



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**DESIGUALDADE SOCIAL E MOVIMENTOS SOCIAIS: O CASO DO FÓRUM DE
OCUPAÇÕES URBANAS DE PORTO ALEGRE**

Laís Fernanda de Azevedo

laisf_azevedo@hotmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Brasil

Rosinha de Machado Carrion

carrion@ea.ufrg.br

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Este artigo resgata o debate sobre a desigualdade social, engajando o contexto das cidades e os movimentos sociais por moradia. Norteado pela hipótese de que os movimentos sociais são importantes atores na conquista e na efetivação de direitos, bem como agentes da inovação social, o principal objetivo deste trabalho é trazer o estudo de caso do movimento social por moradia do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM) e mostrar quais as transformações no âmbito da habitação foram alcançadas por este movimento no município brasileiro de Porto Alegre, e em que medida ele atua no combate à desigualdade social. Frente à um déficit habitacional de 40 mil moradias, Porto Alegre vem vivenciando um fenômeno de ocupações de vazios urbanos, privados ou públicos, por famílias que não conseguem ter acesso à moradia pelas vias tradicionais do mercado. Tendo em vista a moradia como direito fundamental da condição humana, parte-se da ideia de que a gradação de direitos entre diferentes cidadãos e o sentimento de injustiça provocam o surgimento de movimentos sociais que questionam o status quo da hierarquia social e impulsiona a luta por reconhecimento nos direitos que lhes são negados na prática, como no caso do FOURM. Fora do alcance das políticas públicas, as comunidades formadas se organizam para recorrer judicialmente a regularização e aquisição dos terrenos ocupados. Assim, por meio de pesquisa qualitativa, este trabalho verificou que a partir da organização das ocupações urbanas em movimento social, algumas inovações sociais foram implementadas como a negociação e a compra de alguns vazios urbanos que ocupam; instauração de um projeto-piloto inédito no Brasil que trata sobre as audiências de conciliação nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas e; ganharam certo grau de reconhecimento tanto por parte do espaço social que estão inseridos quanto pelo setor público. Isso posto, julga-se que a ilegalidade das moradias acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos exigem sua incorporação legal à cidade.

Palavras chave:

Desigualdade social, Movimentos Sociais, Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

This paper rescues the debate on social inequality, contemplating the context of cities and social movements for housing. Based on the hypothesis that social movements are important actors in the conquest and realization of rights, as well as agents of social innovation, the main objective of this work is to bring the case study of the social movement by housing of the Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM), and to show which changes in housing have been achieved by this movement in the Brazilian municipality of Porto Alegre, and to what extent it acts in the fight against social inequality. Against a housing deficit of 40 thousand homes, Porto Alegre has been experiencing a phenomenon of occupations of urban, in private or public voids, by families that can not access the dwelling through the traditional routes of the market. In view of housing as a fundamental right of the human condition, it is based on the idea that the escalation of rights between different citizens and the sense of injustice provoke the emergence of social movements that question the status quo of the social hierarchy and propel the struggle for rights that they are denied in practice, as in the case of FOURM. Outside the reach of public policies, the communities organize themselves to seek judicially the regularization and acquisition of the occupied lands. Thus, through qualitative research, this work verified that from the organization of urban occupations in social movement, some social innovations were implemented as the negotiation and the purchase of some urban voids that were occupied; the establishment of an unprecedented pilot project in Brazil that deals with the conciliation hearings in the processes involving repossession of occupied areas; and they have gained some degree of recognition both by the social space they are inserted and by the public sector. On this, it is believed that the illegality of housing eventually stimulated a new civic participation and new struggles for rights, through which citizens demand their legal incorporation into the city.

Keywords

Social Inequality, Social Movements, Fórum de Ocupações da Região Metropolitana de Porto Alegre.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

A jovem democracia brasileira enfrenta inúmeras dificuldades de frear a desigualdade que assola o país. A sociedade vivencia a criminalização dos pobres, a era do medo, a desigualdade de gênero e raça, entre outros fenômenos desprimorosos. Assim, a democracia e seus contrários provocam profundas erosões à cidadania.

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

Como fruto da desorganização social brasileira, a luta por moradia não se apresenta como um fenômeno recente, mas acompanhou o rápido processo de urbanização do país, que como afirma Santos (1993, p. 96) “com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas [...], em todas elas problemas como os do desemprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências”. Diante das dificuldades, no curto prazo, os pobres precisam agir de forma desesperada para encontrar um espaço para morar, sendo obrigados a comprar terrenos a preços mais elevados de provedores “informais.”, ou ainda, estabelecerem suas residências precárias em lugares ilegais, inadequados ou perigosos. Tais práticas limitam o acesso da população mais pobre à cidade, infringindo os direitos básicos desse grupo, além de favorecer o crescimento de bairros marginalizados e insalubres em qualquer parte da cidade, aumentando a desorganização social e a criminalidade (MARTINE E MCGRANAHAN, 2010).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Assim sendo, este artigo resgata o debate sobre a desigualdade social, engajando o contexto das cidades e os movimentos sociais por moradia. Norteado pela hipótese de que os movimentos sociais são importantes atores na conquista e na efetivação de direitos, bem como agentes da inovação social, o principal objetivo desta proposta é trazer o estudo de caso do movimento social por moradia do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM) e mostrar quais as transformações no âmbito da habitação foram alcançadas por este movimento no município brasileiro de Porto Alegre, e em que medida ele atua no combate à desigualdade social.

Por meio de pesquisa qualitativa, este trabalho verificou que a partir da organização das ocupações urbanas em movimento social, algumas inovações sociais foram implementadas como a negociação e a compra de alguns vazios urbanos que ocupam; instauração de um projeto-piloto inédito no Brasil que trata sobre as audiências de conciliação nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas e; ganharam certo grau de reconhecimento tanto por parte do espaço social que estão inseridos. Isso posto, julga-se que a ilegalidade das moradias acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos exigem sua incorporação legal à cidade.

II. Da ilegalidade da moradia no Brasil aos movimentos sociais

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No Brasil, a urbanização desordenada e a ocupação dos espaços privilegiados pelo segmento mais abastado da população, expeliram os trabalhadores pobres e os forçaram a morar em regiões distantes e precárias. A ilegalidade das moradias acabou por estimular uma nova participação cívica e novas lutas por direitos, através das quais os cidadãos exigem sua incorporação legal à cidade. Assim, os movimentos sociais por moradia questionam a ordem desigual da sociedade, cristalizada em sua estrutura excludente, e abrem caminhos de busca pela conquista dos direitos que lhes foram tomados e negados pela construção social histórica brasileira (HERKENHOFF, 2004).

A fim de entender como a desigualdade em suas várias facetas é encarada como natural na sociedade brasileira, recorre-se a Jessé de Souza (2005), que mostra que a naturalização da desigualdade é fruto direto da violência da ideologia da meritocracia, no qual esconde sistematicamente a produção social dos desempenhos entre os indivíduos, ou seja, não mostra as condições desiguais que nascem os cidadãos e que a própria hierarquia social torna-se um impeditivo da ascensão. A reprodução da “ideologia do desempenho¹” se dá de forma silenciosa e opaca e é reproduzida irrefletidamente pela elite, no entanto, para os grupos menos abastados ela é autodestrutiva, na medida em que a auto representação e a autoestima socialmente construídas leva à ausência do reconhecimento social, que não significa apenas a falta do devido respeito a alguém, mas leva a consequências muito mais graves como a aceitação da situação de precariedade como legítima e, até mesmo, como merecida e justa (SOUZA, 2003; 2005).

Para Holston (2013) existe um forte sentimento de injustiça e indignação diante da ineficiência e omissão do Estado em promover políticas de bem estar e é esse sentimento que mobiliza muitos desses protestos, forçando parte dos brasileiros a lutarem por dignidade, por recursos e, muitas vezes, por direitos. A emergência de uma cidadania insurgente, ameaça muitos dos pressupostos de longa duração do pacto da sociedade brasileira. Em seu estudo sobre as periferias urbanas de São Paulo- SP, o autor mostra que ao lutar para desenvolver e legalizar suas casas, os moradores geraram novos tipos de participação pública, concepções de direito e usos da

¹ A ideologia do desempenho baseia-se na “tríade meritocrática” que envolve qualificação, posição e salário, e é considerada uma ideologia, enquanto decorrência da “dignidade do ser racional” do self pontual tayloriano, visto que não apenas estimula e recompensa a capacidade de desempenho objetiva, mas também legitima o acesso diferencial permanente às oportunidades privilegiadas na vida e à apropriação dos bens escassos. Apenas a combinação dos valores da tríade forma um “cidadão completo” (SOUZA, 2003; SOUZA 2004).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

lei para remediar as perversidades de suas condições de moradia. Para o autor esses novos públicos desenvolvem uma nova cidadania urbana quando se desenvolvem sob quatro condições:

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

Para entender a lógica dos movimentos sociais, recorre-se a Axel Honneth, teórico da terceira geração de Frankfurt, que através do pensamento de Hegel, elabora uma teoria para servir de modelo avaliativo dos conflitos sociais contemporâneos por meio do conceito moral de luta social. O objetivo central de sua obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais* é mostrar como indivíduos e grupos sociais se inserem na atual sociedade. Esta inserção ocorre por meio de uma luta por reconhecimento intersubjetivo sob três formas: o amor, o direito, e a solidariedade.

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

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

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



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

representam um quadro moral de conflitos sociais, porque dependem de critérios socialmente generalizados, capazes de afetar outros sujeitos.

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

III. A cidade de Porto Alegre e o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana

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

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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

Quadro 1- Evolução do Déficit Habitacional no Brasil, no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre (unidades de moradia)

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

Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração Própria.

* Região Metropolitana de Porto Alegre.

** Resultados preliminares.

Percebe-se uma redução do déficit habitacional ao longo dos anos 2000, resultado das políticas habitacionais praticadas e também pelo incremento de renda da população mais pobre a partir das políticas sociais direcionadas. O relativo aumento do índice em 2013 pode ser explicado pela desaceleração da economia brasileira, o certo esgotamento das políticas assistencialistas e,



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

principalmente, pela valorização dos preços dos imóveis e dos aluguéis, que correspondem à 40,7 % da composição déficit para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Quadro 2. Evolução do preço médio dos imóveis para locação em Porto Alegre -RS (%)

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

Fonte: DEE/ SECOVI-RS. Elaboração própria

Tomando por base os preços de 2009, em cinco anos o aluguel dos apartamentos e das casas com 2 dormitórios, que comportaria uma família com filhos, aumentou respectivamente, 88,11 e 89,8%, descontando a inflação do período (IGP-M), chega-se a uma valorização real de 52,87 e 54,56%. A valorização dos preços dos aluguéis vão expulsando as famílias de baixa renda das regiões estratégicas da cidade e faz com que muitas delas se instalem em áreas de maneira irregular, formando os denominados aglomerados subnormais².

O último Censo em 2010 identificou 108 aglomerados subnormais na capital Porto Alegre, o que corresponde a um total de 56.024 domicílios, nota-se que esse número é maior que o déficit habitacional, 48.466 moradias, apresentado no período, visto que nos aglomerados não se pode

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

identificar todos os componentes do déficit básico³. O Centro de Estudos da Metr pole (CEM) também mapeou os assentamentos precários que, embora não tenham sido considerados aglomerados subnormais pelo IBGE, possuem características análogas, chegando ao número adicional de 21.415 domicílios.

Se analisada a evolu o da popula o da capital gaúcha, temos que entre 2000 e 2010, houve um incremento de 48.760 pessoas, o menor crescimento populacional das capitais do país, porém, duas compara es toram esses dados interessantes: a) o crescimento do número de domicílios no período em questão foi de 122.998; b) a popula o residente em aglomerados subnormais passou de 143.353 pessoas para 192.843, uma varia o maior que o próprio crescimento populacional (FUNDA O JOÃO PINHEIRO, 2000; 2010). Dessa forma, pode-se inferir que o fato de o mercado imobiliário ter produzido um número maior de novas mor dias do que o crescimento da popula o, o setor por si são não   capaz de solucionar o problema habitacional da popula o de baixa renda, principalmente, daquelas que vivem em situa o de irregularidade. Como agravante desta situa o, a pesquisa realizada pela prefeitura de Porto Alegre em 2009, utilizando uma metodologia diferente da do IBGE, identificou 486 ocupa es irregulares na cidade de diferentes tipos e estima-se que esse número em 2015 ultrapasse de 700 ocupa es, número bem maior que o captado pelo Censo. Para o Departamento Municipal de Habita o (DEMAHB) as áreas irregulares são definidas a partir de critério jurídico, que diz respeito   propriedade legal de terrenos, loteamentos e constru es executados em desconformidade com as normas legais vigentes, ou seja, aquelas mor dias com problemas de irregularidade fundiária e com deficiência de infraestrutura urbana e serviços (PORTO ALEGRE, 2014).

Diante deste cenário, Porto Alegre vem vivenciando um fenômeno de ocupa es de vazios urbanas, privados ou públicos, por famílias que não conseguem ter acesso   mor dia pelas vias tradicionais do mercado. Tendo em vista a mor dia como direito fundamental da condi o humana,

³ Para os aglomerados subnormais não   possível identificar todos os componentes do déficit habitacional básico, uma vez que as estimativas dos domicílios rústicos são feitas com base em método indireto que não permite o cálculo do indicador nesse nível de desagrega o. Podem ser identificados apenas a coabita o familiar e os domicílios improvisados, o que prejudica o dimensionamento das reais necessidades habitacionais do segmento da popula o residente nesses locais. De acordo com a defini o, os aglomerados subnormais possuem características que os aproximam do conceito de favela.   portanto esperado que neles se localize significativo número de domicílios rústicos, provavelmente a maior parcela entre os componentes do déficit habitacional (FUNDA O JOAO PINHEIRO, 2005).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

parte-se da ideia de que a gradação de direitos entre diferentes cidadãos e o sentimento de injustiça provocam o surgimento de movimentos sociais que questionam o status quo da hierarquia social e impulsiona a luta por reconhecimento nos direitos que lhes são negados na prática, como no caso do Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM). Fora do alcance das políticas públicas, as comunidades formadas se organizam para recorrer judicialmente a regularização e aquisição dos terrenos ocupados.

A ocupação de vazios urbanos em cidades metropolitanas não é um fenômeno recente. Os problemas urbanos atrelados ao quadro de desenvolvimento desigual, incidem, principalmente nos estratos de menor renda da sociedade. Porto Alegre, possuindo uma população exclusivamente urbana (IBGE, 2014), apresenta grandes desafios de regularização fundiária e na promoção de uma política habitacional que atinja as famílias fora das condições do mercado imobiliário.

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

No Rio Grande do Sul não existe controle do número de ocupações por parte do setor público, dado que novos assentamentos se constituem e se desfazem da noite para o dia, tanto em áreas privadas como públicas, sem conhecimento das autoridades públicas. A prefeitura de Porto Alegre estima que só na capital, em 2015, havia cerca de 45 ocupações em áreas vazias, e esse número pode ter aumentado em 2016.

Em meio a tamanha desigualdade e contra o *status quo* da sociedade, em julho de 2014 foi criado o Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre (FOURM), cujo objetivo é auxiliar às ocupações na organização das comunidades para criar os aparatos legais para a negociação de compra dos terrenos habitados, por meio da criação de associações e cooperativas habitacionais e contratação de assessoria jurídica especializada, e também organizar o movimento comunitário das ocupações para reivindicar espaços de negociação e articular forças para pleitear o



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

direito à moradia, através da regularização fundiária das áreas já ocupadas. Atualmente, o FOURM é formado pelas lideranças de 10 ocupações⁴ da capital e da região metropolitana, e está sob a coordenação de Luciano Garcia Ilha e Cesar Natividade, moradores de ocupações.

O desconhecimento e a falta de acompanhamento desse fenômeno social tão expressivo na cidade foram os aspectos motivadores dessa pesquisa. A imersão no mundo das ocupações urbanas elucidou não apenas as dificuldades e o fracasso da regularização fundiária em Porto Alegre como também aspectos de luta e do florescimento de uma cidadania insurgente⁵ em comunidades que se autoconstróem para ter direito à cidade.

A pesquisa se deu pelos métodos de observação participante e entrevistas semiestruturadas. Num período de três meses foram realizadas visitas semanais a quatro comunidades das ocupações urbanas, dezenove entrevistas com moradores e líderes comunitários, além disso, participou-se regularmente das reuniões do movimento social, de dois protestos e do despejo das famílias de uma das ocupações.

Notadamente, a organização das comunidades se dão em decorrência da situação de exclusão e miséria vivida por essa população, que é privada das condições básicas de sobrevivência e vivência na cidade. Faltam-lhes eletricidade, saneamento básico, serviços públicos de infraestrutura e uma série de direitos sociais, em especial, o da moradia. Assim, a má-distribuição dos recursos e a situação de exclusão levam as comunidades a se organizarem e reivindicar seus direitos junto ao Estado, numa forma de contestação da ordem social que lhes é imposta.

⁴ Em Porto Alegre- RS situam-se as ocupações Morada dos Ventos, São Luís, 20 de setembro, 2 Irmãos, Capadócia, Marcos Klassmann, Cruzeirinho, Bela Vista e Nova Bela Vista e, em Alvorada, situa-se a Três Pinheiros

⁵ A ideia de cidadania insurgente é utilizada por Holston (2013) em um estudo sobre ocupações urbanas na cidade do Rio de Janeiro. “O sentido de “insurgente” que utilizo para estudar esse emaranhado não é normativo. Não tem valor moral ou político inerente. Cidadanias insurgentes não são necessariamente justas ou democráticas, populistas ou socialistas. Cada caso deve ser avaliado [...] A insurgência define um processo que é uma ação na contramão, uma contrapólitica, que desestabiliza o presente e o torna frágil, desfamiliarizando a coerência com que geralmente se apresenta. Insurgência não é uma imposição de cima para baixo de um futuro já orquestrado. Ela borbulha do passado em lugares onde as circunstâncias presentes parecem propícias a uma irrupção. Desse ponto de vista, o presente é como um pântano: vazando, cheio de furos, lacunas, contradições e mal entendidos, existentes logo abaixo de todas as pressuposições tácitas que conferem ao presente sua aparente coerência” (HOLSTON, 2013, p.62).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Organização e conquistas sociais do FOURM

As ocupações urbanas se formam quando um grupo de pessoas, com interesses comuns, entram e ocupam um espaço vazio dentro do território urbano. Via de regra, este ato ocorre pacificamente e durante a noite. Vão abrindo caminho em meio ao matagal e, em princípio, armam barracos de lonas para firmar a estadia na área. Aos poucos, chegam mais pessoas e famílias e vão se instalando em casas improvisadas ou pré-fabricadas de madeira. Vão negociando água e luz com algum vizinho, que já tenha o terreno regularizado com a prefeitura, mas, na maioria das vezes, as instalações são feitas de maneira irregular. Constituem, dessa forma, uma comunidade, precária, sem infraestrutura básica, com esgoto a céu aberto, sem serviços públicos e sem endereço, de fato. A partir daí, se torna uma comunidade característica, que compõe o déficit habitacional do Brasil

A organização das ocupações em Porto Alegre se dava de forma isolada, sem uma estratégia traçada para permanecerem nas áreas, ficando toda a comunidade, muitas vezes, a mercê de um líder local, que poderia ou não ser morador daquele assentamento. Essa situação abria muitos espaços para fraudes de compra e venda de lotes irregulares e, individualmente, não conseguiam voz para que houvesse a regularização fundiária da ocupação. Nesse contexto surge o FOURM que, de acordo com um dos entrevistados, foi pensado dentro de uma proposta para montar uma central única das ocupações e estabelecer uma estratégia comum de sobrevivência e permanência nas áreas ocupadas.

A primeira orientação do FOURM dentro dessas comunidades é a instituição de uma cooperativa ou associação habitacional, cuja importância é a de criar um entidade jurídica que possa dar a entrada no processo de compra da área ocupada. Do contrário, não há a possibilidade de cada família que ali reside negociar a aquisição do terreno de forma isolada. O processo de regularização exige que ocorra um loteamento devidamente projetado e aprovado pela prefeitura. Outro ponto fundamental é o controle por parte da cooperativa ou associação das famílias que ali residem, “nós usamos o sistema de cooperativismo até para evitar que aproveitadores fiquem na ocupação, exigi-



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mos o cadastro das pessoas, o cadastro único, que diz todo o teu histórico, se a pessoa realmente precisa ou não estar ali ou se já tem algum imóvel no nome”, explica o líder do FOURM.

O cooperativismo/associativismo é o instrumento jurídico que mais traz benefícios às ocupações, por meio dele é que se tem o controle do número das famílias que ali residem, e que são abertas condições legais para o primeiro passo da regularização fundiária. Em contrapartida, a próprio setor público municipal passa a ter conhecimento do número de famílias em condição de irregularidade e demandantes de política habitacional, por meio do cadastro único obrigatório aos associados/cooperativados. A adesão dos moradores ao associativismo/cooperativismo não é obrigatória, porém, numa possível negociação e regularização da área, aqueles que fazem parte da entidade é que terão acesso prioritário à compra dos lotes.

O segundo passo para a organização das comunidades é a contratação de assessoria jurídica especializada, que conduz os trâmites legais junto ao judiciário para a permanência das famílias na área e também fazer a conciliação entre o proprietário e moradores. A relação entre os tribunais e os movimentos sociais é complexa e subjetiva. Para Santos (2007, p. 69) esta relação enfrenta o desafio das dimensões da injustiça social: “o potencial emancipatório de utilização do direito e da justiça só se confirma se os tribunais se virem como parte de uma coalizão política que leve a democracia a sério acima dos mercados e da concepção possessiva e individualista de direitos”.

O assessor jurídico do FOURM, em entrevista, afirmou que nenhum magistrado julgava a função social da propriedade quando se tratava de ocupações, e que este aspecto se mostra um grande desafio nos tribunais. Muitos recursos legais que deveriam ser exigidos acabavam sendo negligenciados, como audiências de justificação de posse por parte do proprietário⁶.

Avante aos cabimentos de cunho jurídico dentro da organização das ocupações, o FOURM busca exercer uma pressão social por meio da busca constante de diálogo com os administradores do município de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul. O espaço mais claro de interação é

⁶ Seção II – Da Manutenção e da Reintegração de Posse
Art. 927. Incumbe ao autor provar:

I – a sua posse;

II – a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III – a data da turbação ou do esbulho;

IV – a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.

(BRASIL, 2015, Código do Processo Civil e Legislação Correlata)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

o Orçamento Participativo (OP), através da eleição de delegados e conselheiros de membros das ocupações.

Além da suspensão de várias reintegrações de posse, a conquista mais visível através de uma demanda do FOURM, foi a formação de um Grupo de Trabalho (GT), em fevereiro de 2015, integrado por representantes do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública com o objetivo de estudar a viabilidade de criação de uma Vara especializada em conflitos fundiários urbanos e agrários em Porto Alegre, bem como para tratar das reintegrações de posse. Ainda que a resposta para a criação da vara especializada tenha sido negativa, as discussões desse GT, culminaram na instauração de um projeto-piloto, em 16 junho 2015, que trata sobre as audiências de conciliação nos processos envolvendo reintegração de posse de áreas ocupadas. Com caráter inédito no país, o projeto definiu regime de exceção em 14 processos de reintegração de posse que pendiam de cumprimento sob a área de responsabilidade do 20º Batalhão da Brigada Militar, todas situadas na Zona Norte de Porto Alegre. O objetivo do projeto foi propiciar a conciliação através de audiências, promover o diálogo, convocando para reuniões as partes diretamente envolvidas no conflito e demais órgãos interessados. Das 14 áreas em regime de exceção, 9 foram negociadas, seja para a saída voluntária dos moradores, seja para o início do processo de aquisição ou aluguel da área, destacando-se a importância e relevância de se proceder a audiência de conciliação.

Ainda que os espaços de diálogo tenham se mostrado restritos, muito se avançou desde que o movimento social foi originado. Duas grandes áreas foram compradas pelos moradores, fato este inédito em Porto Alegre. Além disso, por meio de seu perfil organizativo próprio, o FOURM mostrou-se importante ator social na busca pela concreção do direito à moradia e deu novo teor na reputação das ocupações urbanas, a partir de uma participação cívica inovadora.

V. Considerações Finais

Ainda que a moradia seja um direito fundamental, garantido em lei como o direito à vida, e seja ela a condição primeira de existir na cidade, ela é subjugada pelas condições de desigualdade, principalmente, econômica, tão presente em nossa sociedade. Mais do que isso, ao passo que esse



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

direito é reivindicado por meio da participação social e acaba sendo negado na prática pelos processos falhos da democracia e das instâncias judiciais, este também se torna uma desigualdade de direito.

Diante do quadro de desigualdade, o movimento social do FOURM traz alguns aspectos interessantes e inovadores, pois se utilizam dos próprios instrumentos legais para garantir direitos, despontando um novo tipo de associativismo. O FOURM colocou em evidência as demandas das ocupações urbanas e exerce uma pressão para que o direito à moradia seja efetivado. É inegável o avanço das disputas judiciais alcançados desde sua organização, entretanto, ao passo que perseguem seus interesses, eles são postos em confronto com outro grupo de cidadãos na arena da cidadania, permanecendo um conjunto de cidadanias desequilibradas, parciais e excludentes, refletindo os espaços híbridos da democracia brasileira.

Do ponto de vista da luta por reconhecimento, o movimento social do FOURM nasce do fosso moral de reconhecimento enquanto cidadãos e da privação do direito de morar subjugado pelos privilégios institucionalizados e antepostos pela ordem jurídica, através da negligência do julgamento da função social da propriedade. O desrespeito ao reconhecimento jurídico e também à estima social dos moradores das ocupações urbanas gera impactos danosos à noção de dignidade individual e leva a formas de vida subcidadãs, ao passo que são impedidos de usufruírem de serviços públicos básicos, como educação, saúde e saneamento. A constituição do movimento social pelos moradores das ocupações se mostra de suma importância, uma vez que já conseguiram avançar, ainda que de maneira discreta, em ordens jurídicas. Apesar das dificuldades e desafios enfrentados pelo FOURM, ele se mostra à frente de uma forma de luta para inserir os moradores das ocupações à cidade, fora da lógica da especulação do mercado imobiliário.

VI. Referências

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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

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