

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Adriana Marques Strohaecker

O (Des)Respeito aos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho
nos Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda:
considerações teóricas e estudo de caso da Vila Chocolate

Porto Alegre- RS

2011

Adriana Marques Strohaecker

O (Des)Respeito aos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho
nos Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda:
considerações teóricas e estudo de caso da Vila Chocolate

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Direito
Público e Filosofia do Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Camineiro
Baggio

Porto Alegre- RS

2011

Adriana Marques Strohaecker

O (Des)Respeito aos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho
nos Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda:
considerações teóricas e estudo de caso da Vila Chocolate

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Direito
Público e Filosofia do Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Conceito Final: _____

Aprovado em: 15 de dezembro de 2011.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio- UFRGS

Profa. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin- FMP e PUCRS

Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior- UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e ao restante da minha família, por tudo e mais um pouco.

Aos meus amigos e ao meu namorado, que compreenderam minhas ausências, ouviram meus desabaços e estiveram presentes nos imprescindíveis momentos de descontração.

À querida Marilaine, que sempre deixou tudo em ordem para que eu pudesse me concentrar.

Aos colegas do GAJUP, sem os quais este trabalho não seria possível.

À minha orientadora, Profa. Roberta Camineiro Baggio, pela leitura paciente de cada página deste longo estudo, pelos inteligentes conselhos e por toda a ajuda e dedicação.

Aos professores desta Faculdade que, ao incentivarem uma visão crítica e interdisciplinar do Direito, marcaram minha trajetória acadêmica e profissional.

Finalmente, mas não menos importante, aos moradores da Chocolatão, que aceitaram compartilhar suas histórias e trouxeram-me ensinamentos que eu jamais encontraria nos livros.

*[...] Onde haja terreno vago
onde ainda não se ergueu
um caixotão de cimento
esguio (mas se vai erguer)
surgem trapos e panelas,
surge fumaça de lenha
em jantar improvisado.
Urbaniza-se? Remove-se?
Extingue-se a pau e a fogo?
Que fazer com tanta gente
brotando do chão, formigas
de um formigueiro infinito?
Ensinar-lhes paciência,
conformidade, renúncia?
Cadastrá-los e fichá-los
para fins eleitorais?
Prometer-lhes a sonhada,
mirífica, rósea fortuna
distribuição (oh!) de renda?
Deixar tudo como está
para ver como é que fica? [...]
e a cada favela extinta
ou em bairro transformada
com direito a pagamento
de COMLURB, ISS, RENDA,
outra aparece, larvar,
rastejante, insinuante,
grimpante, desafiante [...]*

Carlos Drummond de Andrade
Favelas (1979)

RESUMO

O presente estudo propõe-se a analisar de que modo os direitos fundamentais à moradia e ao trabalho deveriam ser respeitados e garantidos nos casos de reassentamentos de famílias de baixa renda, e como efetivamente o são. Para tanto, estruturou-se o trabalho em duas grandes partes. Na primeira delas, de cunho eminentemente teórico, realizou-se uma breve análise histórica do processo de urbanização brasileiro, a fim de demonstrar que este sempre foi marcado pela reprodução das desigualdades sociais. Além disso, apresentaram-se as principais causas e consequências dos reassentamentos de populações pobres, procedeu-se ao exame da legislação de origem nacional e internacional referente aos direitos sociais à moradia e ao trabalho e teceram-se considerações acerca do conteúdo, eficácia e aplicabilidade desses direitos às hipóteses de realocação de pessoas de baixa renda. Na segunda parte do trabalho, consubstanciada em um estudo de caso do reassentamento da Vila Chocolateiro (Porto Alegre/RS), demonstrou-se que o projeto propagandeado pela Prefeitura Municipal como um modelo a ser seguido acabou por reproduzir a antiga prática de se afastar a população pobre das áreas centrais e valorizadas da cidade, com a consequente reafirmação da desigualdade socioespacial. A realização de entrevistas com os moradores reassentados revelou, ainda, a ocorrência de violações aos seus direitos fundamentais à moradia adequada e ao trabalho. Desse modo, concluiu-se que, em razão de uma série de preconceitos, posturas ideológicas e interesses políticos e econômicos acionados nos casos concretos, direitos que se encontram exaustivamente previstos e assegurados no plano teórico muitas vezes não são respeitados e efetivados na prática.

Palavras-chave: Reassentamentos. Famílias de Baixa Renda. Direito à Moradia. Direito ao Trabalho. Vila Chocolateiro.

ABSTRACT

The present study proposes to analyse how the fundamental rights to housing and work should be respected and guaranteed in cases of resettlements of low-income households, and how they effectively are. For this purpose, the work was structured into two main parts. In the first, essentially theoretical, a brief historical analysis of the Brazilian urbanization process was held, in order to demonstrate that this has always been marked by the reproduction of the social inequalities. In addition, the main causes and consequences of the poor population resettlements were presented, the national and international law related to the social rights to housing and work were examined and considerations regarding to the content, efficacy and applicability of these rights were made to the hypothesis of relocation of low-income people. In the second part, based in a case study of the resettlement of Vila Chocolateiro (Porto Alegre/RS), it was demonstrated that the program publicized by the Municipality, as a model to be followed, turned out to reproduce the old practice of displacing the poor population from the central and valued areas of the city, with the consequent restatement of the socio-spatial inequality. Interviews held with the resettled residents exposed, furthermore, the occurrence of violation of their fundamental rights to adequate housing and work. It was therefore concluded that, due to a series of prejudices, ideological stances and political and economic interests shown in the particular cases, rights that have been exhaustively foreseen and assured in theory several times are not in put into practice.

Keywords: Resettlements. Low-income households. Right to housing. Right to work. Vila Chocolateiro.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| PARTE I: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS | 11 |
| Capítulo 1: Os Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda | 11 |
| 1.1 Contextualizando o Problema | 11 |
| 1.2 Causas e Consequências dos Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda | 20 |
| Capítulo 2: Os Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho | 30 |
| 2.1 O Conteúdo dos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho | 30 |
| 2.1.1 Normas de Origem Nacional | 30 |
| 2.1.2 Normas de Origem Internacional | 37 |
| 2.2 A Eficácia dos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho | 43 |
| 2.2.1 A Eficácia das Normas Constitucionais | 43 |
| 2.2.2 A Eficácia das Normas Constitucionais sobre Direitos Fundamentais | 47 |
| 2.2.3 A Eficácia dos Tratados e Outros Instrumentos Internacionais | 50 |
| 2.2.4 Breve Sistematização: a aplicação dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho aos projetos de reassentamento de famílias de baixa renda | 52 |
| PARTE II: ESTUDO DE CASO DO REASSENTAMENTO DA VILA CHOCOLATÃO | 55 |
| Capítulo 03: A Vila Chocolate | 55 |
| 3.1 Histórico e Características Socioeconômicas | 55 |
| 3.2 Situação Jurídica | 62 |
| Capítulo 04: O Reassentamento da Vila Chocolate | 70 |
| 4.1 Antecedentes do Reassentamento | 70 |
| 4.1.1 O Processo Judicial | 70 |
| 4.1.2 O Projeto de Reassentamento | 75 |
| 4.2 O Reassentamento | 81 |
| 4.2.1 A Realização do Reassentamento | 81 |
| 4.2.2 Avaliação dos Efeitos do Reassentamento | 86 |
| CONCLUSÃO | 99 |
| REFERÊNCIAS | 102 |
| ANEXOS | 109 |

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, os assentamentos irregulares constituídos por famílias de baixa renda foram ignorados ou mesmo combatidos pelo Estado. Neste último caso, o poder público adotava medidas que visavam a afastar a população pobre das áreas centrais e valorizadas das cidades, condenando-a a viver na periferia e violando os seus direitos mais fundamentais.

Quando ficou claro, no entanto, que o fenômeno da ilegalidade na ocupação do espaço urbano era quase mais a regra do que a exceção, ocorreram marcantes transformações políticas e legislativas em nosso país, e passou-se a incentivar a regularização fundiária dos assentamentos precários, como forma de se promover a inclusão social de seus habitantes. Trata-se, sem dúvida alguma, da medida que se mostra mais compatível com o ordenamento jurídico brasileiro e com as recomendações provenientes do plano internacional.

Apesar disso, o que se observa, na prática, é a realização cada vez mais frequente dos denominados reassentamentos, que, neste trabalho, são compreendidos como a remoção definitiva de uma determinada população para um local diverso daquele onde ela originalmente residia, por motivos como a edificação de obras públicas, a implementação de projetos turísticos e de revitalização urbana, a realização de megaeventos, a eclosão de conflitos de posse de terra e a existência de assentamentos erigidos sobre áreas de risco.

Na maioria das vezes, essa espécie de intervenção estatal atinge pessoas pobres, e não raro é mal planejada, colocando em risco o exercício de seus direitos fundamentais e acarretando-lhes um verdadeiro retrocesso social.

Dada a relevância e a atualidade do tema, o presente estudo visa a analisar de que modo os direitos sociais à moradia e ao trabalho deveriam ser respeitados e garantidos nos casos de reassentamentos de famílias de baixa renda, e como efetivamente o são.

A escolha desses direitos como objeto de estudo deveu-se ao fato de o primeiro constituir um tema central nas realocações de comunidades, e de o segundo ser imprescindível para permitir a subsistência e a efetiva inclusão social das pessoas reassentadas.

A nosso ver, a satisfatória abordagem do assunto depende de uma combinação entre a teoria e a prática. Por esse motivo, o trabalho estruturou-se em

duas grandes partes: uma de cunho eminentemente teórico e outra voltada ao estudo de caso do reassentamento da Vila Chocolate, sendo ambas constituídas de dois capítulos.

A metodologia empregada, por sua vez, consistiu na realização de pesquisas doutrinária, legislativa, documental e de campo.

Quanto à primeira, teve-se especial preocupação com a seleção e leitura de materiais atinentes a diversos campos do conhecimento, como Direito, Arquitetura, Antropologia, Sociologia e Geografia Urbana, a fim de garantir a interdisciplinaridade do estudo e, conseqüentemente, uma visão mais ampla e profunda da realidade.

A segunda correspondeu ao exame das normas de origem nacional e internacional voltadas ao reconhecimento, definição e proteção dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, dentre as quais se destacam a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/2001 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Já a pesquisa documental envolveu a análise de textos, laudos, projetos, ações judiciais e documentos oficiais relacionados com o reassentamento da Vila Chocolate e elaborados por entidades como a Prefeitura de Porto Alegre, o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o Ministério Público Federal, a Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB) e o Grupo de Assessoria Justiça Popular (GAJUP).

A pesquisa de campo, por sua vez, consubstanciou-se no acompanhamento da situação vivida pela comunidade e na efetuação de registros fotográficos antes, durante e após a remoção desta. Além disso, realizaram-se dez entrevistas semiestruturadas e de abordagem qualitativa com moradores do Loteamento Residencial Nova Chocolate, a fim de acompanhar a sua adaptação às novas condições de trabalho e moradia e de detectar a ocorrência de eventuais violações a esses direitos.

Uma vez apresentada e explicada a metodologia empregada, cumpre descrever o conteúdo dos quatro capítulos que compõem o presente estudo.

No primeiro deles, realiza-se uma breve análise histórica do processo de urbanização brasileiro, a fim de contextualizar a ocorrência dos reassentamentos de famílias de baixa renda e de relacioná-los com questões como a desigualdade social, a especulação imobiliária e a segregação socioespacial.

Em seguida, apresentam-se as principais causas e consequências desse fenômeno, salientando-se que, embora ele possa promover uma melhoria nas condições de vida da população afetada, não é isso o que costuma ocorrer na prática.

No segundo capítulo, procede-se à pesquisa doutrinária e ao exame da legislação de origem nacional e internacional referente aos direitos sociais à moradia e ao trabalho, obtendo-se conclusões acerca do conteúdo, eficácia e aplicabilidade desses direitos às hipóteses de realocação de pessoas pobres.

A segunda parte do trabalho, que corresponde ao estudo de caso, inicia-se com a apresentação do histórico e das principais características socioeconômicas da Vila Chocolatão. Desse modo, ressaltam-se as peculiaridades da comunidade, especialmente no que tange às condições de habitabilidade e aos meios de subsistência de seus moradores.

Além disso, busca-se definir a situação jurídica da Vila, à luz das normas anteriormente analisadas, bem como da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e da legislação específica da cidade de Porto Alegre.

No quarto e último capítulo, discorre-se sobre o processo judicial que desencadeou a transferência da comunidade e apresenta-se o projeto de reassentamento elaborado pelo DEMHAB, que foi propagandeado por esta autarquia municipal e pela Prefeitura de Porto Alegre como um modelo a ser seguido nos futuros casos de realocação de pessoas de baixa renda.

Por fim, descreve-se quando e de que modo se deu a remoção da Vila Chocolatão e, a partir dos resultados das entrevistas realizadas e de todas as considerações teóricas anteriormente levantadas, avalia-se se e em que medida os direitos fundamentais à moradia e ao trabalho da população afetada foram respeitados e garantidos no processo de reassentamento da comunidade.

Desse modo, torna-se possível concluir se o projeto apresentado pelo poder público como um exemplo a ser seguido realmente cumpriu esse papel e contribuiu para a inclusão social dos moradores da Vila Chocolatão, ou se, ao contrário, conteve falhas que devem ser fortemente evitadas nos futuros reassentamentos de famílias de baixa renda.

PARTE I: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Capítulo 1: Os Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda

1.1 Contextualizando o Problema

Para bem analisar a questão dos reassentamentos de famílias de baixa renda, é imprescindível considerar o contexto social em que estes ocorrem, sob pena de chegar-se a conclusões superficiais e incompatíveis com a realidade.

No Brasil, essa realidade diz respeito a um processo de urbanização historicamente marcado pela reafirmação da desigualdade social, pelo déficit habitacional, por uma dicotomia entre legalidade e ilegalidade na ocupação do solo urbano, pela ausência de políticas habitacionais efetivas, pela especulação imobiliária e, finalmente, pela segregação socioespacial, que não deixa de ser um resultado da combinação dos demais fatores.

Diversos autores apontam a Lei de Terras de 1850 como o marco instituidor do conflito fundiário em nosso país¹, na medida em que ela extirpou do ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de aquisição das terras devolutas mediante o seu simples uso e ocupação. A partir de então, a posse só seria considerada legítima quando exercida sobre imóveis devidamente comprados e registrados. Estabeleceu-se, assim, um regime de privatização das terras, que supervalorizou a propriedade e reduziu o solo à condição de mercadoria², disponível apenas para aqueles que pudessem pagar por ela.

A abolição da escravidão, em 1888, acrescentou novas dificuldades a esse quadro, pois muitos escravos, agora livres e miseráveis, abandonaram o campo decadente e dirigiram-se para as cidades, em busca de melhores condições de vida.

¹Nesse sentido: MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 23; ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997, p. 23; SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 349 e LACERDA, Lúcia Leitão Norma. A função urbanística da usucapião. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 58-59.

² ROLNIK, Raquel, op. cit., p. 23.

É nessa época que ganha força o problema habitacional e que tem início um processo de urbanização segregador e excludente.³

Com efeito, a tendência de remover a população pobre das áreas centrais, em nome da higienização e embelezamento desses espaços, já pode ser percebida desde as primeiras legislações urbanísticas, como os Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e do Rio de Janeiro (1889).⁴

A distribuição dos equipamentos urbanos também seguia essa lógica segregadora, já que os investimentos públicos restringiam-se às áreas “oficiais” da cidade, valorizando-as economicamente e tornando-as ainda mais inacessíveis para a população de baixa renda.⁵ Esses problemas apenas se agravaram com a aceleração do processo de urbanização no Brasil.

A partir da década de 1930, verificou-se a migração de uma grande massa de trabalhadores rurais para o meio urbano, em razão do início da industrialização do país. Como as cidades não contavam com a infraestrutura necessária para absorver esse enorme contingente de pessoas, aprofundaram-se os problemas sociais, instalou-se a crise habitacional e multiplicaram-se as favelas, os cortiços e os loteamentos clandestinos e irregulares, como únicas alternativas de moradia para aqueles que não possuíam condições econômicas de adquirir ou alugar imóveis no mercado formal.⁶

Nos anos 1950, iniciou-se no Brasil uma nova fase de industrialização, pautada pela produção de bens duráveis e pela importação de tecnologias. Os salários de grande parte dos trabalhadores, no entanto, continuaram baixos, sendo insuficientes para garantir-lhes uma moradia digna. Por outro lado, a maioria dos investimentos públicos destinava-se às obras viárias, e não a políticas sociais. Assim, embora o país tenha crescido economicamente nesse período de industrialização, as desigualdades sociais não se atenuaram.⁷

³ MARICATO, Ermínia, *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 22.

⁴ SOUZA, Angela Gordilho. Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador- BA. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 412.

⁵ MARICATO, Ermínia. *Habituação e cidade*. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997, p. 30.

⁶ DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente - problemas e perspectivas. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 471.

⁷ MARICATO, Ermínia, op. cit., p. 37.

Mesmo diante dessa difícil realidade, seguiu-se a promulgação de leis e a instituição de padrões urbanísticos que reduziam à ilegalidade as alternativas de moradia adotadas pela população pobre. Além disso, os investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos continuavam concentrando-se nas áreas centrais, em detrimento das periferias.

Através da instituição de leis elitistas e excludentes e da realização de investimentos públicos em áreas selecionadas, o Estado, portanto, contribuiu para a consolidação das desigualdades sociais, que se inscreveram no próprio território das cidades.

Estabeleceu-se, assim, uma clara oposição entre a “cidade legal-formal” e “a cidade ilegal-informal”, que é muito bem definida por Nelson Saule Junior:

Existem dois sistemas de uso e apropriação do solo convivendo num mesmo território. O primeiro atende a padrões mínimos urbanísticos e ambientais e é destinado à população de renda média e alta, que vive na cidade legal-formal, com acesso aos serviços e à infraestrutura urbana. Essa camada da população é proprietária das áreas urbanas onde vivem. [sic] [...]

O segundo não atende aos padrões urbanísticos e ambientais estabelecidos pelas legislações urbanísticas e são constituídos [sic] de forma informal e irregular. São os assentamentos precários, como as favelas, vilas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais populares, onde vive a população de baixa renda [...]. Essa população não tem a propriedade e sim a posse dessas áreas, sendo que muitas dessas áreas são públicas. A alternativa de moradia dessa população tem sido a permanente formação de assentamentos precários, que apresentam padrões baixos de qualidade de vida. Esses habitantes enfrentam a exclusão do processo de distribuição de renda e riqueza da cidade e vivem em precárias condições de vida, sofrendo, portanto, desigualdade e injustiça.⁸

Nem mesmo a forte intervenção estatal na área da moradia, através da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, foi suficiente para diminuir esse quadro de ilegalidade na ocupação do espaço urbano e para garantir a democratização do acesso à terra. Na realidade, os efeitos foram exatamente os opostos.

Segundo Ermínia Maricato, com a implantação dessa política habitacional, a ideologia da casa própria tornou-se absoluta, as classes médias e altas foram

⁸ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 339-340.

priorizadas no acesso ao financiamento imobiliário, o mercado de terras ampliou-se e a segregação espacial e a exclusão social aprofundaram-se.⁹

Além disso, “as decisões sobre o financiamento dos empreendimentos públicos (conjuntos habitacionais, obras de saneamento e de infra-estrutura urbana) atenderam aos interesses dos empresários da indústria de construção”.¹⁰ Ou seja: os investimentos públicos favoreciam o mercado imobiliário, na medida em que, ao incidirem sobre determinadas áreas, promoviam a sua valorização e contribuía para a elevação do preço dos imóveis ali edificadas.¹¹

Esse cenário estimulava, ainda, o problemático fenômeno da especulação imobiliária, que é descrito por Raquel Rolnik como a retenção intencional de determinados terrenos, por parte de seus proprietários, “na expectativa de valorizações futuras, que se dão através da captura do investimento em infra-estrutura, equipamentos ou grandes obras na região ou nas vizinhanças [...]”.¹² Através desse mecanismo, como afirma Arlete Moysés Rodrigues, “os proprietários que deixam a terra vazia, ociosa, sem nenhum uso, apropriam-se de uma renda produzida socialmente”.¹³

Também se referindo à política habitacional da época, Lúcia Lacerda afirma que, ao criar as condições para a produção e a comercialização de imóveis, o Estado gerou uma enorme demanda por terras urbanas aptas a servirem de suporte às operações imobiliárias. Assim, foi ele o grande responsável pela elevação do preço do solo e, por consequência, do custo das moradias, que se tornaram ainda mais inacessíveis para a população de baixa renda.¹⁴

Betânia Alfonsin, por sua vez, sintetiza os efeitos da referida política habitacional da seguinte forma:

⁹ MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997, p. 49.

¹⁰ Idem.

¹¹ Sobre o tema, ensina Raquel Rolnik: “A definição de investimento público em infra-estrutura (água/luz/ asfalto/ telefone/ esgoto/ guias e sarjetas) e equipamentos (escolas/hospitais/creches/parques/play-grounds) também é decisiva na lógica do mercado imobiliário, na medida em que estes investimentos produzem localizações valorizadas.” In: ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 63-64.

¹² Ibidem, p. 64.

¹³ RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto; EDUSP, 1988, p. 22.

¹⁴ LACERDA, Lúcia Leitão Norma. A função urbanística da usucapião. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 62-63.

A política habitacional da época, na prática, acabou se resumindo à produção de moradias para a população tanto de classe média, em um desvio original do Banco, quanto de baixa renda; neste último caso, construam-se habitações de qualidade questionável, localizadas na periferia das cidades [...] Hoje, sabemos que esta concepção de trabalho na área da habitação além de não ter resolvido os graves problemas das cidades e, principalmente, da população de baixa renda, em muitos casos agravou-os, pelos efeitos perversos da segregação espacial.¹⁵

A ausência de políticas habitacionais efetivas, aliada à especulação imobiliária e ao aumento do preço das moradias, conduziu, pois, ao recrudescimento do quadro de ilegalidade na ocupação do solo urbano.

Entre as décadas de 1980 e 1990, a situação fundiária no Brasil agravou-se significativamente, em razão do declínio econômico, do aumento dos índices de desemprego, da diminuição do poder aquisitivo dos trabalhadores, da maior concentração da população no meio urbano, do retrocesso na produção formal da habitação e do aprofundamento das desigualdades sociais. Consequentemente, ocorreu uma notável intensificação do processo de favelização e de ocupação de cortiços nas áreas centrais.¹⁶

Segundo dados do IBGE (1991), enquanto a população brasileira cresceu 1,9% ao ano entre 1980 e 1991, a população favelada cresceu 7,65%.¹⁷ Até mesmo as cidades de médio porte, que antes não lidavam com esse problema de forma significativa, viram as favelas multiplicarem-se.¹⁸

De acordo com Ermínia Maricato, é nesse período que

[...] pela primeira vez em sua história, o Brasil tem multidões, que assumem números inéditos, concentradas em vastas regiões-morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies- marcadas pela pobreza homogênea.^{19 20}

¹⁵ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997, p. 21.

¹⁶ SOUZA, Angela Gordilho. Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador- BA. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 413-414.

¹⁷ IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

¹⁸ OSÓRIO, Leticia Marques. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul: aplicação da Lei n. 6.766/79, modificada pela Lei n. 9.785/99, e provimento more legal da corregedoria-geral de justiça do Rio Grande do Sul. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 96.

¹⁹ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 22.

²⁰ É importante referir, no entanto, que o fenômeno da favelização não constitui uma exclusividade brasileira. Trata-se, na verdade, de um problema difundido por todo o mundo, em maior ou menor

Essas ocupações estabeleciam-se, e estabelecem-se até hoje, especialmente em locais desprezados pelo mercado imobiliário, como áreas de propriedade pública ou privada e de proteção ambiental, já que, nas regiões valorizadas da cidade, mais cedo ou mais tarde “o poder de polícia municipal é exercido e as normas se aplicam.”²¹

Além disso, as moradias da população de baixa renda tendem a ser construídas de forma precária, com materiais improvisados e em locais instáveis e perigosos, o que faz com que seus ocupantes estejam constantemente sujeitos a riscos como desmoronamentos e incêndios.

Em síntese: em um país onde o mercado imobiliário privado sempre foi extremamente restrito, não contemplando, em alguns municípios, nem 30% da população²², às pessoas de baixa renda não restou outra opção senão viver na ilegalidade, de modo absolutamente precário, sem acesso a serviços públicos básicos e, muitas vezes, correndo risco de vida.

Entre as décadas de 1980 e 1990, essa situação tornou-se tão difundida e intensa, que já não podia mais ser ignorada. Naquele momento, ficou claro que a ilegalidade na ocupação do espaço urbano era quase mais a regra do que a exceção, e que os assentamentos irregulares deveriam ser encarados sob uma nova perspectiva jurídica e política.

Em relação ao tema, são relevantes os ensinamentos de Lúcia Lacerda:

Nos finais da década de 80, a magnitude do problema fundiário nas cidades brasileiras evidenciava claramente que a alternativa econômico-financeira da terra como mercadoria, sem romper os bloqueios de natureza jurídico-fundiária, agravava substancialmente a situação de acesso à moradia para os segmentos de mais baixa renda, maioria absoluta na realidade brasileira. Ficava claro que o direito de propriedade deveria subordinar-se ao direito de moradia, ou melhor, que a propriedade fundiária urbana deveria exercer a sua função social, em que a habitação não seria uma simples aquisição de um bem, mas, sim, um direito. [...] o princípio da função social da

intensidade. Em seu interessante livro “*Planeta Favela*”, Mike Davis apresenta dados impressionantes sobre essa realidade: enquanto os favelados correspondem a cerca de 6% da população urbana nos países desenvolvidos, eles chegam a constituir 78,2% dos habitantes urbanos dos países mais pobres. O autor cita, ainda, dados da ONU, segundo os quais havia pelo menos 921 milhões de favelados no mundo em 2001, e mais de 01 bilhão em 2005. In: DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 34.

²¹ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 83.

²² *Ibidem*, p. 119 e 132.

*propriedade veio resgatar a idéia de que a ocupação é também uma forma legítima, e portanto legal, de acesso ao lote urbano.*²³

O contexto social da época, referente ao processo de redemocratização do país, ao fortalecimento dos movimentos populares e ao advento de uma Constituição comprometida com os direitos sociais e com a afirmação da função social da propriedade²⁴, permitiu o surgimento de programas voltados à regularização fundiária de assentamentos humanos que até então eram tidos como ilegais.²⁵

Este tipo de medida foi definido de forma clara, completa e precisa por Betânia Alfonsin, nos seguintes termos:

*Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. [...] De fato, acreditamos que a regularização fundiária é uma intervenção que abrange um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social. Se alguma destas dimensões é esquecida ou negligenciada, não se atingem plenamente os objetivos do processo. [...] Para precisar ainda mais o conceito de regularização, parece necessário advertir que regularização fundiária ocorre quando se preserva a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência.*²⁶

Assim, as favelas e outros assentamentos precários, que antes eram ignorados ou mesmo combatidos pelo Estado, passaram a ser reconhecidos como formas consolidadas de ocupação do espaço urbano, garantindo-se a seus

²³ LACERDA, Lúcia Leitão Norma. A função urbanística da usucapião. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 62 e 74.

²⁴ A Constituição Federal de 1988 prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social (art. 3º, III), reconhece expressamente o direito social à moradia (art. 6º), consagra os princípios da função social da propriedade (art. 170, III) e da cidade (art. 182), estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX), institui a usucapião especial urbana (art. 183) e prevê instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação (art. 182, §4º, I, II e III).

²⁵ TURRA, Bárbara Miranda. A concessão de direito real de uso como alternativa para a regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 34.

²⁶ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997, p. 24 e 25.

moradores a segurança da posse e, conseqüentemente, o direito de ali permanecerem residindo.²⁷

As políticas de intervenção baseadas na simples remoção ou erradicação dos assentamentos irregulares, que reafirmavam a segregação socioespacial e acarretavam a violação de direitos fundamentais das pessoas atingidas, foram dando lugar, pouco a pouco, a medidas de legalização e urbanização desses territórios, de modo a dotar-lhes de infraestrutura e equipamentos urbanos e de assegurar a seus ocupantes melhores condições de vida e de habitabilidade²⁸.

Essa mudança de perspectiva também se refletiu, ainda que tardiamente²⁹, no ordenamento jurídico brasileiro, mediante a promulgação de dispositivos como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Medida Provisória nº 2.220/2001 e a Lei nº 11.977/2009, que, em plena harmonia com a Constituição Federal, incentivam a regularização fundiária dos assentamentos precários e prevêm uma série de instrumentos jurídicos para a sua implementação, tanto em terrenos de propriedade privada quanto em áreas de titularidade pública³⁰.

Não há dúvidas, hoje, de que a regularização fundiária, entendida em seu conceito mais amplo, é, em regra, a forma de intervenção sobre os assentamentos precários que mais se coaduna com a Constituição Federal de 1988, com a legislação infraconstitucional e com os tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é país signatário.³¹

Trata-se, também, da medida mais recomendada pela doutrina especializada. De fato, segundo Laura Bueno, a realização de investimentos em assentamentos ilegais é uma “[...] forma de melhorar as condições de vida de seus

²⁷ TURRA, Bárbara Miranda. A concessão de direito real de uso como alternativa para a regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 34.

²⁸ BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2000, p. 162. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projetofavela.pdf> Acesso em: 26/09/2011.

²⁹ O Estatuto da Cidade, fruto de uma ampla mobilização popular, tramitou por mais de dez anos no Congresso Nacional, até que, no dia 10 de julho de 2001, foi finalmente aprovado.

³⁰ São exemplos desses instrumentos: usucapião especial urbana (utilizável apenas sobre terrenos privados); concessão de uso especial para fins de moradia (utilizável apenas sobre terrenos públicos) e concessão de direito real de uso e zonas especiais de interesse social (utilizáveis sobre terrenos privados ou públicos).

³¹ Isso ficará claro ao longo do segundo capítulo deste trabalho, dedicado à definição do conteúdo e da eficácia dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho.

*moradores e romper o processo de exclusão social e segregação espacial que tem acompanhado a urbanização brasileira”.*³²

No mesmo sentido, Nelson Saule Junior afirma que

*[...] a urbanização e regularização dos assentamentos precários devem ser definidas como uma prioridade nacional no campo da política urbana, transformando-se em ações obrigatórias para os governos nas três esferas federativas e tendo como fundamento o direito à moradia.*³³

É esta também a opinião de Betânia Alfonsin, para quem:

*[...] somente uma política habitacional que conte com a regularização fundiária poderá amenizar, minimamente, o impacto vivido pelas populações moradoras das áreas não reconhecidas pela cidade formal e restabelecer a cidadania que lhes é negada pela perversa lógica de acumulação de terra e riqueza nas cidades brasileiras.*³⁴

Não obstante esse aparente consenso teórico, o certo é que, na prática, ocorrem reassentamentos de pessoas de baixa renda em casos em que seria possível promover a regularização fundiária dos locais por elas ocupados.

Tanto nessas hipóteses como naquelas em que a realização dos reassentamentos realmente se mostra necessária³⁵, são frequentes a violação de direitos fundamentais da população atingida e a reafirmação da segregação espacial, já que as novas moradias tendem a ser construídas em áreas periféricas e desvalorizadas da cidade.

Afora o elevado ônus social decorrente desse tipo de intervenção, há um injustificável ônus econômico, uma vez que o custo da urbanização dos assentamentos precários é consideravelmente inferior ao da construção de novas unidades habitacionais em outros locais.³⁶

³² BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de Urbanização*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2000, p. 5. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projetofavela.pdf> Acesso em: 26/09/2011.

³³ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 341.

³⁴ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997, p. 23.

³⁵ Como ocorre, por exemplo, nos casos das moradias construídas em áreas de risco.

³⁶ Nesse sentido: YAMAZAKI, Dirceu Rioji, et al. Programa de saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga em São Paulo. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996, p. 119; BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de*

De qualquer modo, os reassentamentos de famílias de baixa renda seguem ocorrendo, mesmo quando não se apresentam como a única opção disponível, já que, como adverte Ermínia Maricato, “*Mais do que qualquer formulação legal, o poder econômico e político influi sobre quando e como a lei se aplica*”, e “*A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.*”³⁷

1.2 Causas e Consequências dos Reassentamentos de Famílias de Baixa Renda

Como visto, os reassentamentos de famílias de baixa renda têm lugar em um contexto social mais amplo, qual seja, o de um meio urbano que é, a um só tempo, produto e reproduzidor das desigualdades socioeconômicas existentes em nosso país.

Além dos fatores que conduzem indiretamente à ocorrência dessas intervenções³⁸, podem-se apontar algumas de suas causas diretas, como a edificação de obras públicas, a realização de grandes eventos, a implementação de projetos turísticos e de revitalização de áreas urbanas, a eclosão de conflitos de posse de terra e a existência de assentamentos precários erigidos sobre áreas de risco.

No caso da construção de **obras públicas**, as famílias atingidas frequentemente possuem baixa renda, e são encaradas pelo poder público como um “*obstáculo à liberação da área a ser esvaziada [...]*.”³⁹

Referindo-se à cidade de São Paulo, Laura Bueno afirma que, durante a década de 1980, o poder público municipal “*Removia seletivamente as favelas que eram obstáculo à execução de obras públicas consideradas prioritárias, utilizando-se*

Urbanização. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2000, p. 63. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projetofavela.pdf> Acesso em: 26/09/2011.

³⁷ MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília. MARICATO, Ermínia. VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 51 e 150.

³⁸ Como, por exemplo, a desigualdade social, o déficit habitacional, a dicotomia entre legalidade e ilegalidade na ocupação do solo urbano, a ausência de políticas habitacionais efetivas, a especulação imobiliária e a tendência à segregação socioespacial.

³⁹ BUENO, Laura Machado de Mello, op. cit, p. 52.

[...] de outros terrenos municipais para onde eram removidos os favelados.”⁴⁰ Isso se repetiu, por exemplo, na gestão Maluf (1993-1996), quando cerca de cinquenta mil pessoas foram expulsas de suas residências para a abertura da Avenida Jornalista Roberto Marinho.⁴¹

Dentre as obras públicas que levam à realização de reassentamentos, destacam-se a construção de estradas, a ampliação de aeroportos e a efetuação de melhoria nos sistemas de infraestrutura.⁴²

Em todas as hipóteses, ou as pessoas são reassentadas em outros locais, geralmente distantes daquele onde originalmente fixaram residência, ou recebem propostas monetárias, como a oferta de passagens para mudança de cidade e o conhecido “cheque-despejo”, que se mostra totalmente insuficiente para o acesso a uma moradia digna.^{43 44}

No entanto, o tipo de obra pública que provavelmente causa o maior impacto econômico e social é a construção de barragens para a geração de energia elétrica, na medida em que exige o deslocamento de comunidades inteiras, tanto urbanas quanto rurais, e acarreta consideráveis danos ambientais.

Os dados existentes a esse respeito são impressionantes: estima-se que os oito maiores reservatórios construídos no Brasil implicaram a realocação de mais de 300 mil pessoas. A população atingida por esses empreendimentos é constituída majoritariamente por trabalhadores rurais, cuja subsistência depende da proximidade dos rios.⁴⁵

⁴⁰ BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de Urbanização*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2000, p. 92. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projetofavela.pdf> Acesso em: 26/09/2011.

⁴¹ FIX, Mariana. *Entrevista para a Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/10/28/prefeitura-defende-remocoes-forçadas-e-urbanista-explica-ciclo-do-despejo-na-cidade/>>. Acesso em: 01/10/2011.

⁴² Como afirma Laura Bueno: “Quando a favela se apresenta como um obstáculo à execução de obras para a melhoria dos sistemas de infra-estrutura, é comum as concessionárias pressionarem outras estruturas de governo a apresentarem uma solução para o problema, seja ela a remoção ou a urbanização.” In: BUENO, Laura Machado de Mello, op. cit., p. 36.

⁴³ ROLNIK, Raquel. *Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes*. In: Revista eletrônica E-metrópolis. Número 05. Ano 02. Junho de 2011. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/>>. Acesso em: 22/06/2011; FIX, Mariana, op. cit.

⁴⁴ O conceito de moradia digna será abordado no segundo capítulo deste trabalho.

⁴⁵ REBOUÇAS, Lidia Marcelino. *O planejado e o vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000, p. 19-20.

A antropóloga Lidia Marcelino Rebouças escreveu um interessante livro sobre o tema, onde narra os efeitos perversos do reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema (SP).⁴⁶

Ao longo de sua explanação, a autora demonstra que o projeto de reassentamento elaborado pela Companhia Energética de São Paulo (CESP) desconsiderou a organização espacial e social das comunidades afetadas, o que tornou o processo de deslocamento extremamente traumático.

De fato, as famílias ribeirinhas viram-se afastadas do contato com a água, isoladas das cidades e obrigadas a restabelecer as atividades produtivas em um novo ambiente natural, o que provocou a transformação total do seu modo de vida tradicional.⁴⁷

Além disso, instituiu-se a separação física entre os locais de trabalho e de moradia, impondo-se aos lavradores a necessidade de realizar longas caminhadas diárias para se deslocarem entre esses espaços.⁴⁸

A população reassentada perdeu, ainda, o contato com parentes e antigos vizinhos, já que a distribuição dos lotes se deu por meio de sorteio, e não de acordo com as redes de afinidade e parentesco anteriormente estabelecidas.⁴⁹

O resultado da intervenção foi a completa insatisfação das famílias ribeirinhas, que se sentiram isoladas e deslocadas no novo local de moradia, estranharam a forma de construção das casas e de organização do espaço e enfrentaram sérias dificuldades para plantar e pescar nesse novo ambiente, completamente diferente daquele em que sempre haviam vivido.⁵⁰

Além dos exemplos analisados, a **realização de megaeventos** também se configura como uma causa frequente dos reassentamentos de famílias de baixa renda.

Como explica Carlos Vainer, a disputa pela chance de sediar esse tipo de acontecimento está ligada à adoção de um novo modelo de planejamento urbano, denominado de “planejamento estratégico”.⁵¹

⁴⁶ REBOUÇAS, Lidia Marcelino. *O planejado e o vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000, p. 19-20.

⁴⁷ Ibidem, p. 28.

⁴⁸ Ibidem, p. 100.

⁴⁹ Ibidem, p.151.

⁵⁰ Ibidem, p. 41, 76 e 136.

⁵¹ VAINER, Carlos. *Entrevista para a revista Caros Amigos*. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/noticias/1344-entrevista-carlos-vainer>> Acesso em: 01/10/2011.

De acordo com esta concepção, as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas privadas, razão por que devem competir por investimentos, negócios e oportunidades, dentre as quais se inclui a realização de grandes eventos internacionais.⁵²

Segundo o referido autor,

[...] este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania.⁵³

Em nome do aproveitamento de oportunidades e de um suposto progresso, estabelece-se um verdadeiro regime de exceção, em que as leis são flexibilizadas, os planos diretores são ignorados⁵⁴ e intervenções que em outras condições seriam objeto de considerável resistência são facilmente toleradas.⁵⁵

Além disso, em um cenário de intensa competitividade, as cidades esforçam-se para esconder a miséria e tudo aquilo que possa prejudicar a sua imagem e afastar os investimentos. Por esse motivo, é comum que, com a proximidade de grandes eventos, a população pobre seja invisibilizada ou removida das áreas centrais das cidades.

Mike Davis, em seu livro “Planeta Favela”, aponta exemplos ilustrativos a esse respeito:

No Terceiro Mundo urbano, os pobres temem os eventos internacionais de alto nível- conferências, visitas de dignitários, eventos esportivos, concursos de beleza e festivais internacionais-, que levam as autoridades a iniciar cruzadas de limpeza da cidade: os favelados sabem que são a “sujeira” ou a “praga” que seus governos preferem que o mundo não veja. Durante a comemoração da Independência nigeriana em 1960, por exemplo, um dos primeiros atos do novo governo foi murar a estrada até o aeroporto para que a

⁵² VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia. MARICATO, Ermínia. VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 76.

⁵³ Ibidem, p. 78.

⁵⁴ VAINER, Carlos. *Entrevista para a revista Caros Amigos*. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/noticias/1344-entrevista-carlos-vainer>> Acesso em: 01/10/2011.

⁵⁵ ROLNIK, Raquel. *Entrevista para a revista Caros Amigos*. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/noticias/1342-entrevista-raquel-rolnik>> Acesso em: 03/10/2011.

princesa Alexandra, representante da rainha Elizabeth, não visse as favelas de Lagos. [...]

Os manilhos têm horror especial a tais “campanhas de embelezamento”. Durante o domínio de Imelda Marcos no governo da cidade, os favelados foram sucessivamente expulsos da rota dos desfiles do Concurso de Miss Universo, em 1974, da visita do presidente Gerald Ford, em 1975, e da reunião do FMI- Banco Mundial, em 1976. No total, 160 mil invasores foram removidos para fora do campo de visão da mídia [...].⁵⁶

Raquel Rolnik, na condição de Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, escreveu um informe inteiramente dedicado à questão dos megaeventos e de suas repercussões sociais.

De acordo com a autora, os benefícios econômicos decorrentes desse tipo de acontecimento não são distribuídos de forma equânime entre a população local. Na realidade, as desigualdades apenas se aprofundam, já que as obras e os projetos de revitalização e embelezamento urbano geralmente são implementados em áreas ocupadas por grupos pobres e vulneráveis, ocasionando a sua remoção.⁵⁷

Desse modo,

Comunidades enteras se ven obligadas a reasentarse, generalmente en las afueras de la ciudad o en zonas rurales, donde no encuentran medios de sustento y las oportunidades de empleo y de acceso a los mercados informales son exiguas, y donde ya no existen sus vínculos con la comunidad.⁵⁸

Em muitos casos, as pessoas afetadas não têm sequer a chance de conhecer, quanto mais de discutir, o projeto de reassentamento elaborado pelo poder público.⁵⁹ Assim, só descobrem qual será o seu destino nas vésperas da mudança, ou mesmo no momento desta.

A situação denunciada por Raquel Rolnik no plano internacional é exatamente a mesma que vem ocorrendo em nosso país, em decorrência da realização de obras para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016.

⁵⁶ DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 111.

⁵⁷ ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, p. 6. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/16/PDF/G0917616.pdf?OpenElement>> Acesso em: 30/09/2011.

⁵⁸ Ibidem, p. 10.

⁵⁹ ROLNIK, Raquel. *Entrevista para a Revista Eletrônica Página 22*. Disponível em: <<http://pagina22.com.br/index.php/2011/08/o-espetaculo-do-mito/>> Acesso em: 01/10/2011.

No Rio de Janeiro, por exemplo, 598 famílias de baixa renda foram removidas de bairros como Copacabana, Madureira, Rocha Miranda e Olaria, e reassentadas em empreendimentos localizados a cerca de trinta quilômetros de seu local original de moradia.⁶⁰

Todo o processo de reassentamento foi marcado pelo absoluto desrespeito às pessoas atingidas e pela violação de seus direitos: a Prefeitura concedeu o prazo médio de cinco dias para que os moradores abandonassem as suas antigas residências; a população reassentada só descobriu onde e como iria viver no momento do deslocamento; diversos bens pessoais desapareceram ou foram danificados durante a mudança; o novo local de moradia dificultou o acesso a serviços e equipamentos urbanos essenciais, como supermercados, farmácias, postos de saúde, bancos e transporte público; 66% dos estudantes não conseguiram vagas nas escolas da região e muitos moradores perderam seus empregos, já que seus patrões não quiseram ou não puderam arcar com o aumento do custo do transporte, ocasionado pela necessidade de os empregados recorrerem a duas ou mais conduções para realizar o trajeto casa-trabalho.⁶¹

Ao que parece, os preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016 estão conduzindo a consequências tão negativas quanto aquelas observadas quando da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, no Rio de Janeiro. Naquela ocasião, muitas favelas foram demolidas para a realização de obras, tendo seus moradores recebido indenizações baixíssimas; o emprego dos recursos públicos não visou à atenuação da desigualdade socioespacial, mas à satisfação dos interesses imobiliários; houve um aumento da repressão policial contra os pobres, verificando-se o recrudescimento do número de crimes contra a vida nas áreas próximas aos locais de competição e, finalmente, as unidades da vila olímpica, que poderiam ter sido utilizadas para reduzir o déficit habitacional da população de baixa renda, foram vendidas às classes média e alta.⁶²

⁶⁰ BARROS, Tainá, et al. *Realengo: aquele desabafo!* [Filme-vídeo]. Produção de Adauto Cardoso. Direção de Tainá Barros. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles; Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia; CNPQ; FAPERJ, 2011. Documentário, 14min 44 seg. < Disponível em: http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=ZoBJzrACZ3c> Acesso em: 01/10/2011.

⁶¹ Idem.

⁶² RAEDER, Sávio Túlio Oselieri. *Jogos e cidades: ordenamento territorial urbano em grandes eventos desportivos*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Curso de Pós-Graduação em Geografia, Niterói, RJ, 2007, p. 88-150. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp073182.pdf>>. Acesso em: 14/11/2011.

Desse modo, os megaeventos, que poderiam promover a realização de melhorias no ambiente urbano como um todo, acabam prejudicando justamente a população pobre, já tão destituída de direitos. O resultado desses disputados acontecimentos tende a ser, pois, nada mais que o aprofundamento das desigualdades sociais.

A implementação de projetos turísticos e de revitalização urbana também costuma causar sérios danos às pessoas de baixa renda. Com efeito, sob o pretexto de desenvolver a economia local e de tornar as cidades mais atrativas, os poderes públicos municipais removem dezenas de famílias pobres das áreas centrais e valorizadas das cidades. As pessoas atingidas são então reassentadas em locais distantes ou recebem indenizações irrisórias, quando não são simplesmente expulsas de suas residências.

Em 2004, relatores e assessores da Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana e da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada reuniram-se e realizaram missões, visitas e audiências públicas em diversas cidades brasileiras.⁶³

Nessa oportunidade, os profissionais constataram que cerca de duas mil famílias que viviam nas localidades visitadas foram despejadas para a implementação de projetos turísticos.⁶⁴

Segundo os autores, no estado do Ceará, esse tipo de projeto, além de incentivar o fenômeno da especulação imobiliária,

*[...] tem gerado impactos negativos na vida da população nativa, em especial, da parcela mais pobre, não considerando seus direitos e potencialidades para a promoção de atividades econômicas, ocasionando degradação e exploração danosa do meio ambiente, violando as formas e o meio de vida das atuais e futuras gerações.*⁶⁵

Outro caso citado pelos relatores é o da implementação do projeto de recuperação do Centro Histórico de Salvador (BA), que, como uma típica política

⁶³ Foram elas as cidades de São Paulo/SP, Brasília/DF, Alcântara/MA, Fortaleza/CE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Recife/PE, Bertioga/SP e Guarulhos/SP.

⁶⁴ SAULE JUNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O direito à moradia no Brasil: relatório da missão conjunta da relatoria nacional e da ONU- violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 24. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf>. Acesso em: 20/09/2011.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 67.

higienista, acarretou a remoção da quase totalidade da população pobre que vivia no Pelourinho.⁶⁶

As famílias atingidas tiveram de optar entre o recebimento de uma indenização extremamente baixa e o reassentamento em bairros periféricos.⁶⁷ Neste último caso, “[...] foram transferidas para um local conhecido só em plantas arquitetônicas, incompreensíveis para muitos, onde aparece demarcado um espaço de lazer que não existe.”⁶⁸

Além disso, verificou-se a violação ao “direito ao trabalho e à potencialidade econômica dos artesãos, cozinheiras, músicos e artistas do Pelourinho, que tinham em suas práticas culturais o seu meio de subsistência.”⁶⁹

Os projetos turísticos e de revitalização de áreas urbanas muitas vezes são pensados, portanto, apenas para servir aos interesses imobiliários e econômicos, ainda que isso represente a violação de uma série de direitos fundamentais da população pobre por eles afetada.

A **eclosão de conflitos de posse de terra** também figura como uma das causas dos reassentamentos de famílias de baixa renda, embora, na maioria das vezes, essas pessoas sejam simplesmente despejadas das áreas ocupadas irregularmente.

Como ensina Nelson Saule Junior, isso se deve, em grande medida, ao conservadorismo do Poder Judiciário, que segue encarando a propriedade como um poder absoluto e que não confere a devida eficácia ao direito fundamental à moradia:

São inúmeros os conflitos de posse de terra, em nossas metrópoles, submetidos ao Poder Judiciário, que resultaram na expulsão dos moradores que vivem nas favelas, lesando claramente o direito à moradia destes habitantes da cidade [...] pelo fato de as decisões judiciais emanadas pelo Judiciário nunca aplicarem o princípio da função social da propriedade nestes conflitos e, em muitos casos, até

⁶⁶ SAULE JUNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O direito à moradia no Brasil: relatório da missão conjunta da relatoria nacional e da ONU- violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 91. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf>. Acesso em: 20/09/2011.

⁶⁷ ZANIRATO, Sílvia Helena. *A restauração do Pelourinho no centro histórico de Salvador, Bahia, Brasil: potencialidades, limites e dilemas da conservação de áreas degradadas*. In: Revista Electrónica Historia Actual Online, n. 14. Disponível em: <<http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/215/203>>. Acesso em: 04/10/2011.

⁶⁸ SAULE JUNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes, op. cit., p. 92.

⁶⁹ Ibidem, p. 93.

*desconhecerem a necessidade deste princípio ser aplicado para a promoção da justiça social.*⁷⁰

O autor defende que, mesmo nos casos em que a ocupação de uma área pública é contestada, só é possível promover a sua liberação mediante a indicação de um local adequado para o reassentamento das famílias.⁷¹ Trata-se, sem dúvida, do entendimento que mais se harmoniza com os direitos e princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro.⁷²

No entanto, é importante salientar que, na hipótese de a ocupação preencher os requisitos para o reconhecimento do direito à usucapião, no caso de terrenos particulares, ou à concessão de uso especial para fins de moradia, no caso de terrenos públicos, a regra deve ser a regularização fundiária e a urbanização do local, e não a transferência das pessoas que o ocupam.

Por fim, cumpre analisar a questão da **existência de assentamentos precários erigidos sobre áreas de risco**, que também é uma das causas comuns dos reassentamentos de famílias de baixa renda.

Como visto, as pessoas pobres, por absoluta falta de opção, frequentemente constroem suas moradias em locais perigosos e insalubres, como, por exemplo, às margens de rodovias, sob redes de alta tensão, nas proximidades de indústrias poluentes e em territórios sujeitos a enchentes e deslizamentos.⁷³

Nessas hipóteses, em que há riscos incontornáveis à vida e à saúde dos moradores, os reassentamentos realmente se apresentam como a melhor opção, na medida em que possibilitam a transferência da população vulnerável para locais seguros e adequados à moradia. Como adverte Betânia Alfonsin, “[...] *Em tais casos,*

⁷⁰ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 379-380.

⁷¹ *Ibidem*, p. 418.

⁷² Tais como: dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (CF, art. 3º, III), direito social à moradia (CF, art. 6º), princípio das funções sociais da propriedade e da cidade (CF, art. 5º, XXIII e 182, §2º; Estatuto da Cidade, artigos 2º e 39), direito à terra e à infraestrutura urbana (Estatuto da Cidade, art. 2º, I), combate à retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (Estatuto da Cidade, art. 2º, VI, “e”), promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (Estatuto da Cidade, art. 2º, XIV);etc.

⁷³ DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 128; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997, p. 80.

*conforme o momento e o lugar, a espera de soluções de médio ou longo prazo pode ser fatal.”*⁷⁴

Os reassentamentos ocorrem, pois, tanto em casos em que realmente se mostram necessários, quanto naqueles em que não correspondem à melhor alternativa disponível, tendo em vista a possibilidade de se promover a regularização fundiária dos locais ocupados pelas famílias de baixa renda.

Em qualquer das hipóteses, esse tipo de medida, quando mal planejada, pode gerar consequências extremamente negativas para as pessoas atingidas, como a sua transferência para locais distantes, que não dispõem de serviços públicos e equipamentos urbanos essenciais, e até mesmo a perda de seus empregos e meios de subsistência.

Tais efeitos são inadmissíveis e injustificáveis, na medida em que constituem violações aos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, acarretam um verdadeiro retrocesso socioeconômico para a população reassentada e incentivam a perpetuação de um modelo de urbanização segregador e excludente, contrariando, assim, os direitos, princípios e diretrizes consagrados na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional, em especial no Estatuto da Cidade, e nos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil é país signatário.

A fim de evitar todas essas graves consequências, é imprescindível que os projetos de reassentamento de famílias de baixa renda respeitem e assegurem o exercício dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, atentando para o seu conteúdo e conferindo-lhes a devida eficácia.

⁷⁴ ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997, p. 80.

Capítulo 2: Os Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho

2.1 O Conteúdo dos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho

Os direitos fundamentais à moradia e ao trabalho configuram-se como típicos direitos sociais ou de segunda geração⁷⁵, e encontram-se previstos em uma série de normas nacionais e internacionais, que visam a definir o seu conteúdo e a assegurar a sua eficácia.

O sistema de proteção a esses direitos é constituído, pois, a partir da conjugação entre leis internas e tratados, declarações e outros instrumentos internacionais, aos quais se somam, ainda, estudos e ensinamentos doutrinários.

2.1.1 Normas de Origem Nacional

Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, merece destaque a **Constituição Federal de 1988**, que, dentre todas as já promulgadas em nosso país, é a que se mostra mais comprometida com a afirmação e efetivação dos direitos e garantias fundamentais.⁷⁶

Desde o advento da Emenda Constitucional nº 26, de 24/02/2000, o direito à moradia integra o rol dos direitos sociais expressamente previstos no artigo 6º de nossa Lei Maior, embora sua existência já pudesse ser constatada anteriormente, a partir de uma leitura sistemática da Constituição. Desse modo, como afirma Nelson Saule Junior:

Se havia alguma dúvida da comunidade jurídica quanto à questão de o sistema constitucional brasileiro reconhecer o direito à moradia como um direito social, a sua previsão expressa no texto constitucional elimina tal dúvida e impõe a sua observância no

⁷⁵ Nos dizeres de Nelson Saule Junior, “Tais direitos são geradores de uma nova mudança no papel do Estado, que passa a ser concebido como um instrumento de proteção e amparo às classes menos favorecidas e como um interventor na realidade social, visando a garantir o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos humanos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais) não se destinam a garantir a liberdade do indivíduo diante do Estado, ou a proteger os cidadãos contra o Estado, mas constituem pretensões dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado [...]” In: SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 30.

⁷⁶ Nesse sentido: PIOVESAN, Flávia. Direito ao trabalho e a proteção dos direitos sociais nos planos internacional e constitucional. In: CARVALHO, Luciana Vaz de; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Direitos Humanos e direito do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 26.

*mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento jurídico.*⁷⁷

Além disso, nossa Carta Magna considera a moradia como uma das necessidades vitais básicas que devem ser atendidas pelo salário mínimo (art. 7º, IV); consagra os princípios da função social da propriedade (art. 170, III) e da cidade (art. 182); afirma que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX); institui a usucapião especial urbana, com prazo de apenas cinco anos (art. 183) e prevê instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação (art. 182, §4º, I, II e III).

O direito fundamental ao trabalho também se encontra expressamente arrolado como um direito social no art. 6º da Constituição Federal. Ademais, o art. 5º, XIII, afirma que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, enquanto o art. 7º confere diversos direitos aos trabalhadores urbanos e rurais. Por fim, o valor social do trabalho, a valorização do trabalho humano e o primado do trabalho são considerados fundamentos da República Federativa do Brasil, da ordem econômica e da ordem social, respectivamente (art. 1º, IV; art. 170 e art. 193).

Como bem sintetiza José Afonso da Silva,

*Tudo isso tem o sentido de reconhecer o direito social ao trabalho, como condição da efetividade da existência digna (fim da ordem econômica) e, pois, da dignidade da pessoa humana, fundamento, também, da República Federativa do Brasil (art. 1º, III). E aqui se entroncam o direito individual ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, com o direito social ao trabalho, que envolve o direito de acesso a uma profissão, à orientação e formação profissionais, à livre escolha do trabalho, assim como o direito à relação de emprego (art. 7º, I) e o seguro-desemprego, que visam, todos, entre outros, à melhoria das condições sociais dos trabalhadores.*⁷⁸

⁷⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 167.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 289-290.

Quanto à existência de um direito fundamental ao trabalho, também são relevantes os ensinamentos de Mascaro Nascimento:

[...] O ser humano, para viver, precisa prover a sua subsistência. Para fazê-lo, depende do trabalho. Logo, o trabalho é um direito. É o direito que todo ser humano tem de converter a própria atividade em ganho de subsistência pessoal e familiar. O direito ao trabalho está relacionado com o direito à vida e à subsistência.⁷⁹

Percebe-se, assim, que os direitos sociais à moradia e ao trabalho encontram-se previstos, implícita ou explicitamente, em diversas normas da Constituição Federal de 1988, o que, por si só, evidencia o seu reconhecimento e a sua fundamental importância no ordenamento jurídico brasileiro.

A Lei nº 10.257/2001, conhecida como **Estatuto da Cidade**, também contém normas relevantes para a compreensão do conteúdo e alcance do direito à moradia. Trata-se da lei federal do desenvolvimento urbano, que, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, traça as diretrizes e os objetivos gerais da política urbana, a fim de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”⁸⁰

Dentre essas diretrizes, que deverão ser atentamente observadas pelos Municípios quando da elaboração dos Planos Diretores (art. 39), destacam-se o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos (art. 1º, §único); a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (art. 2º, I); a gestão democrática, por meio da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II); a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (art. 2º, V); a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a retenção especulativa destes, que resulte na sua subutilização ou não utilização (art. 2º, VI, a, e); a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX); a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de

⁷⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito ao trabalho na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 25.

⁸⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

baixa renda (art. 2º, XIV) e, finalmente, o estímulo ao aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (art. 2º, XV).

O Estatuto da Cidade prevê, ainda, diversos instrumentos da política urbana, que podem ser adotados para promover a regularização fundiária dos assentamentos precários (como as zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso e a usucapião especial de imóvel urbano) e para garantir que a propriedade urbana atenda à sua função social (como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, os direitos de superfície e de preempção, o IPTU progressivo e a desapropriação para fins de reforma urbana).

Do conjunto desses dispositivos, depreende-se que a observância do direito às cidades sustentáveis e o atendimento aos princípios das funções sociais da propriedade e da cidade só se perfectibilizam se o direito social à moradia for efetivamente respeitado e assegurado, inclusive e especialmente no que diz respeito à população de baixa renda.

Nesse sentido, cumpre transcrever as palavras de Nelson Saule Junior:

Os objetivos específicos da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes configura, na verdade, a obrigação do Município promover a defesa dos interesses difusos dos habitantes da cidade, em especial, dos habitantes das comunidades que vivem em condições precárias de moradia.⁸¹

A análise do Estatuto da Cidade também conduz à conclusão de que o conceito de moradia adequada não se restringe à existência de um espaço físico para se viver, mas abarca, ainda, a possibilidade de acesso a serviços e equipamentos urbanos essenciais, bem como ao trabalho e ao lazer (art. 2º, I e V).

Com isso, objetiva-se combater “*uma das desigualdades históricas das cidades brasileiras, na qual as áreas mais ricas das cidades são, em geral, aquelas onde estão localizados os maiores investimentos públicos [...]*”⁸²

Ainda em relação à promoção do direito fundamental à moradia, merece destaque a **Medida Provisória nº 2.220/2001**, que, regulamentando o art. 183, §1º,

⁸¹ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 223.

⁸² *Ibidem*, p. 234.

da Constituição Federal, dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia.

Trata-se de um verdadeiro direito subjetivo⁸³ reconhecido àqueles que, não sendo proprietários de outro imóvel urbano ou rural, possuíram, até 30 de junho de 2001, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família (art. 1º).

A Medida Provisória prevê também a possibilidade de a concessão de uso especial assumir a forma coletiva, nos casos em que, sendo os possuidores do imóvel público pessoas de baixa renda, não for possível identificar individualmente os terrenos por elas ocupados (art. 2º). Importante mencionar que, nessa modalidade de concessão, permite-se a soma das posses do antigo e atual possuidor, contanto que ambas sejam contínuas (art. 2º, § 1º).

Na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro veda a prescrição aquisitiva de bens públicos, a concessão de uso especial para fins de moradia constitui um valioso instrumento para a regularização fundiária de imóveis municipais, estaduais e federais ocupados por famílias de baixa renda, permitindo, assim, que também a propriedade pública cumpra a sua função social.⁸⁴

Além disso, ela tem a vantagem de persistir apenas enquanto for mantida a sua finalidade (art. 8º, I) e de combinar o reconhecimento do direito à moradia com a atribuição de segurança da posse à população pobre, o que incentiva a promoção da integração socioespacial.⁸⁵

De acordo com o art. 4º da Medida Provisória nº 2.220/2001, o direito à concessão de uso especial não será exercido no local originalmente ocupado na hipótese de este acarretar risco à vida ou à saúde daqueles que o habitam.

Parece-nos, no entanto, que este risco deve ser realmente incontornável, sob pena de as famílias pobres serem reassentadas em áreas periféricas em casos em que seria possível promover a eliminação de eventuais perigos mediante a urbanização dos terrenos por elas ocupados. Em outras palavras: a invocação de

⁸³ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 412. Sobre o tema, ver: ROCHA, Sívio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 399.

⁸⁵ FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 199.

um risco combatível não pode ser considerada uma justificativa válida para que o direito à concessão de uso especial seja exercido em local diverso daquele onde foi originalmente erigido o assentamento precário.

O art. 5º da Medida Provisória, à semelhança do artigo anterior, confere ao poder público a faculdade de assegurar o exercício do direito à concessão de uso especial em outra área, na hipótese de a ocupação estabelecer-se em imóvel de uso comum do povo, destinado a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, reservado à construção de represas e obras congêneres ou situado em via de comunicação.

De qualquer modo, como salienta Nelson Saule Junior,

[...] o Poder Público deverá reconhecer o direito subjetivo do morador à ocupação e oferecer alternativas para reassentá-lo dignamente, na hipótese de o local ser totalmente inadequado à moradia, ou no caso de ser necessário dar-lhe outra destinação, por razões urbanísticas.⁸⁶

Por fim, cumpre tecer breves considerações acerca da **Lei nº 11.977/2009**, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

O Programa Minha Casa, Minha Vida corresponde a uma política habitacional lançada pelo governo brasileiro em 2009, que tem como objetivo incentivar a *“produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00”*.⁸⁷

Esta Lei estabelece que, para a implantação de empreendimentos no âmbito urbano, deverão ser observadas a existência de uma infraestrutura básica, que inclua o acesso a ruas, iluminação pública, esgotamento sanitário, água e energia elétrica (art. 5º-A, II) e a instalação ou ampliação de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público (art. 5º-A, IV).

Desse modo, mais uma vez fica claro que não basta garantir à população de baixa renda um espaço físico onde viver, já que, para ser considerada adequada, a moradia deve permitir o acesso a serviços e equipamentos públicos essenciais.

⁸⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 417.

⁸⁷ BRASIL. *Lei nº 11.977*, de 07 de julho de 2009.

A Lei nº 11.977/2009 também contém dispositivos que tratam da regularização fundiária de assentamentos urbanos, a qual é definida como o

*[...] 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.*⁸⁸

O conceito de regularização fundiária positivado em nosso ordenamento jurídico é, pois, amplo, completo e plenamente compatível com os dispositivos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade anteriormente analisados.

A Lei refere, ainda, a existência da denominada regularização fundiária de interesse social, que é especificamente voltada aos assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, nos casos em que a área for possuída por cinco anos, de forma mansa e pacífica, e na hipótese de os imóveis localizarem-se em zonas especiais de interesse social ou em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para a promoção da referida modalidade de regularização fundiária (art. 47, VII, a, b e c). Nesses casos, as obras para a implantação e manutenção da infraestrutura básica podem ser realizadas mesmo antes de concluída a regularização jurídica dos imóveis (art. 55, parágrafo único).

Por fim, o art. 48 da Lei estabelece que a regularização fundiária deverá pautar-se pela ampliação do acesso da população de baixa renda à terra urbanizada e pela garantia de um nível adequado de habitabilidade (inc. I), pela busca da integração social e da geração de emprego e renda (inc. II) e pela participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização (inc. III).

A análise da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, da Medida Provisória nº 2.220/2001 e da Lei nº 11.977/2009 evidencia, pois, a importância que os direitos fundamentais ao trabalho e à moradia ostentam em nosso ordenamento jurídico. Todos esses diplomas visam, em alguma medida, a romper com o processo de urbanização segregador e excludente que marcou a história de nosso país, mediante a afirmação de direitos, princípios, diretrizes e instrumentos de política

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

urbana voltados à democratização do acesso à terra e à melhoria das condições de vida da população de baixa renda.

Da leitura de tais normas depreende-se, ainda, que o direito ao trabalho está intimamente vinculado aos direitos à vida e à subsistência, e que uma moradia só pode ser considerada adequada se permitir o acesso à infraestrutura urbana, ao transporte, ao lazer e a opções de emprego. Há, portanto, uma inevitável associação entre os direitos sociais à moradia e ao trabalho, na medida em que a deficiência de um pode inviabilizar o pleno exercício do outro.

2.1.2 Normas de Origem Internacional

Os tratados, declarações e demais instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil abordam de forma ainda mais precisa e detalhada as questões do conteúdo, eficácia e inter-relação entre os direitos fundamentais à moradia e ao trabalho.

A **Declaração Universal dos Direitos Humanos**^{89 90}, de 1948, já previa que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar para si e para sua família, dentre outras necessidades básicas, a habitação (art. XXV), e que todos têm direito ao trabalho, em condições justas e favoráveis, bem como à livre escolha do emprego e à proteção contra o desemprego (art. XXIII).

O **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**^{91 92} (PIDESC), que decorreu de um processo de especificação e aperfeiçoamento dos direitos assegurados na Declaração Universal⁹³, introduz importantes normas sobre o tema.

Ao aderirem a este instrumento internacional, os Estados Partes reconhecem o direito ao trabalho, o qual compreende a possibilidade de toda pessoa prover a sua subsistência mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito (art. 6º), comprometem-se a tomar medidas apropriadas para garantir o pleno exercício desse direito (art. 6º) e endossam a ideia de que todos devem gozar de condições

⁸⁹ Ratificada pelo Brasil no dia 10/12/1948.

⁹⁰ ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20/10/2011.

⁹¹ Ratificado pelo Brasil em 24/01/1992.

⁹² ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Acesso em: 21/10/2011.

⁹³ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 90.

de trabalho justas e favoráveis, que assegurem uma remuneração suficiente e uma existência decente para si e sua família (art. 7º).

O Pacto prevê, ainda, que toda pessoa tem direito a uma moradia adequada, assim como à melhoria contínua de suas condições de vida, devendo os países signatários adotar medidas para garantir que isso ocorra (art. 11).

O tratado internacional em questão também contém normas gerais, segundo as quais os Estados Partes comprometem-se a empregar o máximo de seus recursos disponíveis para assegurar, de forma progressiva e por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos ali reconhecidos (art. 1º), além de se disporem a apresentar relatórios sobre as medidas adotadas e os progressos obtidos (art. 16).

Por fim, os Estados signatários concordam com o fato de que, dentre os instrumentos de ordem internacional voltados a tornar efetivos os direitos reconhecidos no Pacto, incluem-se a adoção de convenções e recomendações e a realização de consultas, estudos e reuniões técnicas (art. 23).

No que tange à determinação do conteúdo e eficácia dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, mostram-se especialmente relevantes os **Comentários Gerais elaborados pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas**, que visam justamente a estabelecer a interpretação mais correta sobre o sentido e o alcance dos direitos assegurados no Pacto.

O **Comentário Geral nº 04**⁹⁴, que foi promulgado no dia 12 de dezembro de 1991 e tem por base o art. 11 do PIDESC, dedica-se especialmente a delimitar o conceito de moradia adequada.

Já nas primeiras linhas desse documento, o Comitê afirma que o acesso à moradia é um direito humano de fundamental importância para o exercício de todos os demais direitos econômicos, sociais e culturais (art. 1º), dentre os quais se inclui, sem dúvida alguma, o direito ao trabalho.

Tal organismo internacional estabelece, ainda, que tanto os indivíduos quanto as famílias têm direito a uma moradia adequada, independentemente de qualquer fator, como idade, situação econômica ou posição social (art. 6º).

⁹⁴ ONU. *Instrumentos internacionales de derechos humanos: recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, p. 22-28. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>> Acesso em: 21/10/2011.

No art. 7º, o Comitê deixa claro que esse direito não deve ser interpretado de forma restritiva, nem considerado satisfeito pelo simples fato de se ter um teto sobre a cabeça. Na realidade, ele compreende o direito de se viver com segurança, paz e dignidade em um determinado local. Ainda neste artigo, é reafirmada a existência de uma necessária vinculação entre o direito à moradia, os demais direitos humanos e os princípios fundamentais que servem de premissa ao PIDESC.

É o art. 8º, no entanto, que apresenta de forma mais completa e objetiva os elementos constitutivos do direito social à moradia adequada. São eles: a) segurança jurídica da posse (todos devem gozar de um certo grau de segurança da posse, que lhes garanta proteção legal contra despejos, perturbações e outras ameaças); b) disponibilidade de serviços, facilidades e infraestrutura (uma moradia adequada deve dispor de serviços indispensáveis à saúde, segurança, comodidade e nutrição, como o acesso à água potável, à energia elétrica e a instalações sanitárias); c) gastos suportáveis (as despesas relativas à moradia não devem impedir nem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas); d) habitabilidade (a moradia deve oferecer espaço adequado a seus ocupantes, protegê-los do frio e de outras ameaças à saúde e garantir a sua segurança física); e) acessibilidade (a moradia deve ser acessível a todos, inclusive aos grupos desprovidos de terra e empobrecidos da sociedade); f) localização (para ser adequada, a moradia deve permitir o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, transporte, escolas, creches e outros serviços públicos essenciais) e g) adequação cultural (a construção e a modernização das habitações não podem acarretar o sacrifício de suas dimensões culturais).

Além dessas considerações a respeito do conteúdo do direito à moradia, o Comentário Geral nº 04 inclui observações relativas à sua aplicabilidade. O art. 26, por exemplo, estabelece que os Estados Partes devem empregar o máximo dos recursos disponíveis para que tal direito seja efetivado de modo pleno e o mais breve possível. O art. 10, por sua vez, prevê que, independentemente do grau de desenvolvimento dos países, há medidas que devem ser adotadas de forma imediata, como, por exemplo, a abstenção de certas práticas por parte dos governos.

Dentre essas práticas indesejáveis, certamente incluem-se os despejos forçados, que, de acordo com o art. 18, são *prima facie* incompatíveis com os requisitos do Pacto, só podendo ser justificados em situações muito excepcionais.

A relevância deste último ponto é tamanha que o Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais teve por bem editar o **Comentário Geral nº 07**⁹⁵, onde aborda especificamente o tema da realização de despejos e remoções forçadas.

No documento em questão, afirma-se que esse tipo de medida tende a violar não apenas o direito à moradia, mas também outros direitos humanos (art. 4º), razão por que o Estado deve abster-se de realizá-los (art. 8º).

Além disso, estabelece-se que, mesmo nos casos em que os despejos forçados forem justificáveis, estes devem ocorrer de acordo com uma legislação compatível com o Pacto, e as pessoas afetadas devem dispor de recursos jurídicos apropriados (art. 11). Entre as garantias processuais a serem aplicadas, destacam-se: a) a consulta da população atingida; b) a notificação prévia, em prazo razoável, a respeito da data prevista para a realização do despejo; c) a prestação de informações aos interessados; d) a presença de funcionários do governo devidamente identificados no momento da remoção; e) a não realização dos despejos à noite ou em caso de mal tempo e f) o oferecimento de recursos e assistência jurídica ao grupo atingido (art. 15).

Por fim, afirma-se que os despejos forçados não deveriam resultar na existência de pessoas sem lar ou expostas a violações de direitos humanos. Por esse motivo, quando a população afetada não dispuser de recursos, o Estado Parte deverá adotar todas as medidas necessárias, empregando o máximo de seus recursos, para proporcionar-lhe outra moradia, o reassentamento ou o acesso a terras produtivas, conforme for o caso (art. 16).

A esse respeito, são preciosas as palavras proferidas por Miloon Kothari, quando atuava na condição de Relator Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada:

[...] siempre que una vivienda habitada es demolida o sus habitantes son desalojados, el Gobierno tiene la obligación de garantizar un realojamiento alternativo adecuado. En este sentido, el término "adecuado" implica reasentamiento a una distancia razonable de la ubicación original, y en un lugar que tenga acceso a los servicios

⁹⁵ ONU. *Instrumentos internacionales de derechos humanos*: recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, p. 51-56. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>> Acesso em: 23/10/2011.

*esenciales como agua, electricidad, alcantarillado y recogida de basura.*⁹⁶

No que tange ao direito fundamental ao trabalho, o Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais elaborou o **Comentário Geral nº 18**⁹⁷, onde sustenta que ele é essencial para a efetivação de outros direitos humanos e configura-se como parte inerente da dignidade da pessoa humana (art. 1º).

O organismo internacional em questão afirma, ainda, que o direito ao trabalho não permite apenas a sobrevivência do indivíduo e de sua família, mas também a sua plena realização pessoal, o seu reconhecimento no seio da comunidade (art. 1º) e a sua integração social e econômica (art. 4º).

Segundo o Comitê, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais impõe a obrigação de os Estados Partes garantirem às pessoas o direito a um trabalho livremente escolhido ou aceito, bem como o direito de não ser privado do trabalho de forma injusta (art. 4º). Além disso, os países signatários do Pacto devem zelar pela realização progressiva do direito ao trabalho (art. 19), estando vedada a adoção de medidas regressivas em relação a este (art. 21), seja através da legislação, seja através da prática (art. 34).

Por fim, de acordo com o art. 22, o direito fundamental ao trabalho impõe três níveis de obrigações aos Estados, quais sejam: 1) a de respeitar; 2) a de proteger e 3) a de aplicar. A primeira delas, de especial relevância para este estudo, exige que os governos se abstenham de interferir direta ou indiretamente sobre o exercício desse direito, através da adoção de leis, políticas ou atos contrários às normas enunciadas no art. 6º do Pacto (art. 33).

Em relação ao direito fundamental à moradia, cumpre analisar, ainda, a **Agenda Habitat**⁹⁸, fruto do consenso de países que, como o Brasil, participaram da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, no ano de 1996.

⁹⁶ KOTHARI, Miloon. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*: informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, p. 21. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/111/48/PDF/G0511148.pdf?OpenElement>> Acesso em: 29/09/2011.

⁹⁷ ONU. *Instrumentos internacionales de derechos humanos*: recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, p.166-180. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>> Acesso em: 21/10/2011.

⁹⁸ ONU. *Agenda Habitat*. Disponível em: <http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp>. Acesso em: 23/10/2011.

Neste instrumento internacional, reconhece-se o direito à moradia como um direito humano e estabelece-se que o acesso a um lar seguro e a serviços básicos é essencial ao bem-estar físico, psicológico, social e econômico de um ser humano (preâmbulo).

Além disso, os Estados afirmam o seu compromisso com a completa e progressiva realização do direito à moradia adequada (art. 39), compreendida como aquela que permite alguma privacidade e dispõe de espaço adequado, acessibilidade física, garantia de posse, durabilidade, iluminação, ventilação, infraestrutura básica, fornecimento de água e de esgotamento sanitário, coleta de lixo, qualidade ambiental, localização adequada e, finalmente, acesso ao trabalho e a instalações básicas, tudo a um custo razoável (art. 60).

Apesar de as normas até então analisadas serem as que tratam do tema dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho de forma mais detida e aprofundada, estes direitos encontram-se previstos e assegurados em diversos outros tratados, declarações e instrumentos internacionais.

No que tange ao direito à moradia, merecem ser citadas a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (art. XI), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial⁹⁹ (Art. 5º, e, iii); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher¹⁰⁰ (art. 14, 2, h); a Convenção sobre os Direitos das Crianças¹⁰¹ (art. 16, 1 e art. 27, 3); a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (seção III e capítulo II); a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) e a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (capítulo 7).

Já o direito ao trabalho encontra previsão em diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁰² (art. 8º, 3), na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. V, e, i), na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (art. 11, 1), na Convenção sobre os Direitos das Crianças (art. 32) e na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (arts. 11, 25, 26, 40, 52 e 54).

⁹⁹ Ratificada pelo Brasil em 27/03/1968.

¹⁰⁰ Ratificada pelo Brasil em 01/02/1984.

¹⁰¹ Ratificada pelo Brasil em 24/09/1990.

¹⁰² Ratificado pelo Brasil em 24/01/1992.

A análise das normas de origem nacional e internacional a respeito da afirmação, definição e proteção dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho conduz à conclusão de que não é por falta de previsão normativa e de reconhecimento formal que eles são constantemente violados na prática. Conforme restará demonstrado no decorrer do subcapítulo que segue, isso tampouco pode ser explicado pela inexigibilidade ou ineficácia desses direitos.

2.2 A Eficácia dos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho

No presente estudo, adota-se o termo “eficácia” no sentido proposto por Ingo Wolfgang Sarlet, de acordo com o qual

[...] podemos definir a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de- na medida de sua aplicabilidade- gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente- ou não- desta aplicação.¹⁰³

Neste subcapítulo, abordar-se-á inicialmente a questão da eficácia jurídica das normas constitucionais, em especial as versantes sobre direitos fundamentais, e dos instrumentos internacionais ratificados por nosso país.

Posteriormente, quando sedimentada a ideia de que todos esses dispositivos detêm ao menos algum grau de aplicabilidade (capacidade de gerar efeitos jurídicos), tecer-se-ão considerações acerca da efetividade (eficácia social) dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, especialmente no que tange à sua observância e aplicação nos casos de reassentamentos de famílias de baixa renda.

2.2.1 A Eficácia das Normas Constitucionais

Ao longo do tempo, existiram em nosso país diversas teorias e propostas de classificação a respeito da eficácia das normas constitucionais.

¹⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 240.

A doutrina clássica, que tinha em Ruy Barbosa seu maior expoente, defendia que a maioria das disposições constitucionais não possuía aplicabilidade direta, dependendo, assim, da intervenção do legislador infraconstitucional. De acordo com esta corrente, tais normas não produzem, e nem poderiam produzir, qualquer efeito jurídico imediato.¹⁰⁴

Opondo-se a essa concepção, José Afonso da Silva formulou uma teoria onde defende que todo e qualquer dispositivo constitucional detém a capacidade de gerar certos efeitos jurídicos, ainda que o grau e o alcance destes sejam variáveis. Desse modo, *“Não se nega que as normas constitucionais têm eficácia e valor jurídico diversos umas de outras, mas isso não autoriza recusar-lhes juridicidade.”*¹⁰⁵

Segundo o referido autor, as normas constitucionais classificam-se em três tipos: a) de eficácia plena; b) de eficácia contida e c) de eficácia limitada.¹⁰⁶

Na primeira categoria, incluem-se os dispositivos que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem ou podem produzir todos os seus efeitos essenciais, já que possuem normatividade suficiente para tanto.¹⁰⁷ Essas normas ostentam, assim, eficácia plena, direta e integral.¹⁰⁸

As disposições constitucionais enquadradas no segundo grupo (normas de eficácia contida) apresentam essas mesmas características, mas admitem uma atuação restritiva por parte do legislador infraconstitucional.¹⁰⁹

As normas referentes à terceira categoria (normas de eficácia limitada), por sua vez, são aquelas que não produzem todos os seus efeitos essenciais ao entrarem em vigor, pois prescindem de uma integração legislativa ulterior.¹¹⁰

Segundo o autor, esses últimos dispositivos subdividem-se em normas de princípio institutivo (com conteúdo organizativo e regulativo de órgãos, instituições e entidades) e de princípio programático (que objetivam a interferência do Estado, mediante prestações positivas, na ordem socioeconômica).¹¹¹

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 244-245.

¹⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 80.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 82.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 83.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 116.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 82-83.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 125.

De acordo com o esquema proposto por José Afonso da Silva, os direitos sociais à moradia e ao trabalho enquadrar-se-iam no grupo das normas constitucionais de eficácia limitada, e no subgrupo das normas de princípio programático.

Isso não significa, no entanto, que eles sejam destituídos de qualquer eficácia jurídica. De fato, segundo o autor, mesmo as normas programáticas produzem determinados efeitos imediatos, diretos e vinculantes, quais sejam: a) estabelecem um dever para o legislador infraconstitucional; b) condicionam a legislação futura, de modo que as leis ou atos que as contrariarem serão inconstitucionais; c) revelam um projeto de Estado e de sociedade; d) devem ser consideradas quando da interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; e) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário e f) criam situações jurídicas subjetivas, já que os atos a elas contrários ficam sujeitos ao controle de constitucionalidade.¹¹²

Por combater a teoria clássica e sustentar que absolutamente todas as normas constitucionais possuem algum grau de eficácia, a classificação formulada por José Afonso da Silva foi a que conquistou a maior receptividade e adesão por parte da doutrina.¹¹³

Mais recentemente, Maria Helena Diniz propôs uma nova forma de sistematização das normas constitucionais, de acordo com a qual estas se dividem em: a) com eficácia absoluta (intangíveis, por serem insuscetíveis até mesmo de emendas constitucionais); b) com eficácia plena (capazes de produzir imediatamente todos os efeitos previstos); c) com eficácia relativa restringível (correspondem às de eficácia contida na classificação de José Afonso da Silva) e d) com eficácia relativa dependente de complementação legislativa (correspondem às de eficácia limitada na classificação de José Afonso da Silva, inclusive com a subdivisão entre normas de princípio institutivo e normas programáticas.).¹¹⁴

Maria Helena Diniz também defende que essa última categoria normativa é apta a gerar efeitos jurídicos, na medida em que “[...] não há norma constitucional

¹¹² SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 164 e 175.

¹¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 247.

¹¹⁴ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 113-120.

destituída de eficácia. Todas as disposições constitucionais têm a possibilidade de produzir, a sua maneira, concretamente, os efeitos jurídicos por elas visados”.¹¹⁵

Merece destaque, ainda, a classificação formulada por Luís Roberto Barroso, a qual tem por objetivo “*reduzir a discricionariedade dos poderes públicos na aplicação da Lei Fundamental e propiciar um critério mais científico à interpretação constitucional pelo Judiciário [...]*”.¹¹⁶

Segundo o autor, as normas de nossa Lei Maior enquadram-se nas seguintes categorias: a) normas constitucionais de organização (visam a organizar o exercício do poder político); b) normas constitucionais definidoras de direito (fixam os direitos fundamentais dos indivíduos) e c) normas constitucionais programáticas (traçam os fins públicos a serem alcançados pelo Estado).¹¹⁷

De acordo com esta concepção, os direitos sociais, assim como os direitos políticos, individuais e difusos, inserem-se no segundo grupo de normas constitucionais, e deles resultam “*situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem materializadas em prestações positivas ou negativas*”.¹¹⁸

Para Luís Roberto Barroso, tais direitos podem dar ensejo a situações imediatamente exigíveis, que dependam apenas de uma abstenção, demandar prestações positivas por parte do Estado ou, ainda, envolver interesses cuja realização dependa da promulgação de uma norma infraconstitucional integradora.¹¹⁹

Na classificação proposta pelo autor, as normas programáticas também produzem determinados efeitos jurídicos imediatos, a saber: a) revogam os atos normativos anteriores que colidam com o seu conteúdo; b) induzem a um juízo de inconstitucionalidade dos atos normativos posteriores que sejam com elas incompatíveis; c) conferem ao administrado o direito de se opor judicialmente ao cumprimento de regras ou à sujeição a atos que se mostrem contrários ao preceito constitucional e d) impõem que, na interpretação e nas decisões judiciais, sejam observados o sentido e a direção apontados por essas normas.¹²⁰

¹¹⁵ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 121.

¹¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 93.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 94.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 99 e 105.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 108-117.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 122.

Por fim, cumpre mencionar que há autores que negam a existência de normas constitucionais programáticas no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, por exemplo, afirma Nelson Saule Junior:

O nosso entendimento é da inexistência de normas constitucionais programáticas, principalmente no que diz respeito às normas que definem direitos e as medidas necessárias para o pleno exercício destes.

O fato da inexistência de uma legislação específica sobre o direito à moradia não pode servir de justificativa para estabelecer uma valoração maior para um direito que tradicionalmente já foi incorporado na legislação brasileira, como é o caso do direito à propriedade [...].¹²¹

Seja qual for a teoria adotada, o certo é que toda norma constitucional produz ao menos alguns efeitos jurídicos, impossibilitando a edição de leis e a prática de atos com elas incompatíveis e vinculando a atuação dos órgãos estatais.

Isso vale, inclusive, para as normas que reconhecem direitos sociais, de modo que

[...] o Poder Legislativo não pode emanar leis contra estes direitos e, por outro lado, está vinculado à adoção das medidas necessárias à sua concretização; ao Poder Judiciário está vedado, seja através de elementos processuais, seja nas próprias decisões judiciais, prejudicar a consistência de tais direitos; ao poder executivo impõe-se, tal como ao legislativo, actuar de forma a proteger e impulsionar a realização concreta dos mesmos direitos.¹²²

2.2.2 A Eficácia das Normas Constitucionais sobre Direitos Fundamentais

Constatado que todas as normas constitucionais, inclusive as programáticas (caso aceitemos a sua existência) possuem capacidade de gerar efeitos jurídicos, cumpre abordar de forma mais detida a questão da eficácia das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, que, segundo o art. 5º, §1º, da Constituição Federal, têm aplicação imediata.

Para Leda Mota e Celso Spitzcovsky, depreende-se deste dispositivo que *“ninguém poderá ser privado do exercício de qualquer direito ou garantia*

¹²¹ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 179.

¹²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1996, p. 184.

*fundamental sob a alegação de estar ele previsto em norma programática e, portanto, só ser exercitável depois de implementado pelo legislador ordinário [...].*¹²³

Ingo Wolfgang Sarlet, por sua vez, afirma que essa norma se aplica a todos os direitos fundamentais previstos no texto constitucional e nos tratados internacionais, e deve ser compreendida como “*uma espécie de mandado de otimização (ou maximização), [...] estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa de reconhecerem a maior eficácia possível aos direitos fundamentais.*”¹²⁴

Desse modo, os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem não apenas respeitar o âmbito de proteção de tais direitos, abstendo-se de ingerências indevidas, mas também empregar esforços reais para efetivá-los.¹²⁵

Esse mesmo autor, a exemplo da doutrina majoritária, sustenta que todos os direitos fundamentais, inclusive aqueles com baixa densidade normativa, têm o condão de produzir certos efeitos jurídicos, aí residindo a sua aplicabilidade imediata.¹²⁶

Tais efeitos, que certamente também dizem respeito aos direitos à moradia e ao trabalho, são os seguintes: a) efeito derogatório (acarretam a revogação dos atos normativos anteriores que os contrariem); b) efeito condicionante (impõem a declaração de inconstitucionalidade das normas supervenientes que sejam com eles incompatíveis); c) efeito irradiante (constituem parâmetro para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas e condicionam a atividade discricionária da Administração e do Poder Judiciário); d) efeito mandamental (vinculam o legislador, que deverá concretizá-los de acordo com os parâmetros estabelecidos na norma instituidora); e) efeito de direito subjetivo de defesa (possibilita ao indivíduo exigir que o Estado se abstenha de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma definidora do direito fundamental) e f) efeito de proibição de retrocesso (impedem que o legislador infraconstitucional venha a abolir atos anteriores voltados à concretização desses direitos).¹²⁷

¹²³ MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Direito Constitucional*. São Paulo: Terra, 1994, p. 55.

¹²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 263 e 270.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 366.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 280-281.

¹²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang, *op. cit.*, p. 295-322 ; KONZEN, Lucas Pizzolatto. *A aplicabilidade dos direitos fundamentais à moradia e à cidade: uma análise crítica da atuação jurisdicional do Estado brasileiro (1988-2006)*. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2006, p. 71-80.

Embora o tema seja controverso na doutrina, Ingo Wolfgang Sarlet não descarta a possibilidade de as normas programáticas darem ensejo a direitos subjetivos a prestações positivas, nos casos em que estas sejam imprescindíveis para assegurar o direito ao mínimo existencial.¹²⁸

Neste ponto, o autor critica a recorrente invocação da reserva do possível como forma de justificar a omissão estatal na efetivação dos direitos fundamentais, e defende que, nessas hipóteses, “[...] cabe ao poder público o ônus de comprovação efetiva da indisponibilidade total ou parcial de recursos, do não desperdício dos recursos existentes, assim como da eficiente aplicação dos mesmos.”¹²⁹

Também deve ser desmentida a ideia de que os direitos civis e políticos demandam apenas uma abstenção estatal, de modo que merecem imediata aplicação e respeito, enquanto que os direitos econômicos, sociais e culturais, por exigirem prestações positivas e envolverem consideráveis gastos, são destituídos de qualquer eficácia imediata.

Na realidade, tanto uma quanto outra categoria de direitos fundamentais exige, em alguma medida, prestações positivas e negativas por parte do Estado.¹³⁰

De fato, o exercício dos direitos civis e políticos pressupõe a existência de instituições estatais que os protejam e os assegurem, como, por exemplo, as estruturas eleitoral e de segurança pública, que, inegavelmente, envolvem vultosos investimentos.¹³¹ Os direitos econômicos, sociais e culturais, por sua vez, também demandam uma abstenção estatal, sendo vedado ao poder público a prática de atos que resultem na sua violação.

De todo o exposto, conclui-se que os direitos econômicos, sociais e culturais (e, portanto, os direitos à moradia e ao trabalho), a exemplo dos civis e políticos, “são autênticos e verdadeiros direitos fundamentais”¹³², e não meras declarações

¹²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 300 e 322.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 356.

¹³⁰ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2004, p. 32.

¹³¹ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 16.

¹³² PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 183.

de boas intenções, razão por que devem ser respeitados e “reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.”¹³³

2.2.3 A Eficácia dos Tratados e Outros Instrumentos Internacionais

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 4º, II, que a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais.

Além disso, nossa Lei Maior dispõe, em seu art. 5º, §§2º e 3º, que os direitos e garantias nela previstos não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte, e que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Para diversos autores¹³⁴, isso significa que os tratados internacionais sobre direitos humanos devidamente ratificados pelo Brasil serão sempre materialmente constitucionais, e o serão também do ponto de vista formal se sua aprovação observar o rito previsto no art. 5º, §3º, da CF.

Trata-se da corrente que sustenta a existência de uma equiparação hierárquica entre as normas sobre direitos fundamentais previstas nos tratados internacionais e aquelas consagradas diretamente no texto constitucional.

Importante ressaltar que, apesar de essa teoria nos parecer a mais correta e compatível com as disposições da Constituição de 1988, ela não é adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, desde o julgamento do RE nº 80.004, em 1977, este órgão vinha defendendo que os tratados internacionais sobre direitos humanos possuíam a mesma hierarquia das leis federais. Em 2008, no entanto, ao apreciar o RE nº 466.343¹³⁵, o STF reviu o seu posicionamento, sedimentando o entendimento de que eles detêm natureza infraconstitucional, mas supralegal.

¹³³ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 11.

¹³⁴ Nesse sentido: PIOVESAN, Flávia, op. cit., p. 72.

¹³⁵ Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, Relator Ministro Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444&pgl=1&pgF=100000>>. Acesso em: 31/10/2011.

Seja como for, não há dúvidas de que, ao ratificar tratados internacionais, que constituem o gênero do qual as convenções e pactos são espécies, os países assumem verdadeiras obrigações jurídicas, e não meros compromissos morais ou políticos.¹³⁶

Deve-se reconhecer, assim, que

*[...] la adopción de normas constitucionales o de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales genera obligaciones concretas al Estado; [...] que muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente, y que el Estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política.*¹³⁷

No Brasil, isso implica conferir aplicabilidade a uma série de normas internacionais¹³⁸ que, por terem sido objeto de ratificação, passaram a integrar nosso ordenamento jurídico, de modo a complementar e ampliar as disposições constitucionais e infraconstitucionais referentes aos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho.

Os Comentários Gerais elaborados pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que têm por objetivo explicitar o sentido e o alcance das normas do PIDESC, também devem ser considerados quanto da interpretação e efetivação desses direitos no plano nacional.

Nesse sentido, são preciosos os ensinamentos de Víctor Abramovich e Christian Courtis:

[...] tanto por razones normativas- el Estado ha delegado competencias interpretativas a instancias internacionales, que resultan ahora el último intérprete de los Pactos- como prácticas- el desconocimiento de la interpretación de los organismos internacionales provocará, además de un dispendio jurisdiccional inútil tanto en sede interna como en sede internacional, la

¹³⁶ Nesse sentido: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 09; SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 35 e 63; COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação história dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, 356-357.

¹³⁷ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2004, p. 19-20.

¹³⁸ Dentre elas, destacam-se a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, as diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e, finalmente, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

*responsabilidad del Estado por incumplimiento de sus obligaciones de acuerdo a los Pactos-, la interpretación de cláusulas del PIDESC realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resulta una guía ineludible para la aplicación de dicho instrumento por parte de los tribunales internos.*¹³⁹

Por fim, importa salientar que, embora as Declarações Internacionais não possuam, a princípio, força jurídica vinculante, é possível reconhecer-lhes essa característica caso enquadráveis na categoria do direito costumeiro ou dos princípios gerais internacionais.¹⁴⁰ Isso ocorre, por exemplo, em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

2.2.4 Breve Sistematização: a aplicação dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho aos projetos de reassentamento de famílias de baixa renda

Uma vez realizada a análise da doutrina especializada e das normas de origem interna e internacional que versam sobre o conteúdo e eficácia dos direitos fundamentais ao trabalho e à moradia, torna-se possível sistematizar as informações até então obtidas e tecer considerações acerca da aplicabilidade desses direitos aos casos de reassentamentos de famílias de baixa renda.

Como visto, o direito ao trabalho está intimamente relacionado com os direitos à vida e à subsistência, configura-se como parte inerente da dignidade da pessoa humana, assume grande importância no ordenamento jurídico pátrio e permite a realização pessoal e a integração socioeconômica do indivíduo. Ele compreende a proteção contra o desemprego, bem como a possibilidade de toda pessoa garantir uma existência decente para si e sua família, mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito.¹⁴¹

Constatou-se, ainda, que nossa ordem jurídica não consagra apenas o direito à moradia, mas o direito à moradia *adequada*, compreendida como aquela que conta com segurança da posse, demanda gastos suportáveis, apresenta boas condições de habitabilidade e de acessibilidade, permite o acesso à infraestrutura

¹³⁹ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2004, p. 76.

¹⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação história dos direitos humanos*. 07. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 238-239.

¹⁴¹ Constituição Federal, artigos 1º, IV, 6º, 170 e 193; Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXIII; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigos 6º e 7º; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 18, artigos 1º e 4º.

urbana e a opções de emprego, postos de saúde, transporte, escolas, creches e outros serviços públicos essenciais e se mostra culturalmente adequada. Trata-se, em suma, do direito de se viver com segurança, paz e dignidade em um determinado local.¹⁴²

Além disso, a legislação brasileira incentiva a regularização fundiária dos assentamentos precários, em detrimento do simples reassentamento ou remoção de seus moradores, como forma de reconhecimento do direito à moradia, promoção da integração socioespacial, democratização do acesso à terra e atendimento às funções sociais da propriedade e da cidade. Prevê-se, também, que a regularização fundiária deve ser implementada de forma democrática, assegurando a participação da população beneficiada em todas as suas etapas.¹⁴³

Reconhece-se, ainda, a existência de uma necessária inter-relação entre os direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, de modo que a deficiência de um pode inviabilizar o pleno exercício do outro.¹⁴⁴

No que tange à eficácia desses direitos, verificou-se, através da análise doutrinária, que eles condicionam a atividade discricionária dos órgãos estatais, constituem parâmetro para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas, possibilitam ao indivíduo exigir que o Estado se abstenha de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma que os define e geram o efeito de proibição de retrocesso.¹⁴⁵

Em razão das obrigações jurídicas assumidas no plano internacional, o Brasil comprometeu-se, ainda, a empregar o máximo de seus recursos disponíveis para assegurar, de forma progressiva e por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos ao trabalho e à moradia. Além disso, obrigou-se a adotar certas medidas de forma imediata, como a abstenção da realização de despejos

¹⁴² Constituição Federal, artigos 6º, 7º, IV, 23, IX; Estatuto da Cidade, artigos 1º, parágrafo único, 2º, I, V e XIV; Lei nº 11.977/2009, artigos 5º-A, II e IV, 48, I e II; Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXV; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 11; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 04, artigos 7º e 8º; Agenda Habitat.

¹⁴³ Constituição Federal, artigos 6º, 170, III, 182, 183; Estatuto da Cidade, artigos 1º, parágrafo único, 2º, I, II, IX e XIV; Medida Provisória nº 2.220/2001, artigos 1º e 2º; Lei nº 11.977/2009, artigo 48, I, II e III; Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 8º.

¹⁴⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 04, artigos 1º e 7º; Comentário Geral nº 18, artigo 1º.

¹⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 164 e 175; SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 295-322.

forçados e da interferência direta ou indireta sobre o exercício do direito ao trabalho, mediante a adoção de leis, políticas ou atos contrários às normas enunciadas no art. 6º do PIDESC.¹⁴⁶

De todo o exposto, conclui-se que os reassentamentos de famílias de baixa renda só podem ser realizados quando se mostrarem realmente necessários, e quando não houver nenhuma alternativa menos danosa disponível. Devem, portanto, configurar-se como a última, e não como a primeira opção de intervenção sobre os assentamentos precários.

De qualquer modo, sempre que ocorrerem, deverão ser realizados em um local adequado, permitir a participação das pessoas afetadas e assegurar o exercício dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, respeitando plenamente o seu conteúdo e conferindo-lhes a devida eficácia.

Infelizmente, essas constatações, que se mostram tão evidentes no plano teórico, são frequentemente ignoradas na prática, conforme restará demonstrado ao longo da segunda parte deste trabalho.

¹⁴⁶ Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, artigo 1º; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 04, artigos 10, 18, 26; Comentário Geral nº 07, artigos 4º e 8º; Comentário Geral nº 18, artigos 19, 21 e 34.

PARTE II: ESTUDO DE CASO DO REASSENTAMENTO DA VILA CHOCOLATÃO

Capítulo 03: A Vila Chocolatão

3.1 Histórico e Características Socioeconômicas

A Vila Chocolatão corresponde a uma ocupação de famílias de baixa renda existente na cidade de Porto Alegre (RS), que se localizava originalmente no Bairro Praia de Belas, em um terreno federal delimitado pela Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha e pelas Avenidas Loureiro da Silva e Augusto de Carvalho.¹⁴⁷

Segundo dados do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o início da formação da comunidade remonta ao ano de 1984, quando as primeiras famílias chegaram ao local. Foi em 1990, no entanto, que a ocupação ganhou força e passou a ser denominada de Vila Chocolatão, em alusão à forma e à cor do prédio da Receita Federal localizado à sua frente.¹⁴⁸

Nas imediações do assentamento, encontravam-se, ainda, os prédios da Justiça Federal e do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, do Ministério da Agricultura e do IBGE, assim como a Câmara Municipal de Vereadores, o Centro Administrativo do Estado, o Parque Harmonia, a Usina do Gasômetro, o Shopping Praia de Belas, a Catedral Metropolitana, a Assembleia Legislativa e o Palácio Piratini.¹⁴⁹

A Vila estava estabelecida, portanto, em uma região central e valorizada da cidade de Porto Alegre, contrastando enormemente com a paisagem em seu entorno.

O assentamento em questão surgiu, estruturou-se e consolidou-se em função da instalação de galpões de triagem naquele terreno, e a grande maioria de seus moradores sempre teve na catação de resíduos recicláveis o único meio de subsistência.¹⁵⁰

¹⁴⁷ SANTINI, Giovana. *Vila do Chocolatão: encontros da collage na arquitetura*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Porto Alegre, RS, 2007, p. 32.

¹⁴⁸ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 06.

¹⁴⁹ SANTINI, Giovana, op. cit., p. 32.

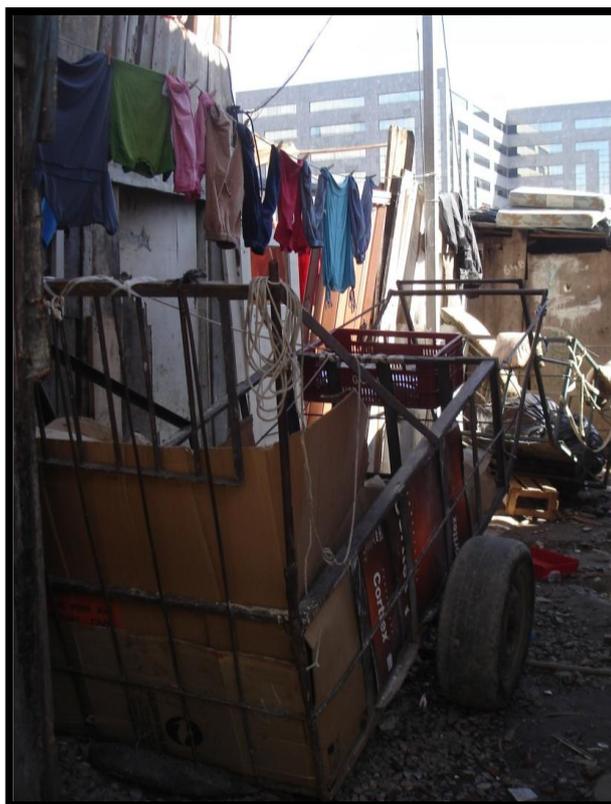
¹⁵⁰ DEMHAB, op. cit., p. 06.

O fato de a Chocolatão localizar-se em uma área central da cidade e nas proximidades de diversos prédios públicos facilitava em muito essa atividade, pois eram abundantes os resíduos sólidos nobres produzidos e descartados naquela região.

Como explica Giovana Santini, a estrutura de trabalho estabelecia-se a partir dos galpões de reciclagem, que ditavam “a movimentação econômica e social da Vila”.¹⁵¹ Os seus proprietários, conhecidos como atravessadores, compravam e revendiam o material recolhido pelos catadores, além de lhes fornecerem os carrinhos necessários para a realização do serviço.¹⁵²

O chamado “lixo limpo” era, assim, a grande fonte de geração de renda da comunidade, influenciando fortemente a sua organização espacial e socioeconômica e garantindo a sobrevivência, ainda que precária, da maioria de seus moradores.

Figura 01. Carrinho utilizado pelos catadores; ao fundo, o prédio da Justiça Federal.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

¹⁵¹ SANTINI, Giovana. *Vila do Chocolatão: encontros da collage na arquitetura*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Porto Alegre, RS, 2007, p. 38.

¹⁵² Idem.

Outra atividade econômica exercida na Vila, mesmo que com menor expressão, era o comércio. Ao todo, existiam sete pequenos estabelecimentos voltados a este fim.¹⁵³

Apesar de todas as dificuldades, portanto, as pessoas residentes na comunidade conseguiam, de um modo ou de outro, garantir a sua subsistência e a de suas famílias.

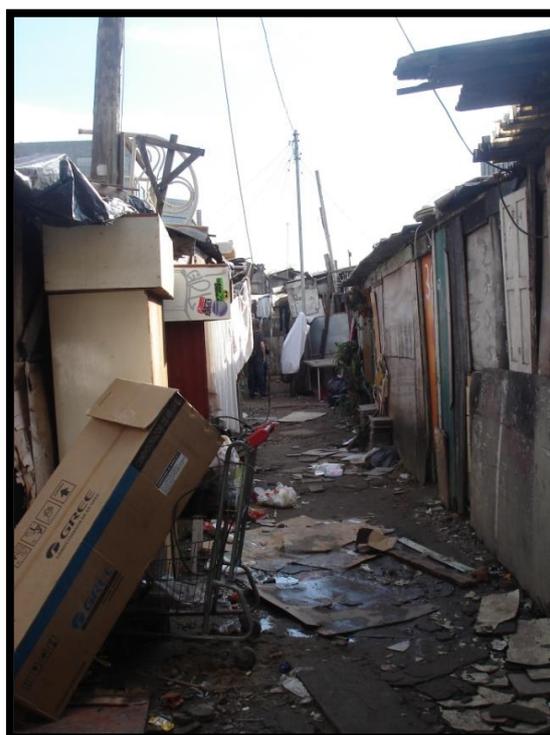
As habitações existentes na Chocolatão, contudo, estavam longe de serem consideradas adequadas: ao aplicar questionários na Vila, no ano de 2009, o DEMHAB constatou que 80% dos domicílios tinham sido construídos com sobras de materiais e encontravam-se em péssimo estado de conservação, acarretando riscos para seus moradores. Existiam, também, diversas casas de emergência no local, em razão da ocorrência anterior de incêndios.¹⁵⁴

Figura 02: Casa azul.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11

Figura 03: Beco.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

Além disso, a ocupação era repleta de becos estreitos e locais alagadiços, e havia um considerável acúmulo de lixo no solo, o que configurava uma situação de

¹⁵³ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 9-10.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 11.

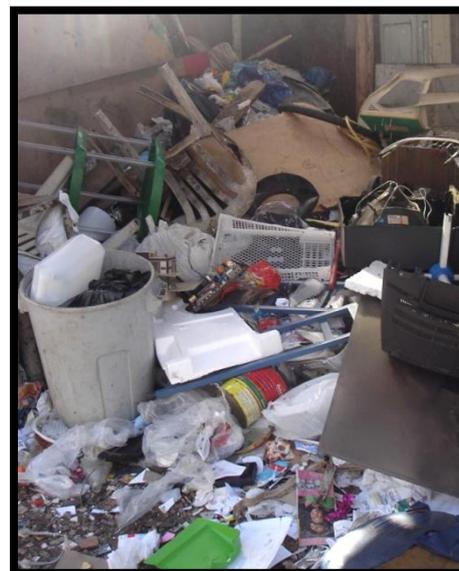
extrema insalubridade para aquela população.¹⁵⁵ De fato, os habitantes da Vila conviviam com insetos e ratos, e não raro crianças eram mordidas por estes animais.

Figura 04: Acesso pela Av. Loureiro da Silva.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

Figura 05: Lixo entre as casas.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

Figura 06



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

Figura 07



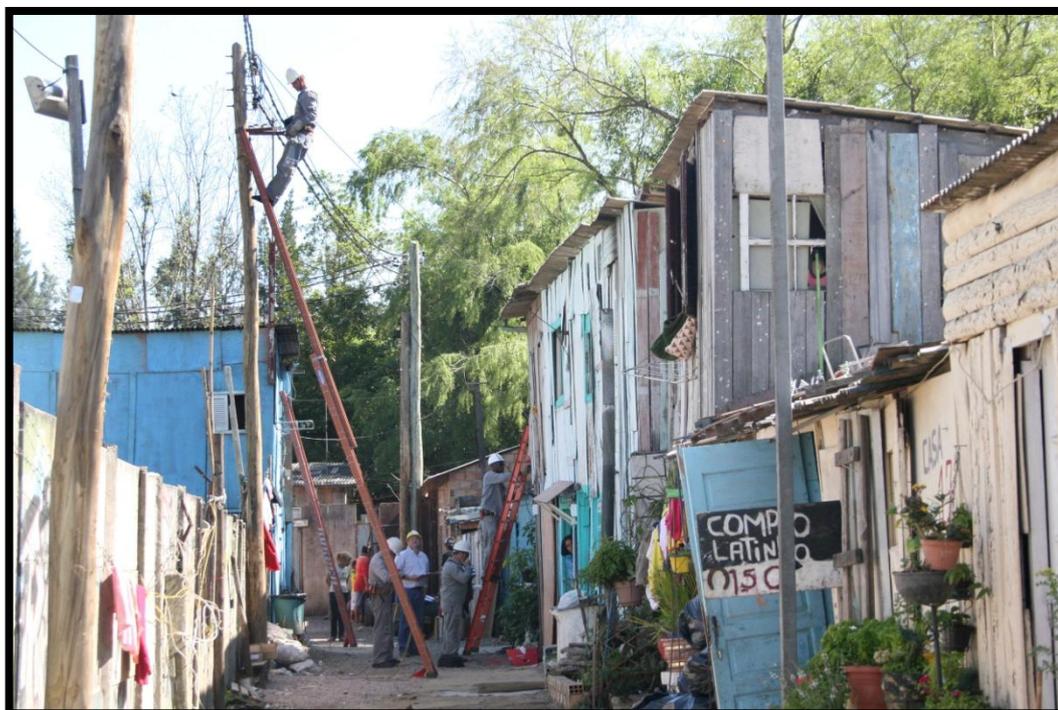
Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

¹⁵⁵ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolateão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 11.

Os moradores da Chocolatão tampouco possuíam acesso regular às redes de água e energia elétrica, valendo-se de ligações clandestinas para tanto. Ainda assim, apenas 39% dos domicílios dispunham, de forma concomitante, desses dois serviços essenciais, e 62% das residências obtinham água potável através de um ponto externo à construção.¹⁵⁶

Somente no final do ano de 2009 a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) instalou postes de luz na Vila. Essa medida objetivava reduzir o risco de incêndios no local.

Figura 08. Ligação dos postes de luz para as casas da Vila Chocolatão, pela CEEE.



Fotografia: Jonathan Heckler/ Arquivo PMPA, em 23/10/09.

A imensa maioria das casas não contava sequer com instalações sanitárias. Por esse motivo, os moradores tinham de utilizar os poucos e precários banheiros coletivos construídos pelo poder público¹⁵⁷, valer-se da estrutura do Parque Harmonia ou recorrer ao “sistema de balde”, que consistia na utilização de um

¹⁵⁶ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 11-12.

¹⁵⁷ Idem.

recipiente de grande porte, como, por exemplo, uma lata de óleo, para o alívio das necessidades fisiológicas.¹⁵⁸

Figura 09: Banheiro coletivo.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

Apesar da pobreza e da precariedade de suas habitações, os moradores da Chocolatão possuíam acesso facilitado a diversos serviços e equipamentos públicos, como escolas de ensino médio e fundamental, postos de saúde e unidades de assistência social.¹⁵⁹

Muitas crianças da comunidade frequentavam a Escola Porto Alegre, que estava situada quase em frente à Vila e consistia em *“um espaço de acolhimento, organização e socialização dos saberes voltado às crianças e aos adolescentes excluídos e em situação de rua.”*¹⁶⁰

No que tange às características socioeconômicas da Chocolatão, são relevantes os dados colhidos pelo DEMHAB: de acordo com a autarquia municipal, a

¹⁵⁸ SANTINI, Giovana. *Vila do Chocolatão: encontros da collage na arquitetura*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Porto Alegre, RS, 2007, p. 56.

¹⁵⁹ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 06.

¹⁶⁰ Idem.

comunidade possuía, no ano de 2009, 187 construções voltadas exclusivamente ao uso residencial, além de outras 25 de uso misto.¹⁶¹

Nesses domicílios, viviam 225 famílias e 732 pessoas, das quais 51,3% eram homens e 48,7% eram mulheres. A população constituía-se majoritariamente por jovens: 21,7% dos moradores tinham entre 0 e 6 anos, 69% possuíam até 28 anos, 45% estavam em idade escolar e 54% encontravam-se em idade ativa.¹⁶²

Figura 10: Crianças da Chocolateão.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

Um dado bastante relevante diz respeito ao acesso à educação: nada menos que 97,5% das crianças e adolescentes com idade compreendida entre 07 e 14 anos frequentavam estabelecimentos de ensino fundamental localizados na região.¹⁶³

Dentre os habitantes em idade ativa, no entanto, 6% eram analfabetos e 52% possuíam no máximo cinco anos de estudo. Esse baixo grau de escolaridade refletia-se no exercício de atividades que não exigem mão-de-obra qualificada e na percepção de baixas remunerações.¹⁶⁴

¹⁶¹ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolateão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 09-10.

¹⁶² *Ibidem*, p. 10 e 13.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 13.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 14.

Com efeito, quando da realização das entrevistas pelo DEMHAB, 45% dos moradores em idade ativa afirmaram trabalhar com a coleta e triagem de resíduos recicláveis, 74% disseram receber até um salário mínimo mensal e 24% declararam-se desempregados.¹⁶⁵

A Vila Chocolatão era, portanto, uma comunidade de famílias de baixa renda, que, embora vivessem em habitações fisicamente precárias, tinham acesso facilitado a serviços de saúde, educação e assistência social de qualidade, bem como a áreas de lazer¹⁶⁶ e a opções de emprego. Estavam presentes, pois, diversos elementos constitutivos de uma moradia adequada.

A localização do assentamento também era fundamental para o desempenho da principal atividade econômica da Vila, consubstanciada na coleta e seleção de materiais recicláveis. De fato, em uma área plana, central e situada nas imediações de prédios públicos e estabelecimentos comerciais, os trabalhadores não enfrentavam maiores dificuldades para se deslocarem com seus carrinhos e recolherem resíduos sólidos nobres.

Todos esses fatores, aliados ao fato de a Chocolatão ter se estabelecido no terreno em questão ainda na década de 1980 e, portanto, estar plenamente consolidada, apontavam para a necessidade de se promover a sua regularização fundiária e conseqüente urbanização.

Muito embora esta solução fosse a mais condizente com as normas de origem nacional e internacional anteriormente analisadas, bem como com a legislação específica do Estado do Rio Grande do Sul e da cidade de Porto Alegre, o que realmente ocorreu foi o reassentamento da comunidade.

3.2 Situação Jurídica

Como visto, a Vila Chocolatão começou a se estruturar na década de 1980, tendo crescido e se estabelecido de forma definitiva nos anos que se seguiram. O processo de formação e consolidação da comunidade foi acompanhado por mudanças políticas e legislativas relativamente ao tratamento dispensado pelo poder público às ocupações de famílias de baixa renda, de modo que, quando da

¹⁶⁵ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 14.

¹⁶⁶ Tendo em vista a proximidade com a Usina do Gasômetro e o Parque Harmonia.

realização do reassentamento da Vila, já se encontravam em vigor uma série de normas de proteção aos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/2001, a Lei nº 11.977/2009 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e não havia mais dúvidas de que a melhor forma de intervenção sobre os assentamentos precários é, em regra, a promoção de sua regularização fundiária.

Dentre todos esses instrumentos normativos, o que se mostra mais relevante para a análise da situação jurídica da Vila Chocolate é, sem dúvida alguma, a Medida Provisória nº 2.220/2001.

De fato, se considerarmos que o início da formação da comunidade remonta à década de 1980, que esta cresceu ao longo dos anos, e que a área onde originariamente se estabeleceu a ocupação só foi reivindicada pela União em janeiro de 2000, chegaremos à conclusão de que muitos dos moradores da Chocolate faziam jus à concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos dos artigos 1º e 2º da Medida Provisória anteriormente mencionada:

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.[...]
§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

*§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. [...]*¹⁶⁷

¹⁶⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Dito isso, cumpre demonstrar que não foi apenas a legislação nacional que contribuiu para um avanço na forma de intervenção sobre os assentamentos precários e para o reconhecimento dos direitos à cidade e à moradia também para a população de baixa renda.

De fato, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹⁶⁸, promulgada em 1989, adequou-se a essa tendência, ao estabelecer que a organização da ordem econômica deve estar voltada ao combate da miséria, do desemprego e da propriedade improdutiva (art. 159, I, III e V) e ao dispor que a política de desenvolvimento estadual tem por objetivo promover a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida, com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 166, I e II).

Este diploma legal afirma, também, que pelo menos 70% dos investimentos do Estado em programas habitacionais devem ser destinados a suprir a deficiência de moradia de famílias de baixa renda (art.173, §2º), e que os programas de interesse social devem ter como objetivos prioritários a realização da regularização fundiária, a dotação de infraestrutura básica e de equipamentos sociais e a implantação de empreendimentos habitacionais (art. 174, §1º, I, II e III).

A Constituição Estadual determina, ainda, que cabe aos Municípios definir o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando à realização da função social da propriedade urbana, à recuperação dos bolsões de favelamento e a sua integração à malha urbana, à distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização, com a inibição da especulação imobiliária e dos vazios urbanos e, finalmente, à otimização da infraestrutura urbana básica, com prioridade de atendimento à população de baixa renda (art. 176, II, V, VII e IX).

A mudança de perspectiva ocorrida nos planos nacional e regional também pôde ser observada no âmbito local, conforme bem demonstrou Betânia Alfonsin em sua dissertação de mestrado.

Através da análise histórica da legislação urbanística da cidade de Porto Alegre, a autora identificou seis grandes ciclos de estratégias adotadas pelo poder público para fazer frente à questão da necessidade habitacional da população pobre:

¹⁶⁸ RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, de 03 de outubro de 1989. < Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 12/11/2011.

1) invisibilização da moradia de baixa renda (de 1892 a 1914); 2) expulsão da população de baixa renda das áreas centrais da cidade (de 1915 a 1928); 3) provisão privada e autoconstrução de moradias na não cidade (década de 1930); 4) transição da provisão privada à pública (década de 1940); 5) reconhecimento do direito à moradia e 40 anos de des(provisão) pública de lotes e moradias (de 1950 a 1988) e 6) reconhecimento do direito à cidade e regularização fundiária (a partir de 1988).¹⁶⁹

A estratégia da invisibilização consistia em ignorar a existência da população pobre, excluindo-a do acesso aos equipamentos e serviços urbanos oferecidos pela municipalidade. Paralelamente a isso, as leis da época, de caráter nitidamente higienista, proibiam a construção e manutenção dos cortiços e outros tipos de habitação popular, na esperança de fazer desaparecer qualquer manifestação da pobreza.¹⁷⁰

O segundo ciclo caracterizou-se pela expulsão da população de baixa renda do centro da cidade, mediante o emprego de um discurso sanitarista e a instituição de uma legislação tributária que, por taxar de forma absurda os cortiços, acabou por inviabilizar a permanência das famílias pobres nas áreas centrais de Porto Alegre.¹⁷¹

O terceiro ciclo baseou-se no incentivo governamental à provisão privada de moradias para a população de baixa renda e, por outro lado, no total descompromisso do poder público para com os assentamentos já existentes na periferia da cidade, o que acarretou a proliferação destes.¹⁷²

Na quarta fase, observou-se uma oscilação entre os modelos de produção privada e pública de habitações¹⁷³, enquanto a quinta representou um período de forte, porém ineficaz intervenção estatal na questão da moradia popular¹⁷⁴.

O sexto ciclo, por sua vez, correspondeu à adequação da legislação e da política urbana e habitacional do município de Porto Alegre aos princípios e diretrizes consagrados na Constituição Federal de 1988, com o consequente

¹⁶⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2000, p. 17.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 49-55.

¹⁷¹ Ibidem, p. 70-88.

¹⁷² Ibidem, p. 89-105.

¹⁷³ Ibidem, p. 109-122.

¹⁷⁴ Ibidem, p. 123-152

reconhecimento dos direitos à moradia e à cidade e o incentivo à promoção da regularização fundiária dos assentamentos precários.¹⁷⁵

De fato, a legislação municipal que se seguiu ao advento na nova Carta Magna visa claramente a aplicar os princípios das funções sociais da propriedade e da cidade, democratizar o acesso à terra e melhorar as condições de vida e de habitabilidade da população de baixa renda.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre¹⁷⁶, que foi promulgada em 1990, contém inúmeros dispositivos a esse respeito: ela estabelece que é dever do Município, em conjunto com a União e o Estado, promover condições dignas de trabalho, saneamento e moradia (art. 158), que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o pleno desenvolvimento social da cidade e o atendimento das necessidades da população (art. 201, §1º), que a função social da cidade deve ser compreendida como o direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida (art. 201, §2º) e que o desenvolvimento urbano compreende a ordenação e democratização do uso e ocupação do solo, em consonância com a função social da propriedade (art. 201, § 3º VI e VII).

Além disso, a Lei prega a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização (art. 203, II) e institui instrumentos voltados a assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade (art. 203 e 204), como o IPTU progressivo, a contribuição de melhoria, a desapropriação por interesse social, o parcelamento ou edificação compulsórios, a concessão do direito real de uso e a regularização fundiária.

A Lei Orgânica prevê, ainda, que o estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deve garantir a urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem a remoção de seus moradores, salvo nas hipóteses em que houver risco à vida ou à saúde destes ou excedentes populacionais que não permitam condições dignas de vida. Em qualquer dos casos, a transferência deverá ser precedida de consulta às pessoas atingidas, e o reassentamento deverá ocorrer em local próximo, onde o acesso a equipamentos

¹⁷⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2000, p. 153-179.

¹⁷⁶ PORTO ALEGRE. *Lei orgânica do Município de Porto Alegre*, de 04 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05/11/2011.

e serviços não sofra prejuízos em relação à área ocupada originariamente (art. 208, I).

Também merecem destaque o art. 212, que afirma a necessidade de programas que assegurem o acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos, o art. 219, que dispõe que os moradores de áreas não regularizadas têm direito aos serviços públicos municipais e o art. 230, que estabelece como meta prioritária da política urbana municipal a superação da falta de moradia para os cidadãos que não detêm condições econômicas de obtê-la no mercado.

Por fim, cumpre mencionar o art. 1º do Ato das Disposições Orgânicas Gerais e Transitórias, o qual prevê que os ocupantes de áreas do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, que tenham estabelecido moradia no local até o dia 31 de janeiro de 1989 e que não sejam proprietários de nenhum outro imóvel, têm direito à concessão de direito real de uso.

A Lei Complementar nº 434/1999¹⁷⁷, que, dentre outras disposições, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre, segue essa mesma linha.

Já no primeiro artigo do referido diploma legal, afirma-se que o desenvolvimento do Município tem como princípios o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, de modo a reduzir as desigualdades e a exclusão social (inc. II), o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano, mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda e da terra e o controle sobre o uso e a ocupação do espaço da cidade (inc. VII), a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, por meio da instituição de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando-se a situação socioeconômica dos ocupantes (inc. X) e a distribuição dos benefícios e encargos do processo de desenvolvimento da cidade (inc. XII).

A Lei estabelece, também, que a implementação da Estratégia de Promoção Econômica deve envolver programas de inclusão social da população pobre em processo de regularização fundiária (art. 19, §1º), enquanto a Estratégia da

¹⁷⁷ PORTO ALEGRE. *Lei Complementar 434, de 1º de Dezembro de 1999*. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 07/11/2011.

Produção da Cidade deve se efetivar mediante a promoção de uma política habitacional para as pessoas de baixa e média renda (art. 21, parágrafo único, IV).

O art. 22, por sua vez, dispõe que a política habitacional de interesse social tem como diretrizes a regularização fundiária, a urbanização e a integração dos assentamentos irregulares à malha urbana (inc. I), a democratização do acesso à terra e a ampliação da oferta de moradias para as populações de baixa e média renda (inc. II) e a redistribuição da renda e do solo urbano (inc. III). Este dispositivo prevê, ainda, que a habitação deve ser compreendida como a moradia provida de infraestrutura básica, bem como de serviços urbanos e equipamentos comunitários (§2º).

No art. 23, afirma-se que a implementação de Programas de Habitação de Interesse Social deve viabilizar o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbanizado e legalizado, adequadamente localizado, considerando, entre outros aspectos, a posição relativa aos locais estruturados da Cidade, em especial o acesso ao trabalho e aos serviços essenciais (inc. II).

A Lei afirma, ainda, a necessidade do reconhecimento da cidade informal (art. 26, §2º, IV), e institui diversos instrumentos urbanísticos voltados à intervenção sobre o solo para fins de cumprimento da função social da propriedade, como a transferência de potencial construtivo, o solo criado, os direitos de preempção e superfície e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios do solo (art. 49, II, III, VIII, IX, X e XIII).

O Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre cria, também, as Áreas Especiais de Interesse Social (Art. 75, inc. I), conhecidas como AEIS, que se destinam à produção e manutenção da Habitação de Interesse Social (art. 76).

Estas áreas subdividem-se em quatro categorias, a saber: I) assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, sobre os quais podem ser aplicados instrumentos como a concessão do direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o direito de superfície e a usucapião especial urbana (art. 76, I, 1, 2 e 3); II) loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade (art. 76, II); III) imóveis não-edificados ou subutilizados que venham a ser destinados à implantação da Habitação de Interesse Social (art. 76, III) e IV) áreas ocupadas por populações de baixa renda, com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras

atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários (art. 76, IV).

De acordo com o Plano Diretor, as áreas enquadradas como AEIS I e II devem integrar os programas de regularização fundiária e urbanística, sem a remoção dos moradores, salvo nos casos de moradias em situação de risco ou da existência de excedentes populacionais (art. 76, §1º).

De todo o exposto, conclui-se que a Vila Chocolateiro estava inserida em um contexto normativo bastante favorável à opção pela sua regularização fundiária e consequente manutenção na região central da cidade de Porto Alegre.

Ainda que se entenda que o assentamento em questão acarretava riscos incontornáveis à vida e à saúde de seus ocupantes, posição com que não concordamos, o certo é que os moradores da comunidade faziam jus à realização do reassentamento em uma área próxima, que não comprometesse o exercício do direito ao trabalho nem prejudicasse o acesso a serviços e equipamentos urbanos essenciais.

Não foi isso, no entanto, o que se verificou na prática, em razão de uma série de decisões administrativas, judiciais e políticas (e, por que não dizer, ideológicas) proferidas antes e durante a elaboração do projeto de reassentamento da Vila.

O fato de a legislação nacional, estadual e municipal ter avançado em relação à forma de intervenção sobre as ocupações de famílias de baixa renda não significa, portanto, que o ciclo de expulsão identificado e descrito por Betânia Alfonsin tenha sido definitivamente abandonado.

Na realidade, como afirma esta mesma autora,

A estratégia [...] se sofisticou ao longo do tempo e o que passou a se observar foram movimentos de “Desfavelização” das áreas centrais e realocação da população em áreas distantes do seu local original de moradia [...].¹⁷⁸

Infelizmente, foi exatamente isso o que ocorreu no caso do reassentamento da Vila Chocolateiro, conforme restará demonstrado no quarto e último capítulo deste trabalho.

¹⁷⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2000, p. 85.

Capítulo 04: O Reassentamento da Vila Chocolateão

4.1 Antecedentes do Reassentamento

4.1.1 O Processo Judicial

O reassentamento da Vila Chocolateão foi desencadeado por uma Ação Reivindicatória ajuizada pela União no dia 14 de janeiro de 2000, que foi distribuída à Vara Federal, Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre e autuada sob o número 2000.71.00.000973-1.¹⁷⁹

Neste processo, o ente federativo objetivava retomar o imóvel de sua propriedade onde havia se estabelecido a referida comunidade, pleiteando, ainda, a concessão de antecipação de tutela para a imediata imissão na posse do bem e a condenação dos ocupantes ao pagamento da indenização prevista no art. 10 da Lei nº 9.636/1998.¹⁸⁰

Na petição inicial, a União afirmava que os demandados haviam construído casebres completamente precários e sem qualquer condição de habitabilidade, que a eletricidade era obtida de maneira clandestina, que não havia instalações sanitárias de qualquer ordem, que ocorrera um incêndio no local e que a ocupação vinha crescendo dia a dia.¹⁸¹

O ente federal argumentava, em síntese, que a ocupação colocava em risco não apenas a saúde dos “invasores”, mas também a saúde pública e o meio ambiente, e que o acúmulo de lixo na área comprometia as condições de trabalho dos órgãos públicos localizados naquela região.¹⁸²

Em decisão proferida no dia 1º de fevereiro de 2000, o Juízo apontou a inexistência de prova de urgência na desocupação do imóvel, ressaltou que a União

¹⁷⁹ VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse Nº 2000.71.00.000973-1 (RS): ação reivindicatória*. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

¹⁸⁰ Art. 10. *Constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com o disposto nesta Lei, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas.*

Parágrafo único. Até a efetiva desocupação, será devida à União indenização pela posse ou ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano em que a União tenha ficado privada da posse ou ocupação do imóvel, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

¹⁸¹ VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE, op. cit, p. 5-6.

¹⁸² Idem.

tardou em buscar a retomada do bem e optou por examinar o pedido de antecipação de tutela apenas após decorrido o prazo de resposta dos réus.¹⁸³

Alguns dos demandados apresentaram contestação, afirmando que ocupavam a área havia mais de dez anos, de modo manso e pacífico e com *animus domini*, que o acúmulo de “lixo” mencionado pela parte autora se devia ao fato de os moradores retirarem sua subsistência da catação de materiais recicláveis e que havia diversas famílias e crianças vivendo no local. Além disso, invocaram o princípio da função social da propriedade, previsto no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, defenderam a possibilidade de aquisição do usufruto por lapso temporal e formularam pedido de reconvenção nesse sentido.¹⁸⁴

Recebidas as contestações, o Juízo julgou improcedente o pedido de antecipação de tutela constante da inicial, por entender que não restara preenchido o requisito do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.¹⁸⁵

Em trechos especialmente marcantes desta decisão, o magistrado afirmou:

*[...] não é de hoje a ocupação do imóvel em questão, não podendo serem os réus culpados por viverem naquela local naquelas condições, justamente por não terem outra alternativa [...].
[...] o que existe é uma situação de risco é para os réus, que estão condenados a viver naquela situação em razão de sua situação econômica de praticamente excluídos da vida social brasileira, e não dos que trabalham nos prédios públicos ao lado. O risco para estes parece ser muito mais o desconforto de ver a miséria ao seu lado e sentirem-se impotentes para resolver ditos problemas do que qualquer outra coisa.¹⁸⁶*

O Juízo determinou, ainda, a intimação do Ministério Público Federal para que, querendo, interviesse no processo, e requisitou ao Diretor do DEMHAB que informasse as providências adotadas em relação aos moradores da área reivindicada, bem como a existência de um local para eventual e futura transferência dessas pessoas.¹⁸⁷

Em resposta à determinação judicial, o DEMHAB afirmou que não dispunha de área para o imediato reassentamento das famílias, nem de recursos orçamentários para a realização de intervenções ainda no ano de 2000. Além disso,

¹⁸³ VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse Nº 2000.71.00.000973-1 (RS)*: ação reivindicatória, p. 286. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 315-320.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 358-360.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 359-360.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 361-362.

frisou que a União também era responsável pela solução do problema habitacional no país, e que este ente federal deveria ter fiscalizado e protegido o imóvel, evitando a sua ocupação. Por fim, a autarquia municipal colocou à disposição do Juízo a sua Coordenação de Negociações, com vistas a uma resolução pacífica do caso.¹⁸⁸

Inconformada com a decisão denegatória da antecipação de tutela, a União interpôs agravo de instrumento, com pedido de atribuição de efeito suspensivo ativo ao recurso. Tal requerimento foi indeferido pela Relatora, sob os seguintes fundamentos:

A alegação de risco de dano irreparável, alegado pela União, consubstanciado na falta de segurança para os prédios do Complexo Administrativo Federal, fragiliza-se ao nos depararmos com a realidade do local. Na área residem famílias inteiras, inclusive com o registro de crianças freqüentando escolas. É para essas famílias que existe, sem dúvida alguma, o risco de dano irreparável. Acertada a decisão do julgador “a quo”, indeferindo a tutela antecipada nesta fase inicial do processo. Carece então a fundamentação de um dos requisitos essenciais para a concessão do instituto do art. 273 do CPC.¹⁸⁹

O Ministério Público Federal manifestou-se nos autos, invocando princípios e direitos consagrados na Constituição Federal, apontando o contraste existente entre a riqueza dos prédios públicos e a miséria da Vila localizada nas suas proximidades e defendendo a absoluta impossibilidade de as famílias serem removidas da área sem a prévia disponibilização de um local onde estas pudessem viver em condições dignas. O *Parquet* frisou, por fim, que a solução do caso deveria necessariamente envolver um acordo, e requereu a designação de uma audiência para este fim.¹⁹⁰

A partir desse momento, estabeleceu-se um verdadeiro foro paralelo para a tentativa de negociação¹⁹¹, com a participação do Juízo, do Ministério Público

¹⁸⁸ VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse Nº 2000.71.00.000973-1 (RS)*: ação reivindicatória, p. 382-383. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 399.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 421-427.

¹⁹¹ Tal como descrito por Betânia Alfonsin: “*Quem conhece a realidade urbana de muitas das grandes cidades do País, com largos espaços públicos pertencentes à União ocupados por população de baixa renda, sabe que hoje, em muitas ações judiciais reivindicatórias e possessórias que têm por objeto esses espaços, se estabelece um verdadeiro foro paralelo ao do processo judicial, reunindo às vezes, além de pessoas jurídicas da administração indireta ligadas ao problema da terra no âmbito municipal, a própria União, o estado, o município, e a multidão ré residente no local onde o conflito se instalou [...]*.” In: ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997, p. 54.

Federal, do DEMHAB, da Fundação de Assistência Social e Cidadania e da Secretaria Municipal da Saúde, dentre outras entidades.

Importante referir que os relatórios elaborados àquela época já evidenciavam que a localização da comunidade era fundamental para o exercício da coleta e seleção de materiais recicláveis, principal atividade econômica exercida na Vila.¹⁹²

Esse mesmo fato foi ressaltado pelo DEMHAB quando da realização da audiência para tentativa de acordo: a autarquia afirmou que a retirada dos ocupantes da área envolvia “[...] *uma política séria e que não adiantaria simplesmente colocá-los em qualquer outro lugar porque a sua profissão e a sua fonte de renda estão na coleta de papel e o papel está na região central da cidade*”.¹⁹³

Embora inicialmente a União não tenha colaborado para a solução pacífica do caso, limitando-se a afirmar que não podia ser responsabilizada pelo destino das famílias nem ser reduzida à condição de ré no processo¹⁹⁴, em maio de 2001 ela veio a ceder e a modificar a sua forma de atuação, passando a indicar áreas disponíveis para a realização do reassentamento.¹⁹⁵

No dia 11 de dezembro de 2001, quando já se encontravam em vigor o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220/2001, e, portanto, havia plenas condições de se reverter o rumo da ação e de se reconhecer aos moradores da Chocolatão o direito à concessão de uso especial para fins de moradia, o Tribunal Regional Federal da Quarta Região decidiu, por maioria, dar provimento ao agravo de instrumento anteriormente interposto pela União, de modo a conceder a antecipação de tutela requerida e autorizar a imissão na posse da área reivindicada.

Deve-se ressaltar que a liberação do terreno ocupado pela comunidade vinha ao encontro dos interesses do Tribunal, já que, segundo informações da Prefeitura, o local possivelmente será utilizado para a construção de um prédio para o referido órgão, além de um estacionamento e de uma praça pública.¹⁹⁶

¹⁹² Nesse sentido, o Relatório da Secretaria Municipal de Saúde, da Fundação de Assistência Social e Comunitária e da Secretaria Municipal de Educação. In: VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse Nº 2000.71.00.000973-1 (RS): ação reivindicatória*, p. 441-444 e 475-488. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

¹⁹³ Ibidem, p. 498.

¹⁹⁴ Ibidem, p. 500-507.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 515-516 e 585.

¹⁹⁶ GONZATTO, Marcelo. *Fim da Chocolatão: o final feliz para uma história triste*. Zero Hora, 12 de maio de 2011, p. 4.

O lamentável voto-vista que fundamentou a decisão reflete a preocupação não confessada de livrar o imóvel federal, o mais brevemente possível, da presença incômoda das famílias de baixa renda, como se o planejamento e a execução de um reassentamento compatível com os direitos fundamentais fosse algo extremamente simples:

A invasão desordenada e a conseqüente construção de precários barracos, com materiais facilmente incendiáveis, além do acúmulo de lixo, em terreno pertencente à União Federal situado nos fundos do prédio da Justiça Federal e do Ministério da Agricultura, consiste em risco de dano irreparável ou de difícil reparação. Certamente será de difícil reparação um incêndio que atinja um ou o outro prédio público ou os dois. Também, será irreparável a propagação de moléstias decorrentes da falta de saneamento e do acúmulo de lixo. As pessoas carentes que se acumularam no referido terreno, certamente, merecem um local de moradia mais sadio. Tanto é assim, que a União Federal já colocou à disposição da Prefeitura Municipal uma área para a localização desses invasores, falta, apenas, que a Prefeitura Municipal, por intermédio do órgão competente, tome as providências necessárias para a realização dos assentamentos e da remoção dos pertences dos invasores, o que, certamente, será feito, com a máxima brevidade.¹⁹⁷

A “máxima brevidade” acima mencionada correspondeu, na realidade, a aproximadamente mais dez anos de tramitação processual, durante a qual ocorreu o crescimento da Vila, suspendeu-se o feito por diversas vezes, rejeitaram-se áreas indicadas pela União que se mostravam completamente inviáveis para a habitação, modificaram-se os governos e os responsáveis pela tomada de decisões, buscaram-se recursos para a construção das novas unidades habitacionais e elaborou-se o projeto final do reassentamento.

Durante todo esse período, em que poderia ter sido promovida a regularização fundiária e conseqüente urbanização do local, com custos consideravelmente inferiores àqueles envolvidos na transferência da comunidade, os moradores da Vila Chocolateiro permaneceram vivendo em condições absolutamente precárias e sofreram pressões para aceitar, sem maiores reclamações, o projeto de reassentamento que os retiraria definitivamente daquela área central e valorizada da cidade de Porto Alegre.

¹⁹⁷ VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse Nº 2000.71.00.000973-1 (RS): ação reivindicatória*, p. 598-599. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

4.1.2 O Projeto de Reassentamento

O projeto de reassentamento da Vila Chocolatão, elaborado pelo DEMHAB durante a tramitação da ação reivindicatória anteriormente analisada, foi propagandeado por esta autarquia municipal e pela Prefeitura de Porto Alegre como um modelo a ser seguido nos casos de reassentamento de famílias de baixa renda. O grande esforço empregado na sua divulgação obteve resultados concretos: o projeto foi apresentado em países como a China, a Austrália e a África do Sul e selecionado pelo *Global Compact Cities Programme*, da Organização das Nações Unidas.¹⁹⁸

Para quem conhecia a cidade de Porto Alegre e as características peculiares da comunidade, no entanto, o referido documento não parecia deter tantas qualidades. Com efeito, ele previa a transferência de 181 famílias da Vila Chocolatão para um novo assentamento, localizado na Avenida Protásio Alves, nº 9.099, a cerca de dez quilômetros da área onde se estabelecera originariamente a ocupação.¹⁹⁹

Figura 11



Fonte: DEMHAB.

¹⁹⁸ ONU. *Global Compact Cities Programme*. Disponível em: <http://citiesprogramme.org/index.php/projects/details/social_inclusion_project_for_vila_chocolatao/>. Acesso em: 14/11/2011.

¹⁹⁹ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 07 e 16.

Segundo dados citados pelo próprio DEMHAB, isso representava, na prática, a troca do Bairro Praia de Belas, localizado na região central da cidade, dotado de diversos equipamentos e serviços públicos, com densidade demográfica de 716,09 habitantes por km², taxa de analfabetismo de 1,6% e rendimento médio dos responsáveis por domicílio de 12,7 salários mínimos, pelo Bairro Mário Quintana, situado na região nordeste da cidade, com densidade demográfica de 4.206,19 habitantes por km², taxa de analfabetismo de 7,6% e rendimento médio dos responsáveis por domicílio de 2,6 salários mínimos.²⁰⁰

Além disso, o local de destino das famílias já possuía 25 ocupações irregulares de médio porte, era caracterizado pela predominância de famílias de baixa renda, apresentava o índice de mortalidade infantil mais elevado das dezesseis regiões político-administrativas da cidade e ostentava um índice de vulnerabilidade social muito alto.²⁰¹

Ainda de acordo com o DEMHAB, a área que atualmente integra o Bairro Mário Quintana correspondia à antiga Chácara da Fumaça, que, na década de 1980,

[...] tornou-se um local destinado a reassentamentos promovidos pelo poder público, deslocando-se para a área um número significativo de populações removidas de áreas de risco e ocupações irregulares do restante da cidade. O bairro sofreu, então, um surto populacional, ocasionando uma série de demandas em relação a equipamentos e serviços urbanos.²⁰²

Percebe-se, assim, que o projeto de reassentamento apresentado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre como um modelo a ser seguido acaba por reproduzir a tendência bastante conhecida de se afastar a população pobre da região central e valorizada da cidade, deslocando-a para a periferia.

O Projeto de Trabalho Técnico Social formulado pelo DEMHAB continha, contudo, alguns aspectos positivos: estabelecia que, além da disponibilização de novas moradias, o reassentamento envolveria a participação e a organização comunitária, a educação sanitária e ambiental e a busca de alternativas de geração de trabalho e renda.²⁰³

²⁰⁰ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolateão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 04-08.

²⁰¹ Ibidem, p. 08-09.

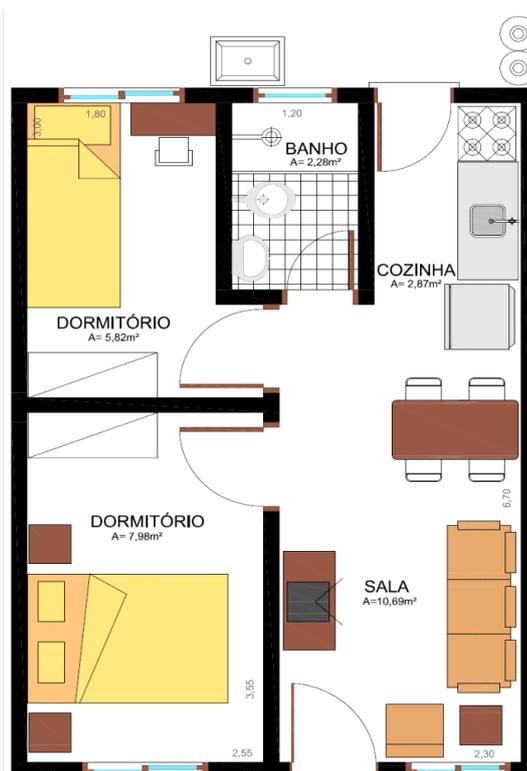
²⁰² Ibidem, p. 08.

²⁰³ Ibidem, p. 16-18.

Em relação a este último ponto, o documento previa a organização de uma Associação ou Cooperativa de Catadores, com a participação dos moradores interessados e sua inserção no programa de coleta seletiva do DMLU. Além disso, propunha a realização de diversos cursos de capacitação profissional, consubstanciados, por exemplo, na confecção de objetos com garrafas pet, na reciclagem artesanal de papéis, no reaproveitamento de tecidos e na *decoupage* em vidro.²⁰⁴

O projeto arquitetônico, por sua vez, dispunha sobre a construção de 181 unidades habitacionais, sendo 78 térreas, 102 na forma de sobrados e uma adaptada para pessoas com deficiência. Todas as moradias, evidentemente, seriam de alvenaria, e contariam com água potável, energia elétrica e esgotamento sanitário.

Figura 12: Planta da Unidade Habitacional Térrea com 35 m²

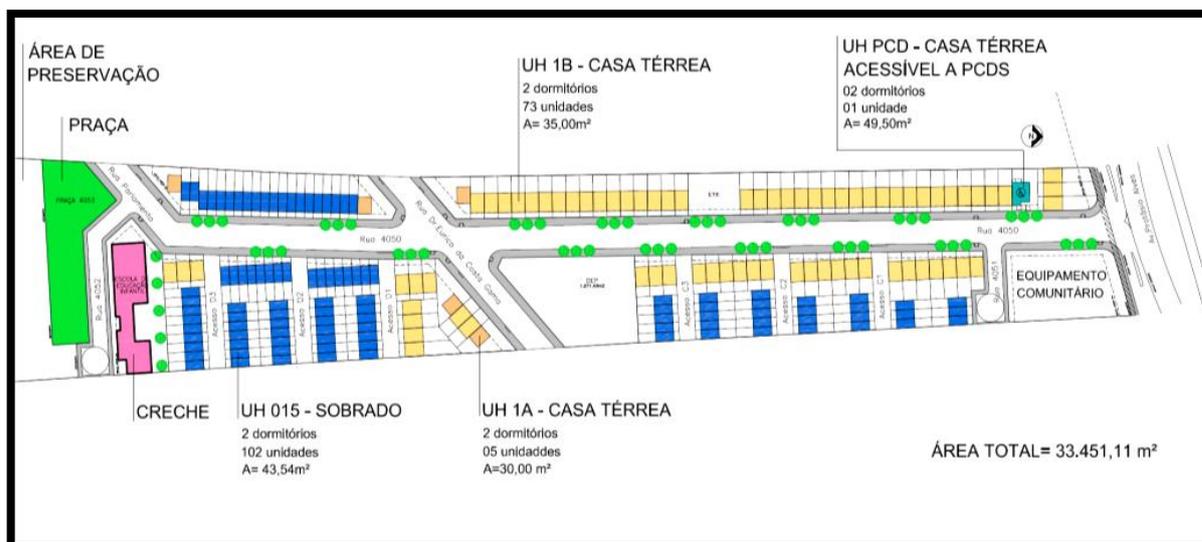


Fonte: DEMHAB.

²⁰⁴ DEMHAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010, p. 19 e 32-35.

Além disso, estava prevista a construção de uma creche, de uma praça e de um equipamento de geração de renda (galpão de reciclagem), assim como a delimitação de uma área de preservação ambiental.

Figura 13: Planta do Loteamento



Fonte: DEMHAB.

Em suma: apesar da considerável distância existente entre o novo empreendimento e o local original da ocupação, o reassentamento da Vila Chocolate foi apresentado pelo DEMHAB e pela Prefeitura de Porto Alegre como uma oportunidade de inclusão socioeconômica e melhoria das condições de vida e de habitabilidade dos moradores da referida comunidade.

Preocupada com os efeitos concretos de um reassentamento tão fortemente propagandeado, a Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB), em parceria com o Coletivo de Apoio à Reforma Urbana (CARU) e com o Grupo de Assessoria Justiça Popular (GAJUP)²⁰⁵, elaborou um detalhado laudo técnico, onde apontou as deficiências e irregularidades existentes no projeto em questão.

De acordo com este documento, não havia garantia de que, no novo local de moradia, os habitantes da Chocolate tinham acesso à infraestrutura necessária ao atendimento dos direitos à educação, saúde, trabalho e lazer, os quais já se encontravam assegurados na área da antiga ocupação. O temor era, portanto, o da

²⁰⁵ Integrante do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SAJU-UFRGS).

ocorrência de um retrocesso social relativamente a alguns direitos, em nome da efetivação de outros.²⁰⁶

Dentre as inúmeras falhas detectadas e descritas no laudo técnico, merecem destaque as seguintes: 1) insuficiente participação dos moradores na formulação e execução do Projeto de Trabalho Técnico Social; 2) ausência de garantias formais de construção de uma Associação de Moradores no local do novo assentamento; 3) diferença relevante entre o número de famílias da comunidade (225) e a quantidade de unidades habitacionais efetivamente construídas (181), inexistindo informações precisas quanto ao destino das pessoas não contempladas no projeto; 4) fragilidade das propostas de geração de renda, tendo em vista a construção de um único galpão de reciclagem, que, por ter capacidade para aproximadamente 40 trabalhadores, não comportaria a maioria dos moradores que viviam da catação de resíduos recicláveis; 5) ausência de preparação e capacitação da comunidade para fins de adaptação às novas condições de trabalho e moradia; 6) insuficiência e baixa qualidade dos equipamentos públicos de saúde e educação existentes nas proximidades do loteamento, não havendo previsão de sua ampliação ou melhoria e 7) considerável atraso na construção da creche, de modo que esta não seria inaugurada até a data designada para a realização do reassentamento.²⁰⁷

Uma vez concluído o estudo e redigido o laudo técnico, a AGB, o GAJUP e o CARU mobilizaram-se para divulgar os graves problemas identificados neste documento, tendo publicado informações na internet e cobrado a atuação dos integrantes da Assembleia Legislativa e de órgãos como o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal, no sentido de impossibilitar a realização do reassentamento enquanto não sanadas as falhas do projeto.

Como resultado dessa pressão, a realocação da comunidade foi adiada, e o DEMHAB, a Prefeitura de Porto Alegre, a União e o DMLU viram-se obrigados a firmar um Termo de Compromisso elaborado pelo Ministério Público Federal, que também contou com a assinatura da Associação dos Moradores e da Associação dos Catadores e Recicladores da Vila Chocolateiro.

De acordo com esse documento, 180 famílias anteriormente cadastradas pelo DEMHAB seriam reassentadas no denominado Loteamento Residencial Nova

²⁰⁶ AGB- SEÇÃO PORTO ALEGRE. *Laudo técnico sócio-econômico do processo de reassentamento da Vila Chocolateiro*. Porto Alegre, fevereiro de 2011, p. 04-05. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/documentos/LaudoTecnico.pdf>>. Acesso em: 14/11/2011.

²⁰⁷ AGB- SEÇÃO PORTO ALEGRE, op. cit., p. 05-43.

Chocolatão, obtendo a concessão de direito real de uso das moradias lá localizadas. As pessoas não contempladas no projeto, por sua vez, seriam incluídas no Programa Minha Casa, Minha Vida, e receberiam aluguel social até a conclusão do Empreendimento Jardim Paraíso, situado no Bairro Restinga.

Além disso, estabeleceu-se que o Município de Porto Alegre providenciaria a construção da creche prevista no projeto arquitetônico até o final de agosto de 2011, e que, enquanto esta não fosse inaugurada, as crianças seriam atendidas em uma estrutura provisória. A Prefeitura comprometeu-se, ainda, a assegurar vagas no ensino fundamental para as crianças e adolescentes da comunidade que se encontravam em idade escolar.

O Termo de Compromisso também previa que, se constatado prejuízo no serviço de saúde oferecido aos moradores da Nova Chocolatão, especialmente em relação ao tempo de espera para consultas e exames e ao fornecimento de medicamentos, a Secretaria Municipal de Saúde adotaria, em até 90 dias, as providências necessárias para a correção dos problemas.

No que tange ao direito ao trabalho, restou acordado que o DMLU inseriria a Unidade de Triagem da comunidade no roteiro da coleta seletiva, comprometendo-se, ainda, a fornecer lixo seco em quantidade compatível com o número de trabalhadores. Ademais, o Município de Porto Alegre e o DEMHAB concordaram em oferecer novos cursos de capacitação para os moradores que deles necessitassem.

Por fim, o documento dispôs sobre a construção de uma praça e de uma quadra poliesportiva no local do novo assentamento, a fim de assegurar aos seus moradores o exercício do direito ao lazer.

Satisfeito com as promessas constantes do papel, o Juízo da Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre proferiu decisão nos autos da ação reivindicatória nº 2000.71.00.000973-1, no dia 06 de maio de 2011, determinando

[...] a expedição de mandado de reintegração de posse em face de todos os ocupantes do imóvel da propriedade da União, no qual está localizada a denominada Vila Chocolatão, com observância dos direitos e das garantias fundamentais dos ocupantes que ali se encontram, nos termos da decisão, a ser cumprido por, no mínimo, 4 (quatro) oficiais de justiça em razão das peculiaridades do caso concreto, para o fiel cumprimento da presente ordem.²⁰⁸

²⁰⁸ VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse Nº 2000.71.00.000973-1 (RS): ação reivindicatória*, p. 1150-1155v. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

Com isso, estava autorizada a remoção de mais uma ocupação de famílias de baixa renda da região central da cidade de Porto Alegre.

4.2 O Reassentamento

4.2.1 A Realização do Reassentamento

Uma vez emitida a ordem judicial de reintegração de posse, começaram os preparativos para a realização do reassentamento da Vila Chocolateão, o qual teve início em 12 de maio de 2011 e estendeu-se até o dia 24 deste mesmo mês.

Na grande imprensa, o fato foi noticiado como um *“final feliz para uma história triste”*, e destacou-se que o caso da comunidade teria a *“chance de se tornar exemplo para transferências de pequeno e médio portes”*.²⁰⁹

Quem estava presente no primeiro dia da remoção, no entanto, vislumbrava um quadro bem menos otimista: mães se mostravam preocupadas com a mudança para o novo loteamento antes de concluída a construção da creche onde seus filhos estudariam; donos dos galpões de reciclagem encontravam dificuldades para obter o transporte de seus bens e a permuta da casa da Nova Chocolateão por outra localizada em um assentamento mais próximo do centro, onde seria possível a manutenção de suas atividades econômicas; moradores que não constavam dos cadastros do DEMHAB eram pressionados a abandonar suas casas sem qualquer garantia de uma alternativa de moradia, e, após muito negociarem, tudo o que conseguiam era a concessão de um aluguel social por prazo determinado, e, finalmente, um senhor se queixava porque a pequena igreja construída com esforços comunitários seria demolida e não haveria espaço para outra no local do novo assentamento.

²⁰⁹ GONZATTO, Marcelo. *Fim da Chocolateão: o final feliz para uma história triste*. Zero Hora, 12 de maio de 2011, p. 4-5.

Figura 14: Muralismo realizado na comunidade dias antes do início da remoção.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

Figura 15: Negociação com moradores não cadastrados.



Fotografia: Katia Marko/ Comitê Popular da Copa, em 12/05/11.

Figura 16: Igreja comunitária.



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

Além disso, contrariando as recomendações da ONU, a remoção da Nova Chocolatão foi realizada com a presença de policiais federais e de membros da

Brigada Militar, que, por se encontrarem fortemente armados, intimidavam os moradores.²¹⁰

Figura 17



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 12/05/11.

Figura 18



Fotografia: Katia Marko/ Comitê Popular da Copa, em 12/05/11.

O ritmo das demolições era intenso. As pequenas casas, construídas com materiais precários, sucumbiam à força dos tratores em questão de segundos, e tudo o que restava delas eram entulhos que se confundiam com o lixo.

Figura 19



Fotografia: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

²¹⁰ ONU. *Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?: guia da relatoria especial da ONU para a moradia adequada*, p. 18 e 32. Disponível em: <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2011.

Figuras 20: Demolição Parte I.**Figura 21: Demolição Parte II.**

Fotografias: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

Os moradores, apressados, recolhiam os seus poucos pertences, que eram prontamente colocados nos caminhões de mudança. Alguns deles se mostravam contentes e ansiosos para a chegada às novas casas, esperançosos de que o reassentamento representaria o começo de uma nova vida.

Figura 22: Espera.**Figura 23: Mudança.**

Fotografias: Adriana Strohaecker, em 20/05/11.

Na medida em que eram derrubadas as habitações precárias da Vila Chocolate, o imponente e elegante prédio da Justiça Federal tornava-se mais e mais visível.

Figura 24



Fotografia: Guilherme Santos/ Arquivo PMPA, em 24/05/11.

Após quase duas semanas de demolições, tudo o que restou da comunidade que ocupava o local por mais de vinte anos foi uma enorme quantidade de escombros e lixo. A partir de então, os funcionários dos órgãos públicos situados na região não precisariam mais encarar a miséria de suas janelas: o terreno federal estava definitivamente livre da presença incômoda daquela ocupação de famílias de baixa renda.

Figura 25



Fotografia: Guilherme Santos/ Arquivo PMPA, em 24/05/11.

No dia 13 de maio de 2011, ocorreu a entrega oficial do Loteamento Residencial Nova Chocolatão, que foi marcada por um clima de grande comoção, e contou com a presença de autoridades como o Prefeito de Porto Alegre e representantes da ONU.

Figura 26



Fotografia: Guilherme Santos/ Arquivo PMPA, em 24/05/11.

O momento, que envolveu balões, discursos, fotografias, faixas, flores e sorrisos, parecia anunciar uma vida melhor, sob todos os aspectos, para os moradores da antiga Vila Chocolatão.

Os meses que se seguiram à entrega das novas unidades habitacionais, no entanto, confirmaram o que a AGB, o CARU e o GAJUP já haviam advertido quando da elaboração do laudo técnico: apesar da inegável melhoria das casas enquanto espaços físicos, o reassentamento ocasionou a violação de outros elementos constitutivos dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho dos habitantes da comunidade.

4.2.2 Avaliação dos Efeitos do Reassentamento

A avaliação dos efeitos do reassentamento deve considerar, necessariamente, as impressões, opiniões e sentimentos da população que foi por ele afetada, sob pena de refletir apenas a percepção do pesquisador.

Por esse motivo, entre os dias 04 de setembro e 06 de novembro de 2011, realizaram-se dez entrevistas semiestruturadas e de abordagem qualitativa com os moradores da Nova Chocolatão, a fim de acompanhar a sua adaptação às novas condições de trabalho e moradia e de detectar a ocorrência de eventuais problemas relativamente a esses temas. A aplicação das entrevistas iniciou-se, portanto, quando decorridos cerca de quatro meses desde a transferência da comunidade, e encerrou-se quando a remoção estava próxima de completar um semestre.

As perguntas foram elaboradas de modo a abranger os diversos componentes dos direitos à moradia e ao trabalho, como o acesso a serviços e equipamentos públicos essenciais, o satisfatório grau de habitabilidade do domicílio, a possibilidade de os moradores arcarem com os custos da residência, a manutenção da atividade econômica anteriormente exercida e da renda mensalmente obtida, etc.

Apesar de reconhecermos as limitações dos resultados obtidos, tendo em vista o número de entrevistas realizadas e o fato de o período de observação ter sido reduzido, o material recolhido mostrou-se extremamente rico e revelador.

De fato, as respostas fornecidas repetiram-se bastante, sem deixar de conter elementos singulares, o que nos autoriza a considerar que revelam um panorama geral da situação vivenciada pelos moradores da Nova Chocolatão.²¹¹

Feitas essas considerações introdutórias, cumpre passar à descrição das informações obtidas mediante a aplicação das entrevistas.

Em primeiro lugar, perguntou-se aos entrevistados se estes foram consultados pela Prefeitura quanto ao seu desejo de serem realocados, ao que alguns responderam que sim, e outros afirmaram que não.

Em seguida, questionou-se se eles foram convidados a participar da elaboração do projeto de reassentamento. Neste ponto, vários dos moradores alegaram que só tiveram acesso ao referido projeto quando este já estava completamente acabado:

Morador(a) 01:

Houve convite, mas houve convite para ver o projeto não para elaborar o projeto. Ele já tava pronto. [...]

²¹¹ Nesse sentido: GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 79.

Eu, se eu fosse o governante, eu iria ter esta discussão. [...] Eu sou o administrador, eu já tenho a proposta. Agora esta proposta ela vai ser construída por vocês. [...] Porque se fizesse isso, mesmo que nós viéssemos exatamente para esse lugar, a gente ia vim com alto nível de conscientização, né? Com alto nível de participação. E lá não. Lá eles nos apresentaram o negócio: é assim. Não teve preparação nenhuma para se adaptar e nem para assim, a... a ideia de pertencimento, de que isso é deles, não tem! Não tem.

Morador(a) 08:

Fomos depois, depois que já tava pronto o processo. [...] Então, quando a gente soube que era pra cá, já não tinha mais outra solução pra gente tomar né?

Há, portanto, indícios de que a fase de elaboração do projeto de reassentamento da Vila Chocolate não contou com uma participação satisfatória dos moradores da comunidade, o que contraria dispositivos como o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade²¹² e facilita a ocorrência de problemas que poderiam ser evitados mediante a consideração das características, expectativas e saberes da população afetada.

Em relação ao direito à moradia, os entrevistados foram instigados a comparar as antigas e atuais condições de habitabilidade de seus domicílios. Além disso, questionou-se se eles estavam satisfeitos com a nova residência e se estavam se adaptando bem a ela.

As respostas obtidas confirmaram o que já era de se esperar: todos os moradores consideraram que a nova casa, enquanto espaço físico, é melhor do que aquela em que viviam na antiga Chocolate, apesar de terem sido apontados alguns defeitos:

Morador(a) 01

- Como era a casa do(a) senhor(a) na antiga Chocolate

Olha, era uma casa menos da metade da minha sala. Menos. No começo [a eletricidade] era gato. [...] Era risco, né. Houve vários incêndios na vila.

- E tinha esgoto?

Não. Ah, olha bem! Não tinha nada. Quando eu cheguei lá, eu de manhã eu ia lá pro [Parque] Harmonia, [...] no banheiro, lá no Harmonia. Aí eu tomava banho, fazia minhas necessidades biológicas.

²¹² Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- O(A) senhor(a) estava satisfeito(a) com sua antiga casa lá?

Obviamente não, né. [...] a casa era um terror.

- O que o(a) senhor(a) achou da sua nova casa aqui?

Excelente! Muito legal. Excelente. A casa como casa era o meu sonho. Era assim que eu queria uma casa. Tô satisfeito(a) com a casa. Com a casa!

Morador(a) 02

-Como era a situação das casas lá?

Ah... Bom, a situação lá era totalmente precária, entendeu? As casas era de madeira, umas mal acabadas, uma aglomerada em cima da outra, entendeu? [...]

Moradores 03 e 04

-Vocês estavam satisfeitos com a casa?

Pelas condições do terreno, eu não diria satisfeito(a). [...] Quando chovia, enchia da água o terreno. Barro, a rede elétrica clandestina, essas coisas tudo... Tu não sabia se quando chegasse ia pegar fogo ou não.

- E o que vocês acharam da nova moradia?

Olha, tirando uns probleminha de goteira, os vidro que eles colocaram mal, que o da cozinha lá caiu, torneira, que nós chegamo aqui já tava pingando e tivemos que trocar... Um gasto extra né? [...] Mas tem casas aqui dentro da comunidade que entra água por baixo da porta, chove dentro, escorre água pelas paredes como se tivesse chovendo forte na rua. Não melhorou tanto assim.

Moradores 05 e 06

- Vocês estavam satisfeitos com aquela casa antiga?

Não, a gente não tava satisfeito.

-O que vocês acharam da nova casa aqui?

Bom, o que tem de bom é isso aí né: a gente tem uma casa nova, tem um banheiro amplo ali, né, direitinho, um banheiro bom. Tem chuveiro... Tem, tem essas coisa... [...]

Morador(a) 07

-Como era a sua antiga casa lá na Chocolatão?

Ah, era de madeira... Era um caco véio.

-Tu estavas satisfeito(a) com a casa?

Não... Com certeza que não.

-E como é que está a casa nova?

Ah, 100%! 100%. É um luxo!

Morador(a) 08

- O que o(a) senhor(a) achou da sua nova casa aqui?

A casa é ótima. Com a casa estou satisfeito(a). Tô me adaptando bem a ela.

Morador(a) 09

-Tinha banheiro dentro da casa?

Não, banheiro nós fazia... O meu, por exemplo, era um poço que a gente fazia...Mas a água escorria por tudo. No caso o terreno era pra baixo assim, daí enchia... Água, esgoto, lixo, tudo junto. Tudo, tudo.

- E tinha problema com rato, com inseto?

Rato tinha bastante, barata também, mosquito, meu Deus do céu!

-O(A) senhor(a) estava satisfeito(a) com a antiga casa?

Ah, eu gostava. Eu sinto falta. Mas aqui é bem melhor.

- O que o(a) senhor(a) achou da sua nova casa?

É boa. Pra mim foi bom. Tô satisfeito(a) e me adaptando.

Morador(a) 10

-O(A) senhor(a) estava satisfeito(a) com a antiga casa?

Não. Era muito lixo lá...

- O que que o(a) senhor(a) achou da sua nova casa?

É bem melhor que lá, né?

Não há dúvidas, pois, de que as novas moradias apresentam condições de habitabilidade bastante superiores às das antigas, já que são feitas de alvenaria, constituem um ambiente salubre, dispõem de esgotamento sanitário e de fornecimento de água potável e energia elétrica.

Figura 27: Casas novas.



Fotografias: Adriana Strohaecker, em 03/07/11.

Como restou demonstrado ao longo deste trabalho, no entanto, a moradia adequada “[...] é mais que um objeto físico de quatro paredes”²¹³, devendo possibilitar o acesso a serviços e equipamentos urbanos essenciais, implicar custos suportáveis, garantir a segurança de seus ocupantes e não comprometer o exercício do direito ao trabalho. É exatamente nesses pontos que residem os grandes problemas do reassentamento da Vila Chocolateão.

²¹³ ROLNIK, Raquel. *Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes*. In: Revista eletrônica E-metrópolis. Número 05. Ano 02. Junho de 2011. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/>>. Acesso em: 22/06/2011.

Com efeito, a maioria dos entrevistados queixou-se da qualidade do serviço de saúde prestado nas proximidades no novo assentamento, por considerá-lo muito inferior àquele disponibilizado na região central da cidade:

Morador(a) 01

- O(a) senhor(a) utilizava algum serviço de saúde na antiga Chocolatão? Qual? O(a) senhor(a) estava satisfeito com ele?

Ah, usava e era muito bom. O Santa Marta. Muito Bom. Muito bom.

- O(a) senhor(a) utiliza algum serviço de saúde agora? Qual? O(a) senhor(a) está satisfeito com ele?

Agora não. Não porque aqui é complicado. Aqui é muito complicado. Lá a gente ia lá tratava assim como se fosse um hospital particular. Aqui não, aqui a gente tem que entrar em fila, e o cara não te atende... Eu fui uma vez e desisti.

Moradores 03 e 04

- O(a) senhor(a) e seus familiares utilizavam algum serviço de saúde na antiga Chocolatão? Qual? O(a) senhor(a) estava satisfeito com ele?

O PSF Santa Marta. Vou ser bem sincero(a) pra ti: comparando o PSF Santa Marta com o PSF da Tijuca, o de lá é bem melhor.

- O(a) senhor(a) e seus familiares utilizam algum serviço de saúde agora? Qual? O(a) senhor(a) está satisfeito com ele?

PSF da Tijuca. Ah, é muito ruim. Muito ruim. [...] Tu tem que perder uma manhã toda pra ti conseguir consultar.

- Então o serviço de saúde piorou?

Piorou bastante.

Morador(a) 08

- O(a) senhor(a) utilizava algum serviço de saúde na antiga Chocolatão? Qual? O(a) senhor(a) estava satisfeito com ele?

Sim. Era o Santa Marta. Era um bom serviço.

- O(a) senhor(a) utilizam algum serviço de saúde agora? Qual? O(a) senhor(a) está satisfeito com ele?

Posto Tijuca, mas não é tão bom quanto lá. Porque lá a gente era tudo agendado, em tal dia tinha consulta, então a gente já sabia se programar... Aqui pra ti ter uma consulta tu tem que levantar às 6h, 5h da manhã praticamente, pras 6h tá lá pra poder ganhar ficha. E são só seis fichas.

Morador(a) 09

- O(a) senhor(a) utilizava algum serviço de saúde na antiga Chocolatão? Qual? O(a) senhor(a) estava satisfeito com ele?

Sim, lá no Santa Marta... O atendimento era maravilhoso, às vezes a gente sente até saudade...

- Vocês estão usando algum serviço de saúde agora?

Agora? Às vezes a gente chega lá e consegue alguma coisa, mas é meio difícil... Tem que madrugar lá na fila.

Em relação ao acesso à educação, constatou-se que os filhos dos entrevistados que frequentavam a escola quando viviam na antiga Chocolatão

encontram-se matriculadas em estabelecimentos de ensino próximos ao novo local de moradia. Chama a atenção, contudo, o relato do(a) seguinte morador(a):

Morador(a) 08

-As crianças estão frequentando creche e escola agora?

Eu não tenho nenhum de creche, tão frequentando a escola.

-E a escola é tão boa quanto a anterior?

Não.

-Por quê?

Porque eles são muito discriminado, os nossos aqui... Porque eles são do Chocolatão eles são bastante discriminado no colégio pelos outros, que são daqui. Porque a gente saiu de um local que era conhecido há mais de 20 anos pra entrar num local que é dos outros no caso, né? Então a gente invadiu o espaço dos outros. Aí tem esse preconceito porque são da Chocolatão.

Importante referir, ainda, que a creche construída no Loteamento Residencial Nova Chocolatão só foi oficialmente inaugurada no dia 13 de setembro de 2011, quando já havia decorrido quatro meses desde o início do reassentamento.

Outra queixa comum dos moradores diz respeito à dificuldade para se locomoverem pela cidade, tendo em vista a distância do novo local de moradia da área central de Porto Alegre. Tal reclamação encontra-se bem representada pelas falas dos moradores 03, 04 e 09:

Moradores 03 e 04

É muito longe do centro? É, porque a gente fica quase uma hora sentado [no ônibus]. Então lá a gente tinha como se locomover melhor para comprar as coisas, era mais fácil de conseguir [...] quando a gente se apertava pegava um carrinho e puxava, conseguia as coisa... Lá a gente sempre teve mais possibilidade.

Morador(a) 09:

- Como o(a) senhor(a) se deslocava pela cidade quando morava na antiga Chocolatão (a pé, transporte público, etc.)?

Tudo de a pé.

- Como o(a) senhor(a) se desloca pela cidade agora?

Agora tem que pegar dois ônibus, três às vezes, e tem que pagar a passagem.

Os gastos envolvidos na manutenção da casa também aumentaram consideravelmente, mostrando-se, em muitos casos, completamente incompatíveis com a renda das pessoas entrevistadas:

Morador(a) 01

-Quais eram os gastos que o(a) senhor(a) tinha para manter a antiga casa?

Ah, era bem pouco. Era bem pouco, quase nada. Eu não pagava luz. Mesmo depois que veio a luz, era quatro reais. Aqui eu sou um dos que paga menos. E eu pago vinte e poucos. Tem gente que paga cem, cento e cinquenta, duzentos [...].

Morador(a) 02

Então muitos aqui ainda passam fome, muitos aqui ainda não têm gás, muitos não têm condições de pagar a luz, a água ainda nem cobraram, mas casa, luz e água, pra um povo que saiu de uns barraquinho, entendeu? Era tudo de graça.

Morador(a) 09

-Quais são os gastos que o(a) senhor(a) está tendo agora?

Agora eu pago tudo: pago água, pago luz, pago a casa. Só que eu não paguei nada ainda. Só paguei a prestação da água. A luz eu não tive condições, porque veio R\$ 311,00, não tenho condições de pagar.

A questão que mais parecia preocupar os moradores na época da realização das entrevistas, no entanto, era a falta de segurança ocasionada pela presença de traficantes de drogas na região do loteamento:

Morador(a) 02

Lá não tinha tanta morte que nem tá tendo aqui agora. Porque eles tão numa disputa de tráfico aí, querem esse espaço pra... Então aqui já é uma vila cobijada já pela droga, entendeu? Então já morreu vários, muitas pessoas ainda continuam se sentido insegura, entendeu? Lá ainda não, lá era uma vila isoladinha e tal. Já tá com toque [de recolher]. Já tá.

Moradores 03 e 04

-Vocês pretendem ampliar e/ou melhorar a sua casa nova com o tempo?

Olha, como teve alguns últimos acontecimentos dentro da comunidade aí, coisa que envolve segurança pública, não sei se outro morador já te falou, por enquanto vou te responder que não. Mas quando nós viemos pra cá a intenção sim era aumentar [...]. Mas tamo com medo de investir e ter que sair. Porque os traficante, o pessoal que tá rondando a gente aqui já tão ameaçando invadir as casa, tirar o pessoal de dentro de casa, então tá todo mundo assustado.[...]

Ah, e tem o famoso toque de recolher, né? [...] Depois das sete e meia [da noite] só entra quem trabalha, que eles vê que é da vila, e depois das sete e meia mesmo sendo morador não passa. [...]

Tá pra vim, eu fiquei sabendo, três famílias de brigadiano pra morar aqui dentro da vila. Quem sabe melhora um pouco...

Moradores 05 e 06

E outra coisa também, que eu até nem vou falar muito, vou falar pouca coisa: tem um problema de tráfico aí, entendeu? Tem um

problema de tráfico aí. E tem gente que até tá alugando casa pra traficante aí. São duas casas aí, que os próprios pessoal daqui tão alugando pra traficante. Aí você vê, há dias, semanas atrás [...], se vocês estivesse aí vocês ia vê. Deu até morte aí. Então em cima disso aí eu queria saber o seguinte: o DEMHAB, os pessoal do DEMHAB eles não sabiam disso aqui? Não sei... Eles sabiam será? [...] Uma coisa que eu achei estranho o seguinte: quando nós viemos pra cá, eu cheguei a ver a Brigada, tava os pessoal da Guarda Municipal aí, e depois desapareceram. [...] Nos primeiros dias nós nos sentimos seguro... Pô, era toda hora, era a Brigada, a Guarda Municipal, tudo. Aí de repente, como se fosse num passe de mágica, eles desapareceram.

Morador(a) 08

[...] não tem liberdade porque a gente tá num local que não era nosso. Então como tem gente pra lá e pra cá, nós ficamos no meio. Então a gente já ficou com esse trauma. Se recolher cedo, não pode sentar muito na rua, porque a gente tem medo...

-O(A) senhor(a) está falando em relação aos traficantes?

Em relação à segurança da gente...

-Continua ruim mesmo após a chegada dos brigadianos?

Até acalmou bastante, mas mesmo assim a gente já tem medo, a gente sabe que era um território que era deles.

O exercício do direito ao trabalho também restou seriamente comprometido: muitos moradores que viviam da catação de papel ficaram desempregados, outros continuaram desempenhando essa atividade, mas hoje enfrentam grandes dificuldades, e os poucos trabalhadores da Unidade de Triagem da Nova Chocolateira parecem não ter sido preparados para executar suas funções no regime de associação. Como resultado, a renda mensal de muitos dos entrevistados diminuiu consideravelmente.

Morador(a) 04

- Tu continuas trabalhando como reciclador(a)?

Não... Aqui eu parei. As coisas são mais difíceis. [...] As coisas são muito mais difícil. Pra ti catar material tem que ir mais longe.

- E a questão do galpão [de reciclagem] aqui?

Ah, mas não tem vaga pra todo mundo. São poucos que trabalham ali.

Moradores 05 e 06

É, como no meu caso: eu tenho um carrinho, né, eu busco material seco, então quando a gente tava lá a gente, eu saía com o carrinho né... Era mais fácil. Porque a gente na verdade a gente tava no coração de Porto Alegre, da capital. Aí tipo assim ó: agora, para ir hoje prá lá... Essas rua aí embaixo só tem subida. É só lomba e descida, lomba e descida, entendeu? Mas tem o galpão de reciclagem. [...] Mas só que é tipo assim né: nem todos com certeza não conseguem se adaptar a ficar ali dentro ali trabalhando ali. Né, porque tipo assim ó, eu sou uma das pessoas né, tanto eu como meu

sogro [...], a gente tá acostumado a tá livre na rua com o carrinho, entendeu? Tipo assim, a gente sai de manhã ou sai de tarde, né? A gente tá acostumado a trabalhar livre. [...] Então na verdade, nesse ponto aí eu vou dizer para você ó: nesse ponto aí ficou bem ruim mesmo. Porque é tipo assim ó [...] mexeu muito com a nossa cabeça. Mexeu muito. Realmente.

Morador(a) 08

-Com o que seus familiares estão trabalhando agora?

Um trabalha de bico pra fora, o outro trabalha de bico também né.

-Eles não conseguiram continuar puxando carrinho aqui?

Não. Nem tinha condições, né? Porque é tudo longe, é um sobe e desce, sobe e desce. Não é que nem lá: lá saía dali e tava no centro...

-O(A) senhor(a) está trabalhando no galpão?

No galpão.

-Como que está o trabalho lá no galpão?

Somos em 47 se não me engano. Tá bom o trabalho, o trabalho tá ótimo. A única coisa que a gente teve problema ali é questão da água, quando choveu alagou tudo ali, tivemos que parar de trabalhar, e não tinha condições de ligar os maquinário, e o pessoal também não tinha condições de trabalhar, porque iam ficar dentro d'água, iam acabar ficando doente... Mas no mais a gente tá levando.

-E como está a renda ali no galpão?

A renda ainda não tá boa. Não sei se é porque o pessoal ainda não tão, não foram capacitado pra esse tipo de trabalho em conjunto, né, em associação, e ainda não tá boa, a renda não tá como a gente pensa.

-Está mais ou menos do que vocês recebiam antes, catando individualmente?

Aí eu não sei te dizer, porque um pouco a gente ganhava. Então não tem como... Mas eu num cálculo assim, vou te dizer que a gente ganhava mais, porque tu saía com o carrinho e ganhava uma cesta básica, então economizava de comprar. Às vezes saía, fazia um carretinho e já ganhava um dinheiro.

Morador(a) 09

-E como é que está a renda? O(A) senhor(a) está ganhando mais ou menos do que antes?

Pra ser sincero(a) to recebendo bem menos. O que a gente ganha aqui [no galpão de reciclagem] numa quinzena, às vezes a gente ganhava num dia.

Importante referir que, na época da realização das entrevistas, nenhum dos entrevistados que participou dos cursos profissionalizante oferecidos pela Prefeitura estava desempenhando a atividade para a qual supostamente foi capacitado.

A combinação entre a diminuição da renda, o grande aumento dos gastos e o temor pela segurança de suas famílias fez com que muitos moradores da Nova Chocolatão abandonassem as suas casas. De fato, poucos meses após o reassentamento da comunidade, já havia diversas notícias a esse respeito:

Morador(a) 01

- O(A) senhor(a) sabe de algum vizinho que já se mudou da Nova Chocolatão? Se sim: por que motivo ele fez isso?

Muitos. Vários. Bom, eles se mudaram, uns é porque não conseguiam sobreviver aqui. E outros é porque tinham filhos e a segurança aqui não é legal.

Morador(a) 02

- E muita gente que veio para cá se mudou?

Muita gente já se mudou... [...] Tem várias pessoas que tão aqui que ainda não trabalham mas ainda tão aí né. É o único lugar que elas têm para ficar, entendeu? Se sair daqui vai pra onde?

Moradores 03 e 04

- Vocês sabem de algum vizinho que já se mudou da Nova Chocolatão?

Sim! Sim, sim. Vários. No começo foi porque era muito longe, e a dificuldade também de as criança ir pro colégio. Agora, mais é por causa do pessoal ameaçando a comunidade, os moradores.

Moradores 05 e 06

Olha, eu vou dizer uma coisa pra você: quem se mudou, eu acredito que eles tenham os motivo deles, e é muito forte mesmo. Eu disse pra vocês, era uma correria aí... Ba, você tinha que ver. Né? Principalmente à noite aí. Meu Deus do céu. Era rajada de bala, tiro lá pra cima lá. [...] Até mataram um homem aí na frente aí oh. Entendeu?

Morador(a) 08

- O(A) senhor(a) sabe de algum vizinho que já se mudou da Nova Chocolatão?

Vários... Não sei te dizer ao certo, se não gostaram do lugar, ou eram acostumado com o centro, não sei te dizer...

Em síntese: o projeto propagandeado pelo DEMHAB e pela Prefeitura de Porto Alegre como um modelo a ser seguido acabou por reproduzir a velha tendência de se afastar a população pobre da região central e valorizada da cidade.

Os moradores da comunidade, seduzidos pelas promessas de uma moradia e de uma vida melhor, depararam-se com uma realidade bastante diferente daquela com que sonharam. Quando da realização das entrevistas, foi possível perceber que muitos deles já haviam refletido criticamente acerca da situação vivenciada:

Morador(a) 01

- Como é que o(a) senhor(a) avalia esse projeto de reassentamento?

Não, a ideia é ótima. A execução é péssima. [...] E isso aí, na minha ótica, esse [a participação da comunidade] é um elemento essencial do processo de reassentamento. A minha ideia de reassentamento não é pegar um grupo e botar pra outro lugar. Isso é expulsão, isso é êxodo, é qualquer coisa, né, menos reassentamento.

Reassentamento é assentar em outro lugar com mais qualidades, com mais apropriação daquilo, com mais pertencimento da nova realidade, isso é assentamento. E não eu pegar o cara daqui e tá, aqui você não pode ficar, você fica lá e vê o que que dá para fazer lá.

Morador(a) 02

Era um canto de Porto Alegre que era bem mal visto, tanto do lado deles ali, dos presidentes, dos deputados, e eles viam aquilo ali mas não se manifestavam pra ajudar. Agora, que tá chegando a Copa do Mundo e tal, aí eles resolveram... Mas também aqui também não tá mil maravilhas assim como todo mundo vê nos intervalo de televisão que aparece “Chocolatão: reassentamento novo” e tal. [...]

Isso aqui é uma maquiagem apenas. Essa comunidade aqui virou uma maquiagem de Porto Alegre né? Mais uma de outras maquiagens de Porto Alegre. Que eles ainda tão fazendo aí.

Moradores 03 e 04

Bom, para concluir o meu depoimento pra ti, eu diria o seguinte: a Prefeitura nos colocou aqui e nos abandonou. Por quê? Porque eles prometeram que durante 9 meses eles estariam junto com a comunidade, dentro da comunidade, e nós estamos aqui vai fazer mais ou menos 4 meses, e nada! Tudo é resolvido por telefone. Eles aparecem aqui quando querem.

Moradores 05 e 06

[...] eu acredito que todos que tavam morando lá na Chocolatão... Claro, os pessoal ouviram: oh, vocês vão pra casa nova, lá é pra ter isso, é pra ter aquilo, tudo bem. Eu acredito que o nosso povo [...], claro, as pessoas ficaram entusiasmadas: oba, vai ter uma moradia boa, vai ter uma casa boa e tudo, uma vida melhor, mas só que na verdade agora a gente tá vendo a realidade da coisa. Um lado foi bom, foi bom porque né... A gente tava no meio do barro lá, no meio da água lá né... Só que por outro lado a coisa fica difícil. Ficou difícil mesmo, né? [...]

A Justiça Federal, eles queriam as terra lá né. Nos mandaram pra cá né, entendeu? Nos mandaram pra cá... Tivemo que vir pra cá, né?

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas, os habitantes da Nova Chocolatão vêm tentando se organizar: estão reivindicando a construção da Associação de Moradores prometida no projeto de reassentamento, há iniciativas para a instalação de uma rádio comunitária e de um ateliê de arte no local, assim como um projeto que visa à recuperação dos usuários de drogas.

O desejo de todos parece estar resumido nas palavras do(a) morador(a) 08, que, quando questionado(a) acerca de seus planos e desejos para o futuro, afirmou: “[...] espero que melhore 100%, que o que foi prometido seja cumprido. Porque tem muita coisa que ainda tá lá no papel mas não foi decretado as coisas.”

Resta saber se a Prefeitura de Porto Alegre, o DEMHAB e os demais órgãos públicos que firmaram o Termo de Compromisso perante o Ministério Público

Federal deixarão de se omitir e cumprirão com os seus deveres, a fim de que os graves problemas apontados sejam sanados e de que os moradores da Nova Chocolatão possam exercer plenamente os seus direitos fundamentais à moradia e ao trabalho.

Do mesmo modo, espera-se que os erros cometidos ao longo da transferência desta comunidade não se repitam nas próximas intervenções da municipalidade sobre as ocupações irregulares.

Após a ampla análise realizada neste trabalho, temos a convicção de que, ao contrário de tudo o que foi afirmado na mídia e nas exposições internacionais, o projeto da Vila Chocolatão não pode e nem deve servir de exemplo aos futuros reassentamentos de famílias de baixa renda.

CONCLUSÃO

Conforme restou demonstrado ao longo deste trabalho, os reassentamentos de famílias de baixa renda ocorrem em um contexto social mais amplo, referente a uma sociedade cujo processo de urbanização sempre foi marcado pela reprodução das desigualdades sociais.

Salientou-se, também, que essa medida muitas vezes é adotada em casos em que seria possível promover a regularização fundiária dos locais ocupados por pessoas pobres e que, quaisquer que sejam suas causas, ela frequentemente conduz à violação dos direitos fundamentais ao trabalho e à moradia da população atingida, além de contribuir para a reafirmação da segregação socioespacial.

A ampla análise legislativa e doutrinária realizada revelou que esses efeitos negativos não podem ser atribuídos à falta de reconhecimento formal, à inexigibilidade e tampouco à ineficácia dos referidos direitos fundamentais.

Com efeito, encontram-se em vigor no Brasil uma série de normas de origem nacional e internacional voltadas à afirmação, definição e proteção dos direitos sociais à moradia e ao trabalho, dentre as quais se destacam a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/2001 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Do conjunto desses dispositivos legais, depreende-se que o direito ao trabalho está intimamente relacionado com os direitos à vida e à subsistência, permite a realização pessoal e a integração socioeconômica do indivíduo e compreende a proteção contra o desemprego, bem como a possibilidade de toda pessoa garantir uma existência decente para si e sua família, mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito.

Além disso, nossa ordem jurídica consagra o direito à moradia *adequada*, compreendida como aquela que conta com segurança da posse, demanda gastos suportáveis, apresenta boas condições de habitabilidade, permite o acesso à infraestrutura urbana, a opções de emprego e a serviços públicos essenciais.

Importante referir, ainda, que a legislação brasileira incentiva a regularização fundiária dos assentamentos precários, em detrimento do simples reassentamento ou remoção de seus moradores. Com isso, objetiva-se reconhecer o direito à moradia, promover a integração socioespacial, democratizar o acesso à terra e atender às funções sociais da propriedade e da cidade.

No que tange à eficácia dos direitos sociais, verificou-se que eles condicionam a atividade discricionária dos órgãos estatais, constituem parâmetro para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas, possibilitam ao indivíduo exigir que o Estado se abstenha de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma que os define e geram o efeito de proibição de retrocesso.

Na teoria, portanto, não há dúvida de que os reassentamentos só devem ser realizados quando não houver nenhuma alternativa menos danosa disponível e, em qualquer hipótese, devem ser promovidos em um local adequado, permitir a participação das pessoas afetadas e assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho.

Ocorre que, em razão de diversos preconceitos, posturas ideológicas e interesses políticos e econômicos acionados nos casos concretos, direitos que se encontram exhaustivamente previstos e assegurados no plano teórico muitas vezes não são respeitados e efetivados na prática.

O caso da Vila Chocolatão é um exemplo bastante ilustrativo a esse respeito. De fato, por uma série de decisões administrativas, políticas e judiciais, esta comunidade, que ocupava um terreno federal havia muitos anos, que tinha direito à concessão de uso especial para fins de moradia e que estava inserida em um contexto normativo bastante favorável à promoção de sua regularização fundiária, acabou figurando como ré em uma ação reivindicatória e sendo removida para um loteamento localizado a cerca de dez quilômetros da área onde estava originalmente estabelecida.

Assim, apesar de o projeto de reassentamento da Vila Chocolatão ter sido propagandeado pelo DEMHAB e pela Prefeitura de Porto Alegre como um modelo a ser seguido nos casos de transferência de famílias de baixa renda, o certo é que ele não deixou de reproduzir a velha tendência de se afastar a população pobre da região central e valorizada da cidade.

Não bastasse isso, a realização de entrevistas com os moradores reassentados revelou que, apesar da inegável melhoria das casas enquanto espaços físicos, a remoção ocasionou a violação de outros elementos constitutivos de seus direitos fundamentais à moradia e ao trabalho.

De fato, constatou-se que os habitantes da Nova Chocolatão não parecem ter participado de forma satisfatória da elaboração do projeto de reassentamento, que o serviço de saúde prestado nas proximidades do loteamento possui qualidade

muito inferior à do disponibilizado na região central da cidade, que as crianças e adolescentes sofrem preconceitos nas novas escolas, que os moradores enfrentam dificuldades para se locomoverem pela cidade, que ocorreu um grande aumento dos gastos envolvidos na manutenção da habitação e houve a sensível diminuição da renda de grande parte dos entrevistados, que os moradores sentem-se inseguros, em razão da presença de traficantes de drogas na região do loteamento, que muitas pessoas ficaram desempregadas ou estão exercendo suas atividades econômicas com maior dificuldade e, finalmente, que vários moradores já abandonaram as suas casas.

Após a longa análise teórica e prática realizada no presente estudo, não nos parece exagero afirmar que estamos diante do risco de retomada do ciclo de expulsão descrito por Betânia Alfonsin, mas revestido, agora, de um discurso que apresenta o reassentamento como uma oportunidade de inclusão social e de melhoria das condições de vida da população “beneficiada”.

Com a elaboração do presente estudo, esperamos ter contribuído para que a ocorrência de transferências de comunidades pobres seja examinada de forma crítica e encarada com a devida desconfiança. Do mesmo modo, pensamos ter demonstrado que um projeto tão repleto de falhas quanto o da Vila Chocolate não pode e não deve ser considerado um modelo a ser seguido nos futuros casos de reassentamento de famílias de baixa renda.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2004.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. (Coords.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

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

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

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

ASSOCIAÇÃO DE GEÓGRAFOS BRASILEIROS- SEÇÃO PORTO ALEGRE. *Lauda técnico sócio-econômico do processo de reassentamento da Vila Chocolate*. Porto Alegre, fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/documentos/LaudoTecnico.pdf>>. Acesso em: 14/11/2011.

BALTRUSIS, Nelson; D'OTTAVIANO, Maria Camila Laffredo. *Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade sócio-espacial na metrópole paulistana*. Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 55, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000100008>. Acesso em: 17/06/2011.

BORTOLI, Mari Aparecida. *Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos*. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 12, n. 1, p.105-114, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/13.pdf>>. Acesso em: 17/06/2011.

BARROS, Tainá et al. *Realengo: aquele desabafo!* [Filme-vídeo]. Produção de Aduino Cardoso. Direção de Tainá Barros. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles; Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia; CNPQ; FAPERJ, 2011. Documentário, 14min 44 seg. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=ZoBJzrACZ3c> Acesso em: 01/10/2011.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projeto_favela.pdf>. Acesso em: 26/09/2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001.

_____. *Medida Provisória nº 2.220*, de 04 de setembro de 2001.

_____. *Lei nº 11.977*, de 07 de julho de 2009.

_____. *Lei nº 9.636*, de 15 de maio de 1998.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Orgs.) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação história dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CRIVELLARI, Helena Maria Tarchi; KEMP, Valéria Heloisa (Orgs.). *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIAS, Leila Christina Duarte; PEREIRA, Elson Manoel (Orgs.). *As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro*. Florianópolis: Insular, 2011.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.

DEM HAB. *Projeto de trabalho técnico social: Vila do Chocolatão*. Porto Alegre, agosto de 2010.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente - problemas e perspectivas. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FIX, Mariana. *Entrevista para a Folha de São Paulo*. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/10/28/prefeitura-defende-remocoes-forçadas-e-urbanista-explica-ciclo-do-despejo-na-cidade/>>. Acesso em: 01/10/2011.

FONSECA, Maria Hemília. *Direito ao trabalho: um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: LTr, 2009.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 79.

GONZATTO, Marcelo. *Fim da Chocolateira: o final feliz para uma história triste*. Zero Hora, 12 de maio de 2011, p. 4-5.

IBGE. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. *A aplicabilidade dos direitos fundamentais à moradia e à cidade: uma análise crítica da atuação jurisdicional do Estado brasileiro (1988-2006)*. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2006.

KOTHARI, Miloon. *Los derechos económicos, sociales y culturales: informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, p. 21. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/111/48/PDF/G0511148.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 29/09/2011.

LACERDA, Lúcia Leitão Norma. A função urbanística da usucapião. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. *Habituação e cidade*. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otília. MARICATO, Ermínia. VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; MACÊDO, Kátia Barbosa. *Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência?* *Psicologia & Sociedade* [online], vol.18, n.2, p. 62-71, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822006000200009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 17/06/2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Direito Constitucional*. São Paulo: Terra, 1994, p. 55.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito ao trabalho na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20/10/2011.

_____. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Acesso em: 21/10/2011.

_____. *Instrumentos internacionales de derechos humanos: Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, p. 22-28. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>> Acesso em: 21/10/2011.

_____. *Agenda Habitat*. Disponível em: <http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp>. Acesso em: 23/10/2011.

_____. *Global Compact Cities Programme*. Disponível em: <http://citiesprogramme.org/index.php/projects/details/social_inclusion_project_for_vila_chocolatao/>. Acesso em: 14/11/2011.

OSÓRIO, Leticia Marques. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul: aplicação da Lei n. 6.766/79, modificada pela Lei n. 9.785/99, e provimento more legal da corregedoria-geral de justiça do Rio Grande do Sul. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao trabalho e a proteção dos direitos sociais nos planos internacional e constitucional. In: CARVALHO, Luciana Vaz de; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Direitos Humanos e direito do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PORTO ALEGRE. *Lei orgânica do Município de Porto Alegre*, de 04 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05/11/2011.

_____. *Lei Complementar 434, de 1º de Dezembro de 1999*. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 07/11/2011.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 2008.

RAEDER, Sávio Túlio Oselieri. *Jogos e cidades: ordenamento territorial urbano em grandes eventos desportivos*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense. Curso de Pós-Graduação em Geografia, Niterói, RJ, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp073182.pdf>>. Acesso em: 14/11/2011.

REBOUÇAS, Lidia Marcelino. *O planejado e o vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.

RIBEIRO, Helena, et al. *Coleta seletiva com inclusão social*. São Paulo: Annablume, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 12/11/2011.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto; EDUSP, 1988.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana. *El problema de vivienda de los "con techo"*. Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, Santiago de Chile, v. 30, n. 91, p.53-65, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612004009100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 17/06/2011.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

_____. *Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes*. In: Revista eletrônica E-metrópolis. Número 05. Ano 02. Junho de 2011. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/>>. Acesso em: 22/06/2011.

_____. *Entrevista para a revista Caros Amigos*. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/noticias/1342-entrevista-raquel-rolnik>> Acesso em: 03/10/2011.

_____. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, p. 6. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/16/PDF/G0917616.pdf?OpenElement>> Acesso em: 30/09/2011.

_____. *Entrevista para a Revista Eletrônica Página 22*. Disponível em: <<http://pagina22.com.br/index.php/2011/08/o-espetaculo-do-mito/>>. Acesso em: 01/10/2011.

SANTINI, Giovana. *Vila do Chocolatão: encontros da collage na arquitetura*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Porto Alegre, RS, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O direito à moradia no Brasil: relatório da missão conjunta da relatoria nacional e da ONU- violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 24. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf>. Acesso em: 20/09/2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, Angela Gordilho. *Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador- BA*. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 412.

SOUZA, João Carlos de. *Ocupações de áreas urbanas em São Paulo: trajetórias de vida, linguagens e representações*. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 18, n.35, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01881998000100016&script=sci_arttext>. Acesso em: 17/06/2011.

SOUZA, Vânia Gonçalves de; COSTA, Denise Souza. *Direito à moradia digna e educação emancipadora: o paradigma da rede de sustentabilidade da Vila Chocolatão*. In: ALFONSIN, Betânia, et al. (Org.). *Anais do II Congresso de Direito*

Urbano-Ambiental: congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

TURRA, Bárbara Miranda. A concessão de direito real de uso como alternativa para a regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília. MARICATO, Ermínia. VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

_____. *Entrevista para a revista Caros Amigos*. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/noticias/1344-entrevista-carlos-vainer>> Acesso em: 01/10/2011.

VARA FEDERAL AMBIENTAL, AGRÁRIA E RESIDUAL DE PORTO ALEGRE. *Ação de imissão na posse nº 2000.71.00.000973-1 (RS)*: ação reivindicatória. Disponível em: <<http://www.jfrs.jus.br/>>. Acesso em: 13/11/2011.

VELLOSO, Marta Pimenta. *Os catadores de lixo e o processo de emancipação social*. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232005000500008&script=sci_arttext>. Acesso em: 17/06/2011.

YAMAZAKI, Dirceu Rioji, et al. Programa de saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga em São Paulo. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

ZANIRATO, Sílvia Helena. *A restauração do Pelourinho no centro histórico de Salvador, Bahia, Brasil*: potencialidades, limites e dilemas da conservação de áreas degradadas. In: *Revista Electrónica Historia Actual Online*, n. 14. Disponível em: <<http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/215/203>>. Acesso em: 04/10/2011.

ANEXO A- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

Título do Projeto (Título Provisório): “O (des)respeito aos direitos à moradia e ao trabalho nos reassentamentos de famílias de baixa renda: considerações teóricas e estudo do caso da Vila do Chocolateão”

Pesquisadora : Adriana Marques Strohaecker

Professora Orientadora: Roberta Baggio

Telefone para contato (inclusive ligações a cobrar): (51) 93192661

Informações detalhadas: O trabalho tem por objetivo avaliar se e em que medida os direitos à moradia e ao trabalho são garantidos e respeitados nos projetos de reassentamento de famílias de baixa renda, através de considerações teóricas e do estudo do caso da Vila do Chocolateão. Para isso, é necessário realizar entrevistas com os moradores desta comunidade, que foram reassentados em maio deste ano. As entrevistas serão gravadas, transcritas e, em seguida, apagadas. Também poderão ser tiradas fotos, caso os moradores concordem. A pesquisa não gerará qualquer gasto ou ganho financeiro para aqueles que dela participarem, nem lhes trará benefícios diretos.

Esclarecimentos Adicionais: A participação de cada um dos sujeitos na pesquisa durará aproximadamente uma hora, tempo necessário para a realização da entrevista. As respostas serão analisadas, mas a identidade dos participantes será preservada, sendo estes denominados apenas de “Morador 01”, “Morador 02”, etc. Os resultados da pesquisa serão incluídos no Trabalho de Conclusão de Curso da pesquisadora, que será apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O sujeito poderá se recusar a participar do estudo ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar e sem sofrer quaisquer prejuízos. Ele também poderá solicitar, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre o estudo, seu andamento e suas conclusões, entrando em contato com a pesquisadora através do telefone nº (51)93192661.

Nome e Assinatura da pesquisadora

Adriana Marques Strohaecker

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, _____, RG _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo “O (des)respeito aos direitos à moradia e ao trabalho nos reassentamentos de famílias de baixa renda: considerações teóricas e estudo do caso da Vila do Chocolateão”, como sujeito. Fui devidamente informado e esclarecido sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade ou prejuízo.

Local e data: Porto Alegre _____/_____/_____

Nome: _____

Assinatura do sujeito: _____

ANEXO B- Roteiro de Entrevista com os Moradores

Perguntas gerais

- 1) O(A) senhor(a) foi consultado pela Prefeitura sobre o seu desejo de ser realocado(a)?
- 2) O(A) senhor(a) foi convidado pela Prefeitura a participar da elaboração do projeto de reassentamento?
- 3) **Se houver crianças vivendo na casa:** As crianças frequentavam a creche ou escola quando viviam na antiga Chocolatão?
- 4) As crianças estão frequentando a creche ou escola agora?
- 5) O(a) senhor(a) e seus familiares utilizavam algum serviço de saúde na antiga Chocolatão? Qual? O(a) senhor(a) estava satisfeito com ele?
- 6) O(a) senhor(a) e seus familiares utilizam algum serviço de saúde agora? Qual? O(a) senhor(a) está satisfeito com ele?
- 7) Como o(a) senhor(a) se deslocava pela cidade quando morava na antiga Chocolatão (a pé, transporte público, etc.)?
- 8) Como o(a) senhor(a) se desloca pela cidade agora?

Perguntas sobre moradia

- 1) Por quanto tempo o(a) senhor(a) viveu na antiga Chocolatão?
- 2) A casa foi comprada, construída, alugada?
- 3) Como era a casa do(a) senhor(a) na antiga Chocolatão (número de cômodos, situação da rede elétrica, existência de saneamento e fornecimento de água, ocorrência de incêndios)? O(A) senhor(a) estava satisfeito(a) com ela?
- 4) Quantas pessoas viviam com o(a) senhor(a) na casa da antiga Chocolatão? Quantas pessoas vivem com o(a) senhor(a) agora?
- 5) Quais eram os gastos que o(a) senhor(a) tinha para manter a antiga casa?
- 6) Quais são os gastos que o(a) senhor(a) tem agora para manter a nova casa?
- 7) O que o(a) senhor(a) achou da sua nova moradia? Está satisfeito(a) com ela? Está se adaptando bem a ela?
- 8) Quantos cômodos e quantos andares a nova casa possui?
- 9) O(A) senhor(a) pretende ampliar e/ou melhorar a sua casa nova com o tempo?
- 10) O(A) senhor(a) venderia a sua casa nova? Por que motivo?

Perguntas sobre trabalho e renda

- 1) Qual era a sua profissão na antiga Chocolatão?
- 2) O(A) senhor(a) gostava desse trabalho? Por quê?
- 3) Quanto o(a) senhor(a) ganhava por mês com esse trabalho?
- 4) O(A) senhor(a) fez algum curso profissionalizante oferecido pela Prefeitura? **Se sim:** Qual? O que achou dele? **Se não:** Por quê?
- 5) Com o que o(a) senhor(a) está trabalhando agora?
- 6) O(A) senhor(a) gosta do seu trabalho atual? Por quê?
- 6) Quanto o(a) senhor(a) ganha por mês com o trabalho atual?
- 7) O(A) senhor(a) sabe de algum vizinho que já se mudou da Nova Chocolatão? **Se sim:** por que motivo?

Perguntas amplas

- 1) O que mudou na sua vida desde o reassentamento para a Nova Chocolatão?
- 2) Quais são os seus planos e desejos para o futuro?