos derechos, que expresan su voluntad crítica de convivencia desde el consenso* contra la hegemonía...¹⁸

¹⁵ Ver Alejandro Médici, "Poder constituyente y giro decolonizador. Reflexiones desde el nuevo constitucionalismo transformador" (mimeo).

¹⁶ Ver Enrique Dussel, *20 tesis de política*, Siglo XXI, México D.F., 2006, p. 24.

¹⁷ Ídem, p. 27.

¹⁸ Alejandro Médici, op. cit.

A un nivel más antropológico, podría hablarse de la cualidad instituyente y creadora de los seres humanos para transformarse a sí mismos y a los entornos en los que se desarrollan. En este sentido, Joaquín Herrera Flores alude a la capacidad humana genérica de reaccionar culturalmente frente al mundo, de reaccionar frente a sus entornos relacionales, en un permanente, continuo e inacabado proceso de creatividad y significación, con sus consecuencias tanto positivas como negativas. En términos de dignidad humana, sería *el despliegue de la potencialidad humana para construir los medios y las condiciones necesarios que posibiliten la capacidad humana genérica de hacer y deshacer mundos*¹⁹. El poder constituyente, en términos no solo constitucionales y de teoría política, sino aplicados a los derechos humanos, sería la capacidad creativa plural y diferenciada, a la cualidad individual y colectiva de las personas concretas de enfrentar el mundo, reaccionando frente a sus entornos relacionales tanto para lo bueno como para lo malo. Por ello hay que distinguir entre un poder constituyente emancipador, liberador y popular y un poder constituyente oligárquico, dominador y excluyente.

Para lo que nos interesa, el poder popular en tanto poder originario e instituyente, en la tradición de la teoría política y como promesa incumplida de la modernidad, se muestra como el fundamento y legitimidad de las instituciones y los sistemas de organización de una sociedad calificada de democrática. El conjunto de sujetos individuales libres que en red y con vínculos intersubjetivos dentro de una comunidad, se aúnan en consenso como poder constituyente que construye realidades desde la materialidad de la vida posibilitada, establece las bases del constitucionalismo democrático moderno y de los estados constitucionales de derecho. El poder del pueblo y para el pueblo es su máxima expresión, entendido como instancia originaria y fundadora del orden político. Pero a lo largo de la historia, de manera sistemática y, principalmente, una vez asentadas las revoluciones burguesas que originaron la primera etapa del constitucionalismo, quedó sometido a un

¹⁹ Joaquín Herrera Flores, *El proceso cultural. Materiales para la creatividad humana*, Aconcagua Libros, Sevilla, 2005, pp. 18, 57, 60 y 89.

proyecto de control no solo, como dice Toni Negri, de la ciencia jurídica²⁰, sino a un nivel más estructural por medio de los poderes oligárquicos que, por tradición, han tenido un miedo y un recelo ancestral hacia lo popular, casi siempre adjetivado despectivamente como la chusma o la masa inmadura, salvaje y peligrosa. A lo largo del tiempo se han ido desarrollando sucesivas políticas de limitación, recorte, parcelación y debilitamiento. El derecho y la representación política han sido dos de los principales instrumentos para amansar y domar su fuerza creativa y transformadora de los entornos relacionales. La dimensión delegativa e instituida del poder gubernativo y político, termina robando y expropiando el poder soberano de las mayorías populares, que pierden en protagonismo directo de significar y dotar de carácter a sus propias producciones, de hacer y des-hacer mundos. Gabriel Méndez y Ricardo Sanín lo describen de la siguiente manera cuando se refieren al constitucionalismo estadounidense o “usamericano”²¹: *la constitución colapsa el poder constituyente del pueblo a una sociedad pre-existente (institucionalizado) y, por tanto, pierde todo rastro de existencia y subjetividad política y de su agencia jurídica controlado mediante extensivas formas jurídicas, algunas delimitan su actividad como actividad procesal, y otras van más allá y vierten su agencia política en otras instituciones que la contienen y neutralizan*. El pueblo, base de legitimidad de la arquitectura política, desaparece en el instante que es internalizado como una parte más de la constitución, es decir, como poder constituido²². Ambos autores indican las consecuencias: la constitución, en vez de ser un proceso abierto a una comunidad ampliada y plural de intérpretes que abarca a toda la ciudadanía, se cierra como un coto privado de operadores jurídicos y la doctrina constitucional, encriptándola

²⁰ Antonio Negri, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias, Madrid, 1994, p. 20.

²¹ Utilizo el término “usamericano” para referirme a la realidad y la cultura de EE.UU. Junto con “Usamérica” intento contrarrestar el uso abusivo, hegemónico e imperial que los Estados Unidos de América hacen del término “americano” y que se extiende por el mundo con la expansión del idioma inglés, para referirse solo a su país y sus ciudadanos, excluyendo e ignorando al resto de americanos que pertenecen al continente.

²² Ver Gabriel Méndez Hincapié y Ricardo Sanín Restrepo, “La constitución encriptada. Nuevas formas de emancipación del poder global”, en *REDHES*, nº 8, julio-diciembre 2012, p. 108.

con un lenguaje técnico-legal que se convierte en indescifrable y también encriptando al poder que lo sustenta.

Este efecto limitante y de blindaje de los seres humanos en tanto sujetos soberanos, se proyecta sobre los derechos humanos, que, tal como hemos dicho, pierden su carácter político y pasan a ser instancias técnicas y burocráticas. Al convertirse en jurídico, se despolitizan, desvinculándolos de las luchas sociales que resisten los procesos que agreden el impulso vital instituyente de reacción cultural y de existencia plural y diferenciada. Cuando la lucha política por los derechos debería estar presente en todas las instancias tanto jurídicas, como socio-económicas y existenciales, se la filtra, regula, contiene y limita con las camisas de fuerza de las normas y los procedimientos jurídico-estatales, que imposibilitan las transferencias de poder que el pueblo y cada ser humano precisa para crear y recrear mundos desde sus propias particularidades y diferencias. La trampa de estos juegos, malabares de desapoderamiento popular, radica en diluir al poder constituyente popular convirtiéndolo en solo una capacidad originaria o subordinándolo a un poder constituido delegativo, estratégico, burocrático y técnico. Se termina normalizando y naturalizando la idea de que así, toda dimensión constituyente que en el origen es legitimadora, pasa a ser legitimada por las instancias institucionales que lo controlan. Se oculta con ello, la cooptación que de lo instituido realiza ese otro poder constituyente oligárquico, estratégico, fetichizado y excluyente, que es el que realmente se apropia y controla el proceso de construcción de la realidad desde parámetros economicistas, mercantiles, patriarcales, coloniales y racistas, y bajo la engañosa noción de individuos emprendedores y competitivos.

En definitiva, se despolitizan los derechos humanos haciéndolos jurídicos en procedimientos interpretados por técnicos y especialistas, eliminando, con ello, la dimensión combativa, liberadora y de lucha instituyente popular, propia de los movimientos sociales que ejercen el poder soberano de la lucha por los derechos frente a entornos de dominación, explotación y discriminación. Por ello, es falsa y mentirosa la idea de que existe un poder instituido, de derecho, constitucional y democrático desvinculado de amenazas, controles y hegemonías de poder. A costa de eliminar la dimensión constituyente popular y de la sociedad civil que afecta e influye sobre lo instituido, quien ejerce un

sistemático control es el otro poder constituyente, el oligárquico, que se mantiene en su versión dominadora e imperial por medio de los intereses y las acciones hegemónicas y alienantes del capital patriarcal. Los protagonistas del mundo de los negocios, las empresas multinacionales, los grandes bancos, el FMI, la OMC, el BM y aquellas grandes potencias o estados más fuertes del capitalismo tanto central, como periférico, con sus respectivas clases ricas nacionales, son los poderes constituyentes oligárquicos que poseen el control y la autoridad del poder instituido, plasmado en los estados constitucionales de derecho. Hacen sus intereses absolutos por medio de derechos como la propiedad privada, la libertad de contratos y el libre comercio. La estrategia es utilizar el derecho estatal y la legalidad cuando conviene en unos casos, y en otros es preferible vulnerarlo, creando normatividades paralelas. De ahí la importancia que tiene exigir, reivindicar y recuperar el papel protagonista del poder constituyente popular y de unos derechos humanos instituyentes que compensan las carencias, las omisiones y las agresiones del poder constituido normativo y estatal blindado y enclaustrado oligárquicamente. La fuerza de los derechos humanos en eficacia y reconocimiento garantizado se incrementará cuando el poder constituyente popular y democrático, que también puede decantarse a la creación de espacios de dominación y destructores de dignidades, se complemente con los derechos humanos instituidos, que concretizan las luchas instituyentes y emancipadoras populares y que permiten a todo ser humano ser tratado como sujeto actuante e instituyente y no como objeto influenciado, victimizado y prescindible.

3.1.2 Luchas individuales del día a día y poderes instituyentes cotidianos. La estructura inter-escalar y de múltiples espacios de los derechos

No obstante, para luchar por los derechos humanos no hace falta ser miembro de un movimiento social. Las luchas cotidianas e individuales -y que también son políticas-, enfrentan el efecto estático y congelado o puntual y azaroso de las formas jurídicas expresadas en leyes y reglamentos por medio del conjunto de actuaciones y relaciones personales, concretas y cercanas encaminadas a hacer efectivos los derechos proclamados. Si con el primer tipo de lucha por los derechos a

través de los movimientos sociales nos encontramos con unos derechos humanos generados desde poderes constituyentes populares con una mayor fuerza colectiva transformadora, en este segundo tipo de lucha relacional del día a día, los derechos humanos son ejercidos por poderes instituyentes más “cotidianos”, expresados con la *potentia* individual y personal y las acciones particulares desenvueltas por cada persona.

Para hacer operativas las normas constitucionales, junto con las acciones de los operadores jurídicos con sensibilidad por derechos humanos, que atienden las demandas y denuncias a través de sentencias, acciones de defensa y medidas administrativas, están los actos ciudadanos individuales dirigidos a hacer valer los derechos reconocidos por las normas. Pero además, en los espacios relacionales de convivencia (en la familia por medio de una educación de crecimiento respetuoso, en la escuela a través de pedagogías liberadoras, en el trabajo con el reconocimiento integral de los derechos laborales, etc.), de motu proprio, los seres humanos pueden desarrollar un conjunto de tramas sociales con las que unos a otros se tratan como sujetos iguales y plurales, actuando y luchando para convocar y sensibilizar, desde dinámicas de reconocimientos mutuos, solidarias y desde horizontalidades, ampliando el ámbito de garantías de derechos a lugares cotidianos y no solo judiciales.

Por ello, resulta un error pensar que el contenido de los derechos humanos o de los principios y valores que lo inspiran están definidos por las sentencias jurídicas que los interpretan o por las teorías iusfilosóficas. Por el contrario, el núcleo del contenido de los derechos humanos viene determinado, no por la teoría o interpretación proyectada sobre las normas jurídicas, sobre las sentencias judiciales o reflejadas en libros o manuales que solo son un complemento, sino por el conjunto de relaciones, acciones y medios que se utilizan y despliegan para hacerlos factibles en cada contexto, posibilitando o imposibilitando las condiciones de existencia y de vida plurales y diferenciadas, a partir del ejercicio continuo, histórico, permanente y abierto de la *potentia* soberana y constituyente popular. El mismo Albert Camus en su obra *El hombre rebelde*, una vez que afirma los límites que cualquier valor debe tener para no sacrificar vidas humanas si se convierte en absoluto, y después de analizar de qué forma en la historia de la lucha por la justicia o la dignidad

humana en Occidente, se han utilizado medios contrarios a los principios y valores proclamados, nos lanza la siguiente reflexión preguntando: *¿El fin justifica los medios?, Es posible. ¿Pero qué justifica el fin?* Camus señala: *a esta pregunta, que el pensamiento histórico deja pendiente, la rebelión responde: los medios*²³. De esta forma nos da una pista acerca de cuáles son los contenidos de cualquier fin o principio como la dignidad, la libertad y la igualdad: son los medios y el conjunto de relaciones utilizados para hacerlos realidad los que le dan la justa medida y el auténtico significado de lo proclamado. La dimensión de la factibilidad humana, de lo que es factible y posible en un valor o principio humano, y que se hace operativo institucional y por la praxis humana, nos dará la coherencia o incoherencia material y real de aquello que proclamamos²⁴.

Asimismo, Leandro Konder expresa muy bien este referente material de las acciones y las actuaciones en combinación con los medios, a través del concepto de praxis, que es muy afín a la dimensión instituyente de los seres humanos y donde el contenido de los derechos relacionales se explicita no por las formas: *la praxis es la actividad concreta por la que los sujetos humanos se afirman en el mundo, modificando la realidad objetiva y -para que puedan alterar-transformándose a sí mismos*²⁵. La teoría, en tanto un modo de acción y un momento necesario de la praxis, será un apoyo reflexivo que verifica los aciertos o desaciertos de la praxis. Pero es esta, consistente en el uso de medios y acciones, con la que el ser humano comprueba *la verdad, es decir, la efectividad y el poder, lo terrenal de su pensamiento*, evitando abstracciones mutilantes de los testimonios, las experiencias plurales y diferenciadas de cada persona.

En el orden de la convivencia humana y en cada espacio relacional, se construyen y respetan o se destruyen y violan derechos humanos según

²³ Ver Albert Camus, *El hombre rebelde*, en *Obras completas*, tomo III, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 341.

²⁴ Sobre el criterio y principio de factibilidad, inspirado en Franz Hinkelammert, ver Enrique Dussel, *Ética de la liberación. En la edad de la globalización y la exclusión*, Trotta, Madrid, 1998.

²⁵ Ver Leandro Konder, *O futuro da filosofia da praxis*, Paz & Terra, Rio de Janeiro (2ª edición), 1992, p. 115, referencia tomada de Salo de Carvalho, "Criminología crítica: dimensiones, significados y perspectivas actuales", en *REDHES*, nº 11, 2014 (en prensa).

el tipo de relaciones humanas que se desplieguen: si mediante dinámicas de dominación e imperio o mediante lógicas de emancipación y liberación. A través de las primeras el poder se ejerce entre sujetos considerados superiores y humanos tratados como objetos inferiores, influenciables, prescindibles y manejables. Por medio de las segundas, las relaciones con el otro y la otra junto con las identidades del nosotros se construyen desde tramas de reconocimientos mutuos, respeto y considerando a todos como sujetos. El caso es que el tipo de sociedades en las que vivimos, la asimetría y desigualdad estructural es manifiesta. Son muchas las discriminaciones, violencias, marginaciones, explotaciones y exclusiones con las que se trata a los otros como objetos y se les ningunea por razones raciales, sexuales y de género, de clase, etarias, etno-culturales y por discapacidades psíquicas o físicas. En lo referido a la cultura occidental moderna, en palabras de Aníbal Quijano, esta defiende y se mueve por un criterio de poder caracterizado por un tipo de relación social constituida por la co-presencia de tres elementos: la dominación, la explotación y el conflicto. El modo de controlar las áreas de existencia social como el trabajo, el sexo, la subjetividad/intersubjetividad, la autoridad colectiva y la naturaleza, lo ha venido realizando de forma asimétrica y jerárquica. Bajo el concepto de “matriz de colonialismo del poder”, Quijano nos muestra el modo como Occidente se ha expandido por el mundo bajo estructuras dominadoras y discriminadoras, estableciendo no solo una división social e internacional del trabajo, sino también una división del ser, del saber, del poder (y del hacer) humanos desigual, excluyente y no equitativo. Es más, el filósofo peruano señala que la globalización en curso es la culminación de un proceso que se inició con la conquista de América, teniendo al capitalismo colonial/moderno y eurocentrado como nuevo patrón de poder mundial. Uno de los ejes fundamentales de este patrón es la clasificación social de la población terrestre sobre la idea de raza, construcción mental que expresa la dominación colonial. Raza e identidad racial fueron establecidos como instrumentos de clasificación social básica de la humanidad y como complemento a la clasificación de clase. Con el transcurso del tiempo, la idea de raza se naturalizó en las relaciones coloniales de dominación entre europeos y no-europeos. Este instrumento de dominación social universal incorporó otro más antiguo, el sexual y/o de género. La raza blanca y el patriarcado del hombre blanco, varón,

mayor de edad, creyente religioso, heterosexual y propietario se convirtieron en dos criterios fundamentales de distribución de la población mundial en los rangos, lugares y roles en la estructura de poder²⁶. Los sistemas duales y binarios, superiores/inferiores, desarrollados/subdesarrollados, maduros/inmaduros, ricos/pobres, ganadores/perdedores, fuertes/débiles, norte/sur, universales/particulares expresan muy bien los horizontes de sentido de-coloniales y la clasificación jerárquica de la convivencia entre las personas²⁷.

Algunas de las consecuencias con respecto a derechos humanos de esta interpretación de Quijano es que las dinámicas predominantes de las relaciones en las esferas sociales son de dominación e imperio. Estructuralmente existen unas sociedades que dividen racial, sexual, clasista, etaria y genéricamente de forma discriminatoria, excluyente, marginadora, desigual e injusta a la gran mayoría de la humanidad. Hay quienes pueden pensar que por ello aparecen los derechos humanos, como instrumentos de lucha y enfrentamiento a las violaciones que surgen de estos espacios relacionales. El estado-nacional sería el vehículo protagonista de límite, de control, de prevención y de sanción de las extralimitaciones de los poderes. No obstante, en función de lo que estamos diciendo, el imaginario que se utiliza de los derechos humanos y tal como lo entendemos oficialmente, no permite enfrentar la violencia estructural y asimétrica de nuestro sistema capitalista global. No la afecta. El modo como conceptualizamos y defendemos los derechos humanos solo tiene unos efectos paliativos y puntuales. Por este motivo es imprescindible salir de este bloqueo del 0,1% de éxito en la protección y las garantías. Los derechos humanos, junto con otros conceptos o medios emancipadores relacionados con la idea de liberación y dignidad humanas

²⁶ Ver Anibal Quijano, "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, pp. 201 y ss.; en materia de género, ver María Lugones, "Colonialidad y género", en *Tabula Rasa* nº 9, julio-diciembre, 2008; y Francesca Gargallo, *Las ideas feministas latinoamericanas*, Ediciones desde abajo/DEI, Bogotá, 2004, pp. 144 y ss.

²⁷ Ver con más detalle en David Sánchez Rubio, "Reflexiones en torno al concepto contemporáneo de trabajo esclavo y la prostitución", en Paulo César Corrêa Borges (org.), *Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo*, Cultura Acadêmica/UNESP, São Paulo, 2013, pp. 251 y ss.

en perspectiva inter-cultural, deben tener unas consecuencias transformadoras de la división violenta y desigual del ser, del saber, del poder y del hacer humanos en lo étnico, lo racial, lo etario, lo genérico y lo sexual y en lo referente a la clase social. Visibilizar el papel tan importante de las esferas relacionales y las tramas sociales en todos los espacios (doméstico, libidinal e íntimo, ciudadano, comunitario, global, del trabajo y el mercado, etc.) y promocionar desde lo cotidiano el desarrollo de dinámicas de emancipación y liberación con las que todos nos constituimos como sujetos, a partir de los colectivos más vulnerados y victimizados, permitirá unos resultados mayores de transformación de esa violencia estructural sobre la que se sostienen nuestras sociedades. Por ello se debe trabajar a nivel inter-escalar (desde lo local, pasando desde lo nacional hasta lo global) y a través de múltiples espacios (en todos los lugares donde las relaciones humanas se desenvuelven) convocando, testimoniando, extendiendo, sensibilizando y promocionando relaciones humanas que incluyen reconocimientos mutuos, reciprocidades y solidaridades.

Resulta decisivo descubrir que, realmente, son nuestras relaciones y prácticas o tramas sociales tanto jurídicas como no jurídicas las que, en cada momento y en todo lugar, nos dan la justa medida de si hacemos o no hacemos derechos humanos, de si estamos construyendo procesos de relaciones bajo dinámicas de reconocimiento, respeto e inclusión o bajo dinámicas de imperio, dominación y exclusión. En definitiva, si realmente estamos contribuyendo a que los derechos humanos existan o no existan en y desde nuestra cotidianidad. De ahí la necesidad de reflejar permanentemente su dimensión política, socio-histórica, procesal, dinámica, conflictiva, reversible y compleja. Por tanto, hay que apostar por una noción *sinestésica* de derechos humanos que nos espabile de la anestesia en la que estamos sumergidos, con la que los cinco o los seis sentidos actúan simultáneamente las veinticuatro horas del día y en todo lugar. Son prácticas que se desarrollan diariamente, en todo tiempo y en todo lugar y no se reducen a una única dimensión normativa, filosófica o institucional, ni tampoco a un único momento histórico que les da un origen. Derechos humanos guardan más relación con lo que hacemos en nuestras relaciones con nuestros semejantes, ya sea bajo lógicas o dinámicas de emancipación o de dominación, que con lo que nos dicen

determinados especialistas lo que son (aunque también repercute en nuestro imaginario y en nuestra sensibilidad sobre derechos humanos).

3.2 La dimensión de múltiples garantías de los derechos humanos: Garantías jurídicas no estatales y garantías sociales

En segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior, para hacer efectivos a los derechos humanos, se precisa crear sistemas de garantías que funcionen con las actuaciones y acciones humanas de defensa, lucha y reivindicación. Este sistema de garantías, que debe ser plural y múltiple, sin embargo suele quedar reducido a dos niveles: a) por un lado queda reducido a la dimensión instituida, sobre la que se delega, bajo un aparente consenso o pacto social, cualquier manifestación de justicia a lo legalizado y constitucionalizado; y b) en segundo lugar, se enfoca a la dimensión pos-violatoria, omitiendo la centralidad de la dimensión pre-violatoria de los mismos, que es mucho más amplia que la ofrecida por las políticas públicas de prevención y que se manifiesta con la praxis relacional cotidiana de la sociedad civil en lo social, lo político y lo económico. Además, para ampliar la mirada del sistema de garantías, junto a la legitimidad estatal de lo jurídico y la legitimidad social, que puede ser clasificada de ilegal pese a su materialidad de justicia, también existe, una dimensión jurídica no estatal, concretizada por la actuación de determinados colectivos, como los pueblos indígenas o el MST, quienes se auto-organizan y auto-regulan desde lógicas emancipadoras con modos de resolución de conflictos y garantías de derechos a partir de paradigmas jurídicos no estatales o que se complementan con ellos²⁸.

²⁸ Por medio del llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano y autodenominándose como estados multinacionales con cierta afinidad pero con diferente perspectiva política Brasil también constitucionaliza derechos étnicos y colectivos-, se están reconociendo una serie de nuevos derechos vinculados con la dimensión multi-étnica y multinacional de sus sociedades. Se trata de un proceso de mestizaje cultural en el que el paradigma moderno no es el único que establece las condiciones de garantía jurídico-política y penal. A él se suman otras racionalidades y otras epistemologías tradicionalmente silenciadas y marginadas que reclaman su reconocimiento y tienen sus propios caminos para tratar las desviaciones comunales y garantizar sus propios derechos. Estos suelen ser de carácter colectivo relacionados con los pueblos indígenas y/o grupos afrodescendientes (p.e. el derecho a la tierra, el derecho a la autodeterminación y la autonomía, derechos culturales -

En este sentido, utilizando una categoría de Enrique Dussel, “la legalidad de la injusticia”, Jesús Antonio de la Torre Rangel denuncia el conflicto jurídico que surge cuando la justicia no es sino la habilidad de dar al poderoso lo arrebatado al débil bajo apariencia legal²⁹. Frente a esta cooptación del derecho vigente por parte de poderes oligárquicos y hegemónicos que imposibilitan condiciones de vida dignas al pueblo y debilitan las garantías jurídicas positivizadas, mediante procesos de liberación y de lucha por sus derechos, los poderes populares reaccionan frente a la coacción legal del sistema vigente, implementando actuaciones que sirven de garantías de sus derechos robados. La comunidad de aquellos colectivos victimizados y oprimidos, en tanto movimientos sociales, instituyen criterios de “una justicia ilegalizada” institucionalmente, desde parámetros críticos y transformadores que aspira a una “legalidad de la justicia” que no les arrebatase sus condiciones existenciales y de vida como sujetos instituyentes plurales y diferenciados.

Por esta razón, hay que abrir instancias de complemento entre diversos tipos de garantías en todas las escalas y espacios sociales con la combinación tanto de las actuaciones y los dispositivos estatales sobre la base de las relaciones y tramas sociales públicas, estatales y privadas. La sociedad civil y el pueblo tienen que recuperar su protagonismo y su legitimidad también como actores que construyen garantías sociales, la mayoría de ellas respaldadas por los textos constitucionales, pero anuladas por la inactividad, inamovilidad y la inacción por parte de las instancias estatales. Cuando en España la gente se moviliza para evitar e impedir un desahucio que dejaría sin una vivienda a una familia endeudada o se echa a la calle para evitar la privatización y mercantilización de un bien esencial para la vida, como el agua o la salud, está abriendo procesos de protección y garantía de derechos. Si, además,

educación, idioma, usos y costumbres...-, justicia informal, etc.) y sistemáticamente negados a lo largo de una trágica historia de resistencia, expolio, genocidio y barbarie. Ver Alejandro Médiçi, *La constitucional horizontal*; y Antonio Carlos Wolkmer y Milena Pitters Melo (organiz.), *Constitucionalismo Latino-Americano. Tendências contemporâneas*, Juruá Editora, Curitiba, 2013.

²⁹ Ver Jesús Antonio de la Torre Rangel, *Iusnaturalismo histórico y analógico*, cit., pp. 160 y ss.; también Enrique Dussel, *Para una ética de la liberación latinoamericana*, tomo I, Siglo XXI, Buenos Aires, 1973, p. 66; y *Ética de la liberación. En la edad de la globalización y la exclusión*, cit., pp. 540 y ss.

existe un apoyo judicial con sentencias favorables, la efectividad podrá ser mayor, pero la legitimidad constituyente del pueblo es manifiesta, incluso en los casos de inactividad u omisiones de la administración. Lo mismo sucede en Brasil, ante los diversos conflictos de tierra, cuando indígenas, comunidades de quilombos, de campesinos o grupos urbanos y de vecinos actúan para impedir la vulneración de derechos tan fundamentales como el derecho a la vivienda, el derecho a una vida digna y a la integridad personal, o el derecho al disfrute de un lugar -tierra o territorio- que permite las condiciones de existencia mínimas para ser sujetos vivos, actuantes, plurales y diferenciados.

No solo hay un único sistema de garantías de los derechos humanos, sino múltiples. Una cultura de múltiples garantías de los mismos articulará, de manera complementaria en unos casos y en otros conflictivamente, diversas vías de protección. Por ejemplo: dentro de las disputas por la posesión y la propiedad de la tierra en Brasil, falta un marco legal regulador con acciones y directrices que medien y prevengan los conflictos urbanos sobre tierras, además de lo poco que se ha hecho a nivel de intervención pública. Incluso, a pesar de que el derecho a una vivienda digna sea reconocido por el ordenamiento jurídico brasileño (art. 6 de la Constitución de la República), el poder judicial, en la mayoría de los casos, privilegia la aplicación de la legislación procesal civil para justificar las desocupaciones de áreas conflictivas y con el uso de la fuerza policial³⁰. Pero gracias a las luchas de la sociedad civil organizada y representada por los movimientos populares y por las ONG, se han propuesto alternativas para impedir los desahucios y el cumplimiento de órdenes judiciales de desocupación que violaban derechos humanos. En el año 2006 se creó la Plataforma Brasileña de Prevención de Desahucios, gracias a la cual se corrigieron, mediante recomendaciones al estado brasileño, sobre las medidas a seguir para prevenir desahucios en áreas urbanas y rurales de comunidades tradicionales y étnicas.

También la Plataforma Dhesca Brasil, formada por una red de movimientos sociales y ONG, desde el 2002, fundaba la *Relatorio do Direito Humano à Cidade*, cuyo objetivo es visibilizar las violaciones de

³⁰ Ver Cristiano Müller, "Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos", en *REDHES*, nº 12, 2014 (en prensa).

derechos ocurridos con motivo de conflictos urbanos por la tierra. Y entre otras medidas, resoluciones y organismos generados, en el 2008 se creó por medio de la Resolución nº 50 del Consejo de las Ciudades, la Coordinación de Conflictos por las Tierras Urbanas en el interior de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades. Este órgano tiene como funciones la mediación de conflictos por la tierra, la creación de estructuras regionales de mediación de conflictos y la adopción de medidas de prevención, entre otras. La suma de acciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, junto con la colaboración de los organismos estatales, permite paliar y reducir los altos índices de violencia producidos en las zonas rurales y urbanas cuando la policía aplica las medidas de desahucios³¹. Las garantías de derechos como el derecho a una vivienda digna o el derecho a un debido proceso legal, junto con la garantía de la seguridad de la posesión, el derecho al acceso a la tierra para los grupos más vulnerables y la función social de la propiedad, se implementan y se hacen efectivas por la acción simultánea de los organismos estatales (en donde la sociedad debe participativamente estar más presente también) y las partes implicadas: la ciudadanía actuante junto con los movimientos sociales que instituyen realidades ante las carencias, las violaciones y las injusticias que experimentan. Si se aúnan los esfuerzos comunes entre el Ministerio Público y la ciudadanía, la efectividad de los sistemas de protección será más alta, sin incurrir ni caer en triunfalismos, pues la lucha es permanente y continua, nunca termina³².

Tradicionalmente, las garantías jurídicas suelen asociarse a la dimensión instituida de un poder estatal que recibe la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. Principalmente, por medio de políticas públicas y sentencias judiciales se proporcionan los medios para prevenir y para

³¹ Ídem.

³² En este sentido, meritoria, admirable y expresiva es la labor de actuación conjunta de protección de los derechos del MST con los defensores públicos Caio Jesus Granduque, Antônio Machado Neto, André Cadurin Castro, Mário Eduardo Bernardes Spexoto e Leandro Silvestre Rodrigues e Silva, en la unidad de Franca de la Defensoría Pública del Estado de São Paulo. Ver <http://www.apadep.org.br/noticias/defensores-de-franca-em-sao-paulo-obtem-decisao-favoravel-em-favor-movimento-sem-terra-mst/>, consulta hecha el 27 de febrero de 2014.

reparar los efectos negativos por la violación de aquellos derechos reconocidos por las normas jurídicas. El aparato burocrático de la administración de justicia y sus funcionarios se encargan de concretizar los derechos subjetivos constitucionalmente aceptados por los ordenamientos jurídicos. Pero en situaciones de crisis o por motivos ideológicos, el estado por omisión, no lleva a cabo el cumplimiento de la normativa constitucional, incluso a veces, actúa en su contra. El supuesto consenso social a través del cual se manifiesta el poder soberano popular, produce un secuestro de la capacidad de acción popular, al delegar en estas instancias la legitimidad absoluta de proteger derechos que se vacían o se quedan en papel mojado. Al final son los poderes constituyentes oligárquicos los que interpretan el orden jurídico constituido desde sus horizontes de sentido, encriptando la normativa constitucional al llevarla a sus dominios, y debilitando y deslegitimando el poder constituyente popular y emancipador en su capacidad de luchas por sus derechos.

Por estas y otras razones, las dimensiones formales, institucionales y doctrinales deben complementarse en todas las esferas sociales, con el ámbito en el cual son los mismos seres humanos quienes también garantizan derechos, a través de las movilizaciones, las actuaciones y las luchas junto con las tramas sociales que los constituyen como sujetos y no como objetos. Cada uno y cada una de nosotros y nosotras, individual y colectivamente, somos quienes podemos o no construir y reconocer diariamente derechos de manera solidaria y recíproca, haciéndolos efectivos con nuestras acciones, bien organizándonos y movilizándonos, bien a través de nuestras acciones individuales. De ahí la clara dimensión política que tienen, además, de la conexión que poseen con la necesidad de que la gente gane poder y lo ejerza de manera emancipada. A todos los niveles y escalas se debe cultivar una cultura que empodere y transfiera poderes a las mayorías populares y sub-alternadas³³.

³³ En esta dirección, conceptos como los que se trabajan por ejemplo en Ecuador y Bolivia a nivel constitucional (demodiversidad, pluralismo jurídico, inter-culturalidad y multinacionalidad) ayudan a avanzar en esa línea instituyente del poder popular emancipador que no solo actúa a nivel de consenso sobre la organización y la forma de gobierno de un estado, sino también en la implementación de instancias de garantía de derechos tanto individuales como colectivos.

3.3 La cultura y sensibilidad popular por los derechos

Por último, si la ciudadanía o los miembros de las sociedades democráticas no poseen una sensibilidad socio cultural y popular por sus derechos o no los conocen, es difícil que los defiendan. Igual sucede con la cultura jurídica, que también tiene que estar educada y formada desde el imaginario de los derechos humanos. Pero no solo eso, incluso puede haber una difusión de programas de enseñanza, promoción, concientización y formación en las escuelas, en las facultades de derecho y en las universidades, pero utilizando un concepto restrictivo de derechos humanos que reproduce el imaginario indolente, anestesiado y pasivo que estamos denunciando. No solo se trata de educar obligando a los ciudadanos a aprenderse de memoria los artículos de la norma constitucional, sino que más bien, hay que enseñar a partir de una praxis acompañada por teorías, que nos conviertan en personas más activas y efectivas a nivel multi-escalar y desde una cultura de derechos humanos a tiempo completo y en todo lugar.

Se logrará superar el 0,1% de eficacia jurídica, si todos nos implicamos en hacer y construir derechos humanos integralmente en todas las esferas de lo social, utilizando los instrumentos jurídicos y los aparatos judiciales, pero también articulando relaciones de reconocimientos mutuos con las que todos seamos tratados y reconocidos como sujetos con capacidad de producir mundos. Según el tipo de sensibilidad socio-cultural, será mayor o menor el grado de aceptación y el modo como los derechos humanos son asimilados, significados, resignificados y entendidos. Es evidente que cuanto mayor esté extendida una cultura relacional, de múltiples garantías e inter-escalar sobre derechos humanos, menores serán las demandas que tengan que pasar por los tribunales y mayores serán las instancias de reconocimiento efectivo en lo económico y lo político y lo social. No es lo mismo promocionar y generar derechos humanos solo dentro del ámbito jurídico estatal que hacerlo fuera de él. Tanto jueces y juezas, fiscales y procuradores, abogadas y abogados, padres, madres, hijos, hijas, empresarios/as, agentes de bolsa, profesores/as, médicos, porteros/as, taxistas, jóvenes, ancianos/as, etc., tienen mucho que decir en el proceso de construcción y destrucción de derechos. No hay que pensar que sea un

hecho consumado la violación de los mismos para que sean protegidos, ni pensar que como no se respetan socialmente y en el ámbito externo del derecho, en el vivir cotidiano, únicamente pueden garantizarse al interior del mundo jurídico y estatal. Por el contrario, en ambos lugares, permanentemente, se hacen y deshacen derechos humanos.

4. Conclusiones

Recapitulando, la cultura sobre la que se asienta nuestra defensa de los derechos humanos o es mínima o es anestésica o brilla por su ausencia al no potenciar las dimensiones instituyentes y soberanas de los sujetos tanto a nivel de acción jurídica estatal, luchando por hacer efectivos los derechos reconocidos por las normas, como a nivel no jurídico y social a partir de la articulación de relaciones, producciones y mediaciones humanas que concreten los derechos en la fase previa a la violación de los derechos (ámbitos pre-violatorios), con o sin el apoyo de políticas públicas. Se trata de potenciar una cultura de derechos a tiempo completo y en todo lugar, que se desarrollen en todos los espacios sociales (íntimo, doméstico, de producción, de mercado, de ciudadanía, de comunidad, etc.) con un sistema plural de garantías e inter-escalar, que implemente un conjunto de múltiples garantías de reconocimiento y protección en todos los niveles, utilizando tanto las instancias estatales como permitiendo el despliegue de actuaciones en instancias no estatales de la sociedad civil, a partir del poder constituyente popular crítico, emancipador y transformador.

Por estas y otras razones se hace crucial destacar y acentuar los límites de la posición predominante de los derechos humanos excesivamente normativista, procedimental y formalista. Si no tenemos claro que son nuestras acciones diarias y cotidianas en todos los ámbitos sociales donde nos movemos las que articulan espacios de reconocimiento de dignidad, siempre adoptaremos una postura demasiado delegatoria y pasiva que reproducirá una efectividad circunscrita, mínima y azarosa de derechos humanos. Todo ser humano, en lo individual y en lo colectivo, a partir del reconocimiento de las condiciones para la producción, reproducción y el desarrollo de la vida corporal y concreta de cada uno y cada una, por medio del igual acceso a los bienes que proporcionan la

satisfacción existencial de sus necesidades, debe tener la posibilidad instituyente y, como sujeto plural y diferenciado, de significar y resignificar la realidad de sus entornos relacionales sin discriminaciones, marginaciones y dominaciones raciales, de clase, sexuales, genéricas, etarias, étnico-culturales y/o por razones de discapacidad psíquica o física.

No se trata solo de incrementar una conciencia y una cultura jurídica de protección, sino, además, potenciar una cultura de derechos humanos en general, integral y que acentúe la dimensión pre-violadora desde donde más se construyen-destruyen y articulan-desarticulan porque, en realidad, somos todos los seres humanos ahí donde nos movemos, quienes, utilizando o no utilizamos la vía jurídica, participamos en los procesos de construcción o destrucción de derechos humanos, seamos o no seamos juristas, teóricos y/o operadores jurídicos.



4. Luta por moradia em Belo Horizonte e região metropolitana: A ocupação “Emanuel Guarani Kaiowá”, uma história de retomada

Larissa Pirchiner de Oliveira Vieira
Joviano Gabriel Maia Mayer³⁴

“Índio, preto, favelado, ó povo trabalhador,
Nós já “tamo” organizado, ocupa terra de “sinhô”,
Ocupa aí o Guarani,
Choque arma e cavalo, eles tentam invadir,
Os “mano já tá ligado”, despejo, não! “Vamo” resistir,
Resiste lá, ó Kaiowá”
(Paródia da música *Negro Nagô*, da Pastoral da Juventude)

1. Introdução

A formação injusta e desigual de Belo Horizonte e região metropolitana repercute ainda nos dias de hoje, principalmente quando se trata de analisar a questão habitacional. Jamais pensada para abrigar aqueles que vieram efetivar o projeto de construção da nova capital, os(as) trabalhadores(as) desde então possuem o encargo de arcar com a construção de suas próprias moradias.

A omissão e, por vezes, o incentivo do Poder Público às ocupações irregulares, marcou o processo de formação do que hoje é Belo Horizonte e região metropolitana. Estado e capital imobiliário, os próprios agentes segregadores na produção do espaço urbano são os mesmos que agora

³⁴ Militantes das Brigadas Populares/MG, Advogados(as) do Coletivo Margarida Alves de Assessoria Popular e Mestrandos(as) no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU da UFMG.

agem de modo a reprimir essa massa historicamente excluída das vantagens que a cidade oferece.

O surgimento das favelas em Belo Horizonte se confunde com sua própria criação. Segundo dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), atualmente cerca de 25% da população da cidade vive em favelas ou conjuntos habitacionais de baixa renda. Frequentemente, os pobres urbanos, mobilizados e organizados por movimentos sociais, satisfazem sua necessidade de moradia sob a forma das ocupações de imóveis urbanos ociosos, retidos para fins especulativos, em ofensa ao princípio da função social da propriedade.

O número cada vez mais expressivo de ocupações na capital e na região metropolitana somente demonstra a incapacidade do Estado em prover habitação de interesse social para os mais pobres, inclusive por meio do principal programa atualmente existente, o Minha Casa Minha Vida, que se mostra mais como política econômica que política habitacional.

Inquestionáveis, portanto, do ponto de vista da legitimidade, as ocupações surgem como uma tentativa de denunciar a situação da falta de moradia no país e a convivência do Estado com a especulação imobiliária, para exigir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, bem como estimular novas formas de democracia.

Apesar de possuir um enfoque específico da ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, surgida há cerca de um ano, em Contagem, região metropolitana de Belo Horizonte, o presente artigo tem ainda o escopo de retomar o histórico de segregação socioespacial e da luta por moradia nessa região industrial tão importante para Minas Gerais.

Com enfoque nesta ocupação, pretende-se ainda demonstrar que as ocupações são também uma forma de retomada de terras historicamente assaltadas do povo pobre, e que só com uma justa redistribuição será possível chegar-se a algum nível de justiça social.

Apesar de estar sob ameaça de desalojamento, a ocupação Emanuel Guarani Kaiowá pretende ser exemplo para toda a região e também para o Brasil, permanecendo na luta pela moradia digna e por uma cidade onde caibam todos e todas.

2. Resgate histórico

1. Breves considerações sobre a formação de Belo Horizonte e sua região metropolitana. Planejada segundo os padrões arquitetônicos e urbanísticos mais avançados da época, para ser a nova capital do Estado de Minas Gerais, em substituição à colonial Ouro Preto, a construção de Belo Horizonte se deu entre 1893 e 1897. O Poder Público foi o principal responsável pelo processo de ocupação do solo e privilegiou, desde o início, os proprietários de Ouro Preto. A cidade, criada para ser sede do aparato Administrativo estatal e morada dos funcionários públicos, se restringiria aos limites da Avenida do Contorno. Jamais se pensou em qualquer local para abrigar os inúmeros trabalhadores chegados para construir a nova capital. A primeira iniciativa nesse sentido foi a construção de uma hospedaria temporária para 200 pessoas, o que obviamente não foi suficiente (GUIMARÃES, 1992).

Os trabalhadores tinham, portanto, que buscar alternativas próprias, ocupando irregularmente áreas fora da zona urbana e fazendo dali suas moradias. T tamanha era a quantidade de trabalhadores sem condições de prover sua moradia que, em 1895, dois anos antes de ser inaugurada, Belo Horizonte já contava com duas grandes áreas de “invasão”, a do Cônego do Leitão e a da Favela ou Alto da Estação com, aproximadamente, três mil pessoas (GUIMARÃES, 1992). A população mais pobre expandia, assim, no entorno da zona urbana, sendo que em 1912, ou seja, 15 anos após a inauguração da cidade, quase 70% dos habitantes de Belo Horizonte residiam fora da zona urbana.

Segundo Moura (1994, p. 53), “O Censo de 1912 reflete essa ordenação real, à medida que detecta que 68% dos seus 39 mil habitantes viviam nos espaços exteriores a Avenida do Contorno”. Na década de 1940, conforme Andrade (2003), dois fatores especialmente contribuíram para o crescimento de Belo Horizonte e sua região metropolitana. O primeiro, ocorrido em 1941, diz respeito à criação da Cidade Industrial, onde atualmente é a cidade de Contagem, direcionando, assim, o crescimento para o oeste. O segundo foi a criação da Pampulha, e a abertura de uma avenida de acesso à região da Pampulha (a Avenida Antônio Carlos), o que tornou possível a ocupação da periferia norte da cidade pelos estratos com menor poder aquisitivo.

Nos idos da década de 1970, com o período de industrialização e urbanização de todo o país, observa-se principalmente o crescimento da região metropolitana como a ocupação no bairro Venda Nova e nos municípios vizinhos de Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano (ANDRADE, 2003). A partir desse período, passou-se a observar um crescimento maior na região metropolitana, superior ao da própria capital, sendo que na década de 1980 o índice médio de crescimento da região metropolitana era de 2,4%, e, no mesmo período, foi de 1,27% em Belo Horizonte; na década de 1990, o crescimento foi de 2,5% na região metropolitana e de 1,04% em Belo Horizonte (ANDRADE, 2003).

O que se pode concluir com essas breves considerações é que o processo de crescimento de Belo Horizonte e sua região metropolitana foi marcado pela segregação socioespacial, caracterizada pela expulsão dos mais pobres para o perímetro metropolitano, promovida principalmente pela ação do próprio Poder Público e do capital imobiliário.

Segregação esta que se observa ainda nos dias de hoje, talvez de forma mais acirrada, em um contexto de claro aprofundamento da matriz neoliberal de produção do espaço urbano o que somente faz agravar a crise urbana.

2. A luta por moradia em Belo Horizonte e região metropolitana: dos movimentos associativos em defesa dos favelados às ocupações urbanas.

De alguma forma pode-se dizer que a luta por moradia em Belo Horizonte e região metropolitana começa antes mesmo da inauguração da cidade, já que desde esse período jamais se pensou em moradia para abrigar a parcela da população responsável pela construção da nova capital, os(as) trabalhadores(as). Quando a ocupação por parte da população pobre não incomodava, o Poder Público por vezes se omitia, quando não incentivava as ocupações desordenadas.

Contudo, quando a favela torna-se visível e corre o risco de comprometer a construção da nova capital, todos os olhos se voltam para ela. Tais movimentações são percebidas nos anos 1930, com a nova concepção de modernização e planejamento urbano que se impõe como condição para conter a “desordem urbana”. O discurso oficial passa, portanto, a relacionar a favela à periculosidade e a necessidade de

removê-la se daria como uma medida de saneamento de interesse de toda a coletividade (GUIMARÃES, 1992).

Entretanto, processos de remoções forçadas pelo Poder Público frequentemente encontram obstáculo na resistência dos moradores que, nas periferias, já haviam consolidado suas moradias. Os fenômenos de resistência, por sua vez, são acompanhados pela organização por meio de movimentos associativos, a exemplo da União de Defesa Coletiva e a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte. A União dos Trabalhadores de Periferia (UTP), rearticulada, também foi bastante atuante nos últimos anos do período militar (GUIMARÃES, 1992).

Planos e programas destinados à urbanização e reorganização das favelas, no intuito de solucionar o problema da moradia, passaram a ser constantes em Belo Horizonte e região metropolitana, a exemplo do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), proposta de planejamento participativo implementado juntamente com as associações comunitárias; o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), responsável pela elaboração de projeto de lei de uso do solo e parcelamento espacial, destinado a áreas de favelas; e, finalmente, o PRÓ-FAVELA, criado em 1983, destinado à regularização fundiária e que só veio a ser implementado sob a pressão dos movimentos populares da época (GUIMARÃES, 1992).

Nada obstante, alguns avanços do Poder Público durante todos esses anos no sentido de solucionar o problema da moradia, o que se observa hoje em Belo Horizonte e região metropolitana é o agravamento do déficit habitacional e da segregação socioespacial que leva os trabalhadores a procurarem por si sós, solução para o como morar. Sob o império do “planejamento estratégico”, não há mais lei urbana que se sustente frente aos interesses econômicos dos parceiros privados envolvidos na produção da cidade, de modo que a questão habitacional e o acesso à terra urbana, mais do que nunca, viram mercadoria, impedindo que os trabalhadores usufruam de bens e serviços que a cidade oferece.

A questão habitacional é claramente uma sequela direta da contradição capital x trabalho: a escravidão assalariada conferida à população mais pobre, especialmente aquela com rendimento familiar mensal inferior a três salários mínimos, não lhe permite aceder à compra de uma habitação no mercado imobiliário, tampouco acessar programas

de subsídio público para o financiamento habitacional, ou pagar o aluguel de uma habitação de qualidade, localizada próxima aos bens de consumo coletivo e ao local de trabalho. Resta aos trabalhadores sobreviver como podem, morando de favor ou sacrificando a alimentação e a saúde para pagar o aluguel ou, ainda, (auto)construindo suas moradias, durante seu tempo livre, em áreas periféricas de alto risco, ou em imóveis vazios na cidade.

O programa federal Minha Casa Minha Vida, supostamente como política pública tendente a estancar o aumento do déficit habitacional, tampouco obteve êxito. A propósito, tal programa sequer pode ser considerado como uma política habitacional propriamente dita, vez que, operacionalizado e gerido por um banco (Caixa Econômica Federal), mostra-se mais coerente como uma política econômica em proveito da indústria da construção civil e da própria especulação imobiliária.

Ademais, o Programa fez o preço dos imóveis disparar nas grandes cidades brasileiras: as ações das construtoras, principais financiadoras de campanhas eleitorais, tiveram os maiores ganhos nas bolsas de valores desde o lançamento do programa em 2008, tendo várias delas passado a operar nas bolsas como empresas de capital aberto. Para as construtoras também não interessa produzir para as famílias da faixa de renda 1, que integram quase 90% do déficit habitacional, quais sejam, aquelas com renda familiar mensal de até três salários mínimos, o que se comprova pelos números irrisórios de unidades construídas nas metrópoles destinadas à população dentro dessa faixa de renda.

Assim, a única alternativa que tem restado aos pobres urbanos de Belo Horizonte e região metropolitana, no intuito de suprir o déficit habitacional de quase 115 mil moradias, é ocupar alguns dos 168 mil imóveis vagos na cidade, imóveis esses retidos para fins especulativos. Vale dizer, o número de domicílios vagos supera o déficit habitacional, o que demonstra, além da omissão do Poder Público no sentido de uma política efetiva para a solução do problema da moradia, uma convivência com a especulação imobiliária e, conseqüentemente, ofensa ao ordenamento jurídico vigente, à medida que não efetiva o instrumento de política urbana do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), voltado ao cumprimento da função social.

As ocupações organizadas, portanto, além de servir como um lar para as famílias necessitadas, ainda que provisoriamente, buscam fazer uma denúncia da situação dos “sem-casa”, da inoperância da política habitacional, da concentração fundiária e da especulação imobiliária; fortalecer a pauta do movimento urbano, exigindo o atendimento de suas reivindicações; fazer cumprir o princípio da função social da propriedade constante da Constituição brasileira (ASSIS; MAYER, 2008).

Mais do que esses objetivos imediatos, busca-se com as ocupações construir novas formas de convivência, com valores de coletividade, cooperação, solidariedade, democracia direta. Tomar posse de um imóvel em situação de completo abandono não é apenas uma resposta ao “mau governo”. As ocupações devem ser laboratório de um mundo melhor, em que as famílias experimentam realizar hoje o projeto de mundo que querem para seus filhos, expurgando individualismos, egoísmos, despotismos. Desse modo, deve-se fomentar nesses territórios de resistência e luta a formação político-pedagógica dos moradores, a realização de atividades culturais, a elaboração de regras de convivência aptas a solucionar os conflitos internos e fortalecer os vínculos pessoais, a constituição de espaços de democracia e participação direta, como ocorre nas assembleias em que são deliberadas as questões políticas atinentes à comunidade (ASSIS; MAYER, 2008).

No tocante às ocupações, vale observar que a Constituição da República de 1988 garante a todos o direito à moradia (art. 6º) e determina que toda propriedade deve cumprir sua função social (art. 5º, inc. XXIII), em consonância com as “exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 2º).

Em verdade, o princípio da função social integra a própria noção de propriedade, figurando-se como componente ontológico da propriedade, de modo que não há que se falar em propriedade quando não há observância da função social. Assim, uma propriedade urbana abandonada para fins estritamente especulativos, sem nenhuma destinação econômica ou residencial, viola o texto constitucional e perde o próprio *status* de propriedade, desmerecendo a proteção do Estado.

No entanto, quando famílias sem casa ocupam organizadamente um imóvel ocioso que descumpra sua função social, com objetivo de efetivar o direito de morar dignamente, o poder instituído assume a

proteção da propriedade a qualquer custo, como no episódio do violento desalojamento da ocupação Pinheirinho, em São José dos Campos (SP), em janeiro de 2012.

O Poder Judiciário, extremamente conservador e fundado na noção de propriedade como bem absoluto, ainda não incorporou o marco constitucional que flexibilizou o instituto da propriedade em homenagem à sua função social. Assim, são recorrentes as decisões em caráter liminar para deferir ordem de reintegração de posse contra comunidades que surgiram de ocupações urbanas organizadas ou espontâneas. Por outro lado, os governos contam com a complacência dos juízes quando a violação da propriedade ocorre em desproveito de vilas e favelas arbitrariamente removidas, frequentemente sem a garantia de reassentamento digno das famílias atingidas.

Além da função social da propriedade, outro princípio de índole constitucional apto a ancorar a legitimidade das ocupações de imóveis ociosos como forma de efetivar o direito de morar sonogado pelo Estado brasileiro é o princípio democrático, segundo o qual “todo o poder emana do povo”. Evidentemente, não há democracia sem conflito.

Portanto, a efetivação do direito à moradia também passa pela luta social organizada, bem-quista em qualquer regime que se reivindica democrático, o que também confere legitimidade às ocupações de imóveis ociosos que descumprem sua função social. Não sem razão, várias ocupações organizadas se consolidaram em Belo Horizonte e região metropolitana com forte apoio social, a exemplo das ocupações na região do Barreiro, como Camilo Torres, Irmã Doroty, Eliana Silva, a Comunidade Dandara, no bairro Céu Azul, região da Pampulha, limite com os municípios de Contagem e Ribeirão das Neves, e, em março de 2013, a Comunidade Emanuel Guarani Kaiowá, na região do Ressaca, Contagem.

A luta por moradia ganhou ainda mais força após as inesquecíveis manifestações que pararam o país no ano 2013 e que formou um campo ainda mais fértil à ampliação das ocupações como ferramenta legítima de defesa do direito à moradia e à cidade. Somente na cidade de São Paulo, como desdobramento das mobilizações de junho de 2013, já ocorreram desde então cerca de 90 ocupações por famílias sem-teto, com destaque para a ocupação Nova Palestina, organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), a qual reúne atualmente sete mil famílias

em situação de insegurança da posse. Em Belo Horizonte, desde junho de 2013, mais de duas mil famílias vivem em situação de ameaça de desalojamento na região do Isidoro, nas ocupações Rosa Leão, Vitória e esperança. Em Contagem, com cerca de mil famílias, destaca-se também a ocupação Willian Rosa.

3. A ocupação Emanuel Guarani Kaiowá

3.1 O processo de organização das famílias

Há cerca de vinte anos encontrava-se abandonado, sem cumprir sua função social, um terreno de aproximadamente 30 mil metros quadrados no bairro Ressaca, na cidade de Contagem, região metropolitana de Belo Horizonte. Muitos moradores do entorno do terreno, área com alta densidade populacional, sem condições de arcar com os altos valores de aluguel na região ou mesmo de continuar morando de favor, incomodados com o terreno abandonado há anos que somente trazia prejuízos para a população local, resolveram ocupá-lo, em busca de futuramente fazer dali suas moradias. As inúmeras ocupações que ocorreram do terreno foram rapidamente reprimidas pela Polícia Militar, a qual desaloja as famílias mesmo sem qualquer mandado judicial, ao arrepio da Constituição da República e da legislação processual civil.

Em meados do mês de abril do ano de 2012, contudo, alguns moradores fizeram contato com as Brigadas Populares para que fosse dado início a um processo de organização, a fim de que a futura ocupação ocorresse de forma diferenciada das anteriores, do ponto de vista organizativo. O processo de organização popular, feito através de reuniões e formações políticas, durou cerca de nove meses até que, em 9 de março de 2014, finalmente ocorreu a ocupação do terreno, que se encontrava há mais de vinte anos retido para fins meramente especulativos e em pouco tempo passaria a servir de moradia para 140 famílias.

A ocupação foi batizada de Emanuel Guarani Kaiowá. Emanuel, que significa “Deus conosco”, foi escolhido de forma unânime pelos moradores, em sua maioria adeptos à religião protestante. Guarani Kaiowá foi escolhido em solidariedade à etnia indígena “Guarani Kaiowá”, em permanente conflito com grandes proprietários de terra do Mato

Grosso do Sul. Assim, mais que uma luta por moradia, a ocupação Emanuel Guarani Kaiowá pretendia significar a luta pela retomada de terras historicamente assaltadas do povo brasileiro.

Em nota, as Brigadas Populares declaram que:

Falar e entender Guarani Kaiowá significa, portanto, recuperar a nossa identidade apagada, reconstruir espaços de comunidade vinculados à terra a partir dos povos que foram brutalmente desterritorializados: as populações urbanas de periferia. As ocupações são uma forma de retomada, de reapropriação das terras que originariamente e sempre pertenceram ao povo e que lhe foram subtraídas. (Brigadas Populares, 2013).

Somado a isso, há o fato de o terreno ocupado ser mais um dos inúmeros imóveis vazios de Belo Horizonte e região metropolitana retidos para fins especulativos, tendo em vista existir na região um considerável número de famílias sem moradia. Destaque-se que a especulação imobiliária exercida pela Construtora Muschioni, suposta proprietária do terreno, foi declarada por seu proprietário em conversa gravada e filmada com integrantes do movimento na data da ocupação:

Esse terreno é nosso há mais de 20 anos. [...] Nós estamos esperando justamente a valorização da região, porque a região ainda era uma região quando compramos bruta [...].

Vale dizer, tratava-se de um terreno retido para fins especulativos no meio de uma região com alta densidade populacional e com muitas famílias dentro do déficit habitacional. Tão logo as famílias ocuparam o terreno, foram requisitados profissionais da Arquitetura e Urbanismo para auxiliar na elaboração de um plano urbanístico para que aquela futura comunidade se adequasse à legislação do município de Contagem.

Inicialmente, elaborou-se um plano urbanístico com 106 lotes de 125 m². Contudo, após ser levado para a Assembleia, as famílias optaram por reduzir o tamanho dos lotes para 94 m². Isso porque já que na primeira semana da ocupação várias famílias se juntaram ao coletivo, de modo que com lotes menores seria possível atender mais famílias. O plano final ficou então com 143 lotes, em lugar dos 106 inicialmente propostos. O projeto da ocupação, elaborado de forma coletiva e participativa foi

premiado e mereceu sala especial no Museu da Casa Brasileira, onde ocorreu a 10ª edição, da Bienal de Arquitetura de São Paulo com o tema “Cidade: modos de fazer, modos de usar”. Durante a exposição houve roda de conversa e debate com moradores da ocupação e frequentadores do evento.

Apesar da ameaça de despejo surgida logo na primeira semana de ocupação os moradores não desanimaram e deram continuidade ao processo de organização e fortalecimento interno dos moradores.

3.2 Aspectos jurídicos e judiciais

Já no início da nova ocupação o suposto proprietário ingressou com Ação de Reintegração de Posse com pedido liminar alegando em síntese ser legítima possuidora e proprietária do imóvel objeto do litígio. Ocorre que, em decisão interlocutória, o juiz de Direito da 5ª Vara Cível de Contagem entendeu por bem indeferir a liminar de reintegração de posse, já que a Autora, Construtora Muschioni, não teria demonstrado “na presente sede de cognição sumária, a posse exercida pela autora, tampouco a data de ocorrência do esbulho, sendo necessária a exauriente instrução do feito para melhor análise dos fatos narrados. Por fim, o autor não demonstrou, concretamente, o receio da demora de ser reintegrado na posse do imóvel.”

Indignada com referido indeferimento, a Construtora aviou recurso de Agravo de Instrumento com pedido de efeito ativo, que foi concedido pelo Desembargador relator da 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais para reintegrar imediatamente o proprietário na posse, por considerar que presentes os requisitos.

Logo após, os moradores, assistidos por advogados populares do Coletivo Margarida Alves, interpuseram pedido de reconsideração visando à reforma da decisão pelo mesmo Desembargador que havia conferido o efeito ativo ao Agravo de Instrumento. Através de fotos colacionadas aos autos, que demonstravam a situação de total abandono do imóvel, os moradores comprovaram que a empresa proprietária jamais tinha cumprido a posse.

Ademais, juntaram vídeo comprovando que a situação de precariedade e abandono do imóvel era tanta que levava muitas pessoas a

crer que este sequer tinha dono, motivo pelo qual foi ocupado por diversas vezes em anos anteriores. Em outro vídeo juntado demonstraram ainda que o imóvel estava na verdade retido para fins especulativos, já que o próprio suposto proprietário confessa não ter feito nada no terreno esperando sua valorização. Ainda, comprovou-se que a Construtora Autora possuía inúmeras execuções fiscais propostas pela municipalidade de Contagem, o que somente corrobora com a tese de que não passava de especuladora imobiliária que buscava agora retirar o direito de morar de quase 150 famílias.

Assim, ante as novas evidências trazidas e anteriormente ocultadas pela Construtora, o desembargador relator reconsiderou o efeito ativo concedido na decisão anterior para manter os moradores na posse do imóvel até posterior julgamento, veja-se: “Analisando detidamente as provas dos autos, nota-se que, de fato, embora a princípio tenha o domínio da propriedade, restam dúvidas quanto ao exercício de posse por parte do agravante, visto que tem débitos fiscais relativos ao terreno em questão, que afirma manter o mesmo com vistas à especulação imobiliária e que o deixou em situação de abandono. Destarte, imprescindível a dilação probatória para averiguar quem detém, de fato, a melhor posse, não sendo conveniente a concessão da liminar de reintegração de posse, cujo cumprimento poderia desalojar várias pessoas.”

Com tal decisão, considerada histórica na visão dos advogados populares, por se tratar de decisão proferida em sede de Pedido de Reconsideração, foi possível aos moradores viver em relativa situação de segurança da posse, até o julgamento final e colegiado do Agravo de Instrumento que ocorreu cerca de um ano depois.

Nada obstante, quando do julgamento da turma colegiada do Tribunal de Justiça, em contradição a tudo que havia se decidido antes, o próprio Desembargador Relator, acompanhado por outros dois Desembargadores entendeu que a Construtora havia sim cumprido os requisitos para ser reintegrada na posse, motivo pelo qual proveu-se o recurso, deferindo a liminar possessória e colocando em risco o futuro e dignidade das famílias ocupantes.

A partir desse julgamento a ocupação voltou a ficar em situação de insegurança da posse, sob ameaça de desalojamento forçado,

dependendo da luta e resistência de seus moradores e de uma possibilidade de saída negociada com o Poder Público, especialmente o município de Contagem.

3.3 Luta e resistência das famílias

Nem mesmo as ameaças de despejo desanimam os moradores da ocupação Emanuel Guarani Kaiowá. Isso porque, desde o primeiro dia de ocupação, as famílias, que agora já consolidaram suas moradias naquele terreno, resistem fortemente, pois já consideram que ali será o local onde irão construir sua vidas, criar seus filhos e viver com dignidade. Reuniões de coordenação e assembleias periódicas decidem o destino da Comunidade e os próximos passos da resistência.

No primeiro mês, ante a primeira ameaça de despejo foi realizada uma marcha de aproximadamente dez quilômetros pelos moradores, desde a ocupação até a Prefeitura de Contagem com o intuito de buscar-se uma solução negociada para o conflito.

Mesmo após conseguir-se a suspensão da liminar que determinou a reintegração de posse, a Comunidade não descansou. Periodicamente são realizados eventos para promover a integração entre moradores da ocupação e moradores da região do Ressaca, em Contagem, bem como a formação de uma rede de solidariedade com apoiadores e ativistas sociais.

Mutirões de construção e plantação, rodas de conversa e de capoeira também são algumas das atividades que ocorrem constantemente na ocupação. Em 11 de maio de 2013, por exemplo, ocorreu o I Arraiá da Comunidade Emanuel Guarani Kaiowá, que contou com a participação de moradores do entorno da ocupação bem como de apoiadores de toda Belo Horizonte e região metropolitana.

Ademais, recentemente, nos dias 8 e 9 de março, a Comunidade completou um ano de existência e os moradores prepararam dois dias de programação para receber os colaboradores, amigos e apoiadores da luta. Como o julgamento do recurso que poderia decidir o futuro da Comunidade estava marcado para o dia 11 de março, os moradores decidiram sair em marcha, no dia 10 de março desde o centro de Belo Horizonte até a avenida Raja Gabaglia, onde se localiza o Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Chegando lá os moradores, juntamente com

militantes das Brigadas Populares e demais apoiadores, realizaram um acampamento na porta do Tribunal para aguardar o julgamento que iria ocorrer no dia seguinte.

Infelizmente, a comissão de moradores que pôde entrar no Tribunal de Justiça para assistir ao julgamento saiu dali com pouca esperança. Isso porque no julgamento a 9ª Câmara Cível, composta por desembargadores que certamente jamais souberam como é não ter moradia, entenderam por favorecer a Construtora especuladora e a propriedade, em detrimento do direito à moradia e da dignidade. Mesmo com uma decisão desfavorável, a Comunidade optou pela resistência, consoante se extrai da nota publicada pelas Brigadas Populares, em 12 de março de 2014:

A justiça da luta popular e social do povo sem-teto não necessita dos marcos exclusivos do Estado para se fazer legítima; se assim o fosse, a história deste país não contaria com nenhum acampamento de sem-terras nem com ocupações urbanas vitoriosas, atualmente assentadas e regularizadas. Em assembleia, na porta do Tribunal de Justiça, a comunidade também optou por unanimidade pela resistência, declarando que não sairá do terreno! Elas estão dispostas a buscar todas as possibilidades (que são muitas) para que o Poder Executivo, seja do Estado ou do município, contorne o conflito e realize a regularização fundiária do terreno, que lhes é de direito. Torna-se agora imprescindível todo o apoio possível dos defensores dos direitos humanos, da democracia e da cidadania de Contagem, da Região Metropolitana, do Brasil e do Mundo!

[...] A Ocupação Guarani Kaiowá está certa de que é possível convencer a sociedade mineira da legitimidade de sua luta e da insensatez dessa decisão judicial em favor da especulação e pela remoção forçada. Seguimos em luta! Não há outro caminho, senão ocupar, resistir e construir!

Com os ares e espírito de junho de 2013, as famílias pretendem resistir até conseguir um local onde possam viver com dignidade. Movidas por esse espírito é que deixaram um recado aos desembargadores e a toda a sociedade: “Se tiver despejo, não vai ter Copa”.

4. Considerações finais

Como se pode perceber dessas linhas, a luta por moradia faz parte da própria história de formação de Belo Horizonte e região metropolitana. Desde o início de sua formação os pobres urbanos sofrem o processo de segregação socioespacial aprofundado pela ação/omissão do Poder Público, privando-lhes de exercer o direito à moradia que possui *status* constitucional (art. 6º).

No entanto, mais mobilizados que antes do inesquecível ano de 2013, os pobres urbanos demonstram que somente a ação direta é capaz de garantir o respeito e a efetivação do princípio da função social da cidade. Noutros termos, inspirados pelas inesquecíveis jornadas de junho de 2013, os “sem-teto” fazem consignar definitivamente no imaginário do povo brasileiro o entendimento de que a luta social é indispensável à defesa e à conquista de direitos. E mais do que isso, a ocupação Emanuel Guarani Kaiowá, com apenas aproximadamente 150 famílias, faz demonstrar que as ocupações, mais que histórias de luta por moradia, são histórias de retomada das terras que foram historicamente usurpadas dos índios de ontem e do povo pobre de periferia de hoje.

Com luta, com garra, a casa sai na marra!

Referências

ANDRADE, L. T. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas na RMBH, 2003. **51º Congresso Internacional de Americanistas**, 2003, Santiago. CD Rom, 2003.

ASSIS, M. P. F.; MAYER, J. G. M. **Por uma teoria e uma prática radical de reforma urbana**. 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/terceirosimposio/jovianogabriel.pdf>>

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil**. 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf > Acesso em: 29 mar. 2012.

GUIMARÃES, B. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. **Revista Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2-3, maio/dez. 1992.

OCUPAÇÃO GUARANI KAIOWA. **A balança da justiça em MG pesa mais uma vez para o lado da propriedade privada**. 2014. Disponível em: <<http://ocupacaoguaranikaiowa>>

wordpress.com/2014/03/12/a-balanca-da-justica-em-mg-pesa-mais-uma-vez-para-o-lado-da-propriedade-privada-brigadas-populares/>

PORTAL PBH. **Institucional**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8176&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&&idConteudo=44491&chPlc=44491>

REVISTA TRIP. **Emanuel Guarani Kaiowa na Bienal**. Disponível em: <<http://revistatrip.uol.com.br/so-no-site/notas/emanuel-guarani-kaiowa-na-bienal.html>>

IAB.ORG.BR. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.iab.org.br/noticias/projeto-coordenado-por-representante-do-iab-mg-e-selecionado-para-bienal-internacional-de>>

YOUTUBE. Vídeo. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=_qCmz2dQUIY>

MOURA, H. S. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. L. (coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. [s/l]: CEDEPLAR, 1994.



Figura 1 Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte



Figura 2 Região Metropolitana de Belo Horizonte



Figura 3 Processo de organização



Figura 4 A ocupação



Figura 5 O projeto urbanístico



Figura 6 O projeto



Figura 7 A construção



Figura 8 A construção



Figura 9 Participação da comunidade na X Bienal de Arquitetura de São Paulo

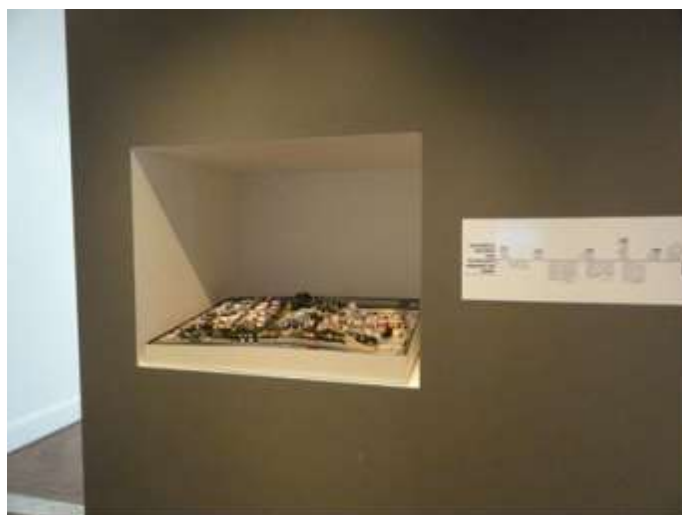


Figura 10 Participação da comunidade na X Bienal de Arquitetura de São Paulo

DIA 11 DE MAIO DE 2013, ÀS 18 HORAS

Vai ter Quentão, Caip fruta, caldos variados, churrasquinho, cerva gelada, refri, canjica, caldos!
Tudo feito pelo pessoal da comunidade!

De noite tem quadrilha, pagode ao vivo e encontro de MC's

Rua Manoel Brandão esquina
com Manoelita Chaves, Ressaca, Contagem

VENHAM TODOS COMEMORAR COM A GENTE!

COMO CHEGAR:

ÔNIBUS QUE PARAM NA ENTRADA DA COMUNIDADE:
(parar "Em frente ao Motel Fantasy")
2420 (Jardim do Lago)
2250 (Jarfim Guanabara)

**ÔNIBUS QUE PARAM HÁ 2 QUARTEIRÕES
DA COMUNIDADE:**
(parar "No 4" ponto depois do Skinão")
2290 (Nacional)
2330 (Vale Amendoelras-Nsa.Sra. Conceição)
2360 (Xanerilá)

Figura 11 Eventos na Comunidade



Figura 12 Logotipo



ENCONTRO LIBERTÁRIO
TERRA PRETA
Ocupação Guarani-Kaiowá • Contagem • MG

30 AGO a 1 SET

**SARAU • MÚSICA • DEBATES • OFICINAS
• FEIRA GRÁTIS • FAÇA-VOCÊ-MESMO •**

Leve ração, talheres, copos, mudas, sementes,
ferramentas, barracas...

contatos:
<http://encontroterrapreta.wordpress.com>
<http://ocupacaoguaranikaiowa.wordpress.com>
terrapretaliberup.net

Figura 13 Eventos da comunidade



Figura 14 Eventos da comunidade



Figura 15 A resistência



Figura 16 A resistência



Figura 17 A resistência



Figura 18 A resistência



Figura 19 Acampamento em frente à Prefeitura



Figura 20 Tribunal de Justiça



Figura 21 Tribunal de Justiça



5. Comunidade Indiana -

Programa Minha Casa Minha Vida: Incentivo à política habitacional ou mecanismo de estímulo à remoção na cidade do Rio de Janeiro?

Maria Lucia Pontes³⁵

Vivemos no Rio de Janeiro a euforia que antecede eventos esportivos internacionais, com profundas transformações urbanas e grande fluxo de capital (em grande parte público) a movimentar essas operações (cirúrgicas) na paisagem arquitetônica e na ocupação da Cidade Sede da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Nesse ambiente de destruições (perimetral, prédios, etc.), transformações (Maracanã, novas vias de circulação) e muitas novas construções (teleférico do Morro da Providência, novos prédios) restou para a parcela da população, que há centenas de anos fora excluída do “banquete final” e obrigada a viver refém de política, ou melhor, de ausência de política habitacional, a fatura do embelezamento e requalificação dos espaços urbanos, fatura paga com suas moradias que, na maioria das vezes, representam a única riqueza acumulada durante a vida da família.

A INDIANA, localizada entre as ruas Paul Underberg, Ary Kemer e São Miguel, margeando o rio Maracanã, tendo como vizinha a Comunidade do Borel, na Tijuca, zona norte do Rio de Janeiro, não está na rota das competições esportivas, nem dos traçados viários, abertos para, segundo o Executivo municipal, dar mobilidade aos competidores e turistas que acompanharão os jogos olímpicos, mas recebeu parte da fatura do desenvolvimento da Cidade Maravilhosa: a ameaça de remoção de todos os moradores.

A origem da Comunidade remonta ao ano de 1957, com a fixação da família de dona Amélia Igdone que, depois de “convidada” a sair do

³⁵ Defensora Pública no Estado do Rio de Janeiro do Núcleo de Terras e Habitação.

local onde morava para a construção de um prédio, recebeu autorização para construir seu “barraco” em terreno desabitado. Assim começava a construção de um novo espaço de moradia para os trabalhadores pobres da cidade do Rio de Janeiro.

Depois da família de dona Amélia, outras chegaram, a maioria vinda do Nordeste em busca das promessas de trabalho e melhoria de vida oferecidas pela cidade grande, que buscava atrair mão de obra de trabalhadores para as obras planejadas para seus moradores seletos. Logo, os recém-chegados, perceberam que precisariam de muita criatividade e coragem para enfrentar as dificuldades que essa cidade lhes apresentava como pagamento pelo trabalho recebido e, nesse contexto, deram ao lugar o nome de “Irmãos Coragem”, inspirado na novela de grande sucesso da época (ano de 1970) e que tinha como trama principal o conflito entre um latifundiário que controlava o comércio de diamantes com a corrupção da polícia, a compra de votos e a repressão a toda tentativa de questionamento pela população, e do outro lado três irmãos trabalhadores, que se insurgem contra esse latifundiário e seu poder, um deles inclusive formando um bando armado. A escolha do nome espelhava o espírito dos moradores!

No ano de 1979, já identificada como “Indiana”, é fundada a Associação de Moradores para apresentar ao Poder Público as demandas por serviços básicos, como água, luz, coleta de lixo e outros, consolidando a ocupação do território ocupado pelos trabalhadores que, recebendo salários baixos, ali se fixavam, fruto do problema habitacional que enfrentam os pobres brasileiros e da criatividade espetacular de quem (sobre)vive com poucos recursos e nenhum auxílio governamental.

Depois de cinquenta e dois anos de existência, de experiências de autoconstrução e autourbanização e de contar com aproximadamente quatrocentas famílias, o Poder Público municipal, através de sua secretaria de Habitação, finalmente apresentava uma solução definitiva para o problema habitacional daquela população. Assim, em junho de 2009, anuncia a urbanização dos 13.754 m² da Comunidade e a construção no local de uma praça. A questão que se colocou então era: De que urbanização falavam?

Em reportagem de 22 de junho de 2009, o jornal *Extra* publicou declaração do secretário municipal de Habitação, em que afirmava: “O

que garante que dessa vez a remoção da Indiana saia do papel é que temos recurso em abundância”, explicou Bittar, acrescentando que “cada unidade custa em torno de R\$ 50 mil, mas as famílias com renda de até três salários mínimos desembolsariam apenas R\$ 6 mil, em parcelas de R\$ 50 a serem pagas em dez anos”, deixando claro que o recurso não seria usado para a urbanização da Comunidade.

Afinal, chegava a resposta da solução falada pela Prefeitura, tratava-se da remoção de todas as famílias da Comunidade. Fatos posteriores confirmariam que o recurso de que o secretário de Habitação se referia viria do programa federal “Minha Casa Minha Vida”, lançado em fevereiro de 2009 com a promessa de atacar o déficit habitacional.

Em 2010 foi divulgada nova reportagem, na qual Indiana aparecia como uma das 119 favelas que iriam “desaparecer” da cidade do Rio de Janeiro (Prefeitura removerá 119 favelas até o fim de 2012, *O Globo*, 07/01/2012).

Finalmente, em 18 de janeiro de 2012, o secretário de Habitação do município do Rio de Janeiro reuniu-se com os moradores para apresentar o bairro “Carioca”, empreendimento do programa Minha Casa Minha Vida construído no bairro de Triagem, afirmando que só iriam se mudar para o empreendimento os moradores que desejassem e, ainda, que seriam realizadas “melhorias” para a Comunidade. Aí se iniciava a desorganização da Comunidade, a divisão dos moradores e a tentativa de conduzir uma remoção “consentida” pela própria população com a utilização do programa Minha Casa Minha Vida do governo federal.

Dias após a reunião, os moradores receberam em suas casas funcionários da Prefeitura para o cadastramento das famílias (já existia cadastro realizado em 2010) e a primeira pergunta que faziam era se o morador desejava se mudar para o bairro “Carioca” e esclareciam que todas as casas seriam demolidas por estarem em área de “risco”, argumento generalizado e utilizado para a remoção de comunidades no município do Rio de Janeiro e, via de regra, sem qualquer estudo técnico que comprove o risco.

Caso fosse confirmada a informação prestada pelos agentes municipais, de que todas as moradias estavam em área de risco, os moradores não teriam escolha, pois a “remoção” se daria para a proteção da vida das famílias, hipótese ressalvada pela Lei Orgânica do município

em seu art. 429, que proíbe a remoção de comunidades, mas que excetua a situação de risco. Contudo, nesse caso, o processo de intervenção na área deve ser conduzido de forma clara e participativa, com a apresentação de laudo técnico estudo de soluções técnicas e reassentamento na própria Comunidade ou em local próximo à Comunidade, com a participação dos moradores, que devem ser ouvidos.

A família que “aceitasse” sair de sua casa para ir morar no bairro “Carioca” era informada que dependeria da análise da renda familiar para que o apartamento fosse recebido “gratuitamente”. Essa informação não tem amparo legal, posto que as novas regras do programa Minha Casa Minha Vida 2 determinam que o imóvel será gratuito quando se tratar de reassentamento para obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou em situações de emergência e de risco, ou seja, não depende exclusivamente da renda e da aceitação pela família em sair da casa, mas do preenchimento dos requisitos legais, mas as regras legais mais uma vez não eram cumpridas pelo Executivo municipal, que manipula o programa com o objetivo de desorganizar e remover comunidades.

Após essas visitas dos agentes municipais “oferecendo” apartamentos do bairro Carioca, sem qualquer informação oficial da motivação do deslocamento e com a propaganda de “livre escolha” dos moradores, ao mesmo tempo informavam que toda a Comunidade seria removida, pois muitas famílias aceitaram os apartamentos.

Em julho de 2012 a Prefeitura inicia a demolição das casas na Indiana, sem nenhuma preparação técnica no local, deixando os entulhos, os fios elétricos das casas ativos e toda a confusão provocada pela demolição desorganizada dentro de uma comunidade adensada. O resultado não poderia ser outro: situação de insalubridade, de risco para as famílias residentes no entorno e mais insegurança entre os moradores que não desejavam sair de suas casas e acreditavam que podiam receber a urbanização da área.

Os moradores, assustados, formaram uma comissão e, orientados pela Pastoral de Favelas, procuraram o Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, expressando todas as angústias e dúvidas do processo iniciado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, buscando informação acerca da motivação da intervenção da Prefeitura na Comunidade. Estariam mesmo em área de risco?

Visitamos a Indiana em agosto de 2012 com o apoio de um engenheiro civil para uma avaliação visual do local e no mesmo dia realizou-se uma assembleia com os moradores na entrada da Comunidade. Nesta eles expressaram suas dúvidas sobre a possibilidade de receberem a urbanização que entendiam possível, a indignação pelo oferecimento aleatório de apartamentos, prestigiando locais melhores em detrimento de outros situados próximo do rio maracanã, numa nítida inversão de prioridades. Ali ficou claro a total falta de informação dos moradores sobre o motivo das intervenções da Prefeitura no local, o desejo da maioria das pessoas em permanecer no local onde vivem e o processo desorganizado e sem planejamento da intervenção municipal.

A continuação das demolições no local e a ausência de respostas dos entes públicos municipais aos pedidos de informação da Defensoria Pública motivaram o ingresso em juízo de uma Ação Civil Pública, em 11 de outubro de 2012, para proteger o direito à moradia das famílias, com requerimento ao juízo que determinasse ao município do Rio de Janeiro que:

- retire todos os entulhos decorrentes das demolições executadas pelo poder público municipal, no prazo de 48 horas, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser revertida ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (art. 8º, VIII, da Lei nº 11.124/2005);
- se abstenha de praticar qualquer ato tendente à demolição de imóveis geminados e/ou justapostos na Comunidade, sob pena de multa de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para cada edificação, acessão ou benfeitoria, a ser destinada ao possuidor do imóvel eventualmente atingido;
- se abstenha de praticar qualquer ato tendente à demolição de qualquer imóvel existente na comunidade sem que comprove previamente o cumprimento dos requisitos legais preventivos para a obra de demolição, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser revertida ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (art. 8º, VIII, da Lei nº 11.124/2005);

- apresente ao juízo, no prazo de 15 dias, a documentação que comprove o cumprimento dos requisitos legais e essenciais à validade do ato, com relação às demolições já efetuadas;
- apresente todos os procedimentos administrativos que justifiquem e esclareçam a ação do município na Comunidade, bem como a cópia do cadastramento das famílias e do contrato de aquisição das unidades habitacionais junto ao programa Minha Casa Minha Vida.

Após a desorganização provocada pelo Executivo municipal ao oferecer indistintamente apartamentos no programa Minha Casa Minha Vida, a comissão de moradores apresentou ao secretário de Habitação proposta de reassentamento: as famílias que estivessem na “beira do Rio” e que desejassem permanecer na Comunidade mudariam para as casas em área edificante, deixadas pelas famílias que optassem pelo apartamento. O objetivo da proposta era buscar a conciliação dos interesses dos moradores que desejavam ficar na comunidade e aqueles que queriam mudar para os apartamentos do Minha Casa Minha Vida e pôr fim à rivalidade criada e estimulada pelo poder público municipal, mas essa proposta foi rejeitada.

Em dezembro de 2012 foi realizada audiência especial na Ação Civil Pública, não tendo sido apresentadas pela Prefeitura as informações determinadas pelo juízo do “eventual projeto relativo às intervenções mencionadas na inicial, bem como as providências tomadas para a retirada dos entulhos no local”, opinando o Ministério Público pelo deferimento da antecipação da tutela que pedia a suspensão das demolições e a retirada dos entulhos.

Destaque-se que o Ministério Público estadual juntou ao processo o laudo da Geo-Rio, que classifica a Comunidade Indiana como de “baixo risco”, o que comprovou que o argumento do risco para a remoção de toda a Comunidade não era real.

Analisando o processo, a juíza deferiu a antecipação da tutela requerida pela Defensoria, valendo transcrever parte da decisão:

[...] O representante do Ministério Público, por seu turno, opinou pelo deferimento da antecipação de tutela por entender presentes os requisitos

legais para tanto. Efetivamente, da análise dos autos resulta clara a pertinência do deferimento da medida, eis que demonstrada a violação do direito dos moradores ante a aparente ilegalidade da intervenção municipal no local. [...] não comprovou a existência de qualquer risco aos moradores. Nos termos do disposto na Lei 10.257/2001, resta expresso que na execução da política urbana, deve ser observada a gestão democrática participativa bem como no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...]”.

Constatou-se, ademais, que a municipalidade, visando a efetivar o seu intento, tem celebrado acordos individuais com moradores, buscando, assim, nitidamente, evitar a necessidade de participação da coletividade no futuro da comunidade. A situação apresentada é grave, obrigando aos moradores que ainda se mantêm no local, aliada a incerteza do futuro que os aguarda, a conviver com imóveis demolidos e outros abandonados, bem como com entulhos ao redor. Portanto, flagrante a violação do MRJ dos princípios da informação e da consensualidade, que norteiam a administração pública, na execução de sua intervenção no local. Ante ao exposto, presente os requisitos legais, defiro a liminar requerida para determinar a suspensão da intervenção pública em apreço, até que a administração demonstre, sem sombra de dúvida, o regular atendimento ao ordenamento jurídico vigente, devendo, ainda, realizar audiência pública na comunidade na eventualidade de existência efetiva de projeto urbano específico para melhoria da mesma. Deverá, de igual modo, providenciar a retirada dos entulhos existentes no local bem como promover os atos necessários para que os imóveis já desocupados não apresentem riscos aos moradores, seja mediante a colação de tapumes e limpeza, seja com o efetivo policiamento no local [...]. (Processo nº: 0402292-65.2012.8.19.0001 - Data Decisão: 10/12/2012 - TJ/RJ).

A decisão liminar na ACP que obriga o município a retirar os entulhos provocados pelas demolições das casas, bem como a paralisar as demolições de casas geminadas, passou a ser usada pela prefeitura para justificar a paralisação das entregas dos apartamentos no “Bairro Carioca”, utilizando essa informação para acirrar o conflito entre moradores e criar tamanha tensão entre os mesmos que obrigasse a Comissão de Moradores a pedir a suspensão da liminar. A liminar passou a ser apresentada pelo Poder Executivo municipal aos moradores que desejavam os apartamentos como sua inimiga. Afinal, o que pretende a Prefeitura?

Acontece que o verdadeiro motivo para a suspensão da entrega dos apartamentos do “Bairro Carioca” pela Prefeitura se deu pelos danos

causados pelas chuvas de dezembro de 2012, fevereiro e março de 2013 no empreendimento do programa Minha Casa Minha Vida bairro Carioca, fato público em todo o Estado do Rio e noticiado em todos os jornais.

Em 15 de fevereiro de 2013, o bairro Carioca, inaugurado no final de 2012, sofreu a segunda enchente, com a invasão pelas águas das chuvas em todos os apartamentos do primeiro andar do “Carioca 03”, composto de mais de quinze blocos.

Em 5 de março de 2013, o bairro Carioca sofre a terceira enchente e mais forte que as anteriores, ocorrendo inclusive o refluxo do esgoto pelo vaso sanitário e ralo do boxe dos apartamentos. Os moradores dos primeiros andares dos blocos de apartamentos são portadores de necessidades especiais e sofreram o risco de perder a própria vida dentro dos apartamentos inundados pelas águas das chuvas. Quando os apartamentos foram inundados pelas águas da chuva esses moradores tiveram dificuldade de subir as escadas para fugir das águas, necessitando do auxílio dos vizinhos, o que provocou verdadeiro trauma nas pessoas.

O local depois desses eventos passou a ser conhecido como “piscinão de triagem” e o município do Rio de Janeiro foi obrigado a suspender a entrega dos apartamentos do bairro Carioca até a conclusão das obras de dragagem do canal do Cunha, responsável pelas enchentes no local.

A interferência do canal do Cunha nos eventos das enchentes no bairro de Triagem, onde foram construídas as unidades do bairro Carioca, é de conhecimento público e foi confirmado pelos estudos técnicos, o que motivou a elaboração de cláusula que obriga o município do Rio de Janeiro de executar a sua dragagem e constar no contrato de financiamento para a construção do empreendimento do bairro Carioca firmado pelo município, a Construtora e a Caixa Econômica Federal.

O Poder Executivo municipal estava obrigado a concluir as obras de dragagem antes de entregar apartamentos do bairro Carioca, contudo, as obras foram suspensas e ainda assim iniciaram a entrega dos apartamentos, resultando nos eventos narrados e de conhecimento público. Essa informação fora omitida pelos agentes municipais, que preferiam continuar culpando a liminar pela interrupção da entrega dos apartamentos, com o objetivo de acirrar o conflito entre os moradores que desejavam os apartamentos e os que desejavam a urbanização da

Comunidade. Nessa prática restava evidente a tentativa de desqualificar uma importante vitória na batalha jurídica pelo direito à moradia e a cidade da comunidade Indiana, pois a liminar, além de determinar a interrupção das demolições, determinava a necessidade de apresentação do projeto de intervenção do poder municipal na comunidade com realização de audiência pública.

A decisão judicial está em total consonância com a legislação urbanística e privilegiou o princípio da gestão democrática da cidade, sendo certo que a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que regulamentou o programa Minha Casa Minha Vida, também regulamentou o procedimento de Regularização Fundiária de Assentamentos localizados em áreas urbanas, parte da lei que o município está ignorando na aplicação de sua política habitacional.

Importante destacar que dispôs a Lei nº 11.977/2009, em seu art. 1º, que o programa Minha Casa Minha Casa Minha Vida tem por finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos”. Contudo, o programa tem sido utilizado pelo poder público municipal do Rio de Janeiro como incentivo à política de remoção de comunidades, desconsiderando a possibilidade de utilizar o programa para a requalificação de imóveis nas comunidades como forma de aplicar o princípio da moradia digna com respeito à manutenção da comunidade em seu espaço territorial.

Outro exemplo da prática de incentivo à remoção utilizando o programa Minha Casa Minha Vida pela Prefeitura do Rio de Janeiro é o que encontramos no caso da comunidade Vila Autódromo, comunidade situada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro e que luta contra a ameaça de remoção desde a década de 1990, com importantes vitórias administrativas e judiciais, mas que vive no momento a chantagem do programa Minha Casa Minha Vida como melhor opção de moradia, que tem em seu bojo uma campanha de desqualificação do espaço construído pelos trabalhadores como local de moradia e de convivência, que resultou da experiência e do esforço de gerações de trabalhadores que, sem nenhuma ajuda do poder público, produziram a solução para o problema habitacional de suas famílias: as comunidades onde vivem.

O secretário de Habitação do município do Rio de Janeiro, quando afirmou no ano de 2009, que a remoção da comunidade Indiana seria possível pela existência de verba pública, anunciava a retomada desta prática antiga e conhecida pela população pobre do Rio de Janeiro, mas agora revigorada e legitimada pelo programa Minha Casa Minha Vida, de incentivo a construções de novas unidades habitacionais na cidade, que passou a ser apresentado como a melhor opção, executando centenas de deslocamentos forçados de moradores de comunidades pobres para os novos empreendimentos construídos com verba do governo federal.

Indiferentes ao fato de serem comunidades já consolidadas e que preencheriam os requisitos legais para que recebam intervenções de regularização fundiária e urbanística, procedimento regulamentado na mesma Lei que regulamentou o programa de construção de novas unidades habitacionais, o programa Minha Casa Minha Vida, o município do Rio de Janeiro e sua secretaria de Habitação têm utilizado o programa para dividir e desorganizar os moradores das comunidades, oferecendo apartamentos em troca da remoção, em uma política cruel de manipulação da miséria e das necessidades das famílias pobres moradoras das comunidades.

O município incentiva a divisão dos moradores e estimula os conflitos locais, divulgando que os que desejam os apartamentos só receberão as novas unidades com a demolição de suas antigas casas. Assim, a pressão para que as demolições se faça é reforçada pelos próprios moradores, numa nova tática para implementar a velha política de remoção de comunidades pobres, que precisam mais do que nunca de muita organização para sobreviver ao ataque ao seu direito de permanência e de segurança jurídica.

O caso da Indiana é exemplar: comunidade consolidada e de baixo risco, conforme o laudo técnico da Geo Rio Fundação Instituto Geotécnica, órgão da secretaria municipal de Obras da Prefeitura do Rio de Janeiro e responsável pela análise e qualificação da situação de risco geotécnico das áreas da cidade e que, preenchendo os requisitos legais para que o município execute no local um Programa de Regularização Fundiária, recebe a “proposta” de assinar a autorização da própria remoção em troca de apartamentos do programa Minha Casa Minha Vida no bairro Carioca.

Estabelece o art. 46, da Lei nº 11.977/2009 que a Regularização Fundiária “consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A questão que resta latente neste caso é saber qual a motivação do município do Rio de Janeiro em não oferecer aos moradores da comunidade Indiana a solução da regularização fundiária, regulamentada na Lei nº 11.977/2009, e a motivação para a escolha do Poder Público em oferecer novos apartamentos aos moradores, construídos com verba federal do programa Minha Casa Minha Vida numa cidade com elevado índice de déficit habitacional, quando poderia oferecer a requalificação das moradias lá existentes.

A falta de informação sobre a situação fundiária da Comunidade, a divulgação equivocada da classificação do risco geológico da região, bem como o oferecimento aleatório e sem critério de apartamentos produzidos em programa federal de incentivo à moradia de interesse social, demonstra a falta de seriedade do poder público e o não compromisso com a solução efetiva do déficit habitacional e também a inexistência de um plano habitacional que compreenda as soluções construídas historicamente pelos moradores da cidade nos territórios ocupados por esta parte da população.

Em tempos de eventos internacionais e de revitalização de áreas da cidade, a segurança jurídica da posse exercida sobre as moradias em comunidades consolidadas tem se confrontado com os interesses comerciais e de especulação financeira e imobiliária do território, retomando o poder público o discurso da remoção como solução habitacional, hoje qualificada pela “aceitação” de parte dos moradores em trocar suas casas por apartamentos construídos em regiões afastadas da área originalmente ocupada e com verba federal do programa Minha Casa Minha Vida.

A estatística informa que pouco diminuiu o déficit habitacional após o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, o que parece um paradoxo e poderia significar a incompetência dos governos federal e

municipal na condução do programa. Contudo, o acompanhamento do processo de tentativa de remoção da comunidade Indiana pode descortinar parte dessa contradição e apresentar uma face do programa Minha Casa Minha Vida, que passou a ser utilizado como facilitador para a remoção das comunidades, estimulando o discurso de criminalização das comunidades pobres, como poluidoras e desorganizadas, que precisam ser extirpadas da cidade.

A legislação internacional e nacional reconhece o direito à segurança jurídica da posse e a moradia ganha *status* de direito social na Constituição da República brasileira, em seu art. 6º. No entanto, a realidade social continua submetendo o direito de morar aos interesses privados configurados na especulação imobiliária; interesses esses que ordenam a ocupação urbana e a organização espacial e cultural da cidade, e, quando decidem remodelar e revitalizar a cidade, o fazem sozinhos o destino de comunidades inteiras, contando ainda com o financiamento público para tais propósitos, como acontece com o programa Federal Minha casa Minha Vida.

Nesse contexto, os moradores da Indiana aparecem com um grito de resistência contra a remoção e pelo direito de urbanização e permanência no espaço coletivo que foi construído pela experiência de homens e mulheres por mais de 50 (cinquenta) anos. Espaço coletivo que não pode ser substituído por apartamentos construídos a partir de um projeto impessoal, de autoria de fora daquela realidade e que não considerou as necessidades e os anseios daquela população. A opinião e o desejo desses moradores devem ser respeitados pelo Poder público, eles estão amparados pelo direito à moradia digna e pela legislação urbanística, inclusive pela Lei Federal “Minha Casa Minha Vida”.



6. Processos de resistência à remoção forçada em Curitiba:

A litigância estratégica como forma de luta

Luana Xavier Pinto Coelho³⁶

1. Considerações iniciais

Os processos de luta e resistência pelo acesso à terra urbanizada, pela moradia e o próprio direito à cidade tem, no Poder Judiciário, mais um espaço de disputa, que pode ser tanto legitimador das dinâmicas de expropriação quanto foro de evidência das violações e, portanto, garantidor de direitos coletivos. A Terra de Direitos, como uma organização que utiliza a litigância estratégica através da advocacia popular como forma de defesa de direitos, atua no desafio de disputar o Poder Judiciário de forma a evidenciar as contradições e efetivar direitos. Ambos os casos descritos neste artigo relacionam a utilização da litigância estratégica na luta contra o despejo ou remoção forçada de comunidades de baixa renda em Curitiba e região metropolitana.

O primeiro caso descreve a luta da comunidade Nova Costeira pelo reconhecimento de seu direito legítimo à terra que ocupa que, por sua titularidade pública, apresenta grandes empecilhos para a regularização. O segundo caso é o da Sociedade Barracão, em que famílias ocupam um terreno abandonado de uma massa falida, dando destinação adequada. Em ambos os casos, a situação era de irregularidade da posse que, mesmo em medidas diferentes, puderam-se vislumbrar processos de luta pela regularização fundiária através de mecanismos previstos no Estatuto da Cidade.

³⁶ Advogada da ONG Terra de Direitos.

Os dois casos selecionados apresentam situações distintas, de ocupação em terras públicas e particulares, e por isso foram escolhidos como forma de troca de experiências e estratégias. A litigância estratégica, aliada à mobilização popular e à sensibilização através da comunicação, tem o condão de fortalecer as disputas dentro do Poder Judiciário.

2. Desapropriação em áreas de ocupação irregular: O caso da comunidade Nova Costeira

A comunidade Nova Costeira localiza-se no município de São José dos Pinhais, região metropolitana de Curitiba. Atualmente integrada por 342 famílias, é uma ocupação consolidada há mais de 20 anos. A ocupação não ocorreu espontaneamente, mas foi fruto de um processo de realocação das famílias pelos poderes públicos, estadual e municipal, tendo em vista a realização de obras do chamado Canal Extravisor do Rio Iguaçu. A essas famílias foram destinados lotes, sem qualquer infraestrutura urbana, em área de propriedade do Município de São José dos Pinhais, através de um “termo individual de permissão de uso”, instrumento utilizado de forma provisória visando à futura regularização.

Ocorre que as famílias reassentadas para o local que ficou conhecido como Nova Costeira ou Costeirinha, nunca tiveram sua posse regularizada. A infraestrutura precária, que é possível visualizar no local, foi construída por iniciativa dos próprios moradores, que custearam a construção das casas e dos equipamentos públicos existentes. A comunidade está estabelecida próximo ao Aeroporto Internacional Afonso Pena, que divulgou investimentos em obras de ampliação, para a construção de uma 3ª pista, com o anúncio de Curitiba como sede de jogos da Copa do Mundo FIFA 2014. A comunidade Nova Costeira, além de outros bairros que se localizam próximos ao aeroporto está no perímetro declarado de utilidade pública para fins de desapropriação, para uso da Infraero. O drama da comunidade da Nova Costeira se inicia então, com o aviso de que seriam novamente removidos, em virtude das obras de ampliação do aeroporto. Contudo, diferente das demais comunidades que serão também afetadas pelas obras de ampliação do aeroporto, o caso da Nova Costeira é dramático, pois reflete as consequências negativas da

situação irregular da propriedade e, portanto, em condição de vulnerabilidade perante um processo de desapropriação.

Embora as famílias que moram na Nova Costeira detenham a posse regular dos terrenos, posse esta legitimada por normas e atos de iniciativa do próprio Município de São José dos Pinhais, a propriedade dos terrenos continua sendo pública, criando a dependência do Poder Público para promover a regularização e garantir a segurança na posse.

Iniciativas do município já apontavam para um processo de regularização das famílias com a demarcação da área como Zona Especial de Interesse Social a ZEIS Costeirinha (Decreto Municipal 2.347, de 1/09/2008) com base no Plano Diretor de São José dos Pinhais (Lei Complementar nº 9 de 23/12/2004) que em seus arts. 13 e 14 vincula as características e os tipos de uso das ZEIS para habitação social.

Com a ameaça de desapropriação, que no caso da posse juridicamente precária dos moradores não garante a observância do processo legalmente previsto (Decreto-lei n. 3.365/41), a oferta inicial da Prefeitura de São José dos Pinhais para os moradores foi a de reassentamento através do programa Minha Casa Minha Vida. Mesmo sendo a irregularidade da posse consequência de atos do próprio poder público, a municipalidade não assumiu a responsabilidade pela precariedade da condição que se desencadeou para estas famílias.

A oferta foi veementemente rejeitada pela comunidade, uma vez que as habitações produzidas neste programa não condizem com o patrimônio adquirido pelas famílias ao longo de 20 anos, não representando compensação justa pelo valor econômico da posse e das benfeitorias encontradas hoje no local. As famílias, ainda, não aceitam a adesão ao Programa Minha Casa Minha Vida, uma vez que isto não representa propriamente um reassentamento, já que eles ficariam com a obrigação de pagar pelo imóvel, que mesmo sendo subsidiado, representa situação absurda frente ao caso, onde é devida justa indenização.

A desapropriação da posse é fato controverso por falta de previsão legislativa, contudo os tribunais já têm consolidado jurisprudência no sentido de garantir justa indenização ao possuidor do imóvel expropriado, ao menos no referente às benfeitorias. Situação distinta é quando a posse é exercida em terras públicas, que não sendo

estas passíveis de usucapião, não gerariam direitos aos detentores, pela leitura de alguns tribunais pátrios.

A estratégia jurídica para auxiliar as famílias neste processo e reduzir a vulnerabilidade diante a condição de posseiros irregulares foi mobilizar a comunidade em torno de um direito que lhes assiste à concessão de direito de uso para fins de moradia, na forma da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Segundo tal diploma, os possuidores que ocupem áreas públicas por mais de cinco anos, até 2001, têm direito à concessão da área de forma gratuita, como dispõe o art. 1º abaixo:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Os pedidos de CUEM foram feitos de forma administrativa pelo Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Federal do Paraná, com apoio do Comitê popular da Copa de Curitiba e da Organização Terra de Direitos, perante a Prefeitura de São José dos Pinhais, acompanhados de grande mobilização da comunidade. A mobilização através de várias assembleias na comunidade e contato com políticos da região levou a criação de uma Comissão Especial da Costerinha, formada por vereadores da Câmara Municipal de São José dos Pinhais, para acompanhar o processo.

Amparados pelo direito à regularização dos terrenos tendo por base a CUEM, a comunidade começou uma luta de divulgação das ameaças que sofriam e de sensibilização de atores externos à sua causa. O pior inimigo da comunidade era a falta de informação, seja sobre o traçado da área a ser desapropriada, ou seja, da indicação das famílias que devem sair, seja do projeto de realocação ou de indenização para os removidos.

A situação atual ainda encontra-se pendente de definição, com o adiamento das obras no aeroporto para data futura e incerta. Esta incerteza é o que mantém os moradores em constante angústia e ameaça, pois são sempre orientados por funcionários da prefeitura a não efetuarem melhorias em suas residências, pois é certo que serão deslocados. Porém, mesmo com tais ameaças, não há plano de reassentamento nem propostas de indenização coerentes.

Os pedidos de CUEM obtiveram o primeiro êxito, com o parecer favorável da Procuradoria Municipal, que deu início ao encaminhamento dos pedidos na Prefeitura. A mobilização dos moradores, o apoio de parceiros e a persistência foram fundamentais para colocar na pauta política municipal as urgências da comunidade. Comunidade esta que estava abandonada há mais de 20 anos, sem qualquer compromisso sólido de regularização fundiária que permitisse segurança na posse das famílias, componente fundamental do direito humano à moradia.

A luta da comunidade, neste momento, é pela regularização fundiária, o que garante, independentemente do processo de desapropriação, a segurança na posse e a possibilidade de uma negociação mais justa perante a expropriação. Os pedidos de CUEM ainda estão no plano administrativo, mas a judicialização de qualquer um deles forçaria o município a pensar na regularização de toda a área.

Este caso reforça a importância e a necessidade de terem-se instrumentos e mecanismos que garantam a posse de famílias de baixa renda que ocupem imóveis públicos, uma vez que a definição daquilo que é interesse público, neste caso, para fins de destinação do imóvel, não pode ficar somente a cargo da discricionariedade do Poder Municipal.

3. A usucapião especial urbana coletiva como defesa ao despejo forçado: O caso da Sociedade Barracão

Em 1999 um grupo de catadores de material reciclado, cerca de 30 famílias, ocupa um galpão abandonado no bairro Boqueirão na cidade de Curitiba, onde desde então passam a residir e a utilizar o espaço também para suas atividades de reciclagem, ficando mais de cinco anos nesta situação sem que alguém reivindique o imóvel.

Exatos cinco anos passados da ocupação pacífica e sem oposição, em 2004, a Massa Falida da empresa Tecnicom reivindica o imóvel como seu. Inicia-se, por parte da administração da massa falida uma tentativa de reaver o imóvel. Nos autos de falência, a síndica entra com pedido em caráter emergencial de mandado de desocupação do imóvel, requerendo também reforço policial. O pedido é negado, tendo-se em vista a necessidade de se ingressar com uma ação apropriada para tanto. Assim em setembro de 2004 a Massa Falida protocola petição de reintegração de posse do terreno que ocupam os catadores de materiais recicláveis, com pedido de liminar.

A partir deste momento, o despejo dos moradores ficou pendente por meros conflitos institucionais de competência, pois a decisão neste sentido era clara. O Ministério Público Estadual emite parecer favorável à liminar de despejo. O Município é oficiado para acompanhar o caso, no intuito de acompanhar as famílias, mas nenhuma das instituições mencionadas se declararam competentes para acompanhar o despejo, nem a Fundação de Ação Social nem a Cohab-CT. Somente em junho de 2006 a citação dos moradores é formalizada, abrindo prazo para contestarem a ação, sem que fosse possível, até este momento, executar a liminar de reintegração de posse.

Inicia-se a estratégia jurídico-política para evitar o despejo das famílias e fazer efetiva a função social da propriedade urbana, que neste caso era um lote cujo uso para moradia e trabalho das famílias de catadores correspondia sem sombra de dúvidas a uma função social, comparado ao abandonado do imóvel perpetrado pela administração da massa falida. A defesa da sociedade de catadores tenta uma reconsideração da liminar já expedida.

Na ocasião, apresentou-se exceção de usucapião especial coletiva de imóvel urbano como matéria de defesa, de acordo com o art. 13 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a ser julgada conjuntamente com a ação de reintegração de posse. Os moradores quando foram finalmente citados já estavam na posse do imóvel pelo período de cinco anos, o que lhes dava direito claro à prescrição aquisitiva.

A exceção de usucapião foi apresentada, inicialmente, conjuntamente à contestação, para ser julgada no corpo da ação de reintegração de posse. O cartório distribuidor orienta a protocolar a ação

como uma exceção, apensa ao processo originário. Em janeiro/2007, a juíza da 6ª vara cível decidiu pela extinção do processo sem julgamento de mérito, sob o argumento de que a usucapião não poderia ser julgada em separado. Tal decisão reforçou para a defesa dos catadores e para os envolvidos como a burocracia dos tribunais brasileiros podem se mostrar como impeditivo à realização de direitos constitucionais, reforçando o caráter político deste Poder no enfrentamento de ações desta natureza, onde está clara a disputa de sentido do direito de propriedade, tanto sacralizada pelas correntes tradicionais do Direito.

Os catadores apelaram da decisão que extinguiu a ação de usucapião, e o apelo foi parcialmente provido, para que a exceção fosse recebida como parte integrante da contestação já oferecida, devendo ser apreciada quando proferida sentença de mérito, nos autos de reintegração de posse. Apesar dos percalços simplesmente formalistas que atrasaram o processo por anos, em 2011 tem-se uma sentença inédita, julgando favoravelmente o pedido de usucapião para os catadores. Em 2013, a sentença é mantida em segunda instância, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Alguns argumentos fundantes da decisão merecem ser pontuados:

A prescrição contra massa falida: um equívoco de interpretação do dispositivo da Lei n. 11.101/2005, a nova lei de recuperação judicial e falências, tem tido como consequência a impossibilidade de pleitear a usucapião quando a posse ocorre em áreas de massas falidas. Dispõe o art. 6º da referida lei que “a decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial suspende o curso da prescrição e de todas as ações e execuções em face do devedor, inclusive aquelas dos credores particulares do sócio solidário.”

Da leitura simples deste dispositivo tinha-se o entendimento, acompanhado inclusive por inúmeros tribunais, de que a prescrição aquisitiva que origina o direito a usucapião, estaria suspensa, portanto não gerando direitos aos possuidores. Este entendimento foi o principal argumento da Massa Falida da Tecnicom contra a sociedade Barracão, argumentando que os catadores não tinham direito oponíveis à Massa

Falida decorrentes de prescrição, pois a prescrição encontra-se suspensa desde a decretação da falência, ocorrida em 1997.

O Tribunal de Justiça do Paraná, reforçando a decisão de primeiro grau, apontou a melhor doutrina civilista no entendimento de que a prescrição referida pelo art. 6º diz respeito aos direitos dos credores contra a massa falida e não direitos de terceiros para com a massa falida.

No trecho abaixo, o acórdão elucida este ponto controverso:

Ocorre que, a suspensão da prescrição à que se refere o artigo acima, diz respeito apenas aos direitos e ações dos credores contra a massa e o falido, não atingindo os direitos e as obrigações de terceiros para com a massa falida.

A instauração do processo de falência, por si só não inibe a prescrição aquisitiva. Deve ser considerado que a suspensão da prescrição, quer na antiga lei de falências (DL nº 7.661/45), quer na lei de recuperação (LF nº 11.101/2005), diz respeito às obrigações do falido, que não se confundem com a prescrição aquisitiva. Pois bem, a prescrição aquisitiva é o direito real pelo decurso do tempo, sendo instituída em favor daquele que tiver, com ânimo de dono, no exercício de fato das faculdades inerentes ao domínio de coisa imóvel, por um período pré-fixado em lei.

No caso em tela, nota-se que a alegação da ocorrência da suspensão da prescrição devido ao ajuizamento da lide não deve prosperar, vez que a suspensão corre para a massa falida e não para terceiros interessados que adquiriram o direito através da prescrição aquisitiva. Nesta esteira, para que esta ocorra, deve ocorrer o lapso temporal prescrito em lei e a posse da área, nascendo aí o direito. Portanto, nascendo o direito para este, retira o direito do titular da coisa, desde que preenchidos os requisitos legais.

Neste ponto aqui, a decisão do Tribunal de Justiça do Paraná também é paradigmática, no sentido de aceitar que abandono dos imóveis pelas massas falidas não poderão ser livre de consequências. A prescrição aquisitiva por possuidores, cuja posse apresenta os requisitos legais, é oponível aos imóveis de massas falidas.

- local utilizado para moradia: a decisão do Tribunal é também exemplo da possibilidade de garantia da função social da propriedade

através da litigância. Como no trecho extraído do acórdão abaixo, um dos fundamentos da negativa de despejo das famílias possuidoras foi justamente a função social da propriedade, como garantidora do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana:

E, ainda, o art. 25, § 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, insere dentre os direitos fundamentais do homem o de habitação. Desta maneira, os pensamentos modernos não atendem apenas o interesse individual, mas prioritariamente o interesse coletivo.

O Estatuto da Cidade destaca a função social da propriedade, que deve ser casada com os interesses sociais de melhor qualidade de vida da população de baixa renda. Portanto, quando a propriedade não cumpre a função social, o Estado possui meios de destinar a um fim de utilidade social e, dentro destes meios encontra-se a usucapião coletiva, disciplinada no art. 10 do Estatuto da Cidade:

[...] No caso em tela, mostra-se praticamente inviável retirar tais famílias da área ocupada, tendo em vista a dignidade da pessoa humana e função social que transmitiram ao imóvel. As famílias ali assentadas passaram a viver no local, construindo moradias e desenvolvendo atividades para sobrevivência.

Posto isto, a função social da propriedade tem por finalidade o desenvolvimento social e o bem estar dos habitantes. Fato é que tais famílias encontram-se na área por mais de cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição. No decorrer deste tempo construíram casas e estabeleceram domicílio, sem oposição. É notório que no caso em questão a função social da propriedade foi atendida pelos apelados, vez que deu fim social à área.

A massa falida da empresa Tecnicom ainda tenta reverter a decisão em favor da comunidade de catadores, e o processo ainda encontra-se pendente de recurso. As famílias que ocupam o imóvel não foram mais ameaçadas em sua posse, mesmo sem haver uma sentença definitiva. Este caso, apesar do sucesso em utilizar a usucapião coletiva urbana como matéria de defesa, ainda nos coloca inúmeros desafios, em especial no que concerne a gestão da propriedade no momento pós-sentença. A área é carente de urbanização, a moradia é precária e há problema com a densidade sobre o lote. No entanto, a prefeitura

municipal se exime da responsabilidade de fornecer as condições mínimas de infraestrutura para a comunidade, sob a alegação de que a área é privada e que seriam os próprios moradores quem deverão promover as melhorias necessárias para garantir meios de vida adequada. Evidentemente é uma errônea compreensão dos resultados de uma sentença de usucapião coletivo, que tem evidentemente objetivos de urbanizar e garantir segurança da posse de uma área ocupada por famílias de baixa renda.

Mesmo com desafios delineados para o momento pós-sentença, este caso apresenta uma vitória inédita de famílias de catadores de material reciclado por seu direito à moradia. O caso demonstra, da mesma forma, a importância da litigância estratégica na qualificação do debate no interior do Poder Judiciário, o que é extremamente positivo na construção de jurisprudência favorável ao direito humano à cidade e a efetivação da função social da propriedade urbana.

4. Conclusão

Os casos apresentados neste artigo ainda estão pendentes de solução definitiva, mas apontam de que forma a judicialização de alguns conflitos fundiários urbanos podem somar às estratégias de luta pela moradia digna e pelo acesso à terra urbanizada. É claro, contudo, que resultados no campo da litigância não são necessariamente favoráveis se, aliados a isto, não houver grande mobilização por parte das comunidades atingidas, de forma a sensibilizar, não somente o Poder Judiciário, mas toda a sociedade para estas questões.

Destaca-se a importância da mobilização da comunidade e a necessidade de aliar a estratégias de comunicação para divulgar as violações, o conflito, os interesses em disputa, buscando apoio na própria sociedade, estratégias essas que, conjugadas, têm o condão de afetar também a forma como o próprio Poder Judiciário irá enfrentar a questão. Os direitos em disputa em conflitos fundiários ainda representam um grande desafio quando confrontados no Poder Judiciário, cujo perfil majoritário mantém posturas conservadoras e limitadas na efetivação de direitos constitucionais econômicos e sociais. No caso da Sociedade Barracão, por exemplo, fica claro como o Poder Judiciário evita enfrentar

o tema através da utilização de subterfúgios processuais para encerrar o processo ou postergar o momento da decisão. No caso da comunidade Nova Costeira é frágil, da mesma forma, o enfrentamento da relação possessória em terras públicas, mesmo sendo a situação de irregularidade provocada pelo próprio poder público.

A litigância estratégica, portanto, mostra-se como mais uma ferramenta na luta das comunidades de baixa renda para acessar a terra urbanizada, tendo como maior inimigo a concepção especulativa e capitalista da propriedade privada, cujo sentido deve ser disputado também no âmbito do Poder Judiciário.

Referência

TERRA DE DIREITOS. Comitê Popular da Copa de Curitiba. **Dossiê “Copa do mundo e violações de direitos humanos em Curitiba”**. Curitiba: Terra de Direitos, 2013.



7. As experimentações do poder no Rio de Janeiro:

Entre a remoção e a integração da favela à cidade

Alexandre Fabiano Mendes³⁷

1. A quebra do “tabu” da remoção com “política” urbana municipal no Rio de Janeiro

Não é novidade a constatação de que, em sua dinâmica sempre móvel, o poder se exerce a partir de experimentações, tentativas, erros, rupturas, reviravoltas, ensaios, linhas inesperadas e, às vezes, contraditórias. Em 1971, Foucault, leitor de Nietzsche, lembrava: “Por trás da verdade, sempre recente, avara e comedida, há a proliferação milenar dos erros” (FOUCAULT, 2000, p. 263). Na origem solene do homem está o também seu limiar, a careta do macaco: “o homem começou pela careta do que iria se tornar” (FOUCAULT, 2000, p. 263).

O fenômeno que, desde 2009, foi configurado como “a virada do Rio” (URANI; GIAMBIAGI, 2009) abriga, decerto, uma linha de acontecimentos no interior da qual o genealogista encontraria um sem-número de vitórias vacilantes, derrotas mal digeridas, furores secretos, colapsos, resistências, pequenas sínopes e poderosos espalhafatos. Na suposta origem do “reencontro da cidade com o seu esplendor”, como frequentemente anuncia a propaganda, muitos e diferentes começos foram ensaiados. As linhas de força do poder, i.e., da elite carioca, lançam os seus dados e batalham por resultados efetivos.

³⁷ Professor da UERJ.

Um deles foi o velho e já documentado desejo do retorno das políticas de remoção. Em 7 de abril de 2009, o diretor de jornalismo da TV-Globo, Ali Kamel, publica, no jornal *O Globo*, um texto que revela a recorrente utopia de uma zona sul sem favelas. A urbanização desses espaços é vista como “um erro” e a solução seria a construção de conjuntos habitacionais em locais distantes e ligados ao centro por um sistema de transporte de massas eficaz. O Rio de Janeiro deveria se espelhar nas “grandes capitais do mundo” e realizar um amplo programa de remoção de favelas, que se daria em benefício dos próprios moradores.

Quando isso estivesse feito, quando os subúrbios estivessem a poucos minutos das áreas ricas do Rio de Janeiro (como ocorre nas grandes capitais do mundo), a remoção de favelas inviáveis deixaria de ser um palavrão: morros inabitáveis, como Dona Marta, Pavão, Pavãozinho, Cantagalo, Vidigal, parte da Rocinha, parte do Alemão, para citar apenas alguns poucos, poderiam ter as suas populações realocadas em bairros decentes, com transporte bom e barato. Trocariam uma casa dependurada numa ribanceira, cercada por becos impossíveis de serem urbanizados, por bairros populares decentes e de fácil acesso. Parece sonho? Olhando para o passado, parece mesmo fantasia. Mas olhando para o futuro, ainda dá para sonhar. Por exemplo, eu dava como certo que ninguém mais no Rio queria ouvir falar em remoção. Mas quando li, na coluna do Ancelmo Gois, que “remoção foi satanizada, mas não deveria”, eu percebi que alguma coisa pode estar mudando. Afinal, o Ancelmo tem sido um dos nossos melhores radares (KAMEL, 2009).

Ali Kamel faz referência a uma nota lançada, no dia 29 de março de 2009, pelo jornalista Ancelmo Gois sobre a remoção, na Lagoa Rodrigo de Freitas, que deu espaço ao atual Parque da Catacumba. Gois reclama que a remoção foi “satanizada, mas não deveria”. Era preciso, portanto, iniciar uma campanha que quebrasse o “tabu das remoções”, construído a partir do forte movimento popular dos anos 1980. Como se sabe, nessa década construiu-se o denominado “princípio da não remoção de comunidades”, que foi reconhecido nos principais documentos jurídicos do Estado e da cidade do Rio de Janeiro.

Em 12 de abril de 2009, uma surpreendente publicação traz a posição do novo prefeito da cidade, que coincide com o objetivo editorial do Globo: “a remoção não é a melhor opção no caso de comunidades já

consolidadas. Mas o assunto não pode ser tratado como tabu, nem descartado completamente. Por isso, deve e merece ser discutido pela sociedade” (PAES, 2009). A matéria ocupou a primeira página do jornal: “Paes diz que remoção de favelas não pode ser tabu”. A campanha, portanto, ganha um novo (ou velho) aliado.

No dia 15 de setembro, é publicada no mesmo jornal uma lista de 119 (cento e dezenove) favelas que deveriam ser removidas total ou parcialmente. A matéria traz ainda o Plano Plurianual de Ação, apresentado em 31 de agosto pelo chefe do Poder Executivo, em que foi estipulada uma meta de redução de 5% da área ocupada pelas favelas da cidade até 2013, posteriormente modificada para 3,5% até 2012. Como se sabe, o PPA traz as diretrizes, os objetivos, os indicadores, os programas, as ações e as metas da Administração Pública para os três anos seguintes de sua gestão e o primeiro ano do governo que o suceder. A meta aparece nas diretrizes concernentes à infraestrutura urbana.

Mas se observarmos o item “ordem pública”, veremos emergir também a retórica da “expansão zero”, manifestada pela seguinte meta: “coibir novas ocupações ilegais e a expansão horizontal ou vertical das comunidades estabelecidas, a partir do uso efetivo de ecolimites e de um monitoramento aerofotográfico constante”. Essa diretriz aponta para outra inflexão ocorrida em 2009, que se refere ao objetivo de aprofundar o controle sobre novas ocupações e a expansão das casas em comunidades a partir do campo discursivo concernente à ordem pública.

Com efeito, no primeiro mês da nova gestão, em janeiro de 2009, o prefeito edita um conjunto de decretos com o objetivo de “interromper o processo de expansão das favelas, criando regras para cada comunidade”, segundo suas próprias palavras em entrevista concedida ao jornal *O Globo*. Na mesma matéria, o prefeito afirma que a ideia é que “nada de novo seja construído”. Dessa forma, a meta de redução das favelas, no quesito “infraestrutura urbana” é combinada com o objetivo de impedir sua expansão, no item “ordem pública”. Congelamento urbanístico e remoção resumem a nova ordem buscada na cidade para as favelas.

Além disso, o desejo de quebrar o “tabu” das remoções aparece explicitamente no relatório de acompanhamento das ações da secretaria municipal de Habitação, realizado, em 2009, pelo Tribunal de Contas do

Município (BRUM, 2013). Em acréscimo aos argumentos já conhecidos, o TCM expõe diretamente a relação entre a possibilidade de realizar remoções de favelas e os projetos relacionados aos megaeventos: “a política de não remoção começa a deixar de ser um tabu, sendo repensada em benefício da cidade como um todo, haja vista as ações previstas nos projetos relacionados à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016”.

Dando continuidade ao nosso percurso, o entrelaçamento entre a quebra do “tabu” das remoções e as políticas de “congelamento urbanístico” das favelas, a partir do Plano Plurianual de Ação (PPA), é festejado em uma última reportagem do jornal *O Globo*, intitulada: “Favelas menores até 2012. Prefeitura pretende reduzir em 3,5% total de área ocupada por comunidades”. Na matéria, o secretário municipal de Habitação, Jorge Bittar, apresenta um estudo preliminar informando que a área corresponde a 12.376 casas que deveriam ser realocadas até 2012.

São citadas várias comunidades que estariam no plano de ação da prefeitura (Sítio da Amizade, Indiana, Babilônia e Serra do Sol), com destaque para um trecho dos Tabajaras, no qual é anunciada a implantação de uma Unidade Pacificadora da Polícia Militar. O motivo alegado é a existência de uma área de risco, que fundamentaria a retirada de 500 famílias do local. Na reportagem, aparece, pela primeira vez, através da fala do secretário municipal de Habitação, uma diferenciação entre as remoções atuais e as do passado (anos 1960-1970):

Não faremos remoções como no passado. O processo acontecerá sem traumas. Vamos oferecer alternativas às famílias que vivem em áreas de risco e insalubres. Além do Minha Casa Minha Vida, elas podem optar por comprar imóveis usados ou indenização. Neste último caso, para voltar a terra natal.

O termo “remoções democráticas” é cunhado em junho de 2010, também no jornal *O Globo*, em texto subscrito por Adilson Pires, à época, líder do governo municipal na Câmara dos Vereadores. O argumento é que as novas remoções da prefeitura seriam distintas das remoções do período da ditadura militar porque seriam realizadas com participação dos moradores e respeito aos seus direitos. Tal expressão se torna importante, em especial para o setor do Partido dos Trabalhadores, que participa do

governo Eduardo Paes, em razão do conflito entre as ações do poder público e o histórico e o programa tradicional do partido, que sempre privilegiou a defesa do direito à moradia de moradores de comunidades.

2. A tragédia de abril de 2010: Novo avanço da política de remoções e a resistência dos moradores

Como se sabe, em 2010, já no contexto dessa nova ordem, acontece o infortúnio. No dia 6 de abril ocorreu no Rio de Janeiro, segundo analistas, a pior chuva dos últimos 46 anos. Em um novo lançar de dados, o movimento ensaiado durante todo o ano de 2009 é retomado em tons quase delirantes: três dias após a chuva, no dia 9 de abril de 2010, *O Globo* traz, em editorial, o texto “Fim do preconceito contra remoções”, afirmando que a “tragédia de 2010 tem de ser o marco zero de uma política séria de remoções de moradores de áreas de risco e de pequenas favelas ainda em condições de serem erradicadas”. O jornal lembra a meta de redução de 3,5% das favelas do PPA municipal e diz que precisamos “ir muito além”, já que isto seria “pouco diante da dimensão da favelização na cidade”. O processo abrangeria “15% dos domicílios cariocas, onde sobrevivem cerca de 20% da população”.

Fala-se agora em um “amplo programa de desfavelização”, que exigiria “planificação” e “vontade política”. Em editorial intitulado “Desfavelização sem preconceitos”, o jornal afirma que “planejar a desfavelização é condição essencial para evitar que novas tragédias enlutem famílias”, qualificando aqueles que resistem às remoções de “xamãs do oportunismo” e defensores do “clientelismo”. Novamente, a artilharia é voltada contra a herança democrática dos anos 1980 que consagrou, na Lei Orgânica do município, uma série de regras que o poder público deve observar se pretender realizar um reassentamento em função de risco à vida, entre eles a participação da comunidade, laudos técnicos e uma alternativa em local próximo.

No dia 8 de abril, Paes afirma que vai realizar a remoção de 13 mil domicílios no Rio de Janeiro, dando a seguinte declaração: “todas as áreas de encosta são de risco. Pretendemos continuar com a remoção de 13 mil domicílios que estão localizados em áreas de risco. Tudo será feito com dignidade, mas as remoções precisam ser efetivadas”. Ainda segundo ele,

sua decisão é baseada na posição da Geo-Rio, de que os custos de obras de contenção seriam superiores aos de remoção, tornando o investimento inviável.

Tal posição, no entanto, desencadeou um amplo e difuso processo de resistência que conectou várias organizações de moradores de favelas, âmbitos de articulação dos movimentos urbanos (Conselho Popular), setores da Igreja Católica (Pastoral de Favelas), trabalhadores da cultura, midiativistas, Instituições e órgãos públicos dissonantes com a política oficial (Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública/RJ e Subprocuradoria de Direitos Humanos do Ministério Público/RJ, por exemplo). Em uma lotada quadra de esportes no Morro dos Prazeres, o morador Ezequiel de Oliveira Tomé, afirma:

Essa mobilização não é outra coisa senão um manifesto público em busca de respostas às atitudes dos governos municipais e estaduais, em relação às comunidades situadas em encostas, mais especificamente Favelas, ditas áreas de risco, claramente declinando a democracia para uma nova velha política de segregação e autoritarismo. Governando de uma forma para ricos e de outra para os pobres. Dois pesos duas medidas. Para os ricos das encostas, contenções de encosta e presto restabelecimento dos serviços. Para os pobres, imposições de decretos e uso abusivo da força, respaldados em leis que antes contemplavam as favelas e que agora se interpretam de forma contrária. Relegar a nossa dignidade e cidadania às remoções é lamentável retrocesso.

Exatamente um ano após o pronunciamento desse manifesto, o Prefeito afirma, através do jornal *O Globo*, que desiste da remoção integral do Morro dos Prazeres, em matéria intitulada: “Análise técnica da GEO-RIO faz prefeitura desistir da remoção total dos prazeres”. Uma observação precisa ser feita: a Geo-Rio em nenhum momento ofereceu resistência ao processo de remoção, ao revés, emitiu laudos condenando a integralidade do complexo de favelas, documentos que foram severamente questionados por técnicos (em especial o engenheiro, Maurício Campos) que acompanharam os moradores da favela. Nesse ponto, a prefeitura e o jornal carioca não quiseram reconhecer que o movimento de resistência criado ofereceu intransponível óbice às suas pretensões remocionistas.

Em 2010 e nos anos seguintes, a despeito da continuidade real das práticas de remoção, esse tipo de resistência começa a se espalhar e se fortalecer por toda a cidade: Prazeres, Tabajaras, Rocinha, Providência, Restinga, Vila Harmonia, Vila Recreio, Vila Autódromo, Metro Mangueira, Indiana, Horto, Cantagalo, Pavão Pavãozinho, Vidigal, entre outras. Henri Lefebvre, filósofo que cunhou o termo direito à cidade, talvez, nos permitira descrever essas lutas como a formação de “movimentos de afirmação e produção do urbano” (LEFEBVRE, 2008). O urbano, com efeito, nada tem de harmonioso. Ele reúne os conflitos, produz diferenças, aproxima relações, concentra enfiamentos e mantém um movimento sempre aberto, nunca total, que multiplica as contradições e as criações. À separação da relação, promovida pela segregação, o urbano opõe a proximidade, a exigência da complexidade.

Poderemos indagar, então, se, depois dos enfrentamentos de 2010, poderia estar ocorrendo uma reviravolta nos termos do conflito? A efetiva resistência realizada, opondo-se às remoções integrais, gerou alguma inflexão no exercício do poder? Se o poder, como dizíamos no início do texto, atua a partir de experimentações, diferentes linhas de forças, tentativas, fracassos e desvios, pode haver uma resposta distinta apresentada como tendência a partir de 2010? Ou, em outras palavras: É possível uma política de acumulação de força e riqueza que se opere no interior e no mesmo fluxo do movimento da produção do urbano?

3. Uma linha de experimentação do poder: A integração entre a favela e a cidade

Creio que esses questionamentos devem nos levar não mais à retórica explícita da remoção direta, integral e sumária das favelas, a partir da condenação das políticas de urbanização, regularização fundiária, expansão dos serviços urbanos e sociais e reconhecimento do território da favela como cidade. Ao contrário, estaria o poder se rearticulando, cada vez mais, a partir da prática e do discurso da integração? A pauta do fim da “segregação” pode estar sendo apropriada pelas elites cariocas na direção de novas estratégias de poder?

Por evidência, isso não significa que remoções integrais “à moda antiga” não estejam sendo implementadas no Rio de Janeiro, como

demonstram os casos da Vila Autódromo e do Horto Florestal. Longe de imaginar que as estratégias de poder se substituem, é preciso, com Foucault, imaginar que elas compõem uma gama de “edifícios complexos” que, hora ou outra, apresentam uma dominante.

Nossa hipótese é que, no caldo revolto das relações de força, a linha da “integração”, como estratégia do poder no Rio, busca o seu espaço e seu vetor de dominância. Essa tendência aparece em uma série de textos que começam a ser publicados a partir de 2010, tomando corpo, definitivamente, em 2012. Neles, são imaginados processos de incorporação da favela em circuitos de mercado – empresariais, turísticos, terciários, culturais, gastronômicos – e nos serviços públicos executados pelo setor privado. A democracia, em regra, é delegada a uma participação de nível “fraco”, quase uma assimilação ou “aculturação”, a ser estimulada por associações de moradores em nada conflituais ou projetos de ONGs profissionalizadas e selecionadas também pelo mercado.

Nessa linha, recentemente, a economista Eduarda La Roque escreveu um pequeno libelo denominado *Rumo ao Fim da Cidade Partida* (2012), esboçando várias estratégias políticas, econômicas e sociais que dariam início ao “fim da cidade partida”, termo cunhado pelo jornalista Zuenir Ventura para descrever o *apartheid* entre a favela e a cidade. Eduarda, no próprio texto, se apresenta como uma economista “neoliberal”, com forte experiência no mercado financeiro, e que decidiu assumir o grande desafio, a partir de 2012, de presidir o órgão de planejamento municipal Instituto Pereira Passos (IPP), a convite do prefeito Eduardo Paes (LA ROQUE, 2012, p. 195).

A economista aproveita para defender sua gestão como secretária de Fazenda do município, afirmando que, em três anos, a prefeitura conquistou sustentabilidade fiscal e o aumento, por três vezes consecutivas, do *rating* de avaliação de risco para investimentos, igualando-se à União. Seria, portanto, a hora de avançar e trabalhar em prol de uma “sustentabilidade social, econômica e ambiental” da cidade do Rio de Janeiro, nunca se esquecendo do papel no alinhamento entre os três Poderes (federal, estadual e municipal) na “virada histórica” que a cidade estaria vivendo.

Nesse contexto, três elementos seriam fundamentais: a mudança na questão da segurança pública, com a chegada das Unidades de Polícia Pacificadora; a entrada dos serviços públicos nas favelas e o papel da UPP Social, e a participação da “sociedade civil” na integração buscada. No último campo, a economista considera fundamental o conceito de “Parceria Público-Privada e com o Terceiro Setor”, representada pelo acrônimo “PPP3” (LA ROQUE, 2012, p. 197).

Sabe-se que o chamado “terceiro setor”, no contexto dos anos 1970 e décadas seguintes, poderia representar uma forma alternativa e autônoma de fazer política, escapando da subordinação estatal ou dos lucros de mercado. Nos dias de hoje, não é incomum percebermos uma ampla insatisfação com os trabalhos de algumas organizações civis, seja pela baixa qualidade do serviço prestado, seja pela relação problemática com o poder público, determinada, muitas vezes, por critérios de compadrio político, de grupo, ou mesmo familiar.

Por hipótese, podemos sugerir que Eduarda, no esteio neoliberal, mira nessa espécie de “corporativismo” do terceiro setor para guiar as ações por critérios de eficiência, concorrência e profissionalização da gestão. O mercado aqui aparece como dispositivo para “quebrar” relações problemáticas estabelecidas entre as organizações e o poder público, com um impacto negativo no território. Mas, da mesma forma que o terceiro setor tem atuado para esvaziar conflitos importantes entre os moradores de favela e o poder público (atuando como uma forma de “pacificação” a partir dos “projetos”), não será o mercado que reintroduzirá a democracia na produção do urbano nesses territórios.

Portanto, a proposta apresentada por Eduarda La Roque, estamos agora no texto *Inclusão social e o papel do mercado financeiro* (2012), pressupõe um controle das atividades do terceiro setor, não pela ideia de patrocínio público de iniciativas privadas (facilmente direcionadas por critérios duvidosos), mas por uma nova interação (neoliberal) entre o Estado e o mercado. Ela tenta introjetar a ideia de gestão, profissionalização e concorrência entre as ONGs, que se tornariam verdadeiros “players” em busca de financiamento em um mercado de ativos sociais e ambientais.

A economista cita dos exemplos da Lei Rouanet e da Lei Municipal de Incentivo à Cultura, para defender um amplo repertório de incentivos

fiscais que estimularia empresas e proprietários a investir nos fundos socioambientais. O sistema de *rating* avaliaria o potencial de cada organização civil e o resultado dos projetos realizados, garantindo o controle do investidor. Com a regulação da CVM, surgiria um “novo mercado” e as políticas públicas poderiam ser afetadas pela “agilidade e eficiência do setor privado”. A escolha dos projetos seria realizada de forma parecida como o *market timing* dos ativos financeiros, mas os especialistas seriam outras ONGs com o *expertise* de selecionar projetos promissores.

A ideia é reproduzir a cadeia de fornecedores do mercado para tal. A única diferença seria que, em vez de operadores de mercado empregados em *market timing* e seleção de ativos financeiros, ONGs com *expertise* em gestão de projetos sociais fariam a seleção das iniciativas apoiadas. Já há uma proposta elaborada pelo BNDES, encaminhada para a avaliação da CVM sobre o mercado de “FISAs” - Fundos de Investimento Socioambientais. Além dessa proposta, outra iniciativa a ser implantada a médio prazo pelo IPP-RIO (Instituto Pereira Passos, órgão de planejamento e informações da Prefeitura) será o Fundo Voluntário do Rio (FV-Rio), dedicado a promover a consolidação do processo de pacificação e a integração social, econômica e urbana nas favelas (LA ROQUE; SOUZA BOAVISTA, 2012).

Vejam que o processo de “pacificação e integração social” é realizado com uma sobredeterminação total das mobilizações sociais, conflitos e ativismos que ocorrem no território. Ele é totalmente entregue a uma tirania dos “gestores”, que devem selecionar projetos da mesma forma em que se selecionam os ativos e, ato contínuo, realizar a própria tarefa de gestão privada dos recursos públicos que possuem finalidades sociais. Se, por certo, a atuação de ONGs seja, atualmente, vista como “pacificadora” de eventuais conflitos entre o poder público e os moradores de favela (em favor do primeiro), também pela via do mercado desaparecem todas as forças de participação social do território, todas as tentativas de se realizar articulações autônomas de moradores e afetados pelas políticas públicas, ou seja, toda a possibilidade de democratizar o processo de pacificação.

Outras formas de integração sem democracia podem ser observadas em um seminário realizado recentemente, intitulado

“Integração da favela à cidade” (maio de 2012), para o qual a secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República elaborou um texto-base para a discussão a ser realizada no encontro. A premissa central do documento é que as favelas estão “desintegradas” à cidade em razão do distanciamento do “regular”, da prestação de serviços públicos, dos padrões “subnormais” urbanísticos, do controle do poder público e da legislação existente. A crescente informalidade seria também responsável pelo aumento das atividades ilegais, da violência e a perpetuação da pobreza (BARROS et al., 2012), vejamos:

O distanciamento entre o regular — integrado à oferta de serviços públicos — e o irregular — carente de serviços — ficou evidente nas áreas mais modernas e dinâmicas das grandes cidades brasileiras. Com o crescente hiato, os assentamentos formais e as favelas (informais) tornaram-se cada vez mais segregados. Assim, os assentamentos irregulares, que surgiram como uma solução da população mais pobre aos custos proibitivos da regularização, tornam-se áreas com padrões urbanísticos subnormais que dificultam o controle do território pelo poder público, prejudicam a oferta de serviços públicos essenciais, impossibilitam o pleno cumprimento da legislação e, dessa forma, facilitam o aumento de atividades ilegais.

Sem querer adentrar nas premissas equivocadas e generalizantes do documento, cabe-nos perceber que ele lança, para os participantes, uma série de propostas que tem como objetivo de “formalizar” e “integrar” a favela na cidade, são elas: a) pacificação, promoção da segurança pública e da capacidade de resolução pacífica de conflitos; b) reorganização das instituições e lideranças e, por conseguinte, da capacidade de identificação das necessidades locais e de ação coletiva; c) transição para a regularidade/legalidade, definição de regras de convivência e garantia da ordem pública; d) restabelecimento da igualdade de oportunidades e de acesso a serviços públicos para o desenvolvimento pessoal e redução das desigualdades; e) integração física, econômica e simbólica para a construção de identidade e de pertencimento; f) ressignificação da juventude.

Embora o vocabulário utilizado pelos estrategistas do governo seja “simpático” e envolvente, ou seja, possui um verniz democrático, universalizante e participativo, toda a atenção dessa ser dispensada a essa advertência presente no texto: “a formalização das atividades nessas

comunidades deverá elevar, por sua vez, os custos para empreendedores e usuários de serviços públicos” (BARROS et al., 2012, grifo nosso). Ora, a questão do aumento de custos de vida não só é colocada expressamente pelos autores, como naturalizada como um efeito normal, previsível e incontornável. A formalização “deverá” elevar os custos para os moradores e comerciantes da favela.

E como deverá ocorrer o aumento de custo de vida e todo o processo de “integração”? Nesse momento, os autores assumem o caráter unilateral da medida, admitindo que normalmente a comunidade não é consultada sobre seu interesse na integração. O leitor que, com razão, desconfie de tamanha sinceridade, pode acessar o documento, onde encontrará a seguinte afirmação: “Como uma mudança imposta, não necessariamente demandada, é natural que se ofereça um período de incentivos para ajuste à nova ordem” (BARROS et al., 2012, grifo nosso).

A secretaria de Assuntos Estratégicos propõe, assim, uma “transição escalonada e escalonada” na qual será oferecido para a comunidade um período de incentivos para “o ajuste à nova ordem”. Portanto, sabedores das possíveis resistências dos habitantes de favelas ao aumento do custo de vida e dos custos nas atividades geradores de renda, os estrategistas propõem um integração unilateral, sem participação, mas suave. Se em Eduarda La Roque temos a proposta de uma gestão flexível que entrega ao mercado a capacidade de realizar investimentos sociais, aqui a integração unilateral é operada por uma estratégia de imposição sutil e progressiva de uma ordem na qual a participação democrática e comunitária é naturalmente afastada. Vejamos o texto:

Integração unilateral – Uma questão a ser enfrentada na integração é precisamente a importância e a adequação de legislação que seja específica para as comunidades, assim como a necessidade de um período de transição para a formalização. Há dois argumentos nesse sentido: (1º) A regularização representa uma profunda mudança nas regras de funcionamento da comunidade. Isso significa mudanças de hábitos e com custos de magnitude significativa na maioria das vezes. Uma das formas de mitigar alguns desses custos e tornar a mudança de hábitos viável é a opção por uma transição escalonada e programada. (2º) A natureza unilateral da integração. Normalmente, a comunidade não é consultada sobre seu interesse na integração. Dessa maneira, presume-se que o

interesse coletivo encontra-se acima dos interesses locais. Como uma mudança imposta, não necessariamente demandada, é natural que se ofereça um período e incentivos para ajuste à nova ordem. (BARROS et al., 2012, p. 12).

Integração unilateral, seja pelo mercado ou por um Estado que, literalmente, trapaceia, tentando suavizar os custos e dissabores da chamada “formalização”. No artigo *Novos conflitos na cidade: UPPs e processo de urbanização das favelas* (2012), Neiva Vieira e Marco Antônio da Silva Mello, apontando uma série de novos conflitos na favela Santa Marta (em Botafogo), relatam o procedimento adotado pela concessionária Light S/A, no fornecimento de energia elétrica, constatando que a empresa adota a estratégia da “transição”. Esta consiste em uma aproximação suave no início do processo, com troca de geladeiras, lâmpadas e tarifas reduzidas, para, no final, promover a completa equiparação entre as cobranças realizadas na favela e no resto da cidade.

Durante o período de transição foi fixado um limite de consumo em quilowatts-hora, definido a partir da média do consumo local. Esse teto foi revisado e ampliado a cada quatro meses, como forma de “adaptar” os moradores ao “consumo econômico” de energia e prepará-los para a etapa posterior do processo de regularização. Assim, o limite inicial de 20 kWh passou para 40 kWh, e assim por diante, até finalmente chegar aos atuais 180 kWh. Os moradores que não usassem toda a cota pagariam um valor proporcional a seu consumo. Já aqueles que atingissem ou ultrapassassem o teto pagariam a taxa de R\$ 80,00. Há ainda a previsão de criação de uma taxa social, que permitiria um desconto para aqueles que possuísem Número de Inscrição Social (NIS) por estarem vinculados a programas sociais como o programa Bolsa-Família ou o Cheque Cidadão. A proposta da Light, entretanto, tem como meta uniformizar as tarifas a partir de agosto de 2011, quando todos os moradores do Santa Marta passariam a pagar a mesma tarifa cobrada no resto da cidade, de acordo, evidentemente, com o consumo de cada unidade residencial e comercial (VIEIRA DA CUNHA; DE MELLO, 2012, p. 459).

Antes que o leitor apressado, tal como os autores do artigo citado, diga que o morador da favela deve pagar, necessariamente, a mesma

quantia que o consumidor do resto da cidade, vale lembrar que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê, expressamente, exigência de cobranças diferenciadas de tarifas de serviço público, sempre que presente o interesse social: “Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.” Portanto, não é “natural” que ocorra uma equiparação nas cobranças, pelo contrário, em casos nos quais evidentemente a regularização urbanística e dos serviços prestados ocorra em função de sua dimensão social, a diferenciação das tarifas está prevista na própria legislação.

Assim, no próprio texto citado fica demonstrado que os próprios moradores demandam que o interesse social seja reconhecido em detrimento de uma equiparação supostamente igual de realidades totalmente distintas. Por isso, levantam questões sobre a qualidade do serviço prestado na favela, o padrão de urbanização do local e a renda auferida pela população para, com total razão, lutar por critérios diferenciados de cobrança.

Outros, por sua vez, reclamam, alegando que os critérios de cobrança não estão claros e, sobretudo, não são justos. Argumentam ainda que moradores de favela não podem pagar os mesmos valores cobrados em outras regiões e bairros da cidade, como Ipanema ou Copacabana, já que a qualidade dos serviços oferecidos é muito distinta nessas localidades. José Mário, presidente da Associação dos Moradores do Santa Marta, diz que o retorno de impostos como o ICMS, por exemplo, é extremamente desigual entre as diferentes áreas, e que a favela ainda sofre com problemas de infraestrutura básica, “com esgoto a céu aberto e ruas com pouca iluminação”. Defende, assim, um projeto que leve em consideração o perfil de renda da população local, que seja “mais adequado à realidade da favela”. A integração da favela à cidade pela via do mercado aparece também nas pesquisas e conclusões do economista Marcelo Neri. No *paper* denominado *UPP2 e a Economia da Rocinha e do Alemão: Do Choque de Ordem ao de Progresso* (2011), o “choque de formalização”, segundo o autor, não levaria somente ao aumento da arrecadação tributária, mas, principalmente, à abertura das favelas ao mercado. A arrecadação de IPTU e dos impostos relacionados às atividades comerciais e de serviço seriam importantes, mas o fundamental

seria, a partir da função primordial do Estado em fornecer segurança e o império da Lei, “completar a operação dos mercados”.

O “choque de formalização” preconizado pelo Sebrae-RJ vem acompanhado de um menu de políticas de apoio aos pequenos negócios. A ênfase na formalidade vai muito além da arrecadação tributária que seria um efeito colateral das favelas. Embora seja importante entregar deveres nessas comunidades desde a primeira hora, juntamente com a entrega dos direitos (segurança, propriedade, sociais, etc.) associados às UPPs. Por exemplo, IPTU ou arrecadação dos pequenos negócios de conta própria e pequenos empregadores materializados na figura do Empreendedor Individual (EI). Nesse caso, seria um caso clássico de “Ei você aí, me dá um dinheiro aí? O eixo não é, e não deve ser, “levar os favelados ao (cofres do) Estado”, mas muito mais, “levar o Estado às favelas” e com isso pela função talvez mais primitiva do Estado de prover segurança e o império da lei e com isso completar a operação dos mercados É preciso ir além e “dar o mercado às comunidades”, completando o movimento dos últimos anos quando houve queda da desigualdade entre favela e asfalto, “demos os pobres aos mercados (consumidores)”, conforme Neri.

Nessa reflexão, o processo de integração apresenta uma “agenda favorável aos mercados” porque a pacificação não representa custos fiscais adicionais ao setor privado. Além disso, com a presença do Estado, seria possível atingir um “ótimo de Pareto”, a partir de uma convergência de elementos vantajosos para o mercado, o Estado e os moradores. O “choque de ordem”, necessário para o autor, poderia ser converter também em “choque de progresso”, com ganhos de capital e de bem-estar.

Um dos elementos desse processo ocorre porque “o choque de ordem das UPPs cria terreno fértil para o desenvolvimento dos mercados consumidores na base da pirâmide”, de acordo com Neri. Segundo ainda Neri, uma “nova classe média” emergirá do reconhecimento do direito de propriedade nesses territórios e que deve ser acompanhado de políticas públicas e regulatórias. Além disso, as UPPs “abrem o mercado desta classe média emergente às empresas de fora que ainda têm o interesse de colocar suas marcas nas favelas por merchandising” conforme Neri. O

choque de progresso seria o “crescimento vertical” contínuo das favelas no sentido de expandir os limites colocados aos mercados e ao Estado.

No livro intitulado *O lado brilhante dos pobres* (2010), Marcelo Neri e sua equipe traçam uma ampla análise estatística para demonstrar a centralidade da chamada “Classe C” no Brasil, principalmente a partir do governo Lula. A “nova classe média” aqui é definida a partir de Thomas Friedman, que no livro *O mundo é plano*, afirma que a classe média é “aquela que tem um plano bem definido de ascensão social para o futuro” (NERI, 2010, p. 26). A definição não é feita ao acaso, o esforço do livro é mostrar que o governo brasileiro, nas pegadas na nova classe média, realiza um caminho de crescimento gradual que o coloca, de forma relativamente segura, imune à crise global que irrompeu em 2008.

Vejam que a metáfora do “Choque de Progresso” se aplica perfeitamente à análise realizada sobre a economia brasileira. Aqui vemos um tripé formado pela nova classe média e a virtudes do mercado e do Estado. O resultado desta tríade é a perspectiva de anos dourados de crescimento estável e duradouro. Entregar a “nova classe média aos mercados”, afirmar a capacidade do Estado em regular a sociedade, garantir a propriedade e realizar políticas públicas de equidade, são fórmulas para garantir esse sucesso. A favela, nesse raciocínio, deve ser incorporada como novo mercado consumidor e nova fronteira de expansão dos mercados. O choque de ordem e de progresso retorna para o imaginário, agora na bandeira de uma suposta convergência virtuosa entre mercado e Estado.

4. Breve conclusão: As favelas “pacificadas” entre a ordem do Estado e o jogo do mercado

O objetivo central deste breve ensaio consistiu em apreender duas linhas de força, que possuem seus próprios discursos e racionalizações, referentes a duas formas de exercer o poder sobre territórios de favela no Rio de Janeiro. Essas linhas são radicalmente heterogêneas, mas isso não significa, necessariamente, que ambas se excluem ou se afastam mutuamente. Por certo pode haver não só um afastamento recíproco, mas também formas de combinação e coagulação entre os dois campos.

A primeira linha de força é aquela expressada pelas práticas de remoção e pelo discurso “antifavela”. Com uma longa e infeliz trajetória, as políticas de remoção retornaram com vigor, a partir de 2009, quando um agenciamento entre o poder público municipal e setores da mídia empresarial construíram, paulatinamente, as condições para que essa política fosse novamente colocada na agenda política da cidade. A partir da forte reação ocorrida em 2010, com a luta realizada por vários moradores, movimentos sociais, entidades e algumas instituições públicas, o *front* das remoções apresentou os seus primeiros impasses e limites.

Nesse contexto, podemos identificar o prolongamento e adensamento da linha de força relativa à chamada “integração” da favela à cidade. Analisando algumas vertentes e propostas teóricas, todas com ampla aceitação ou mesmo produzidas no interior dos atuais governos, percebemos aspectos problemáticos que nos permitem qualificá-las como novas estratégias de poder sobre alguns territórios de favela.

Elas se desenham por uma interação entre um discurso/prática de ordem (“integração unilateral”, “presença do Estado” ou “choque de ordem”) e um discurso/prática de mercado (“levar as favelas ao mercado”, “inserir o novo mercado consumidor no mercado”, “formalizar a cobrança de tarifas”). Ele se articula por estratégias diretas ou de “transição” cujo objetivo é incorporar a favela aos “valores” da cidade (e não o contrário, perceber na favela outros ou novos valores que precisam ser reconhecidos). Isso conduz a uma série de problemas relacionados ao custo de vida, à captura da renda que os pobres obtiveram a última década e à homogeneização das práticas existentes nesses territórios.

Com relação aos processos democráticos, quando a integração não é pensada diretamente como um “interesse coletivo” maior que o da favela (Secretaria de Assuntos Estratégicos), ela é concebida a partir de uma mediação efetuada por ONGs profissionalizadas que, em concorrência, disputam investimentos abrigados no mercado financeiro (IPP). De fato, em nenhuma proposta há uma tentativa de articulação com organizações autônomas de moradores que se organizam a partir de conflitos reais de determinado espaço urbano.

Por conseguinte, o que já podemos observar é o aumento de conflitos relacionados ao custo de vida, receio de “expulsão branca” e de “gentrificação” da favela, em razão das dinâmicas de mercado ou da

ordenação unilateral pelo Estado. O próprio Banco Mundial, que elaborou um relatório sobre os efeitos das UPPs, citado, inclusive, por Sérgio Magalhães, aponta para os riscos da elevação no custo de vida, provocados pela flutuação do mercado imobiliário, além de outros relacionados à regularização dos serviços e das atividades. Mesmo enfatizando os lados positivos da pacificação, o relatório não pode omitir o nível altíssimo de ceticismo dos moradores como relação aos novos programas que prometem uma “integração” pela via da transição. Vejamos:

A alta dos preços no setor imobiliário dentro e no entorno das favelas pacificadas representa um perigo real e imediato para seus residentes e seu estilo de vida. Os atuais locatários serão desafiados com ofertas de preços muito maiores por parte daqueles que vêm de fora. E os proprietários se verão pressionados por um lado pelo aumento do imposto predial e por outro pelos preços de serviços. Isso leva ao problema da “expulsão branca” – expressão usada pelos brasileiros para distinguir esse processo da remoção direta de habitantes das favelas. [...] Embora possa parecer algo bom, os moradores observam os aumentos de preços também como uma ameaça. As ações tomadas para a regularização dos serviços públicos, como o acesso à água e à eletricidade, e a eventual necessidade de se pagar IPTU, têm se mostrado objeto de reações ambíguas por parte dos moradores. Essa incerteza aparece com mais força nas favelas da Zona Sul, onde o aquecimento do mercado imobiliário das favelas é ainda mais expressivo. [...] Por causa dessa UPP, as contas também estão chegando. Eles dão e tiram! (Grupo focal, Pavão). E isso pode levar ao processo de gentrificação: “Uma coisa que vai tirar o povo é botar luz, água, gás e telefone, e estão botando tudo isso aqui. Já botaram luz lá no Canta Galo, mas ninguém consegue pagar a luz. E ainda vão botar água, vai ter IPTU” (Grupo focal, Pavão). (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 111).

Assim, torna-se urgente uma reflexão e uma prática efetiva que retome o horizonte de participação efetiva dos moradores nos processos citados, para que a chamada “integração” da favela à cidade seja construída a partir do respeito às escolhas e formas de vida singulares daquele território, e não por mecanismos unilaterais de agenciamento entre o Estado e o mercado. Para além de uma “integração” pelo poder, urge construir a cidadania nas favelas a partir de uma produção do comum pela resistência, ou seja, de horizontes sempre abertos, democráticos e autônomos de afirmação da vida.

Referências

BARROS, Ricardo et al. **Integração da favela à cidade**. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Assuntos Estratégicos, maio de 2012.

BANCO MUNDIAL. **O retorno do Estado nas favelas**: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Documento do Banco Mundial, 2012.

BRUM, M. S. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos. **O social em questão**, Revista da Escola de Serviço Social da PUC-RJ, Rio de Janeiro, a. XVI, n. 29, 2013.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

_____. **Segurança, território, população**. Curso no Collège de France (1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LA ROQUE, E. Rumo ao fim da cidade partida. In: REIS VELLOSO, J. P. [org.]. **Desenvolvimento humano, “indústrias criativas”, favelas e “os estatutos do homem” (ode ao amor, à vida e à liberdade)**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2012.

LA ROQUE, E.; BOAVISTA, S. M. J. Inclusão social e o papel do mercado financeiro. **Revista RI**, outubro, 2012.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MACHADO, Roberto. **Introdução**: por uma genealogia do poder. In: _____. **Microfísica do poder**. [s/l]: [s/e], 2000. p. VII-XXIII.

NERI, Marcelo [coord.]. **O lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

_____. **UPP2 e a economia da Rocinha e do Alemão**: do choque de ordem ao de progresso. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.

SOARES GONÇALVES, R. **Favelas do Rio de Janeiro**: história e direito. Rio de Janeiro: PUC, 2013.

URANI, A.; GIAMBIAGI, F. **Rio**: a hora da virada. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VIEIRA DA CUNHA, N.; MELLO, S. A. M. Novos conflitos na cidade: UPPs e processo de urbanização das favelas. In: **Favelas cariocas ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.



8. Buscando a materialização da justiça no Morro Santa Teresa em Porto Alegre:

Estratégias de resistência e promoção da justiça no Morro

Karla F. Moroso S. de Azevedo³⁸

1. Introdução

O Brasil logrou avanços normativos importantes na última década referentes ao direito à cidade. No entanto, com mais de uma década de Estatuto da Cidade, de Planos Diretores e com a regularização fundiária respaldada por um amplo leque de instrumentos e por um conjunto de financiamentos significativos que visam promover a garantia da posse e a urbanização de favelas, ainda são muitas as famílias à margem do direito à cidade. Uma realidade que torna questionável a efetividade das políticas públicas no tocante ao direito à cidade. Afinal, por que, diante de tantas normas e de tantos recursos, comunidades inteiras ainda precisam lutar pela exigibilidade de um direito consagrado? Por que os movimentos institucionais divergem dos movimentos sociais, mesmo quando esses se movem, supostamente, sob a mesma perspectiva? Será que as políticas públicas desenhadas na perspectiva do direito à cidade estão caminhando na direção de uma cidade mais justa?

Responder a essas perguntas requer muito mais elementos e reflexões do que se pretende com este ensaio, que se dispõe a fomentar

³⁸ Arquiteta Urbanista do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) Direitos Humanos.

esse debate com a exposição do caso do Morro Santa Teresa na cidade de Porto Alegre, a partir da descrição do histórico da ocupação e das lutas travadas pelos movimentos sociais (no caso o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa) na defesa de um território plural e diversificado, bem como das ações do Estado. Pretende-se, portanto, contrapor as diferentes visões sobre o que seria garantir direitos, no Morro Santa Teresa, na perspectiva de uma cidade mais justa.

2. O Morro Santa Teresa

O Morro Santa Teresa está localizado zona sul de Porto Alegre, delimitado pelas avenidas Padre Cacique, Miguel Couto, Taquari, Caí, Orfanotrófio, Clemente Pinto, Mariano de Matos, José de Alencar e Correa Lima. Possui relação direta com o cartão postal de Porto Alegre, o Rio Guaíba e com a Arena do Sport Club Internacional, sede do Mundial FIFA 2014. Sua ocupação é diversa, concentrando diversos usos, desde as residências de baixas e altas densidades e das mais diversas faixas de rendas, passando pelos usos comerciais, de prestação de serviços, institucionais e áreas de preservação ambiental.

A história de ocupação do Morro Santa Teresa, em Porto Alegre, reflete a história de ocupação de muitos assentamentos informais do Brasil. Situado em local privilegiado e detentor de uma paisagem exuberante e de um rico patrimônio natural, o Morro Santa Teresa foi território indígena, passando pela ocupação açoriana e imperial, sendo esta última a que trouxe o uso institucional ao Morro em 1845, quando, logo após a Revolução Farroupilha, Dom Pedro II adquiriu a área do Morro e nela mandou construir, em 1846, um colégio para meninas órfãs, denominando-o de Colégio Santa Teresa.

Essa obra foi finalizada pelo Padre Cacique, em 1932, juntamente com outras obras que incluem o Asilo de Mendicidade Padre Cacique (vizinho da atual FASE). Em 1941, é criado, em nível nacional, uma organização de atendimento do menor, o Serviço de Atendimento a Menores (SAM). Na esteira dessa política nacional, no Estado do Rio Grande do Sul foi criado, em 1945, o Serviço Social de Menores (SESME) e, em 1946, para viabilizar o Sesme, o Estado encampou todas as instituições vinculadas à Sociedade Humanitária Padre Cacique. Com exceção do Asilo

de Mendicidade Padre Cacique, devolvido pelo Estado, as outras duas edificações passaram a receber, a partir de 1949, os menores infratores do Estado.

Duas décadas depois, em 1969, o Sesme passa a dar lugar a Febem que nos próximos cinco anos amplia as suas unidades na área do Morro Santa Teresa, ocupação iniciada nas proximidades do Rio Guaíba (atual avenida Padre Cacique), que se direcionou no sentido sul da capital.

Com o crescimento da cidade de Porto Alegre, o Morro torna-se alvo também das antenas e sedes de empresas de comunicação. Processos de parcelamento do solo de áreas privadas dão origem a uma ocupação de alto padrão, ao passo que as áreas públicas e remanescentes desses parcelamentos passam a ser ocupadas por famílias de baixa renda. Essas famílias foram movidas por diferentes razões, desde processos de despejo decorrentes de obras de urbanização, como pela falta de condições de arcar com os custos do aluguel, ou, ainda, por processo de ocupação informal promovida pelo próprio Estado.

Tem-se assim um território que se estruturou ao longo do tempo de forma desordenada e excludente. Esse quadro decorre de processos locais de migração, os quais foram induzidos por ciclos de desenvolvimento associados à histórica incapacidade pública de prover urbanização, garantir moradia, proteger o ambiente natural e de se impor à lógica de mercado que capturou os territórios de melhor localização e infraestrutura da cidade, deixando para os mais pobres as áreas “não aptas”, distantes da infraestrutura ou frágeis ambientalmente. Os efeitos negativos desse processo, tanto no Morro Santa Teresa como nos grandes centros urbanos, refletem-se no bem-estar da população, no desenvolvimento urbano, no mercado de terras e na preservação dos recursos naturais.

Atualmente, na região que contempla a área da FASE, no Morro Santa Teresa, localizam-se as vilas Gaúcha, Ecológica, União Santa Teresa e Padre Cacique. Juntas essas comunidades apresentam aproximadamente 1.500 domicílios e 3.500 pessoas, sendo a vila Gaúcha a maior concentradora de domicílios e moradores. No ano de 2009, a área da FASE foi objeto de uma grande disputa. O governo do Estado pôs a área à venda, através do Projeto de Lei nº 388, a partir de uma grande estratégia de descentralizar a FASE e capitalizar os cofres públicos. Nas ações que

buscavam promover a venda do Morro, foram desconsideradas as mais de três mil famílias que utilizam parcelas da área para fins de moradia há mais de 30 anos.



Figura 22 Morro Santa Teresa.

3. Um movimento em defesa do Morro

É neste contexto urbano, normativo e institucional que nasce o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, que, calçado na nova ordem jurídica e urbana brasileira, defendeu a manutenção do patrimônio público ao derrubar o Projeto de Lei nº 388, que previa a venda do Morro. Desde então esse movimento luta pela defesa do direito à moradia, pela preservação ambiental, pelo fortalecimento da FASE, pela gestão democrática e, sobremaneira, pela gestão integrada das políticas urbana e ambiental.

O Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, que é composto por mais de 44 entidades, acredita que para a construção de uma cidade mais justa faz-se necessária a interdependência entre os diferentes direitos existentes na sua luta, e por isso vem, ao longo de sua jornada de pouco mais cinco anos, pautando a necessidade de uma intervenção integrada no Morro Santa Teresa, que envolva questões ambientais, de moradia e aquelas que dizem respeito à FASE.

Trabalhar essa interdependência é um desafio tanto para o poder público, responsável por “prover e garantir direitos”, como para os movimentos sociais, atores que “demandam por direitos”, visto que, partindo dessa perspectiva, a cidade justa ocorrerá a partir da materialidade que emergir de uma ação integrada, tanto da relação entre as políticas públicas envolvidas, nas suas diferentes escalas governamentais, como da interlocução entre Estado e sociedade civil.

Para James Collonny e Justin Steil, em *Searching for the Just City: debaten in urban theory and practice*, a busca pela cidade justa está em “buscar algo mais do que respostas individualizadas para injustiças específicas”. Ou seja, para o caso do Morro Santa Teresa, buscar a cidade justa é ir muito além que manter a FASE na área, garantir a posse das famílias e criar um Parque Ambiental, por exemplo.

Segundo Collonny e Steil, essa busca requer formulações conscientes para ação e deliberação, que sejam capazes de transformar as múltiplas forças daqueles que lutam por justiça na cidade em melhorias, que componham uma demanda mais global de cidade justa. Como se a luta de cada um, de cada parte, para ser efetiva, precisasse estar associada à luta do outro. Isso é o que o Movimento do Morro Santa

Teresa faz ao unificar suas demandas diversas, como peças de um quebra-cabeça, em uma pauta comum de luta e resistência. Para uma cidade justa, no Morro Santa Teresa, os seus diferentes usos devem coexistir e interagir, respeitada a sua complexidade, e dentro da “cidade formal” assim como acontece na “na cidade informal”. Tem-se aí a vanguarda deste Movimento e a riqueza da sua luta.

O Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, une forças que lutam por justiça na cidade, no mínimo, por três perspectivas diferentes: a do direito ambiental, a do direito à moradia e a dos direitos individuais dos adolescentes infratores. É comum que essas perspectivas, aqui entendidas também como “direitos”, sejam postas constantemente em contraposição, num debate que busca hierarquizá-los, como se um direito fosse superior a outro. Seria o mesmo que dizer que para as famílias ocuparem o Morro o patrimônio ambiental deverá ser extinto, ou que pela preservação ambiental, as famílias deverão ser realocadas, ou, ainda, que não há como preservar o Morro e manter a segurança das famílias mantendo menores infratores nas dependências da FASE.

O Movimento entende que a estratégia para efetivar seu projeto de “Cidade Justa”, depende de um processo de regularização fundiária, que contemple ações de ordem urbana, jurídica, social e ambiental. Que ações de ordem institucional e social promovam a preservação do patrimônio natural do Morro através da criação de um parque urbano, que dialogue com as comunidades e com a cidade, e que a FASE seja reestruturada de forma a cumprir seu papel com excelência de reintegrar à sociedade aqueles menores que um dia estiveram fora da lei. Para tanto, defende que qualquer intervenção no Morro seja decorrente de um planejamento urbano integrado e interdisciplinar e amplamente debatido com a sociedade e com aqueles que ocupam o território do Morro.

4. Garantias normativas e movimentos institucionais

Após a derrubada do Projeto de Lei nº 388, que previa a venda da área da Fase no Morro Santa Teresa, associado à mudança no governo estadual, novos movimentos institucionais surgiram a partir das demandas populares. Um deles, e muito importante, foi a criação do Decreto nº 48.029, de 17 de maio de 2011, que manteve as comunidades na área da

Fase, reconhecendo o direito à moradia das mesmas, e o Decreto nº 49.256, de 21 de junho de 2012, que criou o Grupo de Trabalho envolvendo as secretarias do Estado afins para desenvolver a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE). Com essas duas ações de cunho normativo, o Estado reconhece direitos fundamentais e estabelece um diálogo com a sociedade, ainda parcial, visto que institui um grupo de trabalho (GT) institucional que responde à demanda da multidisciplinariedade e da multisetorialidade exigida pela realidade fática do Morro. No entanto, não reconhece seus atores sociais ao não integrá-los ao GT.

A vida cotidiana mostrou a inoperância ou a ineficiência deste grupo de trabalho, que se reuniu poucas vezes e cujas pautas e deliberações não tiveram eco na vida das comunidades e das entidades que atuam no Morro. As ações e movimentos institucionais que tiveram eco no cotidiano das comunidades mostram um Estado dividido e desarticulado, talvez o resultado de um governo de coalisão, o qual, em nome do pacto governamental, cada pasta conduz “à sua maneira” ou de acordo “com a sua perspectiva” as ações governamentais. Como exemplo, podem-se citar as investidas da Secretaria de Turismo do Estado para implantar no alto do Morro Santa Teresa, sobre uma antiga Saibreira, de vista para o rio Guaíba, um Centro de Convenções. Seus argumentos? A oportunidade de desenvolvimento da cidade, de embelezamento urbano, da reestruturação urbana da cidade, do Mundial da FIFA, etc.

Essa proposta, segundo seus proponentes, de forma alguma “expulsaria” as famílias da região, estando o “direito à moradia” garantido para todos. Nessa lógica, a ação pública, se não está desarticulada de um Projeto de Governo (que para o Morro, delinea-se a partir do Decreto de 2012), apoia-se na conhecida concepção do “maior bem, para o maior número de pessoas”, ou seja, não importam as demandas do Movimento diante de um projeto que beneficiará a cidade, isto é, o discurso que tem tomado conta dos grandes centros urbanos brasileiros, em especial aqueles que têm sido foco dos grandes projetos de desenvolvimento econômico.

Para além do Decreto, o governo do Estado avançou na contratação dos estudos técnicos necessários para a elaboração dos projetos de urbanização, qualificação, delimitação e titulação das áreas.

Esses estudos iniciaram no final de 2012 e ainda estão pendentes de avaliação do Estado. Importante destacar que são estudos que compõem o diagnóstico de uma realidade que é dinâmica, e por isso tem prazo de validade definido. A inoperância do Estado, nesses casos, tende a pôr em risco o andamento de processos urgentes e necessários, como a urbanização e as soluções para o enfrentamento dos riscos e a preservação do patrimônio ambiental, ao mesmo tempo em que torna ineficaz o investimento público de ordem financeira e técnica, subutilizando-os ou desperdiçando-os.

Mesmo de grande valia, essas ações governamentais parecem desarticuladas daquelas já instituídas no Estado, como o Programa de Regularização Fundiária e o Plano Estadual de Habitação do Estado, denunciando que o que temos não são políticas ou ações de Estado, mas sim ações de governos. Esses instrumentos da gestão pública, fundamentam-se em toda a política urbana e habitacional vigente no país desde 2001, e que, portanto, foi desconsiderada quando da elaboração do Projeto de Lei nº 388/2010 pelo governo do Estado. Ao considerarmos que essas ações, sejam elas para o bem ou para o mal, mostram que os direitos legalmente instituídos efetivam-se de acordo com a perspectiva de quem governa, devemos considerar também o estado de urgência com que as demandas do Morro devem ser vistas e encaminhadas, principalmente aos olhos daqueles que vivem a injustiça da cidade todos os dias e que diante da atual conjuntura e funcionamento das estruturas políticas podem ver o retrocesso da sua luta.

5. Buscando a materialização da Justiça no Morro Santa Teresa: Estratégias de resistência e promoção da justiça no Morro

Comunidades e entidades apoiadoras de um projeto integrado no Morro Santa Teresa, alcançaram vitórias importantes, como a não venda da área e o reconhecimento de diversos usos ali presentes, como o de morar, de preservar e o de reabilitar. No entanto, esse reconhecimento veio através de acordos políticos e de um dispositivo normativo frágil em um contexto em que as diretrizes das políticas públicas se movem por ciclos de governos.

Diante desse contexto, o Movimento traçou estratégias de incidência a partir das diretrizes gerais que estabeleceu no início da sua trajetória:

- integração entre as políticas urbano-ambientais, que compreendem o direito à cidade em todas as suas dimensões, e destas com a política habitacional considerada a preservação e manutenção do patrimônio ambiental, a demanda por infraestrutura e o cumprimento da função social da propriedade;
- democratização dos processos de formulação e de tomada de decisões sobre planos, projetos e ações no território do Morro Santa Teresa de forma a facilitar o acesso à informação, a promoção de consultas públicas e o reconhecimento dos diversos atores sociais que atuam na defesa do Morro Santa Teresa;
- aplicação concertada e consensuada da legislação urbana e ambiental e dos planos e projetos urbanos, habitacionais e ambientais buscando o desenvolvimento sustentável do Morro;
- implementação de políticas públicas, instrumentos e financiamentos de forma a subsidiar o acesso da população à terra urbanizada e regularizada, à moradia adequada;
- promoção de projetos integrados e desenvolvidos com a participação das comunidades moradoras do Morro Santa Teresa;
- garantia de reassentamento no território do Morro Santa Teresa;
- não promover privatização de nenhuma porção da área;
- estancar toda e qualquer intervenção de ordem urbana, jurídica, cultural e econômica que não esteja vinculada a um planejamento urbano-territorial integrado e global do Morro Santa Teresa e que ponha em risco o direito à moradia e à preservação do patrimônio ambiental;
- gravar zoneamento do Morro, no Plano Diretor de Porto Alegre de acordo com os usos ali instituídos;
- garantir a posse das famílias através da outorga da concessão de uso especial para fins de moradia;

- promover concurso público para concepção de Projeto Integrado a partir das diretrizes estabelecidas pelo governo e Movimento.

A partir das diretrizes gerais, o Movimento também delineou orientações mais específicas, relacionadas às especificidades das causas envolvidas conforme quadro a seguir:

Diretrizes para Intervenção no Morro Santa Teresa	
Regularização Fundiária e Moradia	<p>1 – Aproveitamento, ao máximo das habitações existentes;</p> <p>2 – relocação de habitações removidas dentro da própria vila expandida ou noutra vila do Morro;</p> <p>3 – arruamento com largura mínima que permita acesso dos serviços municipais e atendimento de saúde, energia e saneamento;</p> <p>4 – toda unidade habitacional deve ter acesso (individual ou coletivo) à via pública;</p> <p>5 – quando a densidade populacional exigir, será admitida tipologia habitacional verticalizada, como sobrado;</p> <p>6 – o cadastramento socioeconômico deverá indicar famílias ocupantes, e não unidades construídas;</p> <p>7 – o processo de arruamento aproveitará, quando possível, o alinhamento existente das casas;</p> <p>8 – o processo de discussão do projeto urbanístico deverá ser participativo;</p> <p>9 – definição da área projetada para expansão das vilas;</p> <p>10 – criação de áreas para equipamentos públicos: creches, escolas, centro comunitário;</p> <p>11 – criação de espaço para atividades produtivas e geração de empregos: pequenos comércios;</p> <p>12 – a unidade habitacional se destina a abrigar a família cadastrada, necessitada de habitação;</p> <p>13 – a habitação pode ser particular ou coletiva (mais de uma casa no lote ou verticalizada);</p> <p>14 – trata-se de regularização fundiária de habitações consolidadas, conforme Decreto nº 48.029, de 17 de maio de 2011;</p> <p>15 – todas as famílias cadastradas, cuja casa foi gravada no levantamento topográfico, têm direito à regularização fundiária (congelamento);</p> <p>16 – a densidade habitacional (pessoas/ha) máxima deve ser estabelecida;</p> <p>17 – a área mínima da unidade habitacional deve ser definida;</p>
Meio Ambiente	<p>18 – preservação dos matos, campos, vertentes e córregos;</p> <p>19 – delimitação das áreas a serem atingidas pela expansão das áreas habitacionais, em função da urbanização;</p>

	<p>20 – definição de área de preservação absoluta, área de preservação com acesso para visitação e área pública de uso para lazer e cultura;</p> <p>21 – ações necessárias e urgentes de saneamento dos córregos e matos;</p> <p>22 – ações necessárias e urgentes para retirar depósitos de lixo e entulhos;</p> <p>23 – ações necessárias e urgentes para cessar a ocupação de áreas de matos e campos;</p> <p>24 – definição dos prédios históricos a serem preservados e destinados para ações culturais e seu entorno necessário para uso;</p> <p>25 – delimitação das áreas a serem atingidas pela expansão das atividades da FASE;</p> <p>26 – providências necessárias para a preservação absoluta das áreas assim definidas;</p> <p>27 – definição do uso das antigas instalações semidemolidas do antigo ICM;</p> <p>28 – definição da estrutura e fonte de recursos para manutenção;</p> <p>29 – aproveitamento da saibreira com equipamentos públicos e comunitários;</p> <p>30 – integração do parque do Morro Santa Teresa com espaços públicos da orla do rio Guaíba, para valorização do morro como um portal da zona sul, integrado à orla;</p> <p>31 – Vinculação do parque com as comunidades vizinhas, seja com relação ao uso dos equipamentos comunitários e vivência no meio ambiente natural, seja como fonte de renda na manutenção, comércio e prestação de serviços;</p>
FASE	<p>32 – definição das atividades da FASE que continuarão funcionando no local;</p> <p>33 – definição dos prédios e áreas do entorno necessárias para o funcionamento;</p> <p>33 – definição de possíveis atividades da instituição que podem conviver, utilizar e interagir com o parque ambiental;</p> <p>34 – preservação, valorização e aproveitamento dos prédios históricos, principalmente o já descaracterizado Colégio Santa Teresa, mandado construir por Dom Pedro II em 1845; que os prédios históricos pertençam ao parque, como equipamentos culturais e de integração moradores/parque/FASE</p>

Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa – Documento Final do Seminário “O Morro é Nosso”, ocorrido em 5 e 6 de agosto de 2011, no SENG, e ajustado nas reuniões do Movimento ocorridas em fevereiro de 2013 nas comunidades do Morro.

A partir dessas diretrizes, o Movimento organizou sua atuação em três frentes: a política, que previa ações de incidência junto aos atores políticos dos Poderes Executivo e Legislativo; a jurídica, que promoveu

ações e denúncias junto ao Ministério Público e ao Judiciário, e a Comunitária, que orienta as outras duas e promove as campanhas e movimentos de articulação junto às bases comunitárias. Nos últimos três anos, essas frentes estiveram focadas nos seguintes pontos.

5.1 Incidir junto ao governo do Estado para a inserção do Movimento no grupo de trabalho instituído pelo Decreto nº 49.256, de 21 de junho de 2012

As ações do Movimento visando a sua participação no GT ocorreram logo após a sua edição, através de um documento direcionado ao governador do Estado, o qual foi respondido pelo secretário de Habitação do Estado, alegando ter o GT um caráter institucional. Importante destacar que, mesmo o art. 3º do Decreto, em seu parágrafo 1º dizer que “[...] poderão ser convidadas entidades da sociedade civil e de outros órgãos e esferas de governo para participar das atividades do GT instituído pelo presente Decreto”, jamais houve convite formal do Estado para a participação do GT de nenhuma entidade do Movimento. Aliás, desde a sua criação, foram poucos os encontros desse GT, tanto que a sua efetividade tem sido questionada pelo Movimento junto à secretaria de Habitação e Ministério Público.

Segundo a declaração do secretário de Habitação, em reunião na Promotoria de Urbanismo do Ministério Público Estadual, “sem um diagnóstico completo da área, não tinha como o Grupo de Trabalho avançar. Agora, com a finalização dos trabalhos da Engeplus, o GT retomará seus trabalhos”. Uma intervenção integrada pressupõe um planejamento e um diagnóstico também elaborado de forma colaborativa. Os levantamentos técnicos foram contratados pela secretaria de Habitação do Estado, e estão pendentes as avaliações referentes aos estudos ambientais. Segundo os gestores da Habitação, a secretaria não dispõe de quadro com competência técnica para avaliar o trabalho contratado. Acredita-se que essa não deva ser a realidade da secretaria de Meio Ambiente do Estado. Ambas integram o GT instituído em 2012.

Ainda com relação às atividades do GT, o secretário de Habitação apontou a necessidade da urgência na elaboração dos projetos para intervenção no Morro, afirmando que essa seria uma demanda

emergencial da Secretaria, fato que aponta a probabilidade de que os projetos sejam elaborados pelos técnicos da Habitação, desconsiderando toda a transversalidade proposta pelo Movimento e reconhecida pelo decreto governamental.

5.2 Incidir junto ao governo do Estado para promover ações de regularização fundiária (contratação de estudos técnicos, elaboração de projetos, captação de recursos, obras de urbanização e titulação da área)

A contratação dos estudos técnicos necessários ao processo de intervenção no Morro foi uma conquista importante, porém tardia. Há mais de um ano aguarda-se pela sua finalização, e diante de um ano eleitoral, emergem as demandas por garantias mais concretas referentes à ocupação do Morro. Essa emergência põe em evidência as opiniões divergentes sobre pontos cruciais do processo de regularização fundiária: como garantia de posse e urbanização, posse coletiva e posse individual, reconhecimento de posse em áreas supostamente de risco, concessão de uso e transferência de propriedade.

Há consenso de que o direito à moradia requer mais que a posse da terra, requer a posse de uma terra que esteja em condição, urbanizada, sem riscos e que contenha uma moradia digna em condições de habitabilidade, salubridade, acessibilidade, etc. Logo, não há dúvidas sobre a titulação e sobre a urbanização. Contudo, as divergências aparecem quando se travam debates sobre a forma.

Inicialmente, para o governo do Estado, garantir a posse e o direito à moradia seria urbanizar a área e transferir a propriedade da mesma para as famílias, através de um processo de doação. A área do Morro Santa Teresa está inserida em uma das regiões mais valorizadas de Porto Alegre e que tem sido o alvo de um grande processo de gentrificação impulsionado mais recentemente pela realização do Mundial da FIFA em Porto Alegre. Uma ação deste tipo, pode ter como resultado a qualificação de um território pelo Estado para seu posterior direcionamento à iniciativa privada através de uma “expulsão branca” quase evidente diante das investidas do mercado na região.

Para as comunidades, a Concessão de Uso é a estratégia de segurança da posse que mais garante os seus direitos. Contudo, suas

demandas emergências estão diretamente relacionadas às obras de urbanização. A falta de luz, os riscos de incêndio por conta das sobrecargas, a falta de água, os acessos íngremes e as situações de risco, têm sido as suas maiores demandas. Algumas delas podem ser atendidas em caráter emergencial, mas de forma alguma atacam o cerne do problema. Redes temporárias de energia elétrica estão sendo colocadas em duas comunidades com o objetivo de amenizar as injustiças. Contudo, a sua viabilização precisou de embates fortes com o poder público, municipal e estadual, e com as concessionárias.

Visões de que o fornecimento de luz é um direito se debateram em muitos momentos com outras de que a instalação de luz em assentamentos informais fomentam novas ocupações e são injustas para com “os que pagam o fornecimento de energia dentro da regularidade”. Com relação às outras demandas, as complexidades são ainda maiores. Assumir que está em “área de risco”, por exemplo, pode ter como consequência a “perda da terra”, visto que as alternativas possíveis, num contexto de atendimento emergencial, são o aluguel social, reassentamento ou bônus moradia, sendo que nenhum deles está estruturado de forma a garantir o direito à moradia.

Se a CUEM é a opção das comunidades, o seu formato “coletivo” já aponta divergências. Como eu não vou saber onde é meu lote? Como vou ter a mesma área que o fulano, se meu terreno é maior? A CUEM individual depende das obras de urbanização que são realizadas a partir de um plano urbanístico que o orienta. Esse plano é quem vai definir a localização final dos limites entre o público (áreas institucionais, de lazer, ruas e acessos) e o privado (lotes) e entre os privados. Até aí sem problemas, visto que o desejo coletivo é a urbanização e a CUEM individual. Porém, aqui novamente insere-se o componente tempo, diante de um contexto onde as diretrizes das políticas públicas se movem por ciclos de governos. O caráter de emergência (também utilizado pelo secretário de Habitação, em outro contexto, mas movido pelo mesmo motivo) acaba por impor a necessidade de se garantir a terra, como ela está, visto que sem ela perde-se todo o resto.

Segundo a Organização das Nações Unidas, a posse da terra é elemento central do direito à moradia, pois sem segurança da posse – independentemente se formal ou informal – as pessoas estarão em

permanente ameaça de despejo ou deslocamento forçado, e outras formas de perda da posse serão sempre iminentes. A Campanha das Nações Unidas pela Segurança da Posse reconhece este tema como complexo ao estabelecer que

a segurança da posse deriva do fato do direito ao acesso e uso da terra e da propriedade ser subscrito por um conjunto de regras, e de que este direito é justiciável. A posse pode ser afetada por uma variedade de formas, dependendo do arcabouço constitucional e legal, das normas sociais, dos valores culturais e, de alguma maneira, da preferência individual. Em resumo, uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando eles estiverem protegidos contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em circunstâncias excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente. Estas circunstâncias excepcionais devem incluir situações em que a segurança física da vida e da propriedade estiver ameaçada, ou quando as pessoas a serem despejadas tenham ocupado a propriedade mediante força ou intimidação.

Mesmo com tantas demandas importantes, de ordem física e social, a ameaça de despejos sofrida em 2009, completamente alheia a todas as normas e tratados internacionais, e até mesmo nacionais e locais, acabou por colocar a posse como o foco da luta do Morro Santa Teresa. Diante desse contexto, desde meados de 2014, a CUEM Coletiva passou a ser a principal pauta das comunidades do Morro Santa Teresa.

Essa demanda traz várias questões que não podem ser ignoradas devendo ser enfrentadas de forma a fomentar uma reflexão que contribua para o aperfeiçoamento da ação pública: Afinal, como o poder público vai reconhecer o direito à moradia de uma família em área de risco? Que direito à moradia é esse? Por outro lado, ao não incluí-lo na ação coletiva, acaba-se por negar o direito. Um direito dito subjetivo, que está garantido no plano das normas, mas que no plano fático não consegue se materializar plenamente. Para uma cidade justa, as políticas públicas não deveriam estar descoladas de intenções de governos? Se as garantias normativas das quais decorrem as políticas públicas são propostas numa perspectiva de Estado, por que alterações de governo são temidas ao ponto de levar comunidades inteiras a terem de aceitar um direito pela metade, ou, ainda, terem de escolher entre um direito ou outro?

5.3 Incidir junto ao governo do Estado para a instituição de um parque na área do Morro, dentro das diretrizes estabelecidas pelo Movimento

A instituição de um parque no Morro é uma parte da discussão sobre o patrimônio ambiental, cultural e natural ali presente. É de conhecimento, e os estudos técnicos elaborados sobre o patrimônio ambiental de Porto Alegre demonstram que existe um ambiente natural composto por nascentes e vegetações nativas, a ser preservado. Cuidá-lo é parte de um projeto de desenvolvimento que se entende sustentável. Esse cuidado também requer um diálogo com as ocupações, de ordem residencial e institucional, ali presentes.

Nos últimos anos o Estado, através da secretaria de Meio Ambiente, apresentou propostas de parque para o Morro que em nada dialogavam com as demandas do Movimento do Morro Santa Teresa e até mesmo com as diretrizes estabelecidas pelo decreto governamental, visto que foram propostas pontuais, isoladas e descoladas dos estudos ambientais que estavam sendo contratados pela secretaria de Habitação.

Enquanto isso, questões mais centrais como o debate de como conciliar direito à moradia e ocupações sobre nascentes, ou, ainda, as novas ocupações sobre as áreas de preservação ambiental ou a destinação dos usos das edificações da FASE e sua articulação com um futuro parque e as comunidades ali instaladas, são deixadas de lado pelo Estado.

5.4 Incidir junto ao Executivo e Legislativo municipal para gravar o zoneamento do Morro, incluindo Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Interesse Cultural, nos termos do Plano Diretor Municipal

Diante do pouco avanço governamental, no início de 2013 o Movimento iniciou um processo para gravar o zoneamento do Morro Santa Teresa. Os primeiros debates ficaram em torno de duas questões: abrangência da proposta de zoneamento e a forma de condução do processo.

Com relação ao primeiro ponto – da abrangência – a questão era se se trabalhava uma lei que zoneasse o Morro como um todo (incluído

moradia, patrimônio ambiental e cultural), ou se as investidas seriam por partes, iniciando-se pela moradia (AEIS). O zoneamento do Morro, como um todo, tinha por um lado a riqueza de traduzir em lei, e numa lei de zoneamento, o desejo de uma luta sobre a forma de uso do território do Morro, mas ao mesmo tempo um risco muito maior de não passar no Legislativo e Executivo, visto que traziam temas que tendem a incitar debates divergentes que tratam essas pautas como concorrentes, visto que olham a problemática a partir de uma perspectiva simplista e unilateral.

Com relação à forma, as dúvidas eram se a incidência se daria no Estado, para que ele levasse a cabo esse debate, tornando um debate entre esferas de governo, ou se a incidência se daria direto no ator que detém a responsabilidade legal pela gestão do território, o município. Depois de inúmeras reuniões, de intensos debates, a decisão foi a de garantir o tripé da luta do Movimento, buscando um zoneamento que abarcasse os diferentes usos ali existentes, e a incidência iniciaria pelo governo do Estado. Provocados pelo Movimento, a secretaria de Habitação do Estado se mostrou solícita, afirmando que as áreas do Morro faziam parte de um grupo de áreas cuja necessidade de AEIS estava sendo trabalhada junto ao município de Porto Alegre.

Sem respostas efetivas do Estado, o Movimento iniciou uma ação de incidência junto ao Legislativo municipal. Definido o conteúdo da minuta, essa foi levada por vereador parceiro para dentro da casa legislativa. Sua tramitação foi cuidadosamente acompanhada pelo Movimento que, concomitantemente, passou a visitar todas as Comissões Legislativas e todos os vereadores, apresentando a proposta e solicitando apoio. Também foi lançada nas redes sociais uma campanha pela aprovação da Lei, que foi aprovada por unanimidade pelo legislativo municipal em uma votação que contou com a presença massiva dos moradores das comunidades e dos apoiadores do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa. Vencido esse obstáculo, o foco foi o Executivo Municipal, com a campanha: Sanciona Prefeito!



Figura 23 Cartaz da campanha Sanciona Prefeito!

Em 20 de agosto de 2013, a Lei Complementar nº 717 foi sancionada instituindo Área Especial de Interesse Ambiental sobre o Morro Santa Teresa, com a identificação de Área de Proteção do Ambiente Natural, Área de Interesse Cultural e Área Especial de Interesse Social.



Figura 24 Vista aérea das áreas protegidas do Morro Santa Teresa

6. Práticas sociais e movimentos institucionais pela exigibilidade de direitos: algumas considerações

É inegável que a luta do Morro Santa Teresa logrou avanços significativos: conseguiu derrubar a venda da área, conseguiu o reconhecimento do direito à moradia por parte do governo estadual, conseguiu demarcar um zoneamento alinhado com as suas demandas. No entanto é importante ter em mente que as demandas postas nessas lutas não nasceram com a tentativa de venda da área. Há de se ter consciência também que entre esses avanços e uma materialidade do direito à moradia ou do real acesso a uma cidade mais justa há um longo caminho a ser percorrido, e esse caminho passa pelo enfrentamento dos problemas estruturais da cidade e da sua gestão.

Em termos estruturais temos um poder público, que em diferentes escalas, promove e tolera a presença de vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura ao passo em que constrói habitações populares em áreas periféricas. Também não intervém de forma efetiva em assentamentos informais. Isso tudo diante de um conjunto de normas que garantem o uso social da terra e de um contingente de recursos financeiros direcionados à estruturação urbana e ao enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais do país, que inclui o déficit e a inadequação da moradia, aonde entra a irregularidade fundiária.

Do ponto de vista da gestão, nos aspecto urbano-ambiental que é central no caso em questão, o desafio está em superar as análises e soluções fragmentadas para os diferentes impactos negativos que resultam das ocupações informais em áreas ambientalmente frágeis. De um lado, os instrumentos de proteção ambiental que são utilizados para justificar deslocamentos forçados. De outro, as propostas para reconhecer as posses e qualificar essas áreas que, na prática não apontam a efetiva melhoria ou recuperação ambiental. Soma-se neste quadro, a perspectiva pela qual os agentes públicos enfrentam os conflitos urbano-ambientais, que coloca em contraposição o direito à moradia com o direito ao meio ambiente equilibrado, como se fossem antagônicos e não interdependentes.

O quadro institucional dentro do qual as ações de planejamento acontecem, apresentam fragilidades na condução e finalização de processos, que podem ser observadas na atuação histórica da secretaria de Habitação do Estado no que se refere à regularização fundiária, tema que nos interessa visto que é demanda das comunidades há muitas décadas e está no escopo da política de habitação do Estado, desde a criação da secretaria, em 1999. A SEHABS, desde então, mudou de nome três vezes, mas sempre manteve na sua estrutura um Departamento de Regularização Fundiária.

As áreas públicas do Estado ocupadas para fins de moradia e que integram o Programa de Regularização Fundiária do Estado não avançaram na questão das suas posses, nem mesmo quanto à sua urbanização, objetivos centrais do Programa. A vila São Pedro, por exemplo, que pertence ao Programa, teve suas obras de urbanização paralisadas em 2002 sendo que nunca mais foram retomadas. A garantia da posse das famílias, realizada através da Concessão de Uso Especial para fins de moradia em sua modalidade coletiva, foi conseguida, em 2010, através de ação judicial movida pela Associação de Moradores em 2002, sendo que até hoje aguarda que o Estado finalize o processo de desmembramento para registrá-lo no Registro de Imóveis. Não se tem notícias que o processo de regularização fundiária, na sua integralidade, tenha sido finalizado em alguma das comunidades objeto do Programa. Esse exemplo mostra como há de fato um abismo entre as garantias legais (normas e programas) e a materialidade do direito à moradia na vida das pessoas.

A eficácia de uma política pública está, além de ter uma base normativa, na sua condição de concentrar recursos, humanos, materiais e financeiros para a sua realização. Observa-se uma dificuldade em articular recursos e projetos. Ora, não há política ou programa governamental que se sustente sem recursos, de qualquer ordem. Se há uma vinculação orçamentária para ações de regularização fundiária no Estado, elas são insuficientes para responder as demandas existentes. Se elas são suficientes, seus recursos humanos e materiais não o são. Temos que começar a refletir e a observar as políticas públicas para além das suas intenções e dos seus manuscritos.

Diante de uma inércia do Estado, recorre-se ao Judiciário, e neste campo outras lutas são travadas. Há desafios importantes no Poder Judiciário. Um deles é, certamente, a resistência em atuar na perspectiva progressista posta pelo Estatuto da Cidade, em especial aquelas relacionadas ao controle social e à função social da propriedade. No campo dos direitos humanos, é comum as decisões judiciais atuarem numa perspectiva hierárquica desses direitos, a partir da qual “sacrificasse” um direito pelo outro: o individual pelo coletivo, o direito de propriedade pelo direito à moradia e à cidade, o direito à privacidade pelo direito à imprensa, etc. Por esse caminho, todos os aspectos sociais, urbanos, econômicos, ambientais, são reduzidos a um ponto de vista, o jurídico, cujo critério de análise é o legal, da lei, e a lei tem dificuldade de dialogar com as complexidades da vida urbana. Talvez, diante de tantas diversidades e de fenômenos tão complexos, como aqueles que emergem das nossas cidades, carecemos de uma definição do que é justiça para a vida urbana (COLLONNY; STAIL, 2009).

Por fim, há de se destacar também, a carência de definições, na perspectiva de uma cidade justa, dos programas e ações que emergem das políticas urbanas e ambientais e que têm interface com o acesso à terra urbanizada, como as de regularização fundiária, por exemplo. Questões como a posse coletiva, a participação efetiva e o protagonismo comunitário não podem ser deixados à margem das ações do governo no Morro Santa Teresa, pois são elementos fundamentais para enfrentar as desigualdades socioterritoriais e para construir a sustentabilidade na cidade.

Num contexto de supervalorização imobiliária, onde um dos desafios está no acesso dos menos favorecidos à terra urbanizada, o reconhecimento da posse coletiva através da CUEM é um grande avanço, mas deve ser acompanhado pelos projetos de urbanização das vilas e dos demais espaços de uso coletivo, ambiental e institucional, materializando o uso social e coletivo da terra. A regularização fundiária, quando desenvolvida focando apenas um de seus aspectos, não garante o direito à moradia e à inserção socioeconômica das famílias à cidade, servindo apenas aos interesses do mercado, visto que traz para a regularidade / formalidade a terra, e não as pessoas. A moradia é um direito a ser garantido pelo Estado brasileiro, não é mercadoria, e por assim deve ser

entendido enquanto política de Estado para o acesso à terra urbanizada, com interface direta com a política territorial e com a política habitacional, e sendo assim deve, no âmbito do ordenamento jurídico urbano brasileiro, integrar o Plano Diretor (instrumento de gestão territorial) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (instrumento de gestão da política de habitação de interesse social). Isso o Movimento em Defesa do Morro já mostrou que sabe. Reivindicar de forma propositiva e desenvolver estratégias para a sua realização, também. Falta o governo dialogar e se integrar nesse protagonismo.

Referências

AZEVEDO, K. F. M. S.; BORGES, V. F.; MULLER, C. A luta pelo direito à moradia da Vila São Pedro - a regularização fundiária enquanto política de acesso a terra urbanizada. **2º Congresso Internacional Habitação de Interesse Social**. Porto Alegre: PUC/RS, 2012.

CONNOLLY; STEIL. Planning and the just city. In: MARCUSE, P. et al. **Searching for the just city – debates in urban theory and practice**. Nova Iorque: Routledge, 2009. p. 19-40.

FAINSTEIN, Susan S. Planning and the just city. In: MARCUSE, P. et al. **Searching for the just city – debates in urban theory and practice**. Nova Iorque: Routledge, 2009. p. 19-40.

MULLER, Cristiano. **Experiências de medição de conflitos fundiários urbanos no Brasil**. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, 2013.



9. Possibilidades de empoderamento

da luta contra os despejos a partir da teoria crítica
dos direitos humanos

Cristiano Müller³⁹

1. Introdução

Os conflitos fundiários urbanos no Brasil são um grave problema social, cultural, político e econômico e não somente jurídico. O Brasil vem se negando sistematicamente a enfrentar esse problema com uma política pública específica para o tema. Atualmente, esse tema é pensado em nível apenas subalterno na política urbana brasileira. Muito pouco tem sido feito ao longo do tempo para se enfrentar o problema dos despejos. Ao contrário, parece que o poder público tenta de todas as formas recrudescer o problema dos despejos, com a realização de megaobras, por exemplo, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na conformação de uma institucionalidade dos despejos, na forma do chamado *deslocamento involuntário*.

Por outro lado, as cidades estão cada vez mais sofrendo o assédio do mercado imobiliário que vê no território da cidade a possibilidade de proliferar o capital represado com a finalidade de escoamento e, portanto, multiplicação. Com isso, sofrem as comunidades pobres que são retiradas para as áreas mais distantes do centro e, na falta de áreas tais, são literalmente evaporadas da cidade, como é o que se vê com as políticas municipais de indenizações tipo “cheque despejo”, “bônus moradia” e outros, onde os beneficiários são obrigados muitas vezes a trocar de município, haja vista o valor ínfimo pago nessas indenizações, sendo obrigados a retornarem para o interior dos Estados ou até mesmo a viver

³⁹ Advogado do Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos.

no litoral das cidades, onde provavelmente voltarão para as cidades centrais desempregados.

É importante verificar que o tema dos despejos é um tema pendente na política urbana nacional. Tanto isso é verdade que não existe nenhum tipo de estrutura nacional ou legislação específica que garanta uma análise mais detida sobre os despejos e suas formas de prevenção e de mediação. Na contramão disso, o Brasil firmou inúmeros tratados e pactos internacionais sobre esse tema e ainda não considerou como politicamente importante o seu reconhecimento e detalhamento em nível de legislação nacional. Mais. Quando isso é possível, como se vê pela proposta de alteração do Código de Processo Civil, no capítulo das possessórias, em andamento no Congresso Nacional e que foi levado à frente pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, os setores conservadores da sociedade são os mais organizados e os mais fiscalizadores para que mudanças não aconteçam.

É por isso que é importante fortalecer o ponto de vista crítico quando se estuda o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos. E será nesse sentido que este artigo será trabalhado, já que compreender esse fenômeno com os consensos até agora formados parece não resolver os problemas gerados pelos conflitos fundiários urbanos. É preciso criar novos consensos e novos diálogos. Os direitos humanos são um diálogo possível e não só possível, mas sim imprescindível quando se enfrentam o tema dos conflitos fundiários urbanos de modo crítico.

Os conceitos que surgem desde a teoria crítica dos direitos humanos podem robustecer a denúncia dos despejos que ocorrem diariamente no Brasil e encontrar caminhos para se buscar uma nova racionalidade que compreenda os conflitos fundiários como um fenômeno em si na relação com o mundo e que como tal deve ser objeto de políticas e ações específicas, independente, mas relacionado, com as políticas de planejamento urbano, habitacional ou de regularização fundiária, direitos humanos, por exemplo.

2. A Teoria Crítica dos Direitos Humanos: Aproximações em direção aos conflitos fundiários urbanos a partir do relato de cinco práticas de luta por direitos humanos

O nosso sempre presente Joaquín Herrera Flores nos conta uma história de um navegador que fica bêbado no convés de um navio durante a noite e perde a sua bússola. Na busca desesperada por sua bússola e de condições de navegar, consegue acender uma lanterna da embarcação, mas que somente ilumina um ponto do navio. Esperançoso com a luz encontrada, ele não se dá conta de que a lanterna é imóvel e ilumina somente um ponto do convés, todo o restante permanece escuro. Como somente pode procurar a bússola na parte que está iluminada, o navegador não consegue encontrar a bússola e desiste, ficando sem rumo e à deriva.

Com base nessa história, Joaquim tenta nos mostrar a grande armadilha que os direitos humanos representam hoje em dia, se pensarmos somente por um viés abstrato e descontextualizado. O mesmo pode ser dito sobre o tema dos conflitos fundiários urbanos, isto é, quando vamos iluminar todo o convés para efetivamente podermos encontrar nossa bússola contra os despejos? A lanterna que está nas mãos do mercado e dos poderes públicos oligárquicos somente ilumina parte da compreensão sobre os conflitos fundiários urbanos no convés das nossas cidades, que é a jurídica e judicial, e isso não tem sido suficiente para se compreender esse fenômeno.

Os direitos humanos têm a mesma carga mítica da democracia, isto é, o potencial de se vulgarizar o termo e de se perder totalmente seu sentido e conteúdo, até o ponto que se vão contra os mesmos direitos humanos defendidos. Ademais, o tema dos direitos humanos está num plano intocável e inatingível para a maioria dos seres humanos. Nos dias de hoje, os direitos humanos são as normas internacionais, os acordos bilaterais e multilaterais entre nações, as declarações e inúmeros tratados que efetivamente não se põem em prática nos Estados que firmaram esses documentos. Na maioria das vezes, os temas de direitos humanos são debatidos em organismos internacionais como as Nações Unidas e as organizações internacionais multilaterais, sendo o único momento em que são pensados.

Já o seu sistema regional e internacional de direitos humanos, apesar de um passo importante na consolidação de uma estrutura que busca a efetividade dos direitos humanos, não tem dado a resposta necessária para as denúncias recebidas. Efetivamente, pouco se tem de concreto em termos de direitos humanos e que vem em benefício dos pobres urbanos, por exemplo. Além disso, os mais progressistas, quando trabalham com o tema de direitos humanos, levantam como importantes os dados históricos, se perdem no emaranhado de direitos e na criação das gerações de direitos humanos, ou, ainda, em resoluções, comentários, pactos e declarações, com produções teóricas que não garantem nenhum sentido para as vítimas das violações aos direitos humanos e, inclusive, na prevenção dessas violações, para que elas não venham a ocorrer, o que sim é importante.

Nesse sentido, é importante ver os direitos humanos desde outros olhares e para isso resulta importante o que é produzido em nível de teoria crítica dos direitos humanos. Para tanto, é importante trazer uma definição que pode ser utilizado como uma espécie de guia quando se trabalha o tema dos direitos humanos de modo crítico. Joaquín Herrera Flores⁴⁰ pensa os direitos humanos da seguinte forma:

Los derechos humanos son algo más que dichas ‘declaraciones’ y ‘pactos’. Son el conjunto de procesos (normativos, institucionales y sociales) que abren y consolidan espacios de lucha por la dignidad humana.

Esse conceito traz uma nova perspectiva dos direitos humanos agora desde o reconhecimento das lutas sociais e práticas do dia a dia em busca da dignidade humana. A conformação desse conceito passa necessariamente por uma visão contextualizada dos direitos humanos, complexa e problematizadora dos direitos humanos.

Ora, não é mais possível considerar nos dias de hoje a discussão, por exemplo, do direito humano à moradia se não problematizarmos esse tema desde a visão das disputas territoriais que existem nas cidades, desde a ação do mercado na construção das moradias, na financeirização das cidades e na apropriação dos espaços das cidades por esse mercado,

⁴⁰ FLORES, Joaquín Herrera. **El Vuelo de Anteo**: derechos humanos y crítica a la razón liberal. Bilbao: Descclée, 2000. Introducción, p. IV.

desde o impacto que os programas públicos governamentais de moradia exercem no conjunto das cidades e sem, principalmente, considerarmos os processos de luta pelo direito à moradia digna exercido pelos movimentos sociais e populares, coletivos de entidades e pessoas e entidades da sociedade civil.

Somente aí é que será possível compreender o direito à moradia digna em seu contexto, de modo complexo e a partir daí buscar caminhos para sua efetivação. Resulta insuficiente buscar a garantia do direito à moradia digna com os mecanismos e instrumentos de garantia formais reconhecidos pelo estado democrático de direito. É preciso avançar para novas fronteiras e compreensões e criar novos consensos que efetivamente garantam esse direito.

David Sanchez Rubio⁴¹ trata de trazer mais luzes ao conceito:

Como resultado, solo poniendo la mirada en ellos, desconsideramos u otorgamos escasa importancia a ámbitos fundamentales que sirven para extender una sensibilidad activa, participativa, transformadora, socio-histórica y práctica de derechos, como son la lucha social, ya sea en su vertiente de movimientos sociales, o bien a través del esfuerzo individual y cotidiano de cada ser humano y sin reducir la lucha a un único acto puntual y originario; la eficacia no jurídica y la eficacia jurídica no estatal traducida en sistemas de garantías tanto jurídicas como sociales, políticas y económicas; así como la cultura y sensibilidad popular.

David, além de propor outra vista para os direitos humanos que reconheça as lutas sociais e práticas de direitos transformadoras e emancipadoras, reconhece também a importância da produção jurídica não estatal dessas lutas. Esse também é outro elemento norteador dos direitos humanos desde o ponto de vista crítico, isto é, os pluralismos jurídicos que estão no seio das lutas sociais e delas são produzidos.

Segundo Wolkmer⁴², os movimentos sociais vão criar sua produção jurídica própria:

⁴¹ Artigo publicado neste livro: **Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos.**

⁴² WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico.** Fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997, p. 69.

As vontades coletivas organizadas, utilizando-se de práticas sociais que instrumentalizam suas exigências, interesses e necessidades possuem a capacidade de instituir novos direitos, direitos ainda não contemplados e nem sempre reconhecidos pela legislação oficial do Estado. (WOLKMER, 1997, p. 69).

Os pluralismos jurídicos são tão importantes na sustentação teórica da teoria crítica de direitos humanos que a sua negação pode trazer consequências negativas quando se retira a possibilidade de uma produção jurídica não estatal. Isso é que segue abordado no texto de David a saber:

Pese a que se hablará de esto más adelante, el efecto expropiatorio y de secuestro tanto de la capacidad de lucha constituyente popular como de la acción social y cotidiana se manifiesta en la criminalización de las actuaciones ciudadanas individuales y colectivas a favor del cumplimiento de derechos normativizados, pero no efectivizados estatalmente (como el derecho a una vivienda, el derecho a la tierra, la función social de la propiedad o el derecho al trabajo), así como también con el desprestigio y la mala prensa de las luchas instituyentes por nuevos o ancestrales derechos no normativizados constitucionalmente, pero legitimados por su justicia referida a la materialidad diferenciada de condiciones de existencia e identitarias (por ejemplo, determinados derechos colectivos de naciones y pueblos indígenas o derechos ambientales y derechos sexuales).⁴³

A construção de processos sociais concretos em direção à garantia de direitos formalmente ou não reconhecidos pelo estado democrático de direito estão na vanguarda dos pluralismos jurídicos e são elementos formadores das práticas de lutas pela dignidade humana. Por isso, essa publicação conta com cinco casos de experiências de lutas jurídicas e sociais contra os despejos.

O primeiro caso relatado ocorre na cidade de Contagem, região metropolitana de Belo Horizonte com a comunidade Emanuel Guarani Kaiowá, que é uma ocupação recente de área urbana de propriedade privada onde o proprietário ingressou com pedido de reintegração das famílias que ocuparam a área. A despeito de as famílias estarem ocupando

⁴³ Artigo publicado neste livro: **Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos.**

uma área abandonada há mais de 20 anos por seu proprietário e a despeito do Estado de necessidade social desses indivíduos e da legítima defesa do seu direito humano à moradia digna, a Justiça mineira autorizou a reintegração da posse da área ocupada ao proprietário. Importante frisar no caso relatado, que houve decisão judicial de primeiro grau indeferindo o pedido liminar de reintegração de posse, haja vista a não comprovação da posse anterior pelo proprietário, o que é requisito da lei.

Como se vê, as famílias estão sofrendo grave ameaça de despejo por força de decisão judicial. Veja-se que ao autorizar a remoção dessas famílias a Justiça não determinou que o poder público ou o proprietário privado indique outro local para as famílias residirem, como prevê o Comentário Geral nº 7 do Comitê DHESC das Nações Unidas. Ora, a consequência disso é que as pessoas despejadas não terão nenhum outro local para ir após o despejo. Porém, o mais grave ainda é que não aparece no relato nenhum tipo de preocupação do Estado, seja pelo Judiciário, seja pelo Executivo, da comprovação do cumprimento da função social da propriedade.

A propriedade no Brasil não é um direito absoluto em si mesmo e deve ser analisado desde o ponto de vista do direito à cidade, do direito ao meio ambiente e por aí vai. Por isso, é importante garantir uma visão mais complexa e contextualizada dos direitos humanos, no caso aqui estando em jogo o direito à propriedade e o direito à moradia digna. Será que a solução encontrada pelo Judiciário mineiro e que privilegiou um proprietário com sua área abandonada e sem qualquer destinação se sustenta se confronta com o que se propõe para o direito à cidade, desde os instrumentos jurídicos, políticos e urbanísticos do Estatuto da Cidade, ou até mesmo da figura da desapropriação por abandono prevista no Código Civil brasileiro? Obviamente que não. Isso sem falar nos pressupostos básicos dos direitos humanos, como a dignidade humana. Que condição de dignidade é essa que agora as famílias ameaçadas de despejo vão gozar daqui para a frente?

Essa mesma complexidade se verifica no caso relatado de Porto Alegre e que envolve a ocupação do Morro Santa Teresa. Veja-se que estão envolvidos naquela ocupação de todo o morro a questão ambiental e de preservação do meio ambiente, a questão da moradia, a questão da ressocialização dos menores infratores da FASE que é a proprietária da

maior parte da área do morro. Além disso, existe sempre a margem de todo o processo e assombrando os moradores o interesse do mercado que está sempre a esperar de uma contingência favorável para buscar a multiplicação do capital.

Nesse caso, a complexidade é utilizada como fragmentação da luta social e para colocar um direito à frente de outros direitos, conforme os interesses que estão em jogo. Isso é o que se chama de Princípio da Inversão Ideológica dos Direitos Humanos⁴⁴ e pode resultar numa verdadeira armadilha a qual não se pode deixar cair. Em termos gerais este princípio preconiza que se coloca os direitos humanos contra os mesmos direitos humanos de modo que se viola um direito pelo outro, se sacrifica o direito à moradia digna pelo direito ao meio ambiente, por exemplo. Esta efetivamente não pode ser a saída e sim a busca de um consenso na luta pelos direitos e sua garantia.

Outro caso que nos ajuda a refletir desde uma ótica dos direitos humanos crítico são os casos da Nova Costeria em São José dos Pinhais, região metropolitana de Curitiba e também o caso da Comunidade Indiana na cidade do Rio de Janeiro. Os dois relatos têm algo em comum e estão relacionados à posse consolidada das ocupações realizadas pelas comunidades em ambas as situações.

Muito embora o termo “ocupações consolidadas” já seja de uso corrente para o direito urbanístico, ele não é levado em conta pelos poderes públicos, com raras exceções. A regra é a desqualificação da posse exercida pelos indivíduos e comunidades com o argumento da falta de titulação. Veja-se que a comunidade Indiana na cidade do Rio de Janeiro já está no local desde 1957 e conta com associação de moradores registrada desde 1979, o que comprova a posse consolidada das famílias no local. Que fundamento jurídico seria possível para justificar a demolição de moradias no local? Veja-se que nem artifícios como “área de risco” é passível de utilização no caso, já que laudos apontam como de baixo risco a ocupação do local.

A desqualificação da posse do povo pobre das cidades é uma estratégia usada nacionalmente pelos poderes públicos quando querem

⁴⁴ RUBIO, David Sanchez. **Filosofía, derecho y liberación em America Latina**. Bilbao: Desclée, 1999, p. 156.

colocar em prática processos de remoção e de despejos. Para esses poderes públicos a posse consolidada exercida por indivíduos e comunidades ao longo do tempo não tem nenhuma relevância na hora de se construir uma política municipal de atendimento dos afetados pela ação de remoção. Uma vez que não têm título de propriedade eles estariam ao sabor da política municipal construída de última hora para remover. Via de regra, essa política prevê o pagamento de um valor para expulsão imediata e demolição da moradia ou ainda o pagamento de aluguel social casado com uma obra de construção de moradia atualmente o programa Minha Casa Minha Vida do governo federal. Em todos os casos, o valor pago a título de indenização não reconhece o tempo de posse, tampouco indeniza essa posse como orienta o Superior Tribunal de Justiça. O que resta é a avaliação da casa construída ou o pagamento do incentivo despejo, a “escolha” do morador em processo de despejo.

Juntamente com a desqualificação da posse se constrói artificialmente um processo de invisibilidade dessas comunidades, que ficam num estado de limbo urbanístico na cidade, em estado de despejo, até que se consome todo o processo. Essa invisibilidade não é somente uma retórica. É uma invisibilidade concreta. Isto porque, nas áreas ocupadas por essas comunidades – que são invisíveis e desqualificadas na sua posse –, o poder público promove processos judiciais de desapropriação contra o proprietário que figura na matrícula, o qual não existe mais, sumiu, morreu, e jamais vai contestar ou receber a indenização. Há casos em que o poder público nem cita os moradores que tem a posse do local. Ora, se são invisíveis, por que citar?

O outro caso relatado é também na cidade do Rio de Janeiro, e faz uma interessante análise do não somente de uma comunidade, mas uma crítica à criação de um ambiente político e social na cidade que permite justificar a uma política de remoções. Em seu artigo, Alexandre Mendes faz uma crítica importante, ou seja, não se impõe uma política de despejos em nível de uma cidade metropolitana como a do Rio de Janeiro, se antes não se criam as condições e a desqualificação geral das comunidades pobres e que residem em favela em toda a cidade. E, para tanto, se utilizam de todos os mecanismos possíveis para conquistar a aprovação de processos de violações de direitos humanos como esses, inclusive da mídia.

Porém, o artigo avança mais, ele pauta também uma mudança de estratégia do poder público frente a resistência de moradores, comunidades, entidades, fóruns, coletivos, advogados populares, defensores públicos e promotores de justiça, jurisprudência progressistas, entre outros. Essa mudança de estratégia passa para a implementação dos despejos econômicos que são silenciosos, efetivos, não traumáticos e totalmente justificados pelas forças do mercado. Ou seja, como a partir da implementação dos despejos econômicos, falar-se em violação aos direitos humanos? Pois esse artigo trouxe as condições de se ampliar o olhar sobre os conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro e desvendar uma estratégia que, na maioria das vezes, é silenciosa, mas efetiva e colocada em prática pelo mercado de modo osmótico.

Por isso, resulta importante beber na fonte da teoria crítica dos direitos humanos e recuperar um poder constituinte popular para que a partir daí que se definam os rumos das cidades. Como disse David⁴⁵,

de ahí la importancia que tiene exigir, reivindicar y recuperar el papel protagonista del poder constituyente popular y de unos derechos humanos instituyentes que compensan las carencias, las omisiones y las agresiones del poder constituido normativo y estatal blindado y enclaustrado oligárquicamente. La fuerza de los derechos humanos en eficacia y reconocimiento garantizado se incrementará cuando el poder constituyente popular y democrático, que también puede decantarse a la creación de espacios de dominación y destructores de dignidades, se complemente con los derechos humanos instituidos, que concretizan las luchas instituyentes y emancipadoras populares y que permiten a todo ser humano ser tratado como sujeto actuante e instituyente y no como objeto manipulable, victimizado y prescindible.

Continua David⁴⁶ que

los derechos humanos, junto con otros conceptos o medios emancipadores relacionados con la idea de liberación y dignidad humanas en perspectiva inter-cultural, deben tener unas consecuencias transformadoras de la división violenta y desigual del ser, del saber, del poder y del hacer humanos

⁴⁵ Artigo publicado neste livro: **Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos.**

⁴⁶ Idem.

en lo étnico, lo racial, lo etario, lo genérico y lo sexual y en lo referente a la clase social. Visibilizar el papel tan importante de las esferas relacionales y las tramas sociales en todos los espacios (doméstico, libidinal e íntimo, ciudadano, comunitario, global, del trabajo y el mercado, etc.) y promocionar desde lo cotidiano el desarrollo de dinámicas de emancipación y liberación con las que todos nos constituimos como sujetos, a partir de los colectivos más vulnerados y victimizados, permitirá unos resultados mayores de transformación de esa violencia estructural sobre la que se sostienen nuestras sociedades. Por ello se debe trabajar a nivel inter-escalar (desde lo local, pasando desde lo nacional hasta lo global) y multi-espacialmente (en todos los lugares donde las relaciones humanas se desenvuelven) convocando, testimoniando, extendiendo, sensibilizando y promocionando relaciones humanas incluyentes de reconocimientos mutuos, reciprocidades y solidaridades.

3. O empoderamento da Luta contra os despejos a partir de uma perspectiva crítica dos direitos humanos

Os processos de despejo, via de regra, dão conta de um procedimento padrão na realização dos despejos, tais como falta de informação aos afetados sobre o seu próprio destino, falta de participação das pessoas afetadas nas decisões sobre os projetos, utilização do poder judiciário para legitimação dos processos de despejo, falta total de mediação dos conflitos, inexistência de busca de alternativas aos despejos, utilização de programas habitacionais como apêndices aos despejos e que visam à expulsão dos moradores do local onde vivem.

A partir do até aqui trabalhado nessa publicação, é possível encontrar alguns pontos concretos e que podem emponderar a luta contra os despejos no Brasil.

1º - Negação dos Direitos Humanos: a estratégia utilizada pelo Estado quando do enfrentamento de um caso de despejo é o de desqualificação da posse/invisibilidade proposital. A desqualificação se refere à posse exercida pelas comunidades pobres urbanas nas cidades, mediante a supervalorização do título de propriedade pelos poderes públicos, assim como pelo não reconhecimento de legitimidade da posse exercida por essas pessoas. Essa desqualificação não se restringe unicamente à posse, indo mais além e revelando que existe, na verdade, muito preconceito de raça, de origem e de classe nessas situações. O uso de palavras e conceitos pejorativos para se referirem às pessoas atingidas

por um despejo sempre reproduzem o modo pelo qual se procura fragilizar e enfraquecer as vítimas de um despejo. Ao contrário disso, se esquece, por exemplo, que a região onde moram atualmente até bem pouco tempo era considerada periferia da cidade, área esquecida e sem nenhum tipo de interesse do mercado, onde naquele local moradores através de muita luta e participação, conseguiram trazer a cidade com escolas, transporte, comércio, serviços, postos de saúde e outros serviços públicos.

No entanto, esse processo de desqualificação todo não é gratuito. Ele esconde na verdade a construção que leva a determinação daquele cidadão como um subcidadão. Para esse subcidadão não servem as garantias de direitos e que, portanto, a ele serão negados os direitos humanos. Não bastasse a humilhação de estar sofrendo um processo de despejo sem o devido equilíbrio de armas entre o indivíduo e um Município, por exemplo, sobre esses atingidos ainda pesa a pecha de estarem à margem do Direito e das garantias constitucionais, sob o falso argumento de que para o não proprietário não existem garantias pela lei e pela Constituição.

Ora, as pessoas não nascem proprietários! E o direito à propriedade nunca foi condição para garantia de direitos e muito menos em sentido contrário para negação de direitos. Pois os atingidos por um despejo passam ainda pela humilhação de perderem sua condição de cidadania. Esse processo todo de desqualificação da posse e por consequência dos ocupantes vem também casado com uma estratégia de invisibilidade proposital dos indivíduos e comunidades ameaçados de despejo. Isto porque o sequestro da cidadania dessas pessoas os deixa num vazio jurídico que permite uma sucessão de violações aos direitos humanos, como por exemplo, o direito à educação e à saúde – os ocupantes sofrem discriminação por que não tem um endereço formal e não são recebidos ou tem um atendimento dificultado nas escolas públicas e postos de saúde da região.

2º - Princípio da Hierarquização dos Direitos Humanos: a hierarquização dos direitos é muito clara também nesses casos. Quando existem os despejos, existe uma clara opção ética pelos direitos humanos de primeira geração, os chamados direitos individuais de propriedade, livre iniciativa, respeito aos contratos, entre outros, em detrimento dos

direitos coletivos e os direitos e garantias sociais, como o direito à moradia digna e o direito à cidade. Essa constatação também é muito grave. Isto porque ao se hierarquizar os direitos, se concebe que existem direitos que são hierarquicamente superiores que os outros e se isso é verdade, é possível dizer então que se pode sacrificar um direito pelo outro. O direito individual pelo direito coletivo, o direito à propriedade pelo direito à moradia e a cidade, o direito à liberdade de imprensa pelo direito à privacidade, assim por diante.

Sobre este tema não se pode deixar de fazer referência ao que nos diz David Sanchez Rubio⁴⁷, quando fala do Princípio de Hierarquização dos Direitos Humanos como base da inversão ideológica dos direitos humanos.

En cambio, con relación a los derechos humanos, cuando se presentan como conjunto organizado y jerarquizado, cualquier oposición a ellos es vista no como una violación concreta y específica de una norma, sino como un delito de lesa humanidad. Ahora se trata de un crimen objetivo. El no-reconocimiento de los derechos humanos puede llegar a tal grado que se les niega radical y terminantemente a todos aquellos seres humanos que se le oponen. Frente al enemigo de todo lo humano se suspende toda humanidad.

Assim também reforça Ivo Lesbaupin:

Os direitos sociais passam a fazer parte dos direitos humanos, mas subordinados aos direitos individuais. Está presente o direito à propriedade que é o articulador dos demais direitos individuais na concepção liberal. A igualdade continua a ser igualdade perante a lei, portanto uma igualdade formal. Reconhece-se, pois, formalmente uma série de direitos e liberdades, sem que se entre no mérito de como é possível realizá-los.⁴⁸

No caso dos conflitos fundiários urbanos isso é percebido quando se interpretam os casos de despejo com o viés unicamente da propriedade privada a favor dela. Esquece-se daí toda uma construção jurídica que vem desde os pactos internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil, bem como a legislação urbanística nacional.

⁴⁷ RUBIO, David Sánchez. **Filosofía, derecho y liberación en América Latina**. Bilbao: Desclée de Brower, 1999.

⁴⁸ LESBAUPIN, Ivo. **As classes populares e os direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 1984.

3º - Absolutização do formalismo: está representada pelo processo judicial como sendo a única forma possível de se resolver um despejo. Desde esse ponto de vista único, o Poder Judiciário passa a ser o responsável único a dar uma resposta a um problema que transcende o jurídico e que passa pelo social, pelo humano, pelo urbano, pelo rural, pelo territorial. Com base na absolutização do formalismo, o critério que se passa a ter é o critério legal, leia-se o capítulo destinado às ações possessórias no Código de Processo Civil brasileiro, o que redundará inevitavelmente em despejos, com as raras ressalvas das jurisprudências mais progressistas. É importante criar outras mediações, tendo em vista que a mediação dos despejos que propõe a lei processual civil brasileira não é suficiente para garantir os direitos humanos.

Quando David Sánchez Rubio fala sobre a absolutização do formalismo ele estabelece os aspectos que são importantes na hora de se pensar criticamente sobre os efeitos do formalismo com relação à realidade social em que se vive, dizendo que é impossível renunciar ao formalismo, já que “o formalismo é um tipo de aproximação entre a razão e a realidade e se vinculam. Porém, denuncia que *“cuando el fenómeno jurídico se concibe como mera forma o procedimiento, sucede que se absolutiza tanto esta dimensión que se transforma en la única realidad posible, ocultando elementos importantes, entre ellos, los procesos sociales y sus actores”*⁴⁹ .

4º - Necessidade de Recuperação do político no tema dos despejos: os despejos não são um problema meramente legal ou jurídico, são um problema também de falta de política pública grave que não reconhece a complexidade do tema dos conflitos fundiários urbanos e que por isso relega a um administrador público o poder de decidir sobre o destino de milhares de pessoas com base na análise de um projeto de intervenção urbana para a cidade, por exemplo. Os despejos estão no mundo da impureza jurídica, no mundo do impuro da vida e como tal fenômeno deverá ser enfrentado. Isto quer dizer que é necessário contaminar de realidade e de vida os preceitos legais que tratam dos despejos. Somente com essa problematização dos despejos é que será

⁴⁹ RUBIO, David Sánchez. Derechos humanos y democracia: absolutización del formalismo e inversión ideológica. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n. 17, 2001.

possível avançar para a garantia de direitos e o fim da violência contra as comunidades pobres atingidas por remoções, por exemplo. O contrário disso é compreender os despejos nos termos do que define a lei processual civil brasileira que instrumentaliza as ações judiciais que redundam em despejos. Recuperar o político dos despejos é realmente enfrentar o problema e propor soluções que tenham como princípios o direito à moradia digna, o direito à cidade, a dignidade humana. Fomentar, portanto, a construção de políticas públicas contra os despejos, mediante instituição de ações de programas que evitem os despejos e a consequente violência e agravamento dos conflitos que vem juntamente a isso. É também reconhecer as dinâmicas e ritmos populares, enfim do poder constituinte popular como parte integrante de todo o processo de resolução de um conflito fundiário urbano, conforme pontua David em seu texto:

En definitiva, se despolitizan los derechos humanos juridificándolos en procedimientos interpretados por técnicos y especialistas, eliminando, con ello, la dimensión combativa, liberadora y de lucha instituyente popular, propia de los movimientos sociales que ejercen el poder soberano de la lucha por los derechos frente a entornos de dominación, explotación y discriminación. Por ello, es falsa y mentirosa la idea de que existe un poder instituido, de derecho, constitucional y democrático desvinculado de amenazas, controles y hegemonías de poder. A costa de eliminar la dimensión constituyente popular y de la sociedad civil que afecta e influye sobre lo instituido, quien ejerce un sistemático control es el otro poder constituyente, el oligárquico, que se mantiene en su versión dominadora e imperial por medio de los intereses y las acciones hegemónicas y alienantes del capital patriarcal.⁵⁰

5º – Os despejos vistos na sua complexidade: os despejos não podem ser vistos como uma anomalia da vida ou como um infortúnio qualquer. Os despejos são pensados e decididos por administradores públicos e por ordens judiciais. Os despejos sempre foram vistos como um problema de falta de moradia, falta de regularização fundiária, falta de recursos para investimentos em infraestrutura, entre outros. Nunca se

⁵⁰ Artigo publicado neste livro: **Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos.**

teve a devida atenção para a complexidade dos despejos como fenômeno para além do jurídico, mas também social, político e econômico, já que o mercado é um dos seus maiores responsáveis. Um fenômeno que tem suas causas e tem seus efeitos, um fenômeno, enfim, que precisa ser problematizado.

Os despejos podem ser vistos de diversas formas, tais como desde o ponto de vista da utilização do espaço urbano, das regras de ocupação e utilização do solo, do direito à cidade, das regras de regularização fundiária, dos princípios da dignidade humana, da efetividade dos direitos fundamentais sociais e da proibição de retrocesso social, por exemplo. Ora, por trás de um despejo não há somente um bem jurídico notabilizado pelo direito à propriedade privada, existe também uma série de outros direitos de natureza social e coletiva que devem ser enfrentados para se apreciar o tema na sua complexidade. Ver os despejos de modo complexo significa concluir que existem também outros direitos passíveis de violação quando se realiza um despejo, como, por exemplo, o direito à moradia digna, o direito à educação, o direito ao trabalho, o direito à saúde, entre outros.

6º – Prevenção dos despejos e pós-violação dos direitos humanos: o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos se verifica quando está em curso um processo de despejo contra um indivíduo ou comunidade. Este é o único momento em que se visibilizam os conflitos fundiários urbanos quando chegam às notificações, os cadastramentos, os tratores, a polícia e aí já é tarde para se garantirem os direitos humanos. Nesses casos, os direitos humanos existem para garantir algum tipo de reparação ou indenização para o que foi removido.

Porém, não existe nenhum tipo de medida que garantam a prevenção de que essas violações aconteçam ou algum tipo de ação conjuntural da cidade para identificar esses casos e propor soluções como os processos de regularização fundiária, por exemplo, ou o reassentamento no caso de risco à vida ou à saúde dos moradores, como prevê a MP 2.220/2001 convertida em lei pela EC nº 32/2004. É o que comenta David⁵¹ no texto dessa publicação: *“Asimismo, tenemos la*

⁵¹ Idem anterior.

sensación de que la existencia de un derecho humano se manifiesta y aparece, en el instante en el que es violado o vulnerado, hecho que permita la apertura de los procedimientos desarrollados en los circuitos de la administración de justicia”.

Conclusão

Não há dúvidas de que a Teoria Crítica dos Direitos Humanos dá para muita reflexão e pode ajudar muito a entender o fenômeno dos conflitos fundiários urbanos. Essa publicação teve a riqueza de apresentar estratégias de luta contra os despejos em cidades brasileiras que vivem ameaçadas pela perda de território e sofrendo diariamente com a violação aos direitos humanos.

É certo que a discussão e o debate dos conflitos fundiários urbanos, suas estratégias de luta, a denúncia das práticas violatórias e a implicação dessas com os direitos humanos não param por aqui. Os horizontes de luta pela dignidade humana e de construção teórica comprometida se multiplicam à medida que se multiplicam os processos de violação aos direitos humanos e o constante anestesiamiento dessas lutas impulsionados pelo mercado e pelos poderes oligárquicos.

Por esse caminho é que vai esta publicação, com o sentido de renovar as ferramentas de lutas e de significação dos conflitos fundiários urbanos, a partir do momento em que, o que se pensava que era novo e garantidor de direitos até esse momento já foi apropriado, precificado e descontextualizado pelo mercado e por seus representantes.

O Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) Direitos Humanos tem o renovado compromisso de construir argumentos e de servir como mecanismo de fortalecimento e de empoderamento da luta contra os despejos no Brasil, agora com os direitos humanos críticos como grande aliado.

Esta publicação, chamada *Os Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil: Estratégias de Luta contra os Despejos e Empoderamentos a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos*, é realizada no âmbito do projeto denominado “Promoção e defesa do direito à cidade e à moradia no âmbito dos megaeventos esportivos e dos megaprojetos de desenvolvimento: Ações pela efetivação dos direitos garantidos pelo Estado brasileiro e a efetividade da política urbana e habitacional”, levado adiante pelo CDES Direitos Humanos, que tem como objetivo ampliar as estratégias de luta contra os despejos no Brasil. Para isso, o CDES Direitos Humanos realizou uma Oficina de Discussão de estratégias de lutas sociais e jurídicas contra os despejos na cidade de Porto Alegre/RS no dia 1º de novembro de 2013: “Oficina sobre conflitos fundiários: Discussão de estratégias de luta através da Teoria Crítica dos Direitos Humanos”, que contou com a presença dos seguintes lutadores e defensores de direitos humanos, aos quais desde já seguem nossos agradecimentos: Benedito Barbosa, Juliana Avanci, Alexandre Mendes, Maria Lúcia Pontes, Luana Pinto Xavier, Bruno Cardoso, Julio Alt, Claudete Simas, Jacques Alfonsim, David Sanchez Rubio, Pilar Cruz Zúñiga, Rafael Silva, Karla Moroso e Cristiano Müller.

Realização:



Centro de Direitos
Econômicos e Sociais



Faculdade de Direito
Departamento de Habitação e Urbanismo

Apoio:



FORDFOUNDATION