

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA:
UMA ANÁLISE DA COMUNIDADE “ESTAÇÃO DOS
VENTOS”, NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA,RS**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Rodrigo de Freitas Almeida

**SANTA MARIA, RS, BRASIL
2014**

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE DA COMUNIDADE “ESTAÇÃO DOS VENTOS”, NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS

por

Rodrigo de Freitas Almeida

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS), como requisito parcial
para obtenção do grau de Bacharel em Direito

Orientador prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

**A Comissão Organizadora, abaixo-assinada, aprova a Monografia
de Graduação**

**A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA:
UMA ANÁLISE DA COMUNIDADE “ESTAÇÃO DOS
VENTOS”, NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA,RS**

**elaborada por
Rodrigo de Freitas Almeida**

**Como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito**

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch
(Presidente/orientador)

Prof. Dra. Maria Beatriz Oliveira da Silva
(Universidade Federal de Santa Maria)

Denise Silva Nunes
(Mestranda em direito na UFSM)

Santa Maria, 2 de dezembro de 2014.

“Quando morar é um privilégio, ocupar é um direito”
(Movimento Nacional de Luta pela Moradia)

RESUMO
Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE DA COMUNIDADE “ESTAÇÃO DOS VENTOS, NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA, RS

Autor: **RODRIGO DE FREITAS ALMEIDA**

Orientador: **Dr. JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 2 de dezembro de 2014

O direito à moradia é direito humano fundamental, disposto na Constituição Cidadã. Todavia, percebe-se a inefetividade desse direito, não sendo garantido para parcela considerável da população brasileira. Por outro lado, a construção social do direito à moradia se pode atribuir à luta dos movimentos sociais. Embora o acesso à habitação digna e adequada ainda esteja longe da realidade, os movimentos de moradia, ao longo da história, contribuíram, de forma imprescindível, para a efetivação do direito à moradia, seja através de ocupações urbanas, seja por meio da interlocução da população junto aos órgãos públicos. No presente trabalho, analisa-se a situação vivenciada na comunidade “Estação dos Ventos”, no município de Santa Maria, RS, que é fruto da luta por moradia organizada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Desta forma, esta pesquisa procurou apresentar a construção social do direito à moradia, bem como a problemática da efetivação plena desse direito, considerando, especialmente, a região conhecida como “Estação dos Ventos”. Assim, primeiramente apresentou-se o histórico da habitação social no Brasil, desde os primórdios até os dias atuais. Depois, buscou-se abordar a luta pelo direito à moradia e o papel das políticas públicas, bem como a positivação do direito à moradia no ordenamento jurídico. Por último, realizou-se uma análise sobre a situação da comunidade “Estação dos Ventos”, no município de Santa Maria, relacionando-a, em diversos aspectos, com os pontos anteriores.

Palavras chaves: Direito à moradia; Direito Urbanístico; Movimentos Sociais; Direitos Fundamentais; Direito Alternativo; Luta popular; Acesso à Moradia.

ABSTRACT

Graduation Monograph
Law School
Federal University of Santa Maria

The social construction of the housing rights: an analysis of the community "Estação dos Ventos", in the city of Santa Maria, RS.

Author: Rodrigo de Freitas Almeida

Adviser: Jerônimo Siqueira Tybusch

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 02, 2014.

The housing right is a fundamental human right, under the Citizen's Constitution. Nevertheless, it is possible to see that this right is not effective and it is not warranted to a considerable parcel of the Brazilian population. On the other hand, the social construction of the housing right can be attributed to the social movements' fights. Although the access to a dignified and adequate habitation is still far from the reality, the housing movements, throughout the history, contributed vitally to the achievement of the housing right, through urban occupation and intermediating the communication of the population with the public organs. In this text, the situation lived in the community "Estação dos Ventos", in the city of Santa Maria, RS, will be analysed, their situation is a result of the fight for housing right organized by the National Movement of Housing Fight. In this way, this research will address the social construction of the housing right, as well as the problematic real achievement of this right, considering, specially, the area known as "Estação dos Ventos". Therefore, firstly the history of social habitation in Brazil was presented, since the early days until the current time. After, the text approaches the fight for the housing right and the role of the public politics, as well as the affirmation of the housing right in the legal system. Finally, the situation in the community "Estação dos Ventos", in the city of Santa Maria, RS was analysed, in different aspects, in light of the above mentioned.

Keywords: Housing Right, Urbanistic Law, Social Movements, Fundamental Rights, Alternative Law, Popular Fight, Housing Access

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Início da ocupação em 2002	50
Figura 2- Assembleia pública com o Prefeito Valdeci Oliveira (PT) no dia 13 de junho de 2007.	53
Figura 3- Manifestação no centro da Cidade no dia 13 de junho de 2007.	53
Figura 4- Outdoor de divulgação da obra	55
Figura 5- Material deteriorado.	58
Figura 6- Material com rachaduras.....	58
Figura 7-Tubos do encanamento prejudicando a circulação de veículos	59
Figura 8- Comunidade Alagada.....	60
Figura 9- ofício da Associação Comunitária Estação dos Ventos destinado à prefeitura.	61
Figura 10- Oficina realizada pelo PAC “social”, construída unilateralmente pela prefeitura de Santa Maria.	62
Figura 11- Ofício de negativa de acesso à água em virtude da não regularização da área	62
Figura 12- Reunião entre as partes na Procuradoria da República de Santa Maria .	63

LISTA DE ANEXOS

Anexo A- Áreas ocupadas de forma irregular em Santa Maria entre 1960-2012.....	75
Anexo B- Contrato de Concessão de direito real de uso gratuito da área da “Estação dos Ventos”-Km3 por parte da União.....	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	11
1.1 Os primórdios da habitação social no Brasil: período da primeira República.	11
1.2 Da era Vargas até o período de redemocratização.	15
1.3 Do período da redemocratização brasileira até os dias atuais.	22
2 A LUTA PELO DIREITO À MORADIA E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.1 Os movimentos sociais urbanos e a luta por moradia no Brasil	29
2.2 O direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro	36
2.3 O papel das políticas públicas na efetivação do direito à moradia.	41
3 ANÁLISE DA COMUNIDADE ESTAÇÃO DOS VENTOS	46
3.1 A luta por moradia na comunidade Estação dos Ventos – Km3	46
3.2 As políticas públicas de habitação na Comunidade Estação dos Ventos. ..	52
3.3 Os problemas enfrentados pela comunidade Estação dos Ventos como consequência da não efetivação das políticas públicas de habitação	55
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	68
ANEXOS	75

INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um direito fundamental garantido na Constituição Federal, bem como em outros diplomas legais infraconstitucionais e Tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil. No entanto, percebe-se que ainda falta a sua real efetivação. Nesse sentido, parcela significativa da população brasileira não tem tutelado esse direito ou, em virtude da ineficiência das gestões públicas, tal garantia é negligenciada.

Desse modo, o panorama do acesso à moradia no Brasil, está diretamente ligado à história de luta dos movimentos sociais. Isto é, apesar das dificuldades enfrentadas para o acesso à moradia, os movimentos de moradia tem exercido importante papel na busca pela sua efetivação, seja através de ocupações urbanas, seja por meio da interlocução da população junto aos órgãos públicos, através de conselhos e audiências públicas.

No Km3, em Santa Maria, o contexto não é diferente. A região conhecida como “Estação dos Ventos”, que é o local de residência de centenas de famílias, foi primeiramente fruto de uma grande ocupação promovida pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).

Atualmente, a região está em processo de regularização fundiária. Porém, o que era para ter sido o momento de acesso da população aos direitos básicos, como, por exemplo, água, energia elétrica, moradia digna e transporte público, tornou-se um momento de grande dificuldade para a população. Os entraves e a má gestão das políticas públicas por parte dos governos têm impedido a plena efetivação do direito à moradia, bem como prejudicado o processo de regularização fundiária da área. Ou seja, mesmo com a aprovação de recursos federais, oriundo do Programa de Aceleração do Crescimento, a comunidade tem sofrido com o descaso das administrações públicas, haja vista a presença de obras inacabadas, assim como o não acesso às condições mínimas de habitabilidade.

Logo, a presente pesquisa é motivada pela situação de inefetividade do direito fundamental à moradia em face da necessidade de concretização das políticas públicas, especialmente na comunidade “Estação dos Ventos”. No caso em tela, acrescenta-se a inquietação em relação aos sérios problemas (ambientais, sociais e econômicos) advindos da falta de infraestrutura na região do Km 3 e da má

condução das políticas públicas por parte dos entes federativos. Todo esse contexto representa um desafio na elaboração do presente trabalho, principalmente por dizer respeito a uma situação concreta que ocorre atualmente no município de Santa Maria. Nesse sentido, quais os limites e as possibilidades para a concretização do direito à moradia em face da necessidade de efetividade das políticas públicas e qual é o papel exercido pelos movimentos sociais?

Assim, cumpre elencar, neste momento, os objetivos da presente pesquisa. Como objetivo geral, pretende-se abordar o histórico da habitação social no Brasil, bem como a positivação do direito à moradia no ordenamento jurídico. Ainda, objetiva-se analisar a problemática em relação à efetivação do direito à moradia, abordando os aspectos das políticas públicas, especialmente na Comunidade “Estação dos Ventos”. Em relação aos objetivos específicos, destacam-se: a) Tratar sobre a história da habitação social no Brasil; b) Aduzir sobre o histórico da luta por moradia no Brasil; c) Abordar os aspectos da positivação do direito à moradia no ordenamento jurídico e em Tratados Internacionais; d) Discorrer sobre a problemática do direito à moradia, bem como a sua difícil efetivação no Brasil; e) Verificar e analisar os problemas que impossibilitam a efetivação do direito à moradia, assim como a situação resultante da não presença de infraestrutura mínima nas cidades; f) Discorrer sobre o contexto das políticas públicas, bem como o papel da administração pública; g) Apresentar o histórico da luta por moradia na região do KM 3 em Santa Maria; h) Expor a situação atual da comunidade “Estação dos Ventos”, haja vista a inefetividade do direito à moradia na localidade; i) Analisar a atuação do poder público.

A metodologia e estratégia de ação para viabilizar os objetivos acima delineados obedecem ao trinômio: Teoria de Base; Procedimento e Técnica . Ambos interpenetram-se em uma relação sistêmico-complexa e dialética para configuração de um método que permita uma abordagem de pesquisa interdisciplinar e em sinergia com as diferentes áreas do conhecimento: Ciências Sociais, Sociais aplicada, Direito Constitucional, Direitos Humanos, História Social Brasileira e Direito Urbanístico. Além disso, em diversos aspectos, a pesquisa teve como base uma linha marxista de análise da realidade.

Quanto aos métodos de procedimento para a elaboração da pesquisa, de forma a atingir os seus objetivos, foram utilizados o histórico e monográfico, com o desenvolvimento de seus resultados em capítulos articulados e conexos, utilizando-

se em fontes primárias e secundárias, tais como livros, monografias, dissertações, revistas, periódicos especializados, fotos, meios de informação e dados, de origem em instituições públicas ou privadas, impressos, digitalizados ou virtualizados.

No tocante à técnica de pesquisa, empregou-se a bibliográfica e a documental. A primeira, base de elaboração deste trabalho, foi desenvolvida por meio do estudo de livros, artigos, monografias e dissertações elaboradas por pesquisadores e ativistas que já enfrentaram o tema. Em relação à pesquisa documental, buscaram-se informações contidas em documentos oficiais, elaborados por esferas governamentais e movimentos sociais, valendo-se deles como fundamentos para o exame do objeto desta pesquisa.

Desse modo, as ideias elencadas até aqui proporcionaram o presente trabalho, que está dividido em três capítulos, com subdivisões internas para uma melhor compreensão.

No primeiro capítulo, trata-se de expor o histórico da habitação social no Brasil, desde os primórdios da moradia popular até os dias atuais. O segundo capítulo, por sua vez, aborda a luta pelo direito à moradia e o papel das políticas públicas. Apresenta também, a positivação do direito à moradia no ordenamento jurídico, haja vista a relação direta com a luta por direitos. Por último, o capítulo três analisa a situação da comunidade “Estação dos Ventos”, no município de Santa Maria, relacionando-se, em diversos aspectos, com os capítulos anteriores.

Por fim, cabe destacar que o interesse pessoal pela presente pesquisa, se deve a participação no eixo de moradia do Núcleo de Interação Jurídica Comunitária (NIJUC), programa de pesquisa e extensão vinculado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria. A partir dessa atuação, tive contato com as dificuldades e os problemas enfrentados pela comunidade “Estação dos Ventos”, localizada no município de Santa Maria.

1 O HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Para a compreensão dos aspectos do direito à moradia e das políticas públicas na área, é fundamental a abordagem do histórico da habitação social no Brasil, bem como o reflexo da conjuntura política, econômico e social na ação do Estado no setor de moradia.

Por isso, esse primeiro capítulo será destinado ao estudo histórico da habitação social no Brasil. Dessa maneira, procura-se identificar como determinada época histórica se relaciona com as políticas de habitação. Assim, a análise parte dos primórdios da habitação social no Brasil até os dias atuais.

1.1 Os primórdios da habitação social no Brasil: período da primeira República.

No final do século XIX, as cidades começaram a se expandir no país. Surge então, a partir do crescimento das cidades, a problemática da habitação. Conforme Holanda, esse inchamento das cidades é inevitável, em virtude do declínio dos centros agrário, originando a hipertrofia urbana¹. Isto é, a cidade passa a servir de moradia aos ex-escravos e à aristocratas rurais.

Naquele momento histórico, a principal preocupação era com os problemas higiênicos das habitações, pode-se dizer que essa era a principal preocupação do Estado sobre a questão da moradia, como esclarece o urbanista Nabil Bonduki, “os problemas que mais preocupavam as autoridades eram os que agravavam as condições higiênicas das habitações, dado que no final do século foram inúmeros os surtos epidêmicos”².

Neste sentido, percebe-se a atuação do Estado, movida pelo pânico gerado pelos surtos epidêmicos, voltada quase que exclusivamente para as questões sanitárias. Segundo Bonduki, “se as habitações não representassem perigo para as condições sanitárias da cidade, nada se saberia sobre elas”.³

No início da República, higienistas, médicos e engenheiros começaram a pressionar pela criação de leis e serviços sanitários que regulassem as moradias. Nesse contexto, Bonduki afirma que o poder público:

¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 172.

² BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 20.

³ Ibidem, p.21.

atacou em três frentes: a do controle sanitário das habitações; a da legislação e códigos de posturas; e a da participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede e esgoto. Sobretudo no que diz respeito ao controle sanitário, essas medidas foram marcadas por uma concepção que identificava na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio da regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores – uma ação que seria importante instrumento de controle social e manutenção da ordem.

Destaca-se que, conforme Machado⁵, durante esse período, a medicina social tinha como concepção que a cidade é a causa de doença devido à desordem médica e social que a caracteriza.

Portanto, tendo como justificativa a questão sanitária, o governo passou a controlar o espaço público e a habitação dos trabalhadores. Ou seja, segundo Bonduki, “o medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças, foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano”⁶.

Soma-se a isso o grande fluxo de trabalhadores mal remunerados e desempregados para as cidades, o que resultou em condições degradantes de vida, agravando-se pela falta de habitações populares e estrutura básica nas cidades. O Estado passou, então, a intervir na habitação como forma de controle das habitações. De maneira autoritária, os agentes do Estado passaram a invadir casas, remover moradores, demolir e queimar casebres, conforme se depreende da seguinte passagem do Relatório apresentado pelo Chefe da Comissão de Desinfecções do Estado de São Paulo, em 1893:

No dia 27, à noite, fomos surpreendidos com o aparecimento de mais dois doentes na casa nº 5 da rua da Consolação. Procediam do Km 20 da Estrada de Ferro Sorocabana e, de viagem para esta capital, onde vinham procurar socorros, haviam pernoitado em uma casinha no povoado dos Pinheiros. Urgia atacar outros focos. A casa da rua Consolação foi submetida a rigoroso tratamento sanitário nesta mesma noite, sendo as desinfecções, como em outros pontos, repetidas por espaço de oito dias sucessivos. Como medida complementar determinei que fossem desinfectados todos os prédios do quarteirão, tendo em especial atenção os esgotos. No dia 28 [...] segui para Pinheiros [...] levando uma turma de desinfetadores [...]. Não foi difícil descobrir a casinha onde haviam pernoitado os epidêmicos e, depois de convenientemente desinfetada e lavada, ficou interdita [...]. Seguimos então para o Km 20 da Estrada de Ferro Sorocabana, onde se verificou que os indivíduos em questão habitavam um imundo e quase arruinado rancho de palha, que não se prestava ao mais elementar processo de desinfecção. O meio de garantir a

⁴ Ibidem, p.29.

⁵ MACHADO, Roberto. **Da(n)ação da Norma**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

⁶ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 30.

inocuidade daqueles pardieiros era destruí-los pelo fogo, providência que foi tomada sem hesitação. A 2 de setembro fui procurado pelo dr. Ferraz, chefe da Comissão de Saneamento, que referiu-me haverem aparecido entre os trabalhadores de linha Férrea da Cantareira alguns casos de moléstia [...] Parti imediatamente [...]. Ali chegando, encontrei agasalhados em um rancho dois doentes [...] em outro havia dois cadáveres. Como única medida de saneamento [...] lancei mão do fogo [...] e de combinação com o sr. Dr. Ferraz foram destruídos todos os ranchos[...]. Tomei providências para prevenir a disseminação do mal.⁷

Ademais, a problemática habitacional da época tem relação direta também com o início da segregação espacial nas cidades, resultado da forte diferenciação das classes sociais, tendo como pretexto, para a separação espacial, as questões sanitárias. Para a urbanista Raquel Rolnik, no seu estudo sobre o que é cidade, é exposta a questão das classes sociais, “de um lado os proprietários dos meios de produção, os ricos detentores do dinheiro e bens; de outro, os vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos”⁸. Essa dinâmica acaba por refletir nas políticas de segregação

Desse modo, fica evidente a intenção da retirada dos trabalhadores das áreas centrais, a partir da leitura do Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Efigênia-São Paulo:

[...] dentro da zona afetada, os cortiços condenados não são poucos. As condições higiênicas de tais habitações são tão desfavoráveis que o recurso único, mas pronto a lançar-se mão por agora, é propor-lhes o interdito. O Poder público deve estar preparado: 1) Para lançar-lhes o interdito, coagindo os moradores a desocupá-los sob plano aprovado, antes de os poder alugar novamente. 2) Para exigir a demolição de prédios condenados para os quais não haja consertos ou reparos possíveis. 3) Para fazer a desapropriação por utilidade pública daquelas construções que forem condenadas pela higiene e de que haja conveniência na reedificação, sob tipo especial aprovado.⁹

Neste ínterim, o urbanista Bonduki afirma que:

Tais propostas tornaram-se o embrião da legislação que regulamentou a construção de habitação operária, implementada pelo Estado através do Código Sanitário de 1894. Ela já indicava uma intenção velada de eliminar os cortiços e os trabalhadores da área central e de regiões também habitadas por setores sociais mais privilegiados.¹⁰

Percebe-se a necessidade de extirpa os cortiços, justamente as habitações de diversos trabalhadores, com a justificativa das condições higiênicas dessas

⁷ Ibidem, p. 32.

⁸ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 39. (Coleção Primeiros Passos, 203)

⁹ Ibidem, p.33.

¹⁰ Ibidem.

moradias. Conforme a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues¹¹, “os cortiços significavam uma alternativa de moradia para a população trabalhadora”. Logo, a partir da demolição dos cortiços, esse tipo de ação do Estado contribuía para o afastamento das populações de baixa renda dos centros das cidades.

Na República Velha, por predominar a forte ideologia liberal, visão difundida até a Revolução de 30, a produção de habitações estava adstrita ao setor privado. Ou seja, o público ficava restrito à ação da política higienista, por meio de leis e da ação da polícia, entretanto, não havia política pública de habitação. Segundo Bonduki:

A concessão de favores ao setor privado foi a única medida aceita pelo Estado para incentivar a produção habitacional. Rejeitou-se a possibilidade de produção direta de moradias por órgãos governamentais ou de uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos.(...) Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado liberal-oligárquico tratou da questão de um ponto de vista sobretudo repressivo, ditado pela ordem sanitária, postura comum na sua abordagem dos problemas sociais.¹²

Por ora, verifica-se que a intervenção do Estado no sentido de construção de moradias só se dará a partir do nacional-desenvolvimentismo de Vargas.

No período da República Velha, as vilas operárias surgem como alternativa aos cortiços. Para a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues:

As vilas operárias podem ser caracterizadas, a grosso modo, em dois tipos: primeiro, construído pelos industriais, com o objetivo de alugar as casas para seus operários. A maior parte destas vilas foram construídas pelas Companhias de Estradas de Ferro e indústrias extrativistas e localizam-se nos principais centros manufatureiros como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Implicavam uma tentativa de suprimir a falta de moradias e de atrair mão-de-obra, principalmente em áreas mais distantes dos “centros” das cidades. Implicavam também uma forma de controle de mão-de-obra, pois o operário ao ficar desempregado perdia o trabalho e a casa. O aumento do salário implicava também o aumento do aluguel.(...) O outro tipo de Vilas Operárias, eram os conjuntos de casas construídos por empresas, companhias de construção, que as alugavam aos trabalhadores, geralmente, os mais qualificados. Além da formação de companhias de construção, houve também muitas construções realizadas por um único empreendedor – casas geminadas ou vilas, buscando uma forma de renda através do aluguel.¹³

¹¹ RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 55.

¹² BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 40 e 41.

¹³ RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 55.

No entanto, para Bonduki, mesmo com as restrições aos cortiços, “os profissionais de menor renda, o trabalhador informal e o desempregado encontravam-se no cortiço e na casa de cômodo o alojamento compatível com seus poucos rendimentos”¹⁴.

Por fim, mesmo não sendo o objetivo central, a intervenção do Estado, em virtude das condições caóticas surgidas a partir de 1890, na realização de obras de saneamento, distribuição de água e coleta de esgoto teve uma efetividade bem maior no quesito sanitário do que as habituais e paranoicas ações da polícia sanitária, que era a política predominante na época.

1.2 Da era Vargas até o período de redemocratização.

Em virtude da revolução de 1930 e, conseqüentemente, a chegada de Vargas ao poder, o projeto de nação se altera completamente. Isto é, o Estado passa a ter uma maior participação nas políticas públicas, seja no aspecto econômico, seja na questão social. Nas palavras de Bonduki, “embora continuasse presente a questão sanitária, passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas”¹⁵.

A casa própria unifamiliar passou a ser vista como uma questão inclusive moral, ou seja, do “bom trabalhador”, avesso à atitude desviante, enquadrando-se no ideário da época, consolidando esse novo trabalhador como base de sustentação política do “varguismo”. A habitação era vista como fator econômico no rumo da industrialização e do desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, o ambiente político foi propício para uma nova concepção da habitação social no Brasil. A era Vargas necessitava de um novo modelo de moradia, que mantivesse relação com o novo paradigma de desenvolvimento nacional. Ou seja, o modelo rentista da República Velha não encontrava mais condições concretas com a nova concepção de país. A ideia do Estado liberal-oligárquico foi derrotada a partir da Revolução de 30. Segundo Bonduki:

¹⁴ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 53.

¹⁵ *Ibidem*, p. 73.

Nas reportagens e debates da época, é generalizada a crítica ao modelo produzido pelo mercado rentista, cujo resultado mais visível era a habitação coletiva e precária construída para o mercado de locação – o cortiço – e a opinião de que era preciso uma intervenção do Estado, tanto na produção e no financiamento habitacional como na viabilização do acesso à casa própria.¹⁶

A partir dos anos 30, o setor rentista foi deixado de lado, pois, segundo as posições majoritárias da época, o setor privado era incapaz de resolver o tema da habitação no Brasil. Além disso, pelo caráter diferenciado, a produção de moradias no país não poderia ser comparada a qualquer outro tipo de produto. Tal posicionamento é corroborado inclusive por setores da burguesia nacional, como demonstra a posição de Roberto Simonsen, presidente da Federação das indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na abertura das jornadas de habitação econômica em 1942:

Não é possível aguardarmos, por tempo indeterminado, que o padrão geral de vida médio se eleve, por toda parte, a um tal grau, que dentro do regime econômico vigente e sob a ação da oferta e da procura de capitais, possa a iniciativa particular proporcionar casas confortáveis para todos os que dela precisam (...). Problema de difícil solução por simples iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e o poder aquisitivo médio tão baixo, não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa proporcionando-lhes habitações econômicas (...). O problema das moradias das grandes massas nas cidades populosas passa a ser questão de urbanismo. Para sua integral solução torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado.¹⁷

Em virtude desse consenso em torno da nova visão sobre a habitação social, o Estado passou a intervir, através do fortalecimento e criação de órgãos governamentais incumbidos da produção ou financiamento de habitações, como, por exemplo, as Carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, e a fundação da Casa Popular. Diferentemente do que ocorria antes, nas palavras de Bonduki:

Até a década de 30, era raro que operários e trabalhadores de baixa renda fossem donos de suas moradias – e mesmo grande parte da classe média ocupava casas de aluguel. Como o Estado não se imiscuia na provisão de moradias subsidiadas, não havendo linhas de financiamento nem esquemas que facilitassem a construção de casas na periferia dos núcleos urbanos pelos próprios trabalhadores (embora já ocorressem ensaios da formação desse modelo), era muito difícil para qualquer assalariado adquirir um bem

¹⁶ Ibidem, p. 76.

¹⁷ Ibidem, p. 79.

cujo valor absoluto ultrapassava em muito seus rendimentos mensais e sua capacidade de poupança.¹⁸

Assim, o governo Vargas, visando melhores condições das forças de trabalho, passou a atuar na reorganização do setor previdenciário com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), resultando em muitos recursos para o financiamento da produção de habitação popular. Segundo Bonduki¹⁹, entre 1933 e 1938, foram criados seis IAPs: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores). Essas instituições foram regulamentadas por dispositivos específicos, dando origem a diferenças na qualidade, volume de beneficiários e serviços prestados.

Dessa maneira, ficou instituída a possibilidade de destinar recursos da previdência em programas de moradia popular, conforme o art. 2º do decreto nº 19.496, de 17 de dezembro de 1930, *in verbis*:

Art. 2º Os fundos de cada caixa serão recolhidos ao Banco do Brasil ou suas agências, em conta especial, observando-se as normas estabelecidas pelos regulamentos anexos aos decretos ns. 17.940 e 17.944, de 11 de outubro de 1927. Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária.

Parágrafo único. Os títulos ou bens adquiridos pelas caixas só poderão ser alienados mediante prévia autorização do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.²⁰

Com isso, vultosas somas de dinheiro puderam ser destinadas a programas de moradia popular, por meio dos IAPs. Bonduki²¹ também coloca que em 1937, por meio do decreto 1.749, foi criada as condições ideais para atuação definitiva dos IAPs no campo da habitação.

No entanto, é importante destacar que os IAPs atendiam sobretudo o trabalhador associado a uma corporação, o que deixava a margem um grande número de trabalhadores informais. Para Bonduki²², merece atenção o fato do “caráter corporativo dos institutos, que estabelecia uma distinção entre quem podia e

¹⁸ Ibidem, p. 83.

¹⁹ Ibidem, p. 102.

²⁰ BRASIL. Decreto nº 19496, 17 de dezembro de 1930. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>> . Acesso em: 15 out.2014.

²¹ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 104.

²² Ibidem, p. 109.

quem não podia ser beneficiado, não pelo aspecto social, mas pela associação a uma corporação”

Dessa forma, além de excluir o trabalhador rural, o Estado também deixou de fora os trabalhadores informais urbanos, permanecendo sem direito à moradia, como subcidadãos, sem lugar na nova ordem social. Logo, um contingente enorme de brasileiros que, por não serem assalariados, ficaram excluídos da proteção do Estado.

Contudo, Em 1946, no dia primeiro de maio, foi criada a Fundação da Casa Popular, primeira atuação do Estado com objetivo de atendimento a todos os trabalhadores, enquanto que os IAPs atendiam apenas os membros ligados às corporações. Segundo a geógrafa Arlete:

De 1946 a 1964, ano em que a Fundação da Casa Popular foi extinta, foram construídas 19 mil unidades, pouco mais de novecentas unidades por ano, concentradas principalmente na região sudeste. Resultados tão modestos demonstram que a Fundação Casa Popular limitou-se a construir onde os recursos permitiam e os interesses determinavam.²³

No mesmo período, conforme Bonduki²⁴, os IAPs, que não tinha como objetivo central enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais. Embora a Fundação Casa Popular tenha surgido como uma proposta abrangente, englobando amplos setores da sociedade, que antes não eram beneficiados pelos IAPs, a sua efetivação encontrou obstáculos em virtude dos limites do populismo. Desse modo, as políticas voltadas para as camadas de baixa renda não conseguiram surtir o efeito desejado inicialmente, haja vista a prioridade para outros setores, bem como a impossibilidade do populismo avançar para um projeto realmente inclusivo.

Por outro lado, registra-se que, paralelamente aos projetos estatais, que atendiam um número limitado de trabalhadores, começou a surgir, principalmente nas periferias das cidades, o auto-emprego da casa própria. A crise da década de 1940, movida pela mudança do mercado de provimento de moradia, enquadrando-se no processo de mudanças estruturais no sistema produtivo, também corroborou com isso. Bonduki analisa essa crise da seguinte forma:

²³ RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 55.

²⁴ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 115.

Com base no argumento de que a construção habitacional mobiliza de forma pouco produtiva uma parcela considerável da poupança nacional, ganha espaço no interior do Estado, sobretudo no governo Dutra, a posição defendida pelos grupos ligados aos interesses da nascente indústria brasileira. Isto implica na adoção de medidas com vistas à contenção da expansão do crédito imobiliário e o consequente desvio de recursos para o financiamento do parque industrial brasileiro.²⁵

Logo, sem acesso aos programas e às formas habituais de moradia, parte da população passou a organizar e construir a própria habitação, geralmente em locais sem estruturas, a exemplo de favelas e loteamentos na periferia das cidades. Também, tal ação foi uma resposta para a crise habitacional da década de 40. Registra-se, porém, que as favelas na cidade do Rio de Janeiro surgiram num contexto diferente, no início do século XX.

Após Vargas, os governos mantiveram um perfil populista, tendo o item moradia como pauta sempre presente. Entretanto, não houve avanço concreto no quesito habitação social.

Contudo, na visão de Antonio Triana Filho em sua dissertação na UNB:

é durante o curto governo de Jânio que se registra mais uma importante tentativa de transformação da política habitacional no Brasil. O documento intitulado “Bases e fundamentos de um plano de assistência habitacional”, produzido pelos técnicos da FCP em 1961, contém as propostas de implementação de ações de curto e de médio prazos para fazer frente à carência de moradias, com a reformulação da política habitacional, nos termos do “Plano de Assistência Habitacional”. (...) os mesmos argumentos esboçados nos documentos oficiais dessa época serviram para a fundamentação da proposta de criação do BNH, em agosto de 1964, já na vigência dos governos militares.²⁶

Além disso, destaca-se que, no governo de João Goulart, pretendiam-se diversas reformas de base, como, por exemplo, a reforma agrária, universitária, tributária, etc. Entre as reformas, uma delas refletiria diretamente na questão habitacional, que é a reforma urbana.

No entanto, as reformas de base não puderam ser efetivadas, em virtude do golpe civil-militar que retirou ilegalmente João Goulart do poder, resultando num grande período de exceção no Brasil.

Para os governos militares, o investimento em habitação social era visto como a possibilidade de manter a estabilidade política, pois era preciso manter sobre

²⁵ Ibidem, p. 252.

²⁶ FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 62.

controle as massas. Neste sentido, conforme Arlete²⁷, “difunde mais a ideologia da “casa própria”, contribui para a “estabilidade social” e torna os proprietários “aliados da ordem”, como disse o então Ministro Roberto Campos”. Passa-se a assumir um modelo empresarial, num momento que é preciso demonstrar de que é capaz de atacar os problemas sociais, ocupando os vazios deixados com o fechamento político.

Assim, em agosto de 1964, por meio da lei 4.380, é criado o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Federal de Habitação, com as finalidades de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada; financiar a aquisição da casa própria; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção e estimular a poupança privada e o investimento. Como meio de conseguir alavancar a política de moradia, Antonio Triana Filho expõe como foi possível conseguir uma grande soma de recursos para esse propósito:

O Banco Nacional de habitação inicia suas operações em 1964, com o capital inicial de um milhão de cruzeiros (que correspondia a 910 mil dólares) e receita proveniente de 1% da folha de pagamentos dos salários de todos os empregados registrados. Esses recursos são considerados escassos para a dimensão da falta de moradias. Com estes recursos se teria um atendimento semelhante à fundação da Casa Popular. Com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS (lei 5.107 de 14.09.66) e a designação do BNH como gestor financeiro do fundo, a questão dos recursos escassos se resolve. A outra fonte de recursos para o BNH é proveniente das Cadernetas de Poupança.²⁸

Dessa forma, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) se torna o grande meio de financiamento da moradia popular no país, com vultosos recursos, facilitando, assim, a forte presença desse programa de habitação nas cidades brasileiras. Porém, deve-se ressaltar que toda essa dedicação em torno do tema não se tratava apenas de uma opção dos governos militares no sentido de conseguir manter as massas sobre controle. Isto é, conforme Antonio Triana Filho²⁹, a produção capitalista de moradia estava atrelada a um objetivo maior: ampliar o mercado de trabalho, mediante a geração de novos empregos, assim como o valor real das poupanças e o capital investido no setor de habitação.

²⁷ RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 57.

²⁸ Ibidem, p. 57.

²⁹ FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 70.

Ainda, por outro lado, não se deve perder de vista o caráter da política de moradia da ditadura. Segundo o urbanista Bonduki, houve a difusão de um tipo de intervenção, sem levar em consideração aspectos urbanos, sociais e culturais, sendo caracterizada pela gestão centralizada, ausência da participação comunitária e projetos medíocres.³⁰

De certa forma, o BNH, numa análise mais abrangente, deu seguimento a ideia inicial da Fundação Casa Popular, que acabou não dando certo na década de 40. O fato de ser um programa centralizado de abrangência nacional, com uma proposta de atendimento de amplas parcelas da população, acaba por demonstrar essa similitude. Todavia, segundo Bonduki:

Este modelo de política habitacional, baseado no financiamento ao produtor- e não ao usuário final- e no equilíbrio financeiro do sistema, excluiu parcelas consideráveis da população que não dispunha da renda mínima (ou mesmo de comprovação de renda) para ter acesso ao financiamento. E, assim, deixou de atender aos trabalhadores que autoempreenderam, a custos muito mais baixos, a construção de sua moradia. Estes tiveram que edificar por sua própria conta, sem medir sacrifícios, pagando juros altos e custos exorbitantes, pois não contavam com financiamento público.³¹

Apesar dos diversos pontos que demonstram a ação autoritária do Estado, os números da produção de habitação social do BNH são impressionantes. Conforme Arlete³², de 1964 a 1984, segundo o relatório do BNH, foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, sendo 2 milhões e 557 mil na faixa de interesse social. Entretanto, alerta Bonduki³³, “embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX”. A população urbana brasileira, entre 1950 e 2000, vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões.

Com isso, como parcela considerável da população permaneceu alheia ao BNH, houve um crescimento do auto-emprego, por meio de loteamentos irregulares, vilas, favelas, etc.

³⁰ BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998, p. 319.

³¹ Ibidem, p. 319-320

³² RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 59.

³³ BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo.** Universidade São Judas, São Paulo, set. 2008, p. 73. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em : 29 out.2014.

Ademais, ressalta-se que o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, reproduzindo, de forma automática, modelos padronizados, podendo ser considerado, como bem colocado por Bonduki³⁴, “um desastre do ponto de vista arquitetônico e urbanístico”, além da problemática social gerada pelo autoritarismo.

A causa principal do fim do Banco Nacional de Habitação se deve a sérios problemas financeiros a partir do final da década de 70. Nesse sentido, Antonio Triana Filho aponta em seu estudo que:

O descompasso entre os índices de reajustamento das prestações e dos salários, em decorrência de sucessivos “planos econômicos”, está na raiz desse problema. A flexibilização das normas do SFH foi a alternativa mais imediata para remediar a situação, buscando-se reduzir as taxas de inadimplência e, com isso, reequilibrar o fluxo de retorno dos financiamentos. A derrocada final do SFH ocorreu no cenário da crise financeira que se abateu sobre o país na década de 1980 e levou ao fim do BNH, em novembro de 1986. Assim, suas atividades e atribuições foram transferidas para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (Bacen) – o poder normativo-regulador e de fiscalização – e para a Caixa Econômica Federal, que ficou com a incumbência de ser o principal agente executor das políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. As dificuldades econômicas enfrentadas pelo país na década de 1980 esfacelaram o Sistema Financeiro de Habitação: paralisou-se o investimento em habitação popular, tanto por parte do setor público quanto do setor privado, o que tornou inevitável a configuração da gravíssima crise habitacional que então se observou.³⁵

Portanto, em virtude da crise financeira enfrentada pelo país, no início da década de 80, as políticas habitacionais tiveram grande revés, diminuindo a atuação do poder público e privado na área. Tal situação é agravada, como sinaliza Arlete³⁶, pois diminui o recolhimento do FGTS e os depósitos em poupança, e aumenta a retirada do FGTS à medida que aumenta o desemprego.

1.3 Do período da redemocratização brasileira até os dias atuais.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, o cenário era de forte desgaste da ditadura civil-militar. A sociedade brasileira começava a organizar amplos movimentos pela redemocratização do país. Além disso, eclodiram diversos levantes

³⁴ Ibidem, p.74.

³⁵ FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 76.

³⁶ RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 59.

pelo Brasil, como, por exemplo, a luta dos trabalhadores do ABC e o retorno dos movimentos camponeses. Destaca-se também o surgimento dos movimentos de moradia. Na opinião de Bonduki:

Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura. Neste contexto, organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças.³⁷

Além desse turbilhão político, os últimos anos de governos militares foram marcados por uma severa crise econômica, com recessão, aumento da inflação e desemprego. Diante disso, diminui o recolhimento ao FGTS e os depósitos em poupança, enquanto aumenta a retirada do FGTS. Logo, o Sistema Nacional de Habitação entrou em séria crise.

Por tudo isso, o BNH e o SFH foram visto como os vilões, justamente por representarem simbolicamente a ditadura civil-militar. O BNH havia se tornado uma das instituições mais repudiadas do Brasil. Ao analisar a questão, Bonduki³⁸ pondera sobre o fim do BNH, pois, por mais que fosse equivocada a forma de ação do BNH, havia uma articulação nacional em torno da habitação, que mal ou bem tinha acumulado experiência na área, formando técnicos e financiando a maior produção habitacional até então. Logo, na redemocratização houve um esvaziamento da política nacional de habitação. Somente depois com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, é que foi novamente existir uma estratégia para enfrentar o problema da moradia.

Portanto, a década de 80 é marcada pelo esfacelamento do antigo sistema montado para a habitação, com o crescimento, a partir da Constituição de 1988, da participação dos Estados e Municípios na política de habitação. Na esfera Federal, o período pós-BNH é sinônimo de desarticulação e falta de políticas para habitação. Conforme Antonio Triana Filho:

³⁷ BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade São Judas, São Paulo, set. 2008, p. 75. Disponível em <http://www.usjt.br/arq/urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 out.2014.

³⁸ Ibidem, p.75.

No período pós-BNH, a política habitacional se desarticulou. A Caixa Econômica Federal, na condição de sucessora do BNH, que era o órgão gestor do Sistema Financeiro da Habitação, passou a ser a maior responsável pela política habitacional. Por algum tempo, as ações no âmbito do SFH ficaram como que em estado de letargia. Essa instabilidade foi causa (e, ao mesmo tempo, efeito) da impossibilidade de se ter uma política habitacional efetiva de alcance nacional nesse período. Os constantes rearranjos na estrutura e a conseqüente rotatividade no comando das instituições, incluindo-se as trocas de ministros e chefias nas secretarias, tornaram extremamente difícil a formulação e implementação de metas e programas nacionais.³⁹

No entanto, não se pode dizer que houve um vazio completo, haja vista a atuação incisiva de diversos municípios brasileiros no campo da habitação, principalmente pelo novo marco estabelecido por parte da constituição Cidadã, tornando a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. Dessa maneira, gestões progressistas passaram a atuar ativamente na questão. Como ressalta Bonduki⁴⁰, os municípios, sobretudo nas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), “passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos ao modelo adotado pelo BNH, utilizando recursos orçamentários, adotando uma perspectiva mais social e utilizando práticas tradicionais da população mais pobre, como o mutirão”.

Salienta-se, também, a forte atuação dos movimentos sociais de moradia, o que fez com que lhes oportunizasse participação na elaboração de diversas políticas públicas nos municípios. Dessa forma, a democratização do país ajudou na oxigenação das políticas públicas, principalmente, num primeiro momento, a nível local.

Nesse sentido, o modelo que vinha sendo aplicado em diversos municípios influencia na rearticulação da política nacional de habitação, por meio do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Bonduki⁴¹ diz que, depois de vários anos de paralisação, ocorre uma retomada dos financiamentos em habitação, através de recursos do FGTS, bem como a adoção dos princípios que já estavam sendo

³⁹ FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 88.

⁴⁰ BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade São Judas, São Paulo, set. 2008, p. 77. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 out.2014.

⁴¹ Ibidem, p.78.

aplicados nos municípios, a exemplo da flexibilidade, descentralização, diversidade e reconhecimento da cidade real.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, foram realizadas as seguintes iniciativas:

a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.⁴²

Assim, pode-se dizer que, a partir da gestão de FHC, houve uma nova atuação por parte do Estado brasileiro na área de habitação. No entanto, tais programas não conseguiram romper com o déficit habitacional, seguindo a tendência histórica de beneficiar apenas famílias de renda média, inclusive pelas obrigações impostas, a exemplo das garantias solicitadas. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade⁴³.

Dessa forma, somando-se as dificuldades em relação à política macroeconômica, a exemplo da diminuição da atuação do Estado como forma de controle fiscal e da manutenção do tripé econômico, ficaram evidentes os limites dos governos FHC na superação da problemática habitacional. O índice de déficit habitacional praticamente não foi alterado, demonstrando a incapacidade das políticas habitacionais atingirem as camadas de baixa renda.

Por outro lado, destaca-se que, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2001, depois de 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovado o Estatuto das Cidades. Com isso, foi possível a regulamentação de diversos dispositivos presentes na Constituição Federal.

Na tentativa de superar o histórico problema da habitação, sobretudo das famílias de baixa renda, a eleição do presidente Lula marca, ao menos simbolicamente, uma nova reformulação das políticas de habitação, principalmente pelo contato histórico do PT com os movimentos sociais. A partir da presidência de

⁴² Ibidem, p.79.

⁴³ Ibidem, p.79.

Luís Inácio Lula da Silva, houve a ampliação de recursos para a área de habitação e, num primeiro momento, a manutenção de programas do governo FHC. Segundo Antonio Triano Filho:

O Governo Lula adotou a estratégia de expandir a política de crédito para financiamento habitacional, buscando ampliar o montante de recursos do FGTS para o financiamento de moradias populares e, ao mesmo tempo, incentivando os bancos privados a operar financiamentos imobiliários para a chamada classe média, com recursos próprios e captados em cadernetas de poupança. A oferta de créditos para financiamento de habitação popular com recursos do FGTS praticamente dobrou na segunda metade do mandato. Como gestor dos recursos destinados à habitação, saneamento e transporte, no governo federal, o MCidades iniciou um novo relacionamento com a Caixa Econômica Federal (operador dos recursos) redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS com a finalidade de priorizar a população de renda entre zero e cinco salários mínimos, em que há concentração de mais de 80% do déficit habitacional.⁴⁴

Assim, entre as medidas adotadas, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, que ficou responsável pela habitação, saneamento e transporte. Para Bonduki⁴⁵, é histórica a criação do Ministério das Cidades, porque representa um avanço em relação à habitual fragmentação das políticas de habitação, proporcionando uma atuação integrada da questão urbana.

Ademais, registra-se, também, a democratização do processo de formulação das políticas públicas para as cidades, a partir da realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, com a participação de delegados de todas as regiões do país, destacando-se a participação de militantes de movimentos sociais. Conforme Antonio Triano Filho⁴⁶, “a sociedade pôde manifestar-se acerca das decisões afetas à política urbana e às políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano, o que constituiu a principal marca no início do Governo Lula”.

O segundo mandato do presidente Lula é marcado pela criação do programa de habitação popular Minha Casa Minha vida que destinou mais de R\$ 25 milhões em subsídios, assim como pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento.

⁴⁴ FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 95.

⁴⁵ BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade São Judas, São Paulo, set. 2008, p. 96. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 out.2014.

⁴⁶ FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 96.

Bonduki⁴⁷ diz que ao aplicar R\$ 26 bilhões em subsídio, além do que já estava previsto pelo PAC, o “pacote” habitacional acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo plano nacional de habitação.

Seguindo a mesma lógica da gestão Lula, o Governo Dilma deu continuidade ao Programa Minha Casa Minha Vida. As gestões petistas, para Bonduki⁴⁸, turbinaram os recursos para as políticas de habitação, saneamento e mobilidade, o que pode ser comparado, em termos de recursos, apenas ao período da ditadura militar. Acrescenta-se a isso, a aprovação de marcos regulatório, a exemplo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do Plano Nacional de Habitação, da Lei do Saneamento, da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei da Mobilidade Urbana.

Contudo, o programa Minha Casa Minha Vida é alvo de diversas críticas. Uma delas é feita pelo Guilherme Boulos, da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST):

o Minha Casa, Minha Vida produziu dois milhões de moradias nos últimos cinco anos, desde que o programa existe. O déficit habitacional brasileiro nesse período aumentou. Como se justifica? Porque, por outro lado, subterraneamente, há essa política da especulação imobiliária criando novos sem-teto. Afinal, um dos critérios para definição do déficit habitacional de sem-teto no país é o comprometimento de mais de 30% da renda familiar com aluguel. Esse quesito aumentou brutalmente nos últimos anos, aumentando o déficit, mesmo com a construção de novas moradias. Por isso nós dizemos que enxuga gelo, é uma política habitacional que está girando em falso. Agora, a questão é: ela está girando em falso conscientemente. Não está resolvendo o déficit porque seu objetivo nunca foi esse.(...) Não se resolve o problema habitacional dentro da lógica de mercado de financiamento, porque moradia é uma mercadoria cara. 70% das famílias que compõe o déficit habitacional no país ganham menos que três salários mínimos de renda mensal. Quem está nessa situação, não tem como comprovar condição de pagamento de um crédito imobiliário, então não entra. Todos os programas habitacionais, inclusive o BNH, sempre foram pensados por uma lógica de financiamento. O BNH era um banco. O Minha Casa, Minha Vida não fugiu inteiramente disso, tanto que quem o opera é um banco – a Caixa Econômica Federal.⁴⁹

Neste sentido, Bonduki também se soma às críticas, afirmando que:

⁴⁷ BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate: revista eletrônica. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, jun 2009, p.12-13. Disponível em < <http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 29 out.2014.

⁴⁸ BONDUKI, Nabil Georges. Por um novo modelo de desenvolvimento urbano. **Carta Capital**, São Paulo, 14 mai.2013. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-um-novo-modelo-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 29 out. 2014

⁴⁹ BOULOS, Guilherme. Guilherme Boulos: Entrevista [jun.2014]. Entrevistadores: A.B. Anjos e I.Carvalho. **Revista Forum**. Disponível em < <http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/06/guilherme-boulos-nossa-cor-e-cor-vermelha/>>. Acesso em: 29 out.2014.

A inundação de recursos para habitação, assim como o aumento do crédito imobiliário, sem que tivesse sido prevista uma política fundiária para combater a valorização imobiliária, acabaram por gerar um forte processo de especulação imobiliária, desviando os subsídios para os proprietários da terra e gerando exclusão social, pois inquilinos de baixa renda não conseguem mais pagar os aluguéis e são expulsos para localizações mais periféricas.⁵⁰

Mesmo tendo o viés diferente, com a possibilidade de recursos para projetos autogestionários e organizados pela sociedade civil, na essência não foi alterada a lógica das políticas de habitação no Brasil. Não se resolve o problema da habitação apenas aumentando o crédito no mercado. Aliás, essa situação também acaba por excluir milhares de famílias de baixa renda que não tem como apresentar garantias financeiras.

Em que pese as críticas sobre a condução da política urbana, é inegável o avanço promovido pelos governos petistas na área. Registra-se, todavia, que essas ações demonstram uma série de contradições, o que, de certa forma, é sinal da coalizão representada pelo “lulismo”. Ou seja, o Partido dos Trabalhadores chegou ao governo (não ao poder) por meio de uma ampla base de sustentação, que conta com representantes (frações) da burguesia nacional e dos trabalhadores. Dessa forma, o governo tenta atender interesses antagônicos, gerando políticas, muitas vezes, ambíguas.

⁵⁰ BONDUKI, Nabil Georges. Por um novo modelo de desenvolvimento urbano. **Carta Capital**, São Paulo, 14 mai.2013. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-um-novo-modelo-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 29 out. 2014

2 A LUTA PELO DIREITO À MORADIA E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a apresentação do histórico da habitação social no Brasil, será analisada, em subcapítulos, a luta por moradia no Brasil, a posituação do direito à moradia e o papel das políticas públicas. Compreendendo, dessa maneira, a inter-relação entre esses três subcapítulos.

Assim, como opção metodológica, não perdendo de vista também a concepção dialética da história, primeiro se opta pela abordagem dos movimentos sociais urbanos e da luta por moradia, para depois entrar na posituação do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, é feito um estudo sobre o papel das políticas públicas na efetivação do direito à moradia.

2.1 Os movimentos sociais urbanos e a luta por moradia no Brasil

Quando se fala em direito à moradia, não se deve perder de vista a luta histórica em busca da sua efetivação. Nesse sentido, destaca-se a concepção de um direito achado na rua, impulsionado pelas classes populares. Assim, a partir da realidade concreta, conforme a posição do jurista Roberto Lyra Filho, “a visão dialética precisa alargar o foco do Direito, abrangendo as pressões coletivas (e até, as normas não-estatais de classe e grupos espoliados e oprimidos) que emergem na sociedade civil e adotam posições vanguardistas”.⁵¹

Outrossim, conforme Lyra Filho:

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e inacabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas.⁵²

Neste passo, salienta-se que, para o avanço da democracia, é essencial a busca pela efetividade dos direitos. Na visão de Bobbio, “sem direitos do homem não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica de conflitos”.⁵³

⁵¹ LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001, p. 10.

⁵² Ibidem, p. 86.

⁵³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2004, p. 60.

Além disso, na seara do direito à moradia, existe uma plenitude jurídica emanada dos movimentos sociais, assim como das organizações autônomas na construção de auto-empresendimentos, em busca da concretização de direitos, seja pela via do Estado, seja fora dele. Logo, é importante pontuar, primeiramente, a concepção de pluralismo jurídico. Segundo Wolkmer, podemos defini-lo da seguinte forma: "a multiplicidade de práticas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais."⁵⁴

Ainda, Warat vê, por exemplo, que:

na perspectiva do pluralismo jurídico, o significado das normas não pode ter um caráter meramente estrutural fornecido somente pelo sistema de normas válidos, os elementos extranormativos devem integrar a produção de significados para a dinamização da interpretação das leis. As palavras da lei não podem funcionar como fontes exclusivas de produção da significação jurídica.⁵⁵

Salienta-se que é por meio da atuação dos movimentos sociais que se constrói e reconstrói o direito. Dessa forma, ganha grande destaque a atuação dos movimentos sociais de moradia. Registra-se, nesse íterim, que os movimentos se manifestam por meio de um conjunto de práticas sociais nas quais os conflitos, as contradições e os antagonismos existentes na sociedade constituem o móvel básico das ações desenvolvidas⁵⁶.

Para Castells:

Um movimento social nasce do encontro de uma dada combinação estrutural, que acumula várias contradições, com um certo tipo de organização. Todo movimento social provoca, por parte do sistema, um contra-movimento que nada mais é do que a expressão de uma intervenção do aparelho político (integração- repressão) visando à manutenção da ordem.⁵⁷

Ammann⁵⁸ expõe que "tanto a classe dominante como a classe dominada, com as suas respectivas frações, podem constituir-se em sujeitos sociais dos

⁵⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 2ª ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1995, p. 186.

⁵⁵ WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 253 e 254.

⁵⁶ GOHN, Maria da Gloria. **A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1985, p.46.

⁵⁷ CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p.387.

⁵⁸ AMMANN, S.B. **Movimento popular de bairro: De frente para o Estado, em busca do Parlamento**. São Paulo: Cortez, 1991, p.19.

movimentos, insatisfeitos com as relações sociais vigentes ou propostas”. Destaca-se que os movimentos urbanos não são homogêneos, pois existem concepções ideológicas diferentes. Na visão de Maria da Glória Gohn, “os movimentos sociais populares urbanos também não são homogêneos porque comportam visões diferenciadas quanto aos processos de mudança e transformação da sociedade”⁵⁹.

Ou seja, a forma de atuação vai depender das forças políticas que constroem os movimentos sociais, assim como as suas alianças políticas. Neste passo, é bom deixar cristalino, diante disso, que, no presente trabalho, será dada atenção aos movimentos populares de luta por moradia. Dessa forma, movimentos que não tem como base a questão do urbano e das classes populares não serão estudados aqui.

No período populista, havia os movimentos de bairro, que eram bastantes presentes nas comunidades. Os movimentos de bairro tinham forte ligação com o Estado e com os políticos que disputavam cargos eletivos. Depois do golpe civil-militar de 1964, a situação foi agravada com a desestruturação dos movimentos de bairro, transformando-se apenas num porta voz dos governos militares, perdendo, assim, o contato com a base. Maria da Glória Gohn expõe que:

O velho movimento de bairros está intimamente ligado às associações de moradores da fase populista. Eram organizações locais, as sociedades dos amigos de bairros – SABs – dirigidas por lideranças vinculadas a determinados políticos, que tinham um papel importante nos pleitos eleitorais, como intermediários nas barganhas de votos versus melhorias. O golpe de 1964 desestruturou o movimento dos amigos de bairro, como outras entidades de participação popular, e retirou o suporte que o fortaleceu: o poder de barganha. O movimento das SABs se tornou reduto de práticas assistencialistas e, assim como nos sindicatos, ele foi dominado por lideranças pelegas, porta-vozes da política oficial. Mas o movimento não morreu. Em São Paulo, em 1968, o Movimento das Sociedades Amigos de Bairros chegou a se rearticular, após o impulso que teve na gestão do prefeito Faria Lima. Ele criou um órgão coordenador em todo Estado. Reivindicou, entre outras coisas, questões específicas e gerais, como o retorno da autonomia municipal. Mas a conjuntura repressiva pós-AI-5 novamente levou o movimento a se ater às rédeas do poder estatal e a distanciar-se de suas bases.⁶⁰

No período de redemocratização brasileira, o país vivia um momento de ascensão dos movimentos populares e das lutas de massa. Segundo Maria da Glória Gohn, as mobilizações de massa eram acompanhadas de fluxos e refluxos, sendo que as mobilizações passaram para o plano legal-institucional, por meio de caravanas das emendas populares, articulação em torno da reforma urbana,

⁵⁹ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1991, p.34.

⁶⁰ Ibidem, p.53

caravanas pela escola pública e ensino gratuito, diversos fóruns pela saúde, educação, solo urbano, reforma agrária, etc⁶¹.

Maria da Gloria Gohn segue expondo a conjuntura da década de 80:

Os anos 80 iniciaram-se com os movimentos sociais fortalecidos. Recém-criados a partir da conjuntura política brasileira dos anos 70, vários movimentos sociais haviam acabado de dar um grande salto qualitativo, saindo das reivindicações isoladas para formas agregadas mais amplas das demandas populares, como foi o caso da luta por creches, pela moradia, pelos transportes etc. A unificação das demandas localizadas ao redor de setores problemáticos do social. Embora houvesse um cruzamento intenso de formas organizacionais de setores das camadas médias (lutas mulheres, dos estudantes, dos ecologistas, dos negros, etc.) com setores das classes populares (lutas por equipamentos coletivos, bens e serviços públicos, pela habitação e pelo acesso à terra), havia alguns denominadores comuns: a construção das identidades através das semelhanças pelas carências; o desejo de se ter acesso aos direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos; e fundamentalmente, a luta contra o status quo predominante: o regime militar.⁶²

Salienta-se que diversos movimentos sociais de destaque surgiram no turbilhão político no período de luta pela redemocratização do país, como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Os movimentos urbanos tiveram as primeiras mobilizações a partir do final dos anos 80. Conforme Maria da Gloria Gohn, além da luta contra o regime militar, vários fatores ajudaram nessa ascensão, entre eles:

O desemprego, o aumento dos aluguéis, a mudança da legislação na área do solo urbano dificultando a constituição de novos loteamentos populares, o aumento desproporcional do preço das tarifas de transportes, o esgotamento dos espaços disponíveis favelas, etc. levaram às invasões coletivas de áreas urbanas e à constituição de movimentos de luta pela moradia. As diferentes formas de luta (pelo acesso a terra, pela regularização da área, pela posse da terra, pela urbanização da favela, pela construção através de mutirões, pela reconstrução das casas-embriões populares financiadas pelo governo, pela construção de conjuntos populares, pelo rebaixamento das prestações do Sistema Financeiro de Habitação, etc.), todas elas já iam nascendo posicionadas, ou seja, com caráter e marcas políticas e/ou partidárias, definidas, segundo o grupo de assessoria a que se articulavam ou as posições das lideranças populares que assumiram a direção de suas ações.⁶³

As pressões da sociedade civil após 1975, no sentido da democratização do Estado, levaram os movimentos populares a saírem de seu isolamento nos bairros, havendo os “lançamentos oficiais”, das lutas por creches, transportes, dos loteamentos clandestinos etc. Dando, inclusive, apoio às greves ocorridas em

⁶¹ Ibidem, 11

⁶² Ibidem, 12-13

⁶³ Ibidem, p.13.

1978/1979, o que se consolidou como uma importante articulação entre o movimento de bairro e sindical⁶⁴.

Logo, os movimentos sociais urbanos se articulavam com outros setores progressistas da sociedade, defendendo também pautas mais amplas presentes na sociedade brasileira. Ainda, salienta-se a articulação entre os próprios movimentos, principalmente a partir da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1987. Conforme Ferreira, os movimentos sociais urbanos se organizaram ainda no período da ditadura militar, na década de 70, em volta das lutas por moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento, tendo o apoio forte da ala progressista da Igreja. Na década de 80, houve a articulação com outros setores da sociedade, ampliando a luta para o direito à cidade, sendo constituída a rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)⁶⁵.

Embora o fato de não positivar todas as suas bandeiras na Constituição Cidadã de 1988, é inegável a importância que os movimentos tiveram no processo constituinte. A pressão dos movimentos teve como consequência a positivação de diversos direitos, como a criação de um capítulo da política urbana na Constituição Federal. Também, a função social da propriedade passou a limitar o poder absoluto da propriedade privada. Além disso, destaca-se a luta para a elaboração de emendas populares. Segundo Ferreira:

o processo de elaboração da Constituição Democrática de 1988, que previa a possibilidade – conquistada pelos movimentos sociais – de apresentação de emendas populares, provocou a articulação de entidades e organizações para discutir uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, que acabou por resultar na organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).⁶⁶

Desse esforço conjunto em torno da Constituição e da elaboração de emendas populares pela Reforma Urbana, por parte dos movimentos surgidos na década de 80, resultou na criação, no final da década de 80 e início dos anos 90, de dois grandes movimentos sociais de luta por moradia: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). Ferreira

⁶⁴ Ibidem, p.54.

⁶⁵ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de Moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Observatório da Metrópoles**, Rio de Janeiro, ago. 2012, p. 2. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 4 nov.2014

⁶⁶ Ibidem, p. 5.

expõe que a UNMP iniciou sua articulação em 1989 e, atualmente, está presente em 19 Estados, tendo como bandeira de luta centrada não somente no direito à moradia, mas também por reforma urbana e autogestão. Já o MNLM foi criado em 1990, por meio do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, materializando-se depois de grandes ocupações urbanas nos centros urbanos, envolvendo “sem-tetos”, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e do direito fundamental à cidade. Atualmente, o MNLM está presente em 18 Estados⁶⁷.

A luta em torno da Reforma Urbana continuou bastante presente após a década de 80, com a realização de diversas ações de pressão por parte dos movimentos sociais. Além disso, foi conquistado espaços de participação popular nos Estados e Municípios, sobretudo nas gestões progressistas, como, por exemplo, as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT). Conforme Ferreira:

ao final dos anos 80 e ao longo dos 90, diversas experiências democráticas emblemáticas deram lugar: a instituição de conselhos de políticas públicas, a discussão do orçamento municipal com a sociedade (o chamado “Orçamento Participativo”), a elaboração de forma participativa dos planos diretores, bem como os primeiros programas voltados para a autogestão na produção social da moradia. No âmbito nacional, os movimentos de moradia e reforma urbana centraram suas lutas em torno da regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal através de lei federal (o Estatuto da Cidade, que só virá a ser aprovado em 2001) e da proposta de uma lei (de iniciativa popular) para um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) que garantisse investimentos para a moradia popular e viabilizasse, no plano nacional, recursos permanentes para a autogestão na habitação social.⁶⁸

Neste aspecto cabe destacar as formas de atuação dos movimentos sociais. Isto é, ao longo do período histórico, na busca por direitos, os movimentos atuaram de diversas maneiras, tendo ações bastante peculiares. Ferreira diz que os movimentos utilizam “ações de mobilização social (marchas, jornadas, ocupações, encontros e cursos de formação) com ações no campo institucional (audiências públicas e atuação nas esferas públicas de gestão, como nos conselhos de políticas públicas)”.⁶⁹

Destacam-se, entre as formas de atuação, as ocupações, que são um instrumento de grande destaque político e a possibilidade de conquista de uma área que até então não cumpria nenhuma função social. Por exemplo, hoje, na cidade de

⁶⁷ Ibidem, p. 4.

⁶⁸ Ibidem, p. 6.

⁶⁹ Ibidem, p.7.

Santa Maria-RS, existem diversas áreas em processo de regularização fundiária que são resultado da luta do Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Salienta-se que, por meio da resistência e lutas sociais, aparecem as contradições, como explica Botega:

A partir desta relação dialética ocorrida entre a contradição estrutural em que se inserem os serviços urbanos colocados sob a lógica da “cidade do capital”, e a reação das classes populares na luta pelo “direito à cidade”, é que devemos entender a formação dos movimentos populares urbanos. (2004, p. 60).⁷⁰

É em torno da contradição estrutural do sistema capitalista, que irá refletir nas cidades sob a lógica da “cidade do capital”, que se formam os movimentos sociais urbanos.

A eleição do presidente Lula em 2002 representou a possibilidade de se obter avanços na luta pela Reforma Urbana, principalmente pela oposição do PT ao marco neoliberal predominante na década de 90. O que se pode analisar do período é o aumento da participação popular nas decisões do Estado, bem como a conquista de programas de autogestão com recursos federais por meio dos Movimentos. Neste sentido, Ferreira coloca que:

A eleição de Lula para presidente em 2002 gerou uma grande expectativa quanto às possibilidades de se avançar nestas lutas. De fato, em 2003 teve início um processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A 1ª Conferência das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representação dos segmentos populares e em pleno funcionamento desde então. Já no âmbito do fomento à autogestão popular nas políticas urbanas houve grande resistência por parte do governo federal, resistência esta que somente foi quebrada devido a grandes mobilizações nacionais dos movimentos sociais urbanos, realizadas anualmente, pressionando para que entrasse na agenda pública a autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS). Será apenas em 2004 que o primeiro programa federal voltado à autogestão habitacional será criado: o Programa Crédito Solidário; em 2008 é lançada a Ação de Produção Social da Moradia; e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; este último, o principal programa hoje em funcionamento. Como resultado da implementação destes programas, é possível identificar, desde 2005, experiências de provisão habitacional lideradas por associações, cooperativas e grupos populares, em boa parte dos estados brasileiros⁷¹

⁷⁰ BOTEGA, Leonardo da Rocha. **Ocupação da Fazenda Santa Marta em Santa Maria-RS (1991-1993)**. Monografia. Curso de Especialização em História do Brasil – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, janeiro de 2004, p.60.

⁷¹ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de Moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Observatório da Metrópoles**, Rio de Janeiro, ago. 2012, p. 3. Disponível em:

Assim, é fácil constatar que houve avanços nos governos Lula e Dilma, mas ainda estão longe do que os movimentos esperam. Além disso, a visão que continua prevalecendo é a do lucro do capital, por meio de programas que beneficiam mais a especulação imobiliária do que uma política emancipatória de habitação social.

A luta dos movimentos sociais urbanos no Brasil propiciou, no último período, a positivação de uma legislação avançada no aspecto da política urbana, com a edição das seguintes leis: Estatuto da Cidade, em 2001; lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005); lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). Entretanto, ainda é preciso a efetivação desses marcos legais. Além disso, tendo em vista o contexto histórico brasileiro de forte problemática social, sobretudo nas cidades brasileiras, ainda são tímidos esses avanços, não incidindo verdadeiramente na mudança da crise estrutural existente.

2.2 O direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro

A moradia é o local base onde se estabelecem as pessoas, constroem as suas famílias e as relações com a comunidade, assim como é o ambiente de proteção contra as intempéries do tempo. Além disso, a moradia é uma forma de construção das memórias coletivas e familiares, bem como o local de descanso depois de um longo dia de trabalho. Por isso, é primordial o acesso dos cidadãos a uma moradia digna, que garanta o mínimo de subsistência em respeito aos direitos humanos.

No Brasil, em virtude da enorme desigualdade social, milhares de famílias não tem ainda acesso à moradia, sobretudo nas camadas populares. Ou, então, esse acesso não respeita a dignidade humana e o que preconiza a Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o modelo de moradia adequada.

As garantias de liberdade dos direitos de primeira geração, que foi fruto das revoluções burguesas e do liberalismo, não garantem a redução das desigualdades

e a igualdade de oportunidades. Desse modo, numa movimentação histórica, que tem relação com a luta dos movimentos sociais, sindicatos e partidos de esquerda, o Estado passou a garantir um rol mínimo de direitos sociais. A partir da Constituição Cidadã, fruto da ascensão dos movimentos de massa no Brasil, pode-se dizer da existência de um Estado Democrático e Social de Direito, ao menos por meio da carta magna.

Apesar do grande déficit habitacional, o direito à moradia é positivado no ordenamento jurídico pátrio, seja por meio da Constituição e legislações infraconstitucionais, seja através de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Segundo a Constituição Cidadã, o direito à moradia é um direito fundamental, elencado no Capítulo dos Direitos Sociais, no artigo 6º.⁷² Neste ínterim, o jurista Alexandre de Moraes define os direitos sociais da seguinte forma:

Direitos Sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático.⁷³

Ou seja, pode-se dizer que o direito à moradia é um direito fundamental que tem por finalidade a melhoria das condições de vida das populações. Para o ilustre professor Fabio Konder Comparato, os direitos fundamentais são os direitos que, consagrados na Constituição, representam as bases éticas do sistema jurídico nacional.⁷⁴ André Ramos Tavares, por sua vez, vê os direitos fundamentais:

como as prerrogativas que a norma positivada atribui à pessoa quanto a sua vida, liberdade, igualdade, participação no contexto político, social, público ou as prerrogativas que se reportem a qualquer outro aspecto que afete seu desenvolvimento integral como pessoa, ou que digam respeito às condições de dignidade humana, inclusive quanto aos direitos difusos, e que constituem, todas elas, numa imposição de respeito exigível relativamente aos demais integrantes da comunidade, bem como, e principalmente, ao Poder Público, assegurada ainda a possibilidade de se acionar instrumentos eficazes na conservação ou reparação desses direitos em caso de sua ameaça ou infração efetiva.⁷⁵

⁷² Art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jun. 2014.

⁷³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197.

⁷⁴ COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 176.

⁷⁵ TAVARES, André Ramos. Liberdades Públicas In NASCIMENTO, Carlos Valder e ALVES, Geraldo Magela. **Enciclopédia do Direito Brasileiro**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 8

Seguindo essa linha, Ingo Sarlet expõe os direitos fundamentais como compensatório das desigualdades, objetivando “uma compensação das desigualdades fáticas de modo a assegurar a proteção da pessoa (de qualquer pessoa) contra as necessidades de ordem material, garantindo uma existência com dignidade”⁷⁶.

Também, ao garantir o acesso às necessidades básicas, o direito à moradia tem relação direta com o princípio da dignidade humana. Assim, para manter um padrão de vida razoável, que garanta padrões mínimos de qualidade, passa pelo acesso à moradia adequada. Ingo Sarlet salienta que:

sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade e do assim chamado mínimo existencial.⁷⁷

Ademais, o direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais dos quais foram ratificados pelo o Estado brasileiro, em especial, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (art. XXV, item 1), *in verbis*:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁷⁸

Também, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966:

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. Artigo originalmente publicado na Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro de 2008, p. 55-92. Disponível em <http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf>, acesso em 08 nov. 2014, p. 8.

⁷⁷ Ibidem, p.5.

⁷⁸ Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, Paris, 10 dez. 1948. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm>>. Acesso em: 20 out.2014.

Artigo 11 - 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁷⁹

Ainda, consta previsão na Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1968:

Artigo 5º - Em conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados-partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:(...)
iii) direito à habitação (...)⁸⁰

Portanto, por serem tratados internacionais de direitos humanos aprovados pelo Brasil, tais dispositivos legais se inserem no ordenamento jurídico pátrio, devendo ter a sua devida observância, sob pena de violação dos direitos humanos. Além disso, a ONU tem se manifestado sobre o que seria o mínimo de requisitos para poder ser considerada uma moradia. No comentário-Geral nº 4 sobre o artigo 11º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editado pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸¹, a ONU estabelece inúmeros fatores para uma habitação ser considerada adequada, bem como certos aspectos de direito que devem ser levados em consideração em qualquer situação. Entre eles estão incluídos os seguintes: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custos financeiros do domicílio acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização adequada; adequação cultural.

Ademais, como primeiro objetivo da política urbana para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade, lei nº10.257, prevê, no artigo 2º, inciso I, a:

⁷⁹ Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, 16 dez. 1966. Disponível em < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/direitos.htm>>. Acesso em: 20 out.2014.

⁸⁰ Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1968, 21 dez. 1965. Disponível em < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimi.htm>>. Acesso em: 20 out. 2014

⁸¹ Comentário-Geral nº 4 sobre o artigo 11º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editado pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Disponível em < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.

garantia do direito às 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, para as presentes e futuras gerações.⁸²

Por isso, destaca-se que a moradia é compreendida por um rol de elementos, isto é, não basta simplesmente uma casa, se não houver requisitos mínimos de habitabilidade, que vão desde o acesso ao transporte público até a adequação cultural. No entanto, nem sempre o poder público segue o mínimo necessário para garantir o direito à moradia.

Embora o direito à habitação se encontre positivado no ordenamento jurídico, ainda é grande o déficit de moradia no Brasil. Nesse contexto, Jacques Távola Alfonsin esclarece que:

A distância atualmente verificada entre as promessas da modernidade no que se refere às garantias de bem-estar juridicamente devidas a todas as pessoas, e a quantidade de gente ainda necessitada de alimentos e habitação em todo o mundo, revela deficiências graves do planejamento e execução de projetos econômicos, da implementação de políticas públicas e de interpretações que se fazem dos ordenamentos jurídicos vigentes, incompatíveis com a dignidade da pessoa humana, como o que se proclama sejam o estágio de civilização já alcançados e o chamado Estado Democrático de Direito.⁸³

Dessa forma, percebe-se a importância da atuação e articulação dos movimentos sociais de luta por moradia em busca da efetivação plena do direito à moradia. Nesse sentido, as ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas⁸⁴.

Salienta-se que os grupos sociais organizados em movimentos se encontram num ambiente de instabilidade social em que, muitas vezes, alguns direitos fundamentais não são garantidos, a exemplo do direito à moradia. Portanto, os movimentos sociais são a expressão da luta pela ampliação e efetivação de direitos, inclusive aqueles positivados nas constituições, tratados ou convenções internacionais.

⁸² BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 19 maio 2014.

⁸³ ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação**. Porto Alegre: Fabris, 2003, p. 15.

⁸⁴ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI, antigos e novos atores**. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 15.

2.3 O papel das políticas públicas na efetivação do direito à moradia.

O Estado passou por grandes transformações no último século. Ou seja, de uma concepção liberal para uma visão social, podendo ser considerado Estado Democrático e Social de Direito. Dessa forma, as políticas públicas cumprem um papel essencial na efetivação das promessas constitucionais, como forma de promoção de direitos e do bem comum, sobretudo no caso dos direitos de segunda geração, conforme a diferenciação proposta por Bobbio.

Para Eros Roberto Grau, “a expressão “políticas públicas” designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público no social”⁸⁵. Nesse sentido, cabe ao Estado a realização de políticas públicas que garantam o acesso à moradia.

Para Leal, “a concepção de cidadania advém da ideia de se ter um direito a ter direitos e mais do que isto, o direito de ter assegurados e concretizados esses direitos”⁸⁶. Assim, a função do Estado Democrático e Social de Direito é garantir a todos os cidadãos brasileiros os direitos assegurados na Constituição Cidadã. O Estado tem o compromisso legal e político de buscar a efetivação da dignidade humana. O direito à moradia é um dos direitos fundamentais, que cabe ao Estado atuar para que seja plenamente efetivado.

No aspecto da legislação, o art. 182 da Constituição de 1988 coloca que compete ao Poder Público municipal a execução de políticas de desenvolvimento urbano, mediante diretrizes estabelecidas pela União (art. 21, inciso XX, da CF). Enquanto que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente a União e os Estados (art.24, inciso I, da CF). Além disso, frisa-se que o Estatuto da cidade (lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001), regulamenta o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal, estabelecendo como primeira diretriz:

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao

⁸⁵ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 28.

⁸⁶ LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Editora Livraria do Advogado, 1998, p.101.

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.⁸⁷

As políticas públicas também são resultado da correlação de forças na sociedade. Para o Estado colocar em prática determinada política pública, é, muitas vezes, necessária toda uma pressão e mobilização popular. Por isso, podem-se considerar as políticas públicas como sendo um processo resultado do contexto histórico e social de determinado período. Destaca-se, também, que cabe ao Poder Executivo a efetivação das políticas públicas, por mais que o Legislativo seja responsável por determinada regulamentação normativa. No entanto, não se podem considerar as políticas públicas por parte do Estado como uma abstração, mas sim como resultado da sociedade de classe. Segundo Offe e Ronge, a política do Estado tem como objetivo “criar e preservar as condições sob as quais possa perpetuar-se o processo de troca através do qual todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos”⁸⁸.

Assim, para Harvey, “a ascensão do capitalismo foi acompanhada – em alguns aspectos, precedida – pela criação e transformação das instituições estatais, satisfazendo as necessidades específicas do capitalismo”⁸⁹. No caso das cidades, a ação das políticas públicas tem relação direta com a força política e econômica das classes dominantes. A atenção do Estado é maior quanto mais economicamente representativa é o grupo de pressão. Analisando a temática das cidades, Raquel Rolnik coloca que:

Fruto da incorporação do grupo social diretamente envolvido na acumulação do capital nas esferas dominantes. Isto vai significar concretamente que a ação do poder urbano que emerge neste processo antes de mais nada tende a favorecer a acumulação de capital nas mãos deste grupo. Por outro lado, como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Desde logo, assim se define a forma de ocupação da terra urbana: dividida em lotes geométricos, facilmente mensuráveis para que a eles se possa atribuir o preço.⁹⁰

⁸⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul.2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 20 out.2014.

⁸⁸ OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. (Org.) **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.129.

⁸⁹ HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 93.

⁹⁰ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 54. (Coleção Primeiros Passos, 203)

Seguindo visão parecida, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro expõe que:

Tal situação tende a ser reforçada pelo modelo de organização espacial em emergência nas nossas grandes cidades, no qual a diferenciação das classes sociais é transformada em separações físicas e simbólicas que dificultam a sociabilidade, intensificam a fragmentação das identidades coletivas e inferiorizam certos segmentos sociais. Reforçam, portanto, as tendências à fragmentação das identidades sociais, cujo resultado são o contraste entre a capacidade de dispersão dos grupos sociais restantes em função da etnia, do gênero e da ocupação. Por esse motivo, o poder é controlado por uma elite que atua em conjunto com o poder público local nos grandes projetos de reestruturação urbana na área central, aprofundando a segregação espacial vigente.⁹¹

Portanto, para compreender a atuação do Estado por meio das políticas públicas é fundamental ter a noção das disputas que ocorrem no interior do Estado. Inclusive, no caso das administrações populares, nem sempre é consenso o atendimento de políticas públicas às classes trabalhadoras, ou melhor, é sempre um embate acirrado para o predomínio de uma visão popular nas ações estatais. Neste sentido, observando o Estado, Maria da Glória Gohn diz que não se pode ter uma visão maquiavélica do Estado, “Não o vemos como um bloco monolítico. Há tensões e lutas. As administrações populares fazem parte deste processo. Elas não ganharam seu espaço por concessão, mas através de lutas”⁹².

Logo, as políticas públicas de moradia se inserem nesse contexto. Por isso, a importância da atuação dos movimentos sociais, como ferramenta de pressão política. Ainda, a questão da moradia não pode ser encarada com uma ótica imobiliária da questão, conforme o geógrafo Milton Santos:

E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito de ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e mais frequentemente destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez para mais longe uma proposta correta que remedeie a questão. Por enquanto, o que mais se conseguiu foi consagrar o predomínio de uma visão imobiliária da cidade, que impede de enxergá-la como uma totalidade.⁹³

⁹¹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (coord). **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 32.

⁹² GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1991, p.12.

⁹³ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7ª ed.São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007, p.61.

Ademais, salienta-se, novamente, o papel das políticas públicas em efetivar o alcance à moradia digna. Para isso, é necessário planejar medidas concretas e bem elaboradas para a concretização desse fim. Do contrário, não se conseguirá a efetivação de direitos. Posto isso, o Estado deve efetuar ações concretas para que o déficit habitacional brasileiro seja reduzido. No entanto, no caso brasileiro, observa-se a realização de políticas públicas, a exemplo do “Programa Minha Casa Minha Vida”, que pouco ou nada resolvem o problema, sendo muito parecidas ao longo dos anos. Ferreira expõe que:

É um programa dos governos Lula e Dilma que responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e devem) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouca se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação.⁹⁴

Neste sentido, com raras exceções, são políticas públicas de créditos para a compra da casa própria, sendo que a população de baixa renda, mais afetada com a falta de moradia, geralmente não possui condições de arcar com as garantias e prestações da compra de um imóvel. Desse modo, esse tipo de política não tem enfrentado de forma eficiente a problemática da habitação.

Por conseguinte, tem papel importante a gestão compartilhada e participativa das políticas públicas, de forma a ouvir a sociedade civil. Dessa maneira, reduz a influência dos grupos econômicos, ampliando a participação popular. É necessária uma mudança integrada, conforme Edésio Fernandes, a renovação da democracia se dá através da afirmação do direito coletivo a uma ampla participação popular, sobretudo através de parcerias com a sociedade civil⁹⁵. Ainda,

Desse modo, embora a crítica anterior ao “lulismo”, que manteve políticas semelhantes as já realizadas sem sucesso na diminuição do déficit habitacional, deve-se destacar a abertura política para a gestão compartilhada, com a criação das Conferências nacionais das Cidades, envolvendo todos os atores urbanos, assim como o surgimento de projetos de autogestão, em parceria com a sociedade civil (movimentos sociais, cooperativas, etc.). Ferreira, por exemplo, analisa que o Estado

⁹⁴ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de Moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, ago. 2012, p. 9. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 4 nov.2014

⁹⁵ VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

voltou a ter um papel central no desenvolvimento urbano, em oposição à políticas neoliberais da década de 90:

A autogestão na moradia entra na agenda pública em função da pressão exercida pelos movimentos de moradia e de reforma urbana: em 2004, é criado um programa de habitação de interesse social voltado para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, o Programa Crédito Solidário. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado, em 2007, teve como um dos componentes centrais o desenvolvimento urbano (habitação e saneamento). A urbanização de favelas, bandeira histórica do movimento de reforma urbana, foi alçada como a principal ação prevista no PAC Habitação.⁹⁶

Ferreira segue expondo a importância da autogestão, bem como a forma de se fazer a cidade:

A origem dos programas autogestionários na habitação está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade e à capacidade da população se organizar e construir soluções, apropriando-se do espaço urbano. Reverter o quadro excludente de nossas cidades significa retomar a política de habitação de interesse social associada à política fundiária e às demais políticas urbanas e compreender a produção social da moradia autogestionária como um componente estratégico (não só da política habitacional), mas de uma nova forma de se fazer a cidade, a partir da lógica daqueles que a habitam.⁹⁷

Por fim, percebe-se, diante do exposto, a importância que as políticas públicas têm na efetivação do direito à moradia. Também, que essa efetivação passa por uma gestão participativa do Estado, em que ocorra a troca compartilhada com a comunidade. Além disso, mais uma vez se mostra essencial a atuação permanente dos atores sociais (movimentos sociais, associações comunitárias, cooperativas, etc.).

⁹⁶ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo horizonte: Del Rey, 2006, p. 18.

⁹⁷ FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de Moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, ago. 2012, p. 15-16. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 4 nov.2014

3 ANÁLISE DA COMUNIDADE ESTAÇÃO DOS VENTOS

Após a abordagem geral sobre a construção social do direito à moradia, será analisada, neste capítulo, em específico, a comunidade “Estação dos Ventos”, no município de Santa Maria. Desse modo, a análise será centrada nos aspectos da luta por moradia na região, das políticas públicas de habitação e nos problemas enfrentados pela comunidade.

Destaca-se que a pesquisa para a construção deste capítulo foi com base na coleta e estudo de arquivos públicos, monografias, livros e reportagens de revistas e jornais. Também ajudou na elaboração do presente trabalho, o contato direto com a comunidade por meio do Núcleo de Interação Jurídica Comunitária da Universidade Federal de Santa Maria (NIJUC/UFSM), programa de pesquisa e extensão que trabalha com a concepção de Assessoria Jurídica Popular.

3.1 A luta por moradia na comunidade Estação dos Ventos – Km3

O meu contato com a comunidade Estação dos Ventos se deu a partir da atuação no eixo do direito à moradia do Núcleo de Interação Jurídica Comunitária da UFSM (NIJUC/UFSM). Dessa maneira, pude ter, de forma direta, um pouco de proximidade com a luta da comunidade, assim como o contato com a atuação do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).

O eixo do Direito à Moradia do NIJUC teve participação na assessoria jurídica popular à comunidade, colaborando nos aspectos técnicos para a formação da Associação Comunitária, bem como na fiscalização, juntamente com a comunidade, das ações do poder público. Logo, foi possível perceber de perto a realidade histórica e social daquela região. Para compreender a luta por moradia no km3, deve-se, antes de qualquer coisa, abordar a conjuntura da cidade de Santa Maria e o papel desempenhado pelo MNLN na região.

O município de Santa Maria tem 274.838 habitantes, em 2014, segundo o Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹⁸, sendo considerado um

⁹⁸ PUJOL, Raul. Santa Maria tem 274.838 habitantes, aponta IBGE. **Jornal A Razão**, Santa Maria, 29 ago. 2014. Disponível em < <http://www.arazao.com.br/2014/08/santa-maria-tem-274-838-habitantes-aponta-ibge/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

município de porte médio. É a 5ª cidade mais populosa do Rio Grande do Sul⁹⁹. Como acontece normalmente nas grandes e médias cidades, o município de Santa Maria também apresenta aspectos de segregação espacial e social, com parte considerável da população de baixa renda se estabelecido, ao longo dos anos, na periferia da cidade, seja em loteamentos regulares, seja em ocupações urbanas. Segundo Silveira:

Em Santa Maria, a segregação social foi responsável por um forte processo de expansão e adensamento da área urbana, que acompanhou os trilhos do trem, as vias de acesso à cidade, as áreas institucionais, o percurso de rios e arroios, como o Vacacaí-Mirim, Cadena e Cancela, sendo restringida apenas ao Norte pelo limite natural dos morros do Rebordo do Planalto e pelas unidades militares a sudoeste e noroeste do município. Contribuíram para o avanço da cidade clandestina, além das difíceis condições de vida (desemprego, inflação, fome), a intensa especulação imobiliária promovida por empresas imobiliárias, incorporadoras e construtoras, bem como pelo próprio poder público, que além de insuficientes e equivocadas políticas públicas, historicamente atuou em prol dos interesses destas empresas e dos segmentos mais capitalizados, privilegiando poucos bairros, em detrimento dos demais.¹⁰⁰

As políticas habitacionais não conseguiram amenizar o sério problema de habitação no Município. Sobre as políticas públicas de moradia no município, conforme Silveira:

Em relação às políticas habitacionais para a população de baixa renda em Santa Maria, de acordo com os estudos de Pinheiro (2002) e Botega (2004, 2010), estas foram realizadas inicialmente pela Companhia de Habitação do Rio Grande do Sul (COHAB-RS) e o Governo Estadual. Estes empreendimentos foram feitos com recursos do BNH/SFH e executados pela COHAB-RS: Cohab da Vila Kennedy (em 1967, com 116 unidades habitacionais) e Cohab Salgado Filho (1968, 76 unidades), ambas localizadas na Zona Norte; Cohab Santa Marta (1981, 872 unidades) e Cohab Passo da Ferreira (Tancredo Neves, em 1986, com 3166 unidades), localizadas na Zona Oeste; e a Cohab Fernando Ferrari (1984, 353 unidades), na Zona Leste.¹⁰¹

Em relação ao Poder Municipal, segue Silveira:

Já por parte do poder municipal, os seguintes loteamentos populares foram feitos por meio do programa do Governo Federal "Habitar Brasil": Vila Conceição (1980), Vila Renascença (1980), Vila Arco-Iris (1989) e o Loteamento Diácono João Luiz Pozzobom (1994).¹⁰²

⁹⁹ Venha Conhecer Santa Maria. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**. Disponível em <<http://www.santamaria.rs.gov.br/infotur/>>. Acesso em: 15 nov.2014.

¹⁰⁰ SILVEIRA, Pedro Sergio da. **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a luta por reforma urbana na Nova Santa Marta, em Santa Maria, RS**. Monografia. Trabalho de conclusão de graduação em História. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 18 de jan. de 2014, p. 66.

¹⁰¹ Ibidem, p.60.

¹⁰² Ibidem, p. 61.

Ainda, segundo Pinheiro¹⁰³, “a maioria com inúmeros problemas de regularização fundiária, deficiências na infra-estrutura e inexistência de projetos sociais”. O alto déficit habitacional somado com os problemas econômicos e sociais teve como consequência a ocupação de áreas públicas e privadas por parte da população de baixa renda. Dessa maneira, Santa Maria teve, a partir de 1960, diversas ocupações urbanas, como forma da população vulnerável socialmente ter acesso ao direito à moradia. Isto é, negligenciado pelo Estado, as famílias foram à luta em busca do direito de morar. Por meio do quadro (Anexo A), observam-se as ocupações ocorridas na cidade desde 1960:

Silveira expõe que:

Acompanhando o ritmo da progressão demográfica verificada na cidade, bem como do avanço dos processos de especulação imobiliária, as ocupações fizeram-se presentes em todas as regiões da cidade, pois constituem uma das principais estratégias de sobrevivência da população pobre.¹⁰⁴

Nesse contexto, as famílias de baixa renda tiveram como alternativa a ocupação de áreas públicas e privadas, sendo que, como demonstra Silveira¹⁰⁵, a maioria se deu de forma espontânea e uma parte foi previamente organizada por movimentos sociais para a conquista e a organização de determinada área. Assim, em virtude dessa problemática, que também é consequência da expansão capitalista e da formação desregulada das cidades, surge o Movimento Nacional de Luta de Luta por Moradia no município de Santa Maria. Segundo Silveira:

o MNLM é um movimento social popular proveniente da questão urbana brasileira. Fundado com representantes de 13 estados, reunidos em Belo Horizonte, em julho de 1990, durante o I Encontro Nacional de Unificação dos Movimentos pela Moradia, o MNLM originou-se das necessidades de um amplo contingente de pessoas no que diz respeito ao direito à cidade em suas diversas esferas (habitação regularizada, saneamento básico, trabalho, saúde, educação, mobilidade urbana, gestão democrática das cidades, etc.), atualmente, estando presente em 18 estados brasileiros, sendo organizado, em Santa Maria, desde o início dos anos 1990. (...)A organização do Movimento se dá basicamente através da constituição de coordenações municipais, estaduais e nacional, definidas em seus

¹⁰³ PINHEIRO, Alessandra do Carmo. **Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos (1970-2000) em Santa Maria-RS**. Monografia. Trabalho conclusão de Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, mar. de 2002, p.35.

¹⁰⁴ SILVEIRA, Pedro Sergio da. **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a luta por reforma urbana na Nova Santa Marta, em Santa Maria, RS**. Monografia. Trabalho de conclusão de graduação em História. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 18 de jan. de 2014, p. 62.

¹⁰⁵ Ibidem, p.65.

respectivos encontros (municipais, estaduais e nacional). No Rio Grande do Sul, o MNLM começou a se estruturar a partir do início de 1990, com a realização de reuniões em Porto Alegre, tendo como orientação a discussão da problemática habitacional e a escolha de delegados ao I Encontro Nacional, sendo que, em 1991, no II Encontro Estadual, contou-se com a participação de 60 delegados de diversos municípios.¹⁰⁶

O MNLM atua na organização das famílias de baixa renda, para programar ações concretas na busca de solução para o problema de moradia e, também, na pressão por regularização de ocupações e áreas periféricas já existentes. Silveira¹⁰⁷ aponta em seu estudo que a primeira grande ação do movimento aconteceu em fins de 1991, com a ocupação da antiga área da fazenda Santa Marta, que, posteriormente, consolidou-se como a maior ocupação de área pública urbana do Rio Grande do Sul. No município de Santa Maria, o MNLM ajudou a organizar as seguintes ocupações¹⁰⁸: Nova Santa Marta (1991), Canaã (1999), km 2(1999) e Estação dos Ventos/km3 (2001). Além disso, o movimento presta assistência às demais ocupações espontâneas realizadas nas últimas décadas.

Especificamente, em relação à comunidade Estação dos Ventos, localizada entre as regiões central e zona norte¹⁰⁹, fazendo divisa com a mata da Serra do Pinhal e o esqueleto do que restou da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), estendendo-se por aproximadamente um quilômetro, desde o Bairro Presidente João Goulart, do qual a comunidade faz parte, até a ponte da BR158, que liga o município às regiões Central e Norte do estado¹¹⁰, o processo de luta se deu a partir do ano de 2001. (Figura 1).

¹⁰⁶ Ibidem, p.75.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 70.

¹⁰⁸ Ibidem, p.79-80.

¹⁰⁹ MASCARENHAS, Gregório. Na Estação dos Ventos, a situação é a mesma há anos. **Revista O Viés**. 7 nov.2014. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2014/11/na-estacao-dos-ventos-a-situacao-e-a-mesma-ha-anos/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹¹⁰ GIRARD, Bibiano. As soluções viraram o problema. **Revista O Viés**. 11 abr. 2013. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2013/04/as-solucoes-viraram-o-problema/>>. Acesso em: 10 nov.2014.



Figura 1- Início da ocupação em 2002
 Fonte: X Simpósio Brasileiro de Geografia Aplicada
 (<http://www.cibergeo.org/XSBGFA/eixo3/3.3/278/278.htm>)

Naquele ano, conforme consta na reportagem da revista *O Viés*¹¹¹, as famílias sofreram reintegração de posse da área que ocupavam na Vila Santos. Assim, as famílias foram em busca de outra área, encontrando em disponibilidade a região do Km3. Segundo a revista *O viés*,

A partir daí, começavam a surgir as barracas de lona. Por um ano e mais um dia as famílias ficaram acampadas. Só então, com novas garantias jurídicas, que as casas mais estruturadas começaram a ser construídas na Estação dos Ventos.¹¹²

Nesse sentido, os primeiros anos foram de grandes dificuldades, tendo que enfrentar as intempéries do tempo embaixo de barracos de lona. O nome foi escolhido pelas características do local e da cidade. Isto é, Santa Maria é conhecida pelo tradicional vento norte, sendo que na região do km3, por ser encosta do morro, o vento passa como se fosse um corredor, o que resultou no nome escolhido para denominar a comunidade por parte dos moradores. Inicialmente, eram em torno de 286 famílias, número que foi diminuído, num primeiro momento, pela falta de condições¹¹³ do local. Depois de algumas garantias e, conseqüentemente, o surgimento de casas estruturadas, outras famílias de baixa renda de regiões diferentes da cidade passaram a ocupar também a área.

A localidade era de propriedade da extinta Rede Ferroviária S.A (RFFSA). Com a extinção da RFFSA em 22 de janeiro de 2007, seus bens imóveis não-

¹¹¹ MASCARENHAS, Gregório. Na Estação dos Ventos, a situação é a mesma há anos. **Revista O Viés**. 7 nov.2014. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2014/11/na-estacao-dos-ventos-a-situacao-e-a-mesma-ha-anos/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

operacionais foram transferidos para a União, o que trouxe um novo e enorme desafio para a Secretaria do Patrimônio da União¹¹⁴. Esses imóveis foram incorporados a partir da lei nº 11.483/2007. Dessa forma, abriu a possibilidade de destinação dessas áreas para a moradia popular. O art. 14, inciso I, da lei nº11.483/2007 traz a seguinte previsão:

Art. 14. Os imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA poderão ser alienados diretamente:

I - desde que destinados a programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, a programas de reabilitação de áreas urbanas, a sistemas de circulação e transporte ou à implantação ou funcionamento de órgãos públicos¹¹⁵

Ademais, conforme o art. 16, inciso III, da lei nº 11.483/2007, poderá a União transferir os direitos possessórios do imóvel, de forma onerosa ou gratuita, ficando eventual regularização posterior a cargo do adquirente¹¹⁶. Assim, no dia 3 de maio de 2013, por meio de um contrato de concessão de direito real de uso gratuito (Anexo B), conforme Diário Oficial da República Federativa do Brasil¹¹⁷, a União concedeu, para fins de regularização fundiária, o imóvel localizado no Km3, ou seja, a área da comunidade Estação dos Ventos.

Dessa maneira, depois de anos de luta, finalmente as famílias tiveram uma garantia concreta de que não correm o risco de deixarem a região. No entanto, a luta agora é pela efetivação completa do direito à moradia, com a devida regularização fundiária da comunidade. Para Alfonsin,

A regularização fundiária é, assim, o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas informalmente, para fins de habitação, implicando em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.¹¹⁸

¹¹⁴ Programa de destinação do Patrimônio da Extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local. **Ministério do Planejamento**. Disponível em < <http://patrimoniode todos.gov.br/gerencias-regionais/spu-pb/projetos-e-aco es/rede-ferroviaria-federal-s.a-rffsa>>. Acesso em: 15 nov.2014.

¹¹⁵ BRASIL. Lei n. 11.483, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mai. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Disponível em < http://www.jusbrasil.com.br/diarios/54041352/dou-secao-3-08-05-2013-pg-141?ref=topic_feed>

¹¹⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p. 24.

Assim como a luta pela garantia da área foi por meio de muito empenho das famílias, tendo como objetivo a busca de uma área para morar, a garantia da inclusão da comunidade nas obras do PAC não foi diferente. No próximo subcapítulo, será abordada a ação do Estado na Comunidade, bem como a luta das famílias por moradia digna e adequada.

3.2 As políticas públicas de habitação na Comunidade Estação dos Ventos.

Em 2007, no segundo mandato do presidente Lula, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo como objetivo a promoção e a retomada de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país. Por meio do PAC, dobrou-se o investimento público brasileiro, passando de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010¹¹⁹.

No município de Santa Maria, a comunidade Estação dos Ventos, juntamente com outras áreas ocupadas ou irregulares da cidade, no dia 12 de março de 2012, se inseriu no projeto do PAC, na modalidade “urbanização de assentamentos precários”¹²⁰. Contudo, para conseguir a inserção do Município no Programa de Aceleração do Crescimento, o MNLM organizou um amplo processo de luta, envolvendo centenas de famílias das ocupações da Nova Santa Marta, Km2, Canãa e Estação dos Ventos-Km3, bem como a parceria com as associações comunitárias e escolas de Santa Maria. Após diversos espaços de formação e reuniões preparatórias, foi realizado um grande ato político, no dia 13 de junho de 2007¹²¹, tendo como objetivo a inclusão de Santa Maria no PAC, assim como a instalação de ensino médio nas escolas dessas regiões. (Figuras 2 e 3). Conforme o site do MNLM/SM:

Os mais de 300 manifestantes realizaram uma nova assembleia agora como prefeito Valdeci onde foi discutido na frente de todos, abertamente os problemas vividos nas ocupações e as dificuldades dos governos em

¹¹⁹ Sobre o PAC. **Ministério do Planejamento**, Brasília. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 15 nov.2014

¹²⁰ JACQUES, Vera. Prefeito assina Ordens de Serviço no valor de R\$10 milhões e anuncia canteiro de obras na cidade. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**, Santa Maria, 13 mar.2012. Disponível em <<http://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/4019-prefeito-assina-ordens-de-servico-no-valor-de-r10-milhoes-e-anuncia-canteiro-de-obras-na-cidade>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹²¹ Grande Caminhada conclui primeira fase da jornada de lutas e mobilização. **MNLM/SM**, Santa Maria, 14 jun.2007. Disponível em < <http://mnlmsm.blogspot.com.br/2007/06/grande-caminhada-conclui-primeira-fase.html> >. Acesso em: 20 nov.2014

enfrentar esses problemas . Os manifestantes exigiram apoio as iniciativas de ensino medio proximo das ocupações ,apoio e empenho para o Pac do KM2 e KM3 e no PAC da Nova santa marta, apoio ao projeto de Assentamento rurubano . Alem disso solicitaram ao prefeito obras emergenciais para garantir ao menos trafegabilidade para os onibus e ambulancias etc.¹²²



Figura 2- Assembleia pública com o Prefeito Valdeci Oliveira (PT) no dia 13 de junho de 2007.
Fonte: Blog do MNLN/SM



Figura 3- Manifestação no centro da Cidade no dia 13 de junho de 2007.
Fonte: blog do MNLN/SM

A importância da inclusão de Santa Maria nas obras do PAC e, especificamente, a comunidade Estação dos Ventos diz respeito a possibilidade de comunidades vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e da ausência do Estado terem acesso aos direitos básicos, como, por exemplo, habitação digna e adequada, com pavimentação, rede de esgoto, abastecimento de água, energia

¹²² Ibidem.

elétrica, transporte público, etc. Ademais, como se trata de área de ocupação urbana, é a oportunidade da efetivação do processo de regularização fundiária, tendo como consequência a transferência do título da terra às famílias da comunidade, podendo ser legalizada por completo a situação.

Além disso, pelo impacto da mudança de condições de vida, juntamente com o PAC vem a possibilidade de melhoria da saúde pública, haja vista a situação atual de desrespeito à dignidade humana, sem as condições mínimas de habitabilidade, que influencia diretamente na saúde das pessoas. O juiz João Batista Damasceno ensina que:

O direito à saúde é direito social e se estende ao conceito de bem estar físico, mental social e à integração ao meio ambiente e à sociedade, bem como a capacidade de exercício de direitos individuais. Há condições para o gozo do direito à saúde, que pode ser obstado pela falta de saneamento básico, tal como nos casos de mortalidade infantil, em que as políticas públicas voltadas para sua a erradicação encontram óbices na falta de saneamento. Assim, o saneamento básico é condição para a saúde, para a vida e para a própria dignidade da pessoa humana, fundamento da República, conforme preceituado no art. 1º, III da Carta Maior.¹²³

Logo, a luta pela conquista das obras do PAC na comunidade Estação dos Ventos está relacionada com a busca da plena efetivação do fundamento principal da República Federativa do Brasil, que é a dignidade da pessoa humana. Do contrário, se estabelece a barbárie, com a falta dos direitos básicos do cidadão. A não realização de ações do Estado em busca da consolidação do direito à moradia digna se enquadra inclusive na violação de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como colocado no capítulo anterior. Nesse sentido, Milton Santos ensina que é mais do que um direito à cidade:

Mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, através das instâncias do governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe cidadão.¹²⁴

Entretanto, apesar da grande expectativa da comunidade com a aprovação dos recursos por parte do Governo Federal e o início das obras em 2012, a

¹²³ DAMASCENO, João Batista. Saneamento básico, dignidade da pessoa humana e realização dos valores fundamentais. **Escola da Magistratura do Rio de Janeiro: série aperfeiçoamento de magistrados 17**. Rio de Janeiro, 18 jun. 2012, p. 49. Disponível em <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/17/desenvolvimento_sustentavel_38.pdf>. Acessado em: 15 nov. 2014

¹²⁴ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2012, p.157-158.

construção foi interrompida algumas semanas antes das eleições¹²⁵, quando o prefeito de Santa Maria Cezar Schirmer foi reeleito, em 2012. As obras do PAC eram a expectativa da comunidade da realização de infraestrutura mínima, para sanar os problemas estruturais existentes e oferecer o básico. Os problemas da comunidade pioraram, haja vista a paralisação das obras e o agravamento da situação.

3.3 Os problemas enfrentados pela comunidade Estação dos Ventos como consequência da não efetivação das políticas públicas de habitação

As obras do PAC, na modalidade urbanização de assentamentos precários, estão orçadas em R\$ 5.061.428,84, tendo como agentes participantes a Prefeitura de Santa Maria, a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades. Por meio das obras, está previsto a pavimentação, rede de esgoto e rede de abastecimento de água, ou seja, a garantia de infraestrutura mínima. (Figura 4).



Figura 4- Outdoor de divulgação da obra
Fonte: Revista O Viés

Ocorre que, embora toda a esperança gerada na comunidade, as obras foram paralisadas semanas antes das eleições municipais de 2012. Destaca-se que a Estação dos Ventos, assentamento oriundo de uma ocupação urbana, sempre apresentou problemas crônicos. Parte desses problemas é consequência da falta de infraestrutura básica.

¹²⁵ MASCARENHAS, Gregório. Na Estação dos Ventos, a situação é a mesma há anos. **Revista O Viés**. 7 nov.2014. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2014/11/na-estacao-dos-ventos-a-situacao-e-a-mesma-ha-anos/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

Segundo Aparício Rodrigues (Tito)¹²⁶, presidente da Associação Comunitária dos Moradores da Estação dos Ventos, demonstrando a situação do serviço de transporte, “geralmente pegamos o ônibus na Avenida Osvaldo Cruz, mas de noite é mais difícil, tem que atravessar este matagal”. O matagal, no entorno do pátio da empresa de transporte ferroviário, funciona como divisa entre a comunidade e a Avenida Osvaldo Cruz onde fica localizada a parada de ônibus da linha Km3-Carolina- São José¹²⁷.

Além disso, uma parte considerável das moradias não possuem legalmente água e energia elétrica nas residências. Conforme Aparício Rodrigues¹²⁸, “A Corsan tem um mapa de até onde tem água, sabem da rede de água. O que eles não enxergam é a necessidade, a importância, da água. A mesma coisa acontece com a luz”. Não obtendo pela via legal, geralmente as famílias tentam providenciar de forma não oficial. Nesse sentido, percebe-se que a falta de regularização fundiária reflete diretamente na falta dos direitos básicos. Na matéria da Revista O Viés é apontado que:

Não há sequer zoneamento urbano na Estação dos Ventos, e essa carência gera uma série de problemas aos moradores. Desde a impossibilidade de provar um endereço permanente até instalar rede elétrica regularizada. Somente uma das ruas da comunidade, a Luiz Castagna, é reconhecida nos mapas. Como a única rua mapeada é a principal, apenas os seus moradores têm acesso à energia elétrica.¹²⁹

Ainda, segundo a Revista O Viés¹³⁰, uma das consequências mais visível é a situação da saúde pública. Por não estar mapeada, a comunidade não conta com agentes de saúde. Ademais, recentemente, em março de 2013, a creche que funciona na comunidade foi interditada pela vigilância sanitária, depois de 10 alunos passarem mal com problemas intestinais. Segundo o jornal Diário de Santa Maria:

A Creche Estação dos Ventos, no bairro Km3, em Santa Maria, foi interditada nesta quinta-feira pela Vigilância Sanitária. Conforme a pedagoga da creche, Michele Schmidt, cerca de 10 alunos passaram mal no

¹²⁶ GIRARD, Bibiano. As soluções viraram o problema. **Revista O Viés**. 11 abr. 2013. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2013/04/as-solucoes-iraram-o-problema/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ MASCARENHAS, Gregório. Na Estação dos Ventos, a situação é a mesma há anos. **Revista O Viés**. 7 nov.2014. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2014/11/na-estacao-dos-ventos-a-situacao-e-a-mesma-ha-anos/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹³⁰ Ibidem.

final da manhã e, três deles, foram levadas pelos pais à Unidade de Pronto Atendimento (UPA) após indisposições estomacais.¹³¹

Frisa-se, nesse aspecto, que, após a interdição, a creche que atendia 96 crianças continua fechada, tendo como justificativa, para a não entrega do alvará, a falta de regularização fundiária. Consoante matéria publicada no site do Clicrbs, “esses alvarás apenas poderão ser viabilizados depois de feita a regularização fundiária no Km 3, que é uma área de invasão, onde está localizada a creche”¹³². É oportuno, diante disso, resgatar o ensinamento de Milton Santos sobre a conjuntura da ação pública nas cidades:

Como morar na periferia é, na maioria das cidades brasileiras, o destino dos pobres, eles estão condenados a não dispor de serviços sociais ou a utilizá-los precariamente, ainda que pagando por eles preços extorsivos¹³³.

Ou seja, a situação da comunidade Estação dos ventos é similar com o que ocorre em diversas localidades do Brasil, em virtude de ser uma comunidade periférica composta em sua maioria por famílias vulneráveis socialmente.

Além dos velhos problemas resultantes da falta de direitos básicos na região, a Estação dos Ventos teve a situação agravada com as obras do PAC, bem como com a sua paralisação. Para uma moradora do Km3, “Vieram, mexeram em tudo, estragaram os encanamentos que já existiam antes e não finalizaram nada. O esgoto está a céu aberto, as ruas tapadas de barro, e da promessa não nos foi entregue nada”¹³⁴. Antes das obras, haviam valões improvisados pelos moradores. Segundo o líder comunitário Tito:

Até então, a gente tinha os valões. Tu tinha o teu esgoto no pátio, e era ligado nesses valões na frente da casa. Claro que tinha aquele problema ali, aquela água que ficava empoçada, mas o que a gente tinha feito era um paliativo que resolvia o problema no momento.¹³⁵

¹³¹ PAVAN, Pedro H. Vigilância Sanitária interdita creche no bairro Km3, em Santa Maria. **Diário de Santa Maria**, Santa Maria, 28 mar.2013. Disponível em <<http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/03/vigilancia-sanitaria-interdita-creche-no-bairro-km3-em-santa-maria-4089318.html>>. Acesso em: 10 nov.2014

¹³² MARTINS, Marcelo. Creche que atende crianças carentes está fechada há 16 meses em SM. **Gaúcha RBS**, Porto Alegre, 10 jul 2014. Disponível em <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/creche-que-atende-criancas-carentes-em-santa-maria-esta-fechada-ha-16-meses-108193.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

¹³³ SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. SILVA, Elisiane da; NEVES, Gervásio Rodrigo; MARTINS, Liana Bach. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011, p. 124.

¹³⁴ GIRARD, Bibiano. As soluções viraram o problema. **Revista O Viés**. 11 abr. 2013. Disponível em <<http://www.revistaovies.com/reportagens/2013/04/as-solucoes-viraram-o-problema/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹³⁵ Ibidem.

Somando-se a isso, a paralisação da obra resultou no abandono dos materiais, não tendo nenhuma fiscalização por parte do poder público, mesmo sendo obrigação da administração, conforme os seguintes artigos da Lei de Licitações:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.¹³⁶

Consequentemente, é perceptível a deterioração e até mesmo furtos dos materiais dispostos na obra. (Figuras 5 e 6).



Figura 5- Material deteriorado.
Fonte: Revista O Viés

¹³⁶ BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de jun. 1993. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 nov.2014.



Figura 6- Material com rachaduras
Fonte: Revista O Viés

Além disso, a coleta de lixo é precária na região devido a dificuldade de acesso a comunidade em virtude das obras, com grandes tubos de encanamento saindo pra fora da terra. (Figura 7). Aliás, tal situação demonstra um risco imediato, tendo em vista a possibilidade de acontecer uma situação que necessite a entrada urgente de caminhões do corpo de bombeiros ou de ambulâncias. Nas palavras do Tito, “Hoje, se tu precisar de uma ambulância aqui, se tu precisar dos bombeiros aqui, eles vão vir pela lateral dos trilhos, que também está bem precária”¹³⁷. Também, o estado em que se encontram as obras acabou por agravar os alagamentos em dias de chuva. (Figura 8). O fim dos valões improvisados pelos moradores que garantiam o escoamento, mesmo que precário, tem relação direta com os alagamentos. Além disso, conforme a Revista O Viés, “o encanamento que leva a água da chuva até o rio, na parte norte da comunidade, foi instalado numa posição contrária à vazão do rio, o que ocasiona o entupimento do cano quando a correnteza sobe”¹³⁸. Segundo a moradora Juliana, “Eu disse para professora: olha, ele não tem condições de ir pra aula quando chove, tudo enche de água”¹³⁹.

¹³⁷ GIRARD, Bibiano. As soluções viraram o problema. **Revista O Viés**. 11 abr. 2013. Disponível em < <http://www.revistaovies.com/reportagens/2013/04/as-solucoes-viraram-o-problema/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ Ibidem.



Figura 7-Tubos do encanamento prejudicando a circulação de veículos
Fonte: Revista O Viés.



Figura 8- Comunidade Alagada
Fonte: Revista O Viés

Isto é, a situação vivenciada pelos moradores da Estação dos Ventos é de caos social, sendo agravada com a inércia prolongada dos poderes públicos. A justificativa para essa situação, segundo a coleta de informações da Revista o

Viés¹⁴⁰, é a falta de modificação do projeto original, tendo em vista que ele atingia uma área de preservação permanente (APP), bem como o surgimento de novas ocupações irregulares na área. Contudo, a prefeitura municipal ainda não encaminhou as modificações à Caixa Econômica Federal. Ou seja, passados mais de dois anos da paralisação da obra ainda não foram feitas as modificações para garantir a continuidade das mesmas.

Como dito anteriormente, a paralisação das obras do PAC trouxeram diversos problemas à comunidade, somando-se ao abandono histórico daquela região. Salienta-se, por outro lado, o empenho dos moradores da comunidade, por meio da Associação Comunitária, com a finalidade de resolver o impasse gerado pelo abandono da obra. Conforme a figura abaixo, a comunidade tentou diversas reuniões com o poder público, mas não houve nenhum retorno. (Figura 8). A mesma situação aconteceu também com as tentativas de participação ativa na execução do projeto do PAC no Km3.

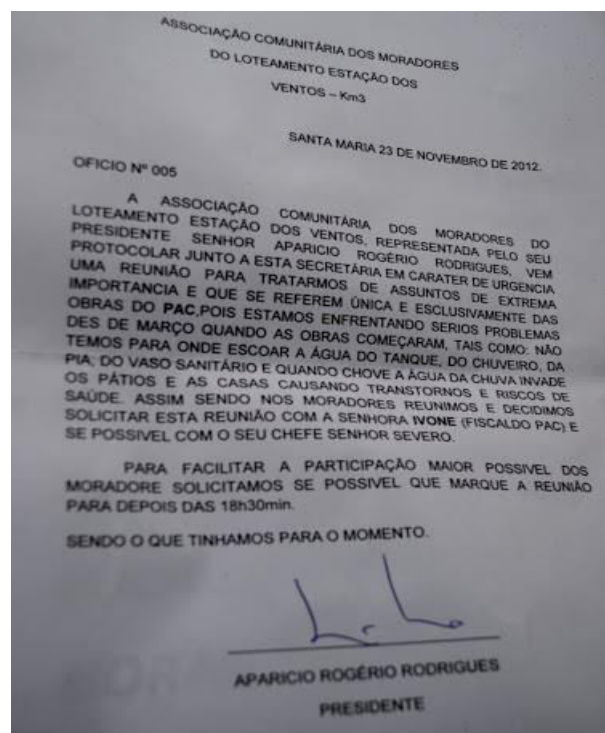


Figura 9- ofício da Associação Comunitária Estação dos Ventos destinado à prefeitura.

Fonte: Revista O Viés

Além disso, as atividades paralelas ao PAC foram construídas exclusivamente por parte da prefeitura, sem nenhum contato para a construção de espaços coletivos

¹⁴⁰ Ibidem.

e abertos ao diálogo (figura 4). Outrossim, registra-se, ainda, as seguidas negativas dos órgãos responsáveis pelo fornecimento de água e energia elétrica. (figuras 9 e 10)

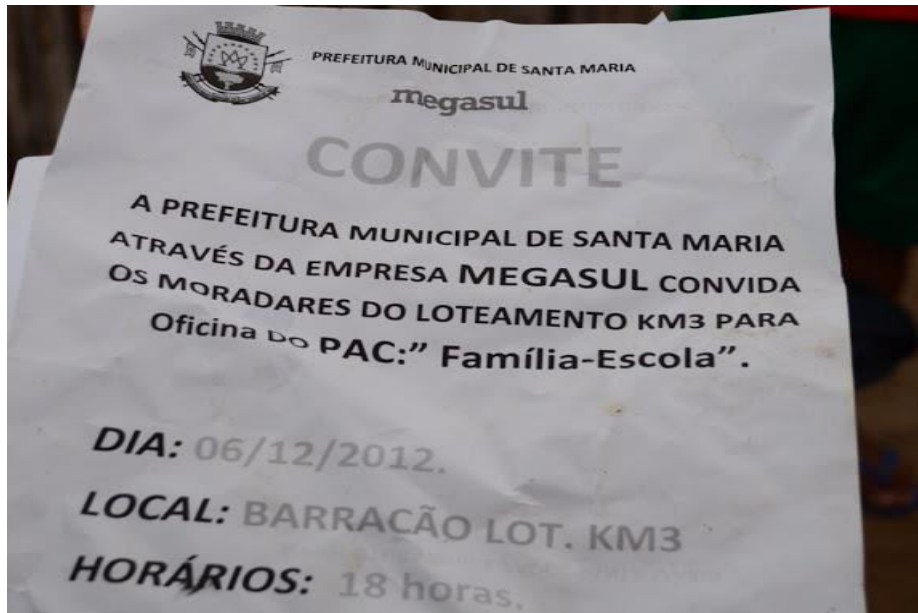


Figura 10- Oficina realizada pelo PAC "social", construída unilateralmente pela prefeitura de Santa Maria.

Fonte: Revista O Viés

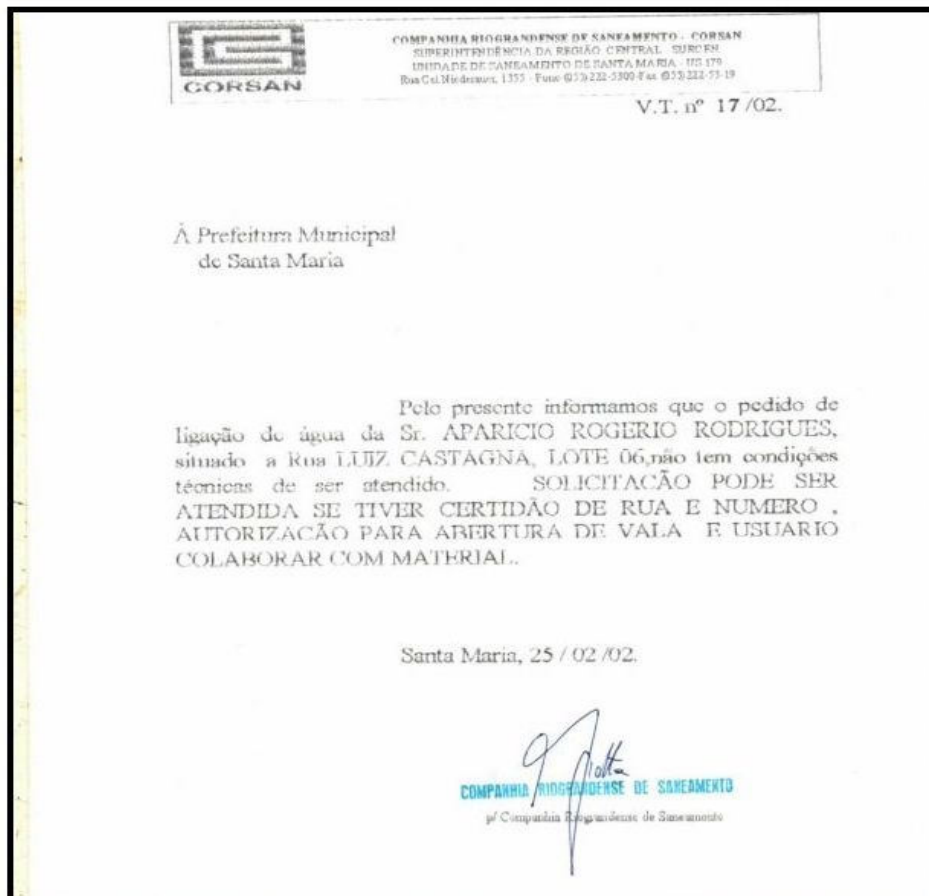


Figura 11- Ofício de negativa de acesso à água em virtude da não regularização da área
Fonte: Arquivo da Associação Comunitária Estação dos Ventos.

Diante da situação em tela, o Núcleo de Interação Jurídica Comunitária (NIJUC) da Universidade Federal de Santa Maria, programa de pesquisa e extensão, que trabalha com a concepção de Assessoria Jurídica Popular, ingressou com uma representação ao Ministério Público Federal, em 15 de maio de 2013¹⁴¹, denunciando a situação das obras do PAC na comunidade Estação dos Ventos-KM3, como o abandono, a falta de fiscalização e o possível descaso com os recursos públicos. Na oportunidade, requereu a averiguação dos indícios de irregularidades e, se for o caso, o ajuizamento de uma Ação Civil Pública. Em virtude da representação, a Procuradoria da República no Município de Santa Maria instaurou processo extrajudicial, sob o nº1. 29.008.000226/2013-90.

¹⁴¹ Obras do PAC em SM: entrega de representação ao MPF. **NIJUC**, Santa Maria, 13 mai. 2013. Disponível em < <http://nijuc.wordpress.com/2013/05/13/obras-do-pac-em-sm-entrega-de-representacao-ao-mpf/>>. Acesso em 20 nov.2014.

Após os procedimentos iniciais e a manifestação nos autos do processo, foi realizada uma reunião¹⁴², no dia 22 de outubro de 2014, entre a Cotrel, a Prefeitura Municipal, a Associação Comunitária da Estação dos Ventos, a Corsan (Companhia Riograndense de Saneamento) e o Núcleo de Interação Jurídica Comunitária (NIJUC) da Universidade Federal de Santa Maria. (figura 11)



Figura 12- Reunião entre as partes na Procuradoria da República de Santa Maria
Fonte: Blog do NIJUC

Nessa oportunidade, a prefeitura de Santa Maria, finalmente, se comprometeu a enviar as modificações no projeto inicial à Caixa Econômica Federal até o fim do mês de outubro de 2014, bem como a realização de manutenção nas ruas de acesso à comunidade.

¹⁴² Reunião na Procuradoria da República de Santa Maria sobre a situação da comunidade Estação dos Ventos. **NIJUC**, Santa Maria, 18 nov.2014. Disponível em <<http://nijuc.wordpress.com/2014/11/18/reuniao-na-procuradoria-da-republica-de-santa-maria-sobre-a-situacao-da-comunidade-estacao-dos-ventos/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

CONCLUSÃO

A partir da pesquisa realizada, foi demonstrada, ao longo dos anos, a construção social do direito à moradia e, em específico, o caso da comunidade “Estação dos Ventos”, no Município de Santa Maria. Nesse sentido, verificou-se que essa construção não foi algo estático e realizado pelas elites dirigentes, mas, sim, teve a participação ativa da cidadania.

Este trabalho teve três objetivos principais: a) Abordar o histórico do direito à moradia no Brasil, bem como o da sua posituação no ordenamento jurídico; b) Analisar a problemática em relação à efetivação do direito à moradia, abordando os aspectos das políticas públicas; c) Estudar o caso da Comunidade “Estação dos Ventos” no Município de Santa Maria. Durante o desenvolver da pesquisa, buscou-se abordar e responder sobre os limites e as possibilidades da concretização do direito à moradia em face da necessidade de efetivação das políticas públicas, apresentando, como sujeito ativo na construção do direito, a ação dos movimentos sociais.

O primeiro capítulo permitiu abordar o aspecto histórico da habitação social no Brasil, analisando desde os primórdios da moradia popular até a situação vivenciada nos dias atuais. Pode-se observar que as condições das políticas de habitação de determinada época tem relação direta com a conjuntura política, social e econômica.

Assim, de forma geral, pode-se dizer que, no período da República Velha, em virtude do predomínio da concepção liberal de Estado, a preocupação principal com a habitação social era na questão sanitária, utilizando-a, também, como método de segregação espacial e social. No período populista, com a mudança para uma concepção de nacional-desenvolvimentismo, o Estado passa a atuar ativamente nas políticas de habitação, tanto para estimular a economia como para criar vínculos com a nova base social, o trabalhador assalariado, objetivando, inclusive, criar a ideia moral do “bom trabalhador”.

Por sua vez, na ditadura civil-militar, o Estado teve uma atuação autoritária, padronizada e centralizada, sem espaço para diálogo com os diferentes atores sociais. Ainda, como foi preciso mostrar que a ditadura era capaz de resolver os problemas sociais e, de certa forma, conter as massas, haja vista o fechamento político, foi criado o Banco Nacional de Habitação, podendo ser considerado um dos

maiores programas de habitação realizado pelo Estado. No período da redemocratização e logo após a ele, em virtude dos sérios problemas econômicos advindos desde o final da ditadura civil-militar, houve um regresso da atuação do Estado, reduzindo as políticas de habitação, assim como a estrutura montada até então.

Destaca-se, nesse ínterim, a participação dos Estados e Municípios nas políticas habitacionais, sobretudo nas administrações de caráter progressista, aproveitando os avanços trazidos com a Constituição Cidadã. Por fim, o Estado brasileiro volta novamente a rearticular a política habitacional, por meio de financiamentos, em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Já a partir do governo Lula, houve o estímulo à participação popular, através da realização das conferências nacionais das cidades, bem como a criação de grandes programas de habitação e estímulo ao desenvolvimento das cidades, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento e Minha casa Minha vida.

O segundo capítulo serviu para examinar a positivação do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, bem como sua previsão nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Além disso, verificou-se que a luta dos movimentos sociais cumpre um papel relevante na efetivação das políticas públicas e dos direitos relacionados ao acesso às cidades. Foi também nesse capítulo que houve uma análise do papel das políticas públicas na efetivação do direito à moradia.

O terceiro capítulo, por sua vez, abordou especificamente a comunidade “Estação dos Ventos”. Foi exposto nesse capítulo o histórico de luta por moradia realizada na comunidade, tendo como ator importante o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Dessa maneira, observou-se que os movimentos sociais tem um papel fundamental na efetivação de direitos. Embora existam previsões legais de garantia da moradia, a sua plena efetivação passa pela articulação popular, por meio de organizações sociais de base.

Ademais, neste último capítulo, foram abordadas as as políticas públicas de habitação realizadas na comunidade, analisando desde o processo de conquista até a situação atual em que se encontram essas políticas. Nesse último aspecto, foi constatado a inoperância e o descaso do poder público em resolver os problemas da comunidade, sobretudo por ser uma comunidade periférica originária de uma

ocupação urbana. Tal demora não é encontrada, por exemplo, em regiões centrais da cidade.

Por fim, o presente trabalho trouxe reflexões sobre o direito à moradia, como também sobre a relevância da atuação dos movimentos sociais na construção e efetivação de direitos. Além disso, a pesquisa apresentou o papel das políticas públicas, bem como a disputa de poder entre os diferentes setores no interior das cidades, o que gera reflexo na atuação dos governos. Dessa forma, o caso da comunidade “Estação dos ventos” é bastante peculiar, pois mostra, num microcosmo, o que geralmente ocorre num espaço maior da sociedade. Ou seja, a dinâmica da ação dos movimentos sociais, da atuação do Estado e da efetivação de direitos ocorridas na comunidade estudada tem aspectos bastante parecidos com o ambiente macro.

REFERÊNCIAS

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

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

AMMANN, S.B. **Movimento popular de bairro: De frente para o Estado, em busca do Parlamento**. São Paulo: Cortez, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate: revista eletrônica. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, jun 2009, p.12-13. Disponível em < <http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 29 out.2014.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Universidade São Judas, São Paulo, set. 2008, p. 75. Disponível em < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 out.2014.

_____. Por um novo modelo de desenvolvimento urbano. **Carta Capital**, São Paulo, 14 mai.2013. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-um-novo-modelo-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 29 out. 2014

_____. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **Ocupação da Fazenda Santa Marta em Santa Maria-RS (1991-1993)**. Monografia. Curso de Especialização em História do Brasil – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, janeiro de 2004.

BOULOS, Guilherme. Guilherme Boulous: Entrevista [jun.2014]. Entrevistadores: A.B. Anjos e I.Carvalho. **Revista Forum**. Disponível em <

<http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/06/guilherme-boulos-nossa-cor-e-cor-vermelha/>>.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Decreto nº 19496, 17 de dezembro de 1930. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 15 out.2014.

_____. Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul.2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 20 out.2014.

_____. Lei n. 11.483, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 mai. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de jun. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 nov.2014.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1983.

Comentário-Geral nº 4 sobre o artigo 11º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editado pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>>.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1968, 21 dez. 1965. Disponível em <
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discriminacao.htm>>.

DAMASCENO, João Batista. Saneamento básico, dignidade da pessoa humana e realização dos valores fundamentais. **Escola da Magistratura do Rio de Janeiro: série aperfeiçoamento de magistrados 17**. Rio de Janeiro, 18 jun. 2012, p. 49. Disponível em <
http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/17/desenvolvimento_sustentavel_38.pdf>.

Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, Paris, 10 dez. 1948. Disponível em <
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm>>

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de Moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, ago. 2012, p. 2. Disponível em:
 <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>.

FILHO, Antonio Triana. **Habitação Popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. 153 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GIRARD, Bibiano. As soluções viraram o problema. **Revista O Viés**. 11 abr. 2013. Disponível em <
<http://www.revistaovies.com/reportagens/2013/04/as-solucoes-viraram-o-problema/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

GOHN, Maria da Gloria. **A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

_____. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1991.

_____. **Movimentos sociais no início do século XXI, antigos e novos atores**. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

Grande Caminhada conclui primeira fase da jornada de lutas e mobilização. **MNLM/SM**, Santa Maria, 14 jun.2007. Disponível em <<http://mnlmsm.blogspot.com.br/2007/06/grande-caminhada-conclui-primeira-fase.html>>. Acesso em: 20 nov.2014

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995,

JACQUES, Vera. Prefeito assina Ordens de Serviço no valor de R\$10 milhões e anuncia canteiro de obras na cidade. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**, Santa Maria, 13 mar.2012. Disponível em <<http://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/4019-prefeito-assina-ordens-de-servico-no-valor-de-r10-milhoes-e-anuncia-canteiro-de-obras-na-cidade>>. Acesso em: 10 nov.2014.

LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Editora Livraria do Advogado, 1998.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

MACHADO, Roberto. **Da(n)ação da Norma**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

MARTINS, Marcelo. Creche que atende crianças carentes está fechada há 16 meses em SM. **Gaúcha RBS**, Porto Alegre, 10 jul 2014. Disponível em <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/creche-que-atende-criancas-carentes-em-santa-maria-esta-fechada-ha-16-meses-108193.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

MASCARENHAS, Gregório. Na Estação dos Ventos, a situação é a mesma há anos. **Revista O Viés**. 7 nov.2014. Disponível em <<http://www.revistaovies.com/reportagens/2014/11/na-estacao-dos-ventos-a-situacao-e-a-mesma-ha-anos/>>. Acesso em: 10 nov.2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Obras do PAC em SM: entrega de representação ao MPF. **NIJUC**, Santa Maria, 13 mai. 2013. Disponível em < <http://nijuc.wordpress.com/2013/05/13/obras-do-pac-em-sm-entrega-de-representacao-ao-mpf/>>. Acesso em 20 nov. 2014.

OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. (Org.) **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, 16 dez. 1966. Disponível em < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/direitos.htm>>.

PAVAN, Pedro H. Vigilância Sanitária interdita creche no bairro Km3, em Santa Maria. **Diário de Santa Maria**, Santa Maria, 28 mar. 2013. Disponível em <<http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/03/vigilancia-sanitaria-interdita-creche-no-bairro-km3-em-santa-maria-4089318.html>>.

PINHEIRO, Alessandra do Carmo. **Levantamento e análise do processo de ocupação irregular do solo urbano nos últimos 30 anos (1970-2000) em Santa Maria-RS**. Monografia. Trabalho conclusão de Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, mar. de 2002.

Programa de destinação do Patrimônio da Extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local. **Ministério do Planejamento**. Disponível em < <http://patrimoniode todos.gov.br/gerencias-regionais/spu-pb/projetos-e-aco-es/rede-ferroviaria-federal-s.a-rffsa>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

PUJOL, Raul. Santa Maria tem 274.838 habitantes, aponta IBGE. **Jornal A Razão**, Santa Maria, 29 ago. 2014. Disponível em < <http://www.arazao.com.br/2014/08/santa-maria-tem-274-838-habitantes-aponta-ibge/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

Reunião na Procuradoria da República de Santa Maria sobre a situação da comunidade Estação dos Ventos. **NIJUC**, Santa Maria, 18 nov. 2014. Disponível em

< <http://nijuc.wordpress.com/2014/11/18/reuniao-na-procuradoria-da-republica-de-santa-maria-sobre-a-situacao-da-comunidade-estacao-dos-ventos/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (coord). **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos, 203)

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. SILVA, Elisiane da; NEVES, Gervásio Rodrigo; MARTINS, Liana Bach. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011

_____. **O espaço do cidadão**. 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro de 2008, p. 55-92. Disponível em < http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf>.

SILVEIRA, Pedro Sergio da. **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a luta por reforma urbana na Nova Santa Marta, em Santa Maria, RS**. Monografia. Trabalho de conclusão de graduação em História. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 18 de jan. de 2014.

Sobre o PAC. **Ministério do Planejamento**, Brasília. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 15 nov.2014

TAVARES, André Ramos. Liberdades Públicas In NASCIMENTO, Carlos Valder e ALVES, Geraldo Magela. **Enciclopédia do Direito Brasileiro**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

Venha Conhecer Santa Maria. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**. Disponível em <<http://www.santamaria.rs.gov.br/infotur/>>. Acesso em: 15 nov.2014.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 2^a ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 1995.

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ANEXOS

Anexo A- Áreas ocupadas de forma irregular em Santa Maria entre 1960-2012¹⁴³

ÁREAS OCUPADAS DE FORMA IRREGULAR EM SANTA MARIA ENTRE 1960-2012			
Início	Nome	Bairro atual	Região
1960	Vila Nossa Senhora do Trabalho	Salgado Filho	Norte
1960	Vila Brigada Militar	Atual Nossa Senhora de Fátima	Centro Urbano
1964	Vila Esperança	Nossa Senhora Medianeira	Centro Urbano
1966	Vila Bilibiu	KM 3	Nordeste
1970	Vila Brasília	Salgado Filho	Norte
1970	Vila Bürger	Itararé	Nordeste
1970	Vila Nossa Senhora Aparecida	Itararé	Nordeste
1970	Vila Brasil (Beco do Resbalo)	Camobi	Leste
1970	Vila Urlândia	Urlândia	Centro-Oeste
1972	Vila Santos	Urlândia	Centro-Oeste
1972	Vila Salgado Filho	Salgado Filho	Norte
1974	Vila São Rafael e Vila Itagiba	Chácara das Flores	Norte
1974	Vila São Rafael e Vila Itagiba	Chácara das Flores	Norte
1975	Vila Cerrito	Cerrito, atual Diácono João Luiz Pozzobon	Centro-Leste
1976	Beco do Otávio	Nossa Senhora do Rosário	Centro Urbano
1976	Beco do Beijo	Camobi	Leste
1976	Linha Velha de POA, atual Rua Ary Nunes Tagarra	Centro	Centro Urbano
1976	Vila Renascença	Patronato, hoje Renascença	Oeste
1977	Vila Rossi, Rua Florianópolis (área verde)	Pinheiro Machado	Oeste
1978	Vila Rossato	Nossa Senhora das Dores	Nordeste
1980	Vila Bela Vista	Itararé	Nordeste

¹⁴³ SILVEIRA, Pedro Sergio da. **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a luta por reforma urbana na Nova Santa Marta, em Santa Maria, RS.** Monografia. Trabalho de conclusão de graduação em História. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 18 de jan. de 2014, p.62-64.

1980	Vila São Serafim	Pinheiro Machado	Oeste
1980	Estrada da Picadinha	Atual Boi Morto	Oeste
1980	Vila Schirmer	Presidente João Goulart	Nordeste
1980	Áreas ao redor da Vila Schirmer	Presidente João Goulart	Nordeste
1980	Vila Severo	Atual Lorenzi	Sul
1980	Vila Cauduro	Atual Boi Morto	Oeste
1980	Montanha Russa	Itararé	Nordeste
1980	Área ao redor Tomazzetti	Tomazzetti	Sul
1980	Margens Vacacaí	Presidente João Goulart	Nordeste
1982	Beco do Inter	Patronato, atual Noal	Centro-Oeste
1982	Vila Diácono João Luiz Pozzobon	Cerrito, atual Diácono João Luiz Pozzobon	Centro-Leste
1982	Vila Jardim	Camobi	Leste
1982	Vila Pantaleão	Patronato, atual Noal	Centro-Oeste
1984	Vila Nossa Senhora da Conceição	Caturrita	Norte
1986	Canários	Itararé	Nordeste
1986	Vila Floresta	Atual Cerrito	Centro-Leste
1986	Sargento Dorneles	São José	Centro-Leste
1988	Vila Lídia (margem do arroio Cadena)	Patronato, atual Noal	Centro-Oeste
1989	Vila Arco-Íris (área verde)	Patronato, atual Noal	Centro-Oeste
1990	Vila Hípica e Vila Prado	Juscelino Kubitschek	Oeste
1990	Margens da Ferrovia	Itararé	Nordeste
1990	Vila Medianeira	Nossa Senhora Medianeira	Centro Urbano
1990	Vila Nonoai	Nossa Senhora de Lourdes, atual Nonoai	Centro Urbano
1990	Vila Nova	Presidente João Goulart	Nordeste
1990	Passo dos Weber	Chácara das Flores	Norte
1990	Vila Portão Branco	Caturrita	Norte
1990	Vila Pires	Itararé, atual Campestre do Menino Deus	Nordeste
1991	Vila Ecologia	Pinheiro Machado	Oeste
1991	Fazenda Santa Marta	Juscelino Kubitschek, atual Bairro Nova Santa Marta	Oeste
1992	Vila Favarin	KM 3	Nordeste

1993	Vila Aparício de Morais	Camobi	Leste
1993	Cohab Fernando Ferrari (área Leste verde)	Camobi	Leste
1997	Vila Presidente Vargas (área verde)	Pé de Plátano	Centro-Leste
1998	Vila Lorenzi	Atual Lorenzi	Sul
1999	Vila Kennedy (área verde)	Salgado Filho	Norte
1999	Canaã	Tancredo Neves	Oeste
1999	Km2	Divina Providência	Norte
1999	Margens BR 287-Trecho 3, Km 252, próximo à ULBRA	Pinheiro Machado	Oeste
1999	Vila Bela União	Caturrita	Norte
2000	Cohab Tancredo Neves (área verde)	Tancredo Neves	Oeste
2000	Margens BR 287-Trecho 2, Km 250, em frente ao bairro Pinheiro Machado (2000) e Cohab Santa Marta (2004)	Pinheiro Machado e Juscelino Kubitschek	Oeste
2001	Km3/Estação dos Ventos	KM 3	Nordeste
2002	Margens BR 287-Trecho 1, Km 245, perto da Urlândia	Urlândia	Centro-Oeste
2002	Gare	Itararé	Nordeste
2002	Área na Vila Jóquei Clube	Juscelino Kubitschek	Oeste
2012	Residencial Independência, Vila Vitória	Chácara das Flores	Norte
-	Portão Branco	Caturrita	Norte
-	Vila Maringá	Atual Diácono João Luiz Pozzobon	Centro-Leste

Anexo B- Contrato de Concessão de direito real de uso gratuito da área da “Estação dos Ventos”-Km3 por parte da União.¹⁴⁴

Diário Oficial da União - Seção 3

ISSN 1677-7069

141



ra- cia ica ico 09. de de de or- SS te-	<p align="center">SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO SUPERINTENDÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL</p> <p align="center">EXTRATO DE CONTRATO</p> <p>Processo: 04902.000024/2008-11 Outorgante Concedente: União Outorgado Concessionário: Município de Santa Maria/RS Objeto: Concessão, para fins de regularização fundiária, de imóvel da União localizado no local denominado KM-3, no Município de Santa Maria, com 214.284,00m². Fundamento Legal: art. 7º do Decreto-lei 271/67; art. 18, §1º da Lei 9636/98; e art. 4º, V, g, Lei 10.257/2001. Data da Assinatura do Contrato: 03/05/2013</p> <p align="center">EXTRATO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO GRATUITA</p> <p>Processo: 04902.000024/2008-11 Outorgante Concedente: União Outorgado Concessionário: Município de Santa Maria/RS</p>	<p>Objeto: Concessão, para fins de regularização fundiária, de imóvel da União localizado no local denominado KM-3, no Município de Santa Maria, com 214.284,00m². Fundamento Legal: art. 7º do Decreto-lei 271/67; art. 18, §1º da Lei 9636/98; e art. 4º, V, g, Lei 10.257/2001. Data da Assinatura do Contrato: 03/05/2013</p> <p align="center">EXTRATO DE CONTRATO DE TRANSFERÊNCIA</p> <p>Processo: 04902.001299/2008-72 Outorgante: UNIÃO Outorgado: Município de Santa Maria/RS Objeto: área de 63.860,00m², área de 228.815,96m², área de 24.600,00m² e 2.691,90m² Fundamento Legal: III, art. 16, Lei nº 11.483/2007, §2º, art. 5º, Decreto nº 6.018/2007 e letra b, VII, art. 1º, Portaria SPU nº 200/2010. Data de Assinatura do Contrato: 03/05/2013</p>
---	--	---

¹⁴⁴ Disponível em < jusbrasil.com.br/diarios/54041352/dou-secao-3-08-05-2013-pg-141?ref=topic_feed>. Acesso em: 19 nov.2014