



LANCEIROS NEGROS: A FORMAÇÃO DE UMA OCUPAÇÃO URBANA QUE REIVINDICA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE MORADIA EM PRÉDIOS PÚBLICOS DESOCUPADOS

LANCEIROS NEGROS: LA FORMACIÓN DE UNA OCUPACIÓN URBANA QUE REIVINDICA UNA POLÍTICA DE VIVIENDA PÚBLICA EN EDIFÍCIOS PÚBLICOS DESOCUPADOS

LANCEIROS NEGROS: THE FORMATION OF AN URBAN OCCUPATION THAT CLAIMS A PUBLIC HOUSING POLICY IN UNOCCUPIED PUBLIC BUILDINGS

*Cláucia Piccoli Faganello¹
Iris Pereira Guedes²*

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discorrer sobre a construção de uma ocupação urbana organizada por um movimento social que além de ocupar um imóvel que vinha descumprindo a sua função social, ofereceu uma alternativa à ausência de políticas públicas efetivas de moradia na cidade de Porto Alegre – RS por meio da criação de uma casa de acolhimento para famílias em situação de vulnerabilidade. Essa proposta envolveu a colaboração entre o movimento social, os ocupantes e diversos órgãos do governo. Este trabalho se justifica pela necessidade de divulgar a ação de uma ocupação urbana que atuou e gerou reflexão sobre um problema público e propôs uma alternativa. Para conduzir a pesquisa, foi utilizado o método de estudo de caso, com técnicas de observação participante, análise documental e bibliográfica. Ao descrever como a relação entre o governo e o movimento social se desenvolveu, este artigo revelou as limitações associadas a uma proposta de política pública concebida e executada por um movimento social, especialmente no caso de um imóvel público que não cumpre sua função social.

Palavras-chave: Ocupação urbana; Política pública; Direito à moradia.

¹ Doutoranda em Administração (PUCRS). Mestra em Sociologia (UFRGS). Especialista em Gestão Pública Municipal (UFRGS). Graduada em Administração: Gestão Pública (UERGS) e Direito (UniRitter). E-mail: claucia.f@gmail.com

² Advogada. Mestra em Direito (UniRitter). Especialista em Educação (IFES). Especialista em Direitos Humanos na América Latina (UNILA). Pesquisadora UNILA. Membro da Comissão de Direitos Humanos e da Mulher OAB/RS. E-mail: irispguedes@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo discutirá la construcción de una ocupación urbana organizada por un movimiento social que, además de ocupar un inmueble que venía incumpliendo su función social, ofreció una alternativa a la ausencia de políticas públicas de vivienda efectivas en la ciudad de Porto Alegre - RS a través de la creación de un albergue para familias en situación de vulnerabilidad. Esta propuesta involucro la colaboración entre el movimiento social, los ocupantes y varias agencias gubernamentales. Este trabajo se justifica por la necesidad de dar a conocer la acción de una ocupación urbana que actuó y generó reflexión sobre un problema público y propuso una alternativa. Para realizar la investigación se utilizó el método de estudio de caso, con técnicas de observación participante, análisis documental y bibliográfico. Al describir cómo se desarrolló la relación entre el gobierno y el movimiento social, este artículo reveló las limitaciones asociadas a una propuesta de política pública concebida e implementada por un movimiento social, especialmente en el caso de un bien público que no cumple su función social.

Palabras clave: Ocupación urbana; Política pública; Derecho a la vivienda.

ABSTRACT

The aim of this paper is to elaborate on the construction of an organized urban occupation by a social movement that, in addition to occupying a property which had been neglecting its social function, offered an alternative to the absence of effective public housing policies in the city of Porto Alegre – RS through the creation of a shelter for families in vulnerable situations. This proposal involved collaboration among the social movement, the occupants, and various government bodies. This work is justified by the necessity to disseminate the actions of an urban occupation that acted and prompted reflection on a public issue and proposed an alternative. To conduct the research, a case study method was used, with techniques of participant observation,

document analysis, and bibliographic review. By describing how the relationship between the government and the social movement developed, this article revealed the limitations associated with a public policy proposal conceived and executed by a social movement, especially in the case of a public property that is not fulfilling its social function.

Keywords: Urban occupation. Public Policy. Housing as a Right.

1. INTRODUÇÃO

As grandes cidades do Brasil apresentam uma formação urbana complexa que resulta em diversas comunidades vulnerabilizadas. Essas comunidades, frequentemente desprovidas de infraestrutura básica, estão em constante risco de deslizamentos de terra, enchentes e outras instabilidades causadas por eventos climáticos. O poder público muitas vezes falha em fornecer assistência adequada, especialmente no que diz respeito ao direito fundamental à moradia digna. Como resultado, as pessoas dessas comunidades são forçadas a buscar maneiras alternativas de garantir esse direito. As ocupações urbanas são uma dessas maneiras e são vistas como uma forma de chamar a atenção do Estado para a situação dessas pessoas. Isso é particularmente importante em uma sociedade ultraliberal, onde a democracia representativa é limitada e as desigualdades são toleradas, e a solução para problemas como a habitação não é uma prioridade. Neste trabalho partimos da ideia que “o ato de ocupar não se confunde com o de residir, mas pretende viabilizar o acesso à moradia e o direito à cidade em uma vertente não excludente” (PIRES, 2021, p. 32 -33).

No contexto da falta de políticas públicas efetivas de moradia na cidade de Porto Alegre, a Ocupação Lanceiros Negros surgiu no Centro Histórico da cidade. Ela ocupou um prédio público que havia sido abandonado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul há mais de 10 anos. O presente trabalho irá discorrer sobre a construção de uma ocupação urbana, organizada por um movimento social, que além de ocupar um imóvel que vinha descumprindo a sua função social, ofereceu uma alternativa à ausência de

políticas públicas efetivas de moradia na cidade de Porto Alegre – RS por meio da criação de uma casa de acolhimento para famílias em situação de vulnerabilidade. O movimento social assumiu um papel importante nessa situação, atuando tanto como proponente quanto executor de políticas públicas necessárias. A demanda exigiu a participação conjunta do movimento social, dos ocupantes e das diversas esferas que compõem a administração pública estadual.

Este estudo se justifica pela necessidade de divulgar a ação de uma ocupação urbana que atuou e gerou reflexão sobre um problema público e propôs uma alternativa. Além disso, pelo aumento do número de pessoas que não têm acesso a moradias dignas, apesar da existência de políticas públicas, e pela falta de uma atitude proativa por parte da administração pública em relação a essa situação. Além disso, foi possível observar que a administração pública não demonstrou interesse em dialogar com o movimento social. Para realizar este estudo, será aplicada a metodologia do estudo de caso da Ocupação Lanceiros Negros, tendo como técnicas de pesquisa a observação participante e análise bibliográfica e documental.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Discutir democracia exige em primeiro lugar olhar para o seu significado etimológico, sua origem vem do termo grego *demokratía*, onde *demos* significa povo e *krátos* poder, assim, podemos dizer que democracia representa o poder do povo. Embora ninguém se arrisque a afirmar que a definição grega de democracia seja adotada por algum Estado moderno atualmente, não podemos ignorar sua importância como elemento originário. O debate sobre o conceito de democracia e os requisitos fundamentais para sua aplicação vem à tona novamente com o fim da bipolaridade mundial e permanece como um tópico central na contemporaneidade diante das diversas crises de representatividade que emergem em todo o mundo. Nem todas as democracias são iguais e somente o crescimento do número de países optantes pelo regime democrático não é suficiente para garantir uma democracia participativa

(WOOD, 2003). Neste trabalho, escolhemos adotar uma abordagem analítica da democracia dividida em duas perspectivas: uma que enfatiza seus aspectos formais e singularidades, e outra que enfatiza seu conteúdo.

A primeira perspectiva, chamada de democracia hegemônica ou liberal, teve sua origem no feudalismo europeu e se desenvolveu até chegar no capitalismo liberal. Boron (1994, p. 97) coloca que nesse período as revoluções burguesas não resultaram na "democracia burguesa", mas sim em um Estado liberal que se baseou estritamente no direito ao voto. Durante esse período, surgiram princípios constitucionais modernos, como a ideia de governo limitado, separação de poderes, equilíbrio de poder entre ricos e pobres, bem como princípios democráticos, como o constitucionalismo, liberdades civis, representação e proteção da propriedade.

Na introdução de sua obra intitulada *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961, p. 7) defende a análise do "método democrático de governo", enfatizando que a democracia é apenas um método para governar, sem ter valor em si mesma. Para Schumpeter, a democracia é um arranjo institucional para tomada de decisões políticas, sejam elas legislativas ou administrativas (SCHUMPETER, 1961, p. 242). A concepção predominante sobre o sistema democrático é que este é representativo, ou seja, o povo é convocado a votar periodicamente para escolher representantes que os representarão durante todo o mandato. Wood (2003, p. 194) acrescenta que, "na 'democracia representativa', o governo pelo povo continuou a ser o principal critério da democracia, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, e o povo esvaziado de conteúdo social".

De acordo com Dahl (2001, p. 98), a democracia tem consequências desejáveis que incluem evitar a tirania, proteger direitos essenciais, promover a liberdade, possibilitar a autodeterminação e autonomia moral, gerar o desenvolvimento humano, proteger interesses pessoais e garantir a igualdade política. Ele concorda com outros autores hegemônicos ao afirmar que a democracia gera a igualdade formal dos indivíduos. Dahl argumenta que um modelo verdadeiramente democrático é impraticável em grande escala, e, portanto, reduz a democracia a um método de

escolha de representantes. Ele afirma que: “Uma democracia em grande escala exige: 1. Funcionários eleitos; 2. Eleições livres, justas e frequentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para as associações; 6. Cidadania inclusiva” (DAHL, 2001, p. 99-100).

A ideia de democracia passou a ser vista como algo exclusivamente relacionado à política, um arranjo estatal separado da sociedade civil, destinado a manter a ordem dentro da sociedade. A liberdade tornou-se um aspecto fundamental, uma vez que a capacidade do povo de escolher seus governantes é vista como suficiente para caracterizar um regime como democrático. A partir desse ponto, o conceito de democracia foi muitas vezes confundido com o conceito de liberalismo, passando da participação ativa do poder popular para o desfrute dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e isolamento do indivíduo como cidadão. Esse modelo é frequentemente referido como "democracia liberal" (WOOD, 2003, p. 196).

Tal vertente costuma ser considerada a única forma possível de democracia na sociedade atual. Essa abordagem associa a democracia ao ultraliberalismo, sugerindo que esta só pode existir em governos liberais. No entanto, Boron (1994) argumenta que a democracia e o liberalismo não são necessariamente entidades inseparáveis, já que nem todos os Estados que adotam a democracia são necessariamente liberais. Para Boron, a democracia surge nos Estados capitalistas pela luta das classes desfavorecidas.

Os elementos dessa concepção são: a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política; a concentração do debate democrático na questão eleitoral; o pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (SANTOS; AVRITZER 2003, p. 42).

Schumpeter (1961, p. 328) coloca a democracia como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Essa democracia prioriza o

sistema econômico em vez do sistema político, e a condição do país é avaliada com base em sua situação financeira, em vez de indicadores de questões sociais.

Em oposição a essa abordagem, surge a visão da democracia contra-hegemônica, que se refere a um movimento que defende uma democracia mais participativa e interativa, com envolvimento direto do povo, onde “a democracia não pode ser condenada a uma mera e fria gramática do poder” (BORON, 1994 *apud* VITULLO, 2007, p. 30). Para Boron, a democracia “é tanto um método de governo como uma condição da sociedade civil, caracterizada pelo predomínio da igualdade e pela existência de uma categoria social especial: os cidadãos” (1995, p. 66).

A diferença chave entre as duas correntes democráticas está principalmente na participação dos cidadãos. Enquanto os hegemônicos veem a democracia como um instrumento puramente formal, os contra-hegemônicos a consideram uma ferramenta para a participação popular.

O modelo de democracia contra-hegemônica baseia-se nos principais legados deixados pelo sistema democrático adotado na Grécia Antiga, onde não existia “o conceito de Estado como algo distinto da comunidade de cidadãos.” (WOOD, 2003, p. 193). Desse modo, a participação dos cidadãos tornou-se o principal símbolo da democracia contra-hegemônica, enquanto a representação sintetiza as aspirações da corrente oposta. Segundo Wood (2003, p. 23) “o antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu o status civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão-camponês”.

Para Carole Pateman, o processo democrático participativo pode ser caracterizado como “aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*”. Segue afirmando que boa parte das críticas que a teoria democrática “clássica” sofre estão relacionadas ao distanciamento que tem da realidade da sociedade, “ela é irrealista e obsoleta”. Por outro lado, aposta que num sistema participativo isso não ocorre, pois “de fato, ela apresenta muitos aspectos que refletem

alguns dos principais temas e orientações da teoria política e da sociologia política recentes” (PATEMAN, 1992, p. 62).

A democracia contra-hegemônica não se baseia em negociações com os cidadãos, mas confere ao indivíduo o poder de determinar o que ele deseja para a sociedade: “muito menos institucionalista e ‘governocêntrica’ e muita mais ancorada no que acontece nas bases sociais, prestando especial atenção às aspirações, às ambições, às opiniões, aos movimentos e às atitudes dos setores populares e à relação que estes estabelecem com as instituições de representação” (VITULLO, 2007, p. 53).

A democracia contra-hegemônica dá mais importância ao conteúdo político definido pelos atores sociais do que à forma como o sistema é organizado por meio da representação. Segundo Vitullo (2007, p. 59): “a democracia implica a incorporação de novas vozes, a constituição de novos atores e novos poderes ou contrapoderes, os quais muitas vezes surgem como desafio às instituições vigentes, dando lugar a novos e mais variados conflitos”.

Santos e Avritzer (2003, p. 46) colocam que “no domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas da democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes”. Nessa perspectiva, assim como em qualquer sistema político, os conflitos são inevitáveis, sendo comparáveis à luta de classes que disputam o poder do Estado.

É justamente por isso que a participação cidadã ganha destaque nessa abordagem, já que é a principal ideia defendida pelos democratas contra-hegemônicos. Conviver e participar são características inerentes ao ser humano e, por isso, são elementos fundamentais para a sociedade. Pode-se dizer que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade” (BORDENAVE, 1983, p. 12), garantindo “o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos.

Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade” (BORDENAVE, 1983, p. 13).

Lucia Avelar (2004, p. 223) coloca que a participação política está “ligada à ideia de soberania popular, a participação política é um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania”. Complementa dizendo que “vincular o tema da participação e da democracia tem sido um dos mais densos problemas filosóficos e teóricos” (AVELAR e CINTRA, 2004, p. 234). Os defensores da democracia contra-hegemônica afirmam que ela não pode existir sem a participação cidadã.

A participação é um elemento indispensável para a administração pública, já que um Estado democrático requer necessariamente uma gestão pública participativa, capaz de atender às demandas sociais da maioria e garantir um equilíbrio que não é alcançado em governos estritamente representativos e suas administrações, como no caso do Brasil.

A participação popular na administração pública é crucial para a estabilidade social, pois é a única maneira pela qual diversas opiniões podem se unir em um caminho comum. Esse poder de autogerenciamento em assuntos de interesse coletivo é conhecido como participação política:

Participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Isso não quer dizer que a participação política só é real quando leva imediatamente à obtenção de todo resultado desejado. Os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos participantes podem ser conflitantes, como também podem ser divergentes as concepções do bem comum. Isso obriga as atitudes de conciliação e muitas vezes só permite avanços gradativos no sentido de algum objetivo político. (DALLARI, 1984, p. 92).

A democracia participativa visa estimular a efetiva participação do povo na construção do debate e influenciar a tomada de decisões. No entanto, dentro do contexto de um Estado capitalista que não possibilita a participação da cidadania nas decisões políticas, falar em democracia é uma ilusão, pois o povo não exerce uma influência real sobre o rumo da política. Dessa forma é possível se entender que “nada

ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (BOBBIO, 2000, p. 39). Um oponente da participação cidadã pode considerar a democracia baseada nos moldes da Grécia Antiga, sem nenhum aspecto liberal, como excessiva. Em contrapartida, a democracia contra hegemônica propõe uma visão alternativa, defendendo que “a democracia tem um valor intrínseco, e não uma mera utilidade instrumental” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 42) e somente é possível quando a sociedade participa ativamente nas decisões políticas.

3. DIREITO À MORADIA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), também chamada de Constituição Cidadã, foi promulgada a partir da incidência de diversos movimentos sociais no processo da constituinte de 1987. A partir dos escritos de Plínio Sampaio, entende-se que este processo de reflexão histórica é fundamental para compreendermos os avanços e desafios paradigmáticos positivados na CRFB/88, principalmente no que se refere aos direitos fundamentais e sociais. Neste sentido, para o autor “o conteúdo do texto constitucional depende da natureza e do resultado de um embate político anterior” e que este terá a capacidade de definir “quem ganhará direitos e quem perderá privilégios no texto constitucional a ser promulgado” (SAMPAIO, 2009, p. 37).

Dessa forma, ao dispor sobre o direito de propriedade em seu artigo 5º, inciso XXII, o constituinte entendeu não ser tal direito privado absoluto, assegurando a necessidade da função social (artigo 5º e XXIII e 170, III), se orientando pelos ditames da justiça social e da dignidade da pessoa humana, propondo-se em perseguir diretrizes para “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” garantindo o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, artigos 182 e 183 1988). Como será visto a seguir, o direito fundamental social à moradia não fazia parte do texto constitucional publicado em 1988, sendo incluído no rol do artigo 6º apenas no ano de 2000, por força da Emenda Constitucional nº 26 (BRASIL, 2000).

Diante da complexidade da temática, no âmbito infraconstitucional, foi publicada a Lei Federal nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto das Cidades, para regulamentar a forma como as diretrizes gerais de política urbana serão implementadas no Brasil (BRASIL, 2001), trazendo expectativas quanto aos possíveis avanços em prol da construção de políticas públicas voltadas para a equidade na distribuição dos recursos e benefícios decorrentes da urbanização, bem como da gestão democrática dos espaços e do desenvolvimento sustentável, assegurando condições mínimas de vida e atenuando vulnerabilidades sociais e regionais. Assim, de acordo com o parágrafo único do artigo 1º, o presente Estatuto tem como objetivo estabelecer “normas de ordem pública e interesse, social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (BRASIL, artigo 1º, 2001).

O artigo 2º, por sua vez, dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, mediante diretrizes que garantam o direito a cidades sustentáveis, compreendendo 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”. O inciso II, prevê também a necessidade da “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, sendo complementada pela “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (BRASIL, artigo 2º, incisos II e III, 2001).

O Estatuto também prevê a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos” (BRASIL, artigo 2º, inciso XIII, 2001), incluindo o meio ambiente construído ou natural e levando em consideração o interesse social (BRASIL, artigo 2º, inciso XVI, 2001).

Ademais, o artigo 4º, alínea “f”, também orienta que para fins de efetivação do Estatuto devem ser utilizados instrumentos de planejamento municipal, em especial aqueles oriundos da gestão orçamentária participativa (BRASIL, artigo 4º, inciso III, 2001), utilizando-se, para tanto, dos institutos jurídicos do plebiscito e referendo (BRASIL, artigo 4º, inciso V, alínea “s”, 2001). Por fim, o artigo 39 reforça a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, enquanto que o artigo 43 especifica que a efetivação da gestão democrática dar-se-á por meio de instrumentos como os órgãos colegiados de política urbana, bem como através da realização de debates, conferências, audiências e consultas públicas, em todos os níveis das unidades da federação, podendo o cidadão e a cidadã, por meio da iniciativa popular, propor projetos de lei e de planos, programas e demais projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

A partir da percepção dos possíveis avanços normativos, é importante destacar que a referida inserção do direito à moradia no sistema normativo brasileiro (BRASIL, Emenda Constitucional n. 26, 2000) consagrou o compromisso social firmado pelo Brasil perante a comunidade internacional – especialmente em relação a Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I e II), que culminaram, respectivamente, nas Declarações de Vancouver (ONU, 2016) e de Istambul sobre Assentamentos Humanos (MPF, 1996). Entende-se, assim, que Agenda Habitat foi um dos principais fundamentos para a incorporação do direito à moradia no rol de direitos fundamentais sociais dispostos no artigo 6º da CRFB/88.

Ademais, o Brasil se comprometeu com a nova agenda urbana de desenvolvimento sustentável, elaborada em 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, que ocorreu na cidade de Quito, no Equador. A Agenda 2030, como também é conhecida, buscou renovar o comprometimento político dos Estados, considerando essencial o combate à pobreza, identificando os desafios emergentes vivenciados nos últimos vinte anos e as consequências a serem enfrentadas no futuro. Para tanto, criou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e 169 metas interconectadas a serem atingidas

até 2030 em nível local, regional, nacional, subnacional e global. O compromisso prevê, dentre outros, que os países atuem para a promoção e desenvolvimento de cidades sustentáveis, com respeito ao direito à cidade e aos aspectos culturais e regionais, às questões de gênero, à função social e ecológica do território, dando ênfase aos espaços de participação cidadã nos processos de tomada de decisões, planejamentos e acompanhamentos das políticas públicas sobre moradia. Há também disposição sobre a necessidade de criação e oferta de diversas opções de moradia, principalmente em se tratando de pessoas em situação de rua, “com vistas a alcançar, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada” (ONU, 2016).

Ainda no âmbito internacional, é possível identificar que o direito à moradia encontra previsão em diversos outros instrumentos, acompanhando a consolidação da internacionalização dos Direitos Humanos. Neste sentido, cita-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, que dispõe que “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 os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença” e demais agravantes que afetem os meios de subsistência dos cidadãos e cidadãs e suas famílias (ONU, 1948).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) também reforça este entendimento, dispondo que o direito à moradia é um direito de toda e qualquer pessoa, a ser reconhecido pelos Estados signatários, na medida em que devem propiciar um nível de vida digno, que inclua “alimentação, vestuário e habitação adequados e a uma melhoria contínua das suas condições de vida”. Para tanto, os Estados devem adotar medidas apropriadas que possam garantir a efetividade de tal direito (BRASIL, 1992).

A responsabilidade dos Estados partes também é assegurada no artigo V da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial, destacando a necessidade de comprometimento destes na eliminação da “discriminação racial em todas suas formas” garantindo “o direito de cada uma à igualdade perante a

lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo” de direitos econômicos, sociais e culturais, dentre eles, o direito à habitação. (BRASIL, 1969)

A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, por sua vez, em seu artigo 14, 2, alínea “h”, ressalta que os Estados partes devem adotar medidas apropriadas visando a eliminação da “discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres [...], e em particular as segurar-lhes-ão o direito a gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação” e de demais serviços básicos como o acesso ao saneamento, eletricidade, abastecimento de água, transporte e de comunicação (ONU, 1979).

Diante destes recortes, que contextualizam alguns aspectos sobre o direito à moradia, percebe-se também um entendimento por parte da comunidade internacional que diz respeito ao fato de que ter acesso à moradia digna é pressuposto para a concretização de demais direitos fundamentais e sociais como, por exemplo, o direito e acesso à cidade. Neste sentido, Raquel Rolnik ao abordar as complexidades do direito à cidade, nos revela que estas podem ser vistas como grandes quebra-cabeças, onde é fácil identificar a forma como a especulação imobiliária do capital incide sobre cada bairro, determinando quem terá acesso, ou não, em cada um deles. Portanto, como consequência, também estão em jogo os direitos básicos de saneamento adequado, saúde, segurança e educação (ROLNIK, 1995, p. 40-41).

Diante de tal crescimento, percebe-se que o fenômeno da luta pela expansão e efetividade das políticas públicas de habitação popular passa a se concretizar no Brasil pós-redemocratização. Conforme levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas, em pesquisa publicada pelo Jornal Valor Econômico em 13 de outubro de 2014 (ELIAS, 2014), o déficit habitacional no Brasil era estimado em cinco milhões e duzentos mil lares no ano de 2012.

Os dados incluíam famílias que moravam em condições precárias, como vilas e comunidades vulneráveis, bem como aquelas que dividiam o imóvel com parentes ou

que acabavam tendo altos gastos mensais com o pagamento de aluguel, comprometendo sua renda (SANTOS; VIANA, 2013). A reportagem também aponta que, até o ano 2024, a estimativa é de que o déficit habitacional tenha aumentado, atingindo um patamar de vinte milhões de famílias.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo adota uma abordagem de estudo de caso (YIN, 2015), utilizando técnicas de observação participante, análise documental e bibliográfica para compreender a complexidade da questão.

A observação participante foi realizada durante o período da ocupação, de novembro de 2015 a junho de 2017. Durante este período, as pesquisadoras se inseriram no ambiente e interagiram diretamente com os participantes do estudo. O objetivo desta estratégia foi obter uma visão mais aprofundada e em primeira mão do comportamento e das atitudes dos participantes na ocupação.

A análise documental foi realizada em duas etapas. Inicialmente, foram coletados documentos relevantes para o estudo durante toda a ocupação e num segundo momento, após a reintegração de posse, foi analisada a íntegra do processo judicial. Estes documentos incluíram documentos públicos, registros de reuniões e cópia do processo judicial de reintegração de posse. Posteriormente, esses documentos foram analisados qualitativamente para extrair informações relevantes ao estudo. O processo de análise incluiu a leitura cuidadosa de cada documento, identificação de temas e padrões emergentes e interpretação dos resultados à luz do problema de pesquisa.

A análise bibliográfica envolveu o levantamento, a leitura e a análise de livros e artigos acadêmicos relacionados ao tema da pesquisa. Esta análise se concentrou na identificação de teorias e suas contribuições, que poderiam informar e contextualizar este estudo.

Os dados coletados por meio da observação participante, análise documental e bibliográfica foram então organizados e interpretados para responder à pergunta de pesquisa.

5. BREVE HISTÓRIA DA LANCEIROS NEGROS

No dia 14 de novembro de 2015, exatamente 171 anos após o Massacre de Porongos, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) organizou a Ocupação Lanceiros Negros, na qual cerca de 70 famílias, incluindo crianças, adolescentes, idosos, gestantes, pessoas com deficiência e famílias indígenas, ocuparam um prédio público abandonado no Centro de Porto Alegre.

A maioria dessas famílias era proveniente de áreas de risco, onde perderam seus bens em enchentes e não tinham condições financeiras para pagar um aluguel. Algumas delas também haviam sido afetadas pela insegurança causada pelo tráfico de drogas em seus bairros. Juntas, decidiram ocupar o prédio abandonado há mais de uma década, que não cumpria sua função social, para buscar uma moradia digna.

Como bem coloca Glória de Anunciação Alves (2016), estudando os casos de Belém, Marabá e São Paulo, há um processo de higienização socioespacial das áreas centrais de grandes cidades mundiais. Porto Alegre, muito em função dos megaeventos ocorridos na cidade, também se enquadra nessa realidade, em que a população está sendo afastada das regiões centrais.

No dia 14 de novembro, as famílias ocupantes decidiram prestar homenagem aos Lanceiros Negros, escravos que lutaram pela sua liberdade e foram brutalmente massacrados no final da Guerra dos Farrapos, em 1844, por um acordo entre Davi Canabarro e o Duque de Caxias (DE CARVALHO, 2007). A ocupação reivindicou a atualidade dessa luta e da de todo povo negro por uma vida digna e pelo acesso à cidade.

Moradia digna é um direito de todos e um dever do Estado, conforme já mencionado, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e conforme a Constituição

Estadual, que no seu artigo 176º prevê que o governo estadual deve combater à especulação imobiliária e os vazios urbanos. As famílias, organizadas em movimentos como o MLB, buscam garantir esse direito na prática e reivindicavam seu espaço adequado na cidade.

A Ocupação Lanceiros Negros, resultado da união e colaboração entre as famílias, proporcionou diversas facilidades, tais como uma cozinha comunitária que oferecia quatro refeições diárias, uma biblioteca com mais de 500 livros organizados por temas e idades, uma lavanderia coletiva, um espaço cultural com apresentações todas as sextas-feiras, um espaço esportivo com aulas de boxe para crianças e adultos aos sábados, um berçário para quatro bebês e uma creche comunitária com o apoio de profissionais dedicados e dormitórios separados por divisórias para cada família.

Figura 1: Espaço Cultural e Prédio da Ocupação Lanceiros Negros.



Fonte: autoras, 2017.

Através da estrutura coletiva estabelecida, a Ocupação Lanceiros Negros conseguiu organizar as famílias residentes por meio de assembleias semanais, nas quais as decisões eram tomadas em conjunto. A rede de apoio fornecida pelo município foi um elemento crucial para a manutenção da Ocupação, já que os serviços de educação, cultura, saúde e segurança são mais abundantes nos bairros centrais. Durante a ocupação, as crianças com até quatro anos foram matriculadas na Escola Municipal de Ensino Infantil Pica-Pau, enquanto as mais velhas foram para as Escolas

Estaduais de Ensino Fundamental Paula Soares e Rio Grande do Sul. Além disso, os moradores tinham acesso a atendimento médico, ambulatorial e odontológico no Centro de Saúde Santa Marta, localizado a duas quadras do prédio ocupado. Isso se conecta com a necessidade de visibilidade da garantia de acesso a equipamentos públicos e à habitação nas regiões centrais da cidade (ALVES, 2016).

6. ANÁLISE DAS TRATATIVAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA VISÃO CRÍTICA

A Administração Pública tem o dever de considerar os movimentos sociais como uma parte importante e organizada da população ao formular políticas públicas, já que “os movimentos dependem fortemente do Estado para levar adiante suas ações” (SIGAUD, 2004, p. 21). No caso do Estado brasileiro, em se tratando de uma democracia constitucional, vale ressaltar que os mecanismos de participação para a cidadania existentes, com exceção do voto direto, não são vinculantes. Portanto, na prática não obrigam o Estado a implementar os resultados, gerando o problema da falta de efetividade da participação dos movimentos sociais no desenho de políticas públicas que atendam as demandas da sociedade.

Assim, observou-se que o governo do Estado do RS não considerou a atuação do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) como um parceiro relevante na elaboração de políticas públicas. Isso ficou evidente na forma como o governo lidou com a ocupação dos Lanceiros Negros, uma vez que, em 14 de novembro de 2015, promoveu reunião na sede da Secretaria do Estado de Justiça e Direitos Humanos se comprometendo em construir espaços de diálogos, inclusive mediante a realização de um novo encontro (FOGLIATTO, 2015) que abordasse o problema de moradia das famílias. No entanto, de forma diversa e sem qualquer contato prévio, ajuizou, em 16 de novembro, a ação de reintegração de posse com pedido liminar, tendo como réu o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2015).



A medida liminar foi concedida, determinando a desocupação do prédio em 72 horas voluntariamente e, em caso de não observância, dispunha sobre a possibilidade de “uso de força pública para cumprimento da medida” (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2015). Foram realizadas novas tentativas de diálogo, mas sem sucesso em alcançar um acordo satisfatório.

Em seguida, ocorreu manifestação no processo por meio do ofício nº 2297/2015 do Ministério Público Federal (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2015) realçando a necessidade de que o Estado informasse em juízo, se realizada a reintegração, para qual local seriam realocadas as famílias, com base no previsto na Constituição Federal, Tratados internacionais de Direitos Humanos e do disposto na legislação infraconstitucional. Em outras palavras, o Estado foi intimado a fornecer informações sobre onde as famílias poderiam ser acomodadas durante o cumprimento da medida liminar, a fim de minimizar quaisquer efeitos negativos. A intervenção do MPF foi crucial nesse processo, fornecendo argumentos ao juízo de primeira instância e resultando na suspensão da liminar de despejo, com a condição de que o Estado indicasse um local adequado para abrigar temporariamente as pessoas que residiam naquele momento no imóvel, em observância ao Princípio da Dignidade Humana.

Considerando que a reintegração de posse foi suspensa temporariamente, o MLB buscou alternativas não litigiosas para a construção de uma solução para o conflito. Assim, inicialmente, solicitou o encaminhamento da ação para o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), o que foi negado, com a justificativa de que não havia um espaço estabelecido para lidar com conflitos fundiários urbanos coletivos. Outra tentativa adotada foi o envio de um ofício para a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, mas tal solicitação também foi negada, com o argumento de que essas questões deveriam ser abordadas no âmbito político, em vez de serem tratadas pelo Judiciário, conforme trecho da decisão: “eventuais soluções para busca de consenso sobre a necessidade de investimentos públicos nesta área social devem ser buscadas na seara política, junto aos órgãos administrativos competentes para tanto, dentro das verbas orçamentárias que lhe cabem” (RIO

GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2015). Pode-se extrair deste entendimento que o Poder Judiciário deslocou para a Administração Pública a responsabilidade pela área social de habitação, salientando que eventuais soluções só se darão na seara política e, conseqüentemente, por meio de investimentos públicos.

Por outro lado, o Estado, diante da suspensão da reintegração de posse, apresentou um novo recurso de agravo de instrumento (nº 70068006030), argumentando que não era necessário indicar um local específico ou solução concreta para realocar as famílias, reiterando o interesse pela realização imediata da reintegração de posse. Este recurso foi provido durante uma audiência realizada em 07 de abril de 2016, requerendo que o MLB interpusse nova medida recursal.

No entanto, em 14 de abril de 2016, antes mesmo do prazo de recurso se esgotar, o Estado apresentou nova manifestação ao juízo de primeira instância solicitando a imediata reintegração de posse, demonstrando não haver interesse político no diálogo com as famílias ocupantes, o que poderia resultar na construção de alternativas menos lesivas e em prol do interesse social (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2015). O Estado, assim, se desonerou da responsabilidade de abordar a questão crônica que é a escassez habitacional e que está imbricada com outros direitos fundamentais e humanos, tais como o direito à vida, à saúde, à educação e à segurança.

Em 26 de abril de 2016, uma nova decisão proferida pelo juízo de primeira instância atendeu ao pedido da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/RS), determinando a expedição imediata de um mandado de reintegração de posse. Apesar das inúmeras tentativas do movimento social e dos ocupantes para encontrar uma solução pacífica para o conflito, o mandado de reintegração de posse foi expedido com data para cumprimento em 24 de maio de 2016, às seis horas da manhã (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça, 2015). A partir das 22 horas do dia 23 de maio de 2016, a Brigada Militar estabeleceu um perímetro ao redor do prédio, isolando o local e empregando cerca de 200 policiais para remover as famílias. O acesso ao edifício foi bloqueado,

impedindo a entrada de qualquer pessoa, incluindo familiares, advogados, moradores e colaboradores.

Frente à tensão da situação, advogados voluntários do movimento interpuseram uma ação cautelar durante o período de plantão do Tribunal de Justiça, com a argumentação de restavam pendentes de admissibilidade e apreciação um recurso extraordinário (para o Supremo Tribunal Federal) e um recurso especial (para o Superior Tribunal de Justiça) e que, portanto, o caso ainda não havia transitado em julgado. Além disso, ressaltaram que o devido processo legal não havia sido respeitado e alertaram para a irrazoabilidade da realização de uma reintegração de posse, que poderia acarretar graves danos irreparáveis às famílias, às quais não teriam para onde ir. Na madrugada, momentos antes da reintegração de posse ser realizada com intenso uso de força policial, o juiz de plantão notificou a suspensão da medida liminar, evitando assim a retirada forçada das famílias. O juiz entendeu que, diante da existência de recursos pendentes em instâncias superiores, o juiz *a quo* deveria aguardar a admissibilidade dos mesmos e, possivelmente, o julgamento do mérito de cada um deles na medida em que fossem aceitos.

Em razão da tensão gerada pela tentativa de reintegração de posse e pela ampla cobertura midiática, os representantes do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) recorreram novamente ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) para solicitar a inclusão do caso na mesa de conciliação, com a participação do Estado e de outros órgãos da administração pública. Contudo, como em ocasiões anteriores, o pedido foi negado sob o mesmo argumento de falta de espaço especializado para lidar com conflitos fundiários e urbanos coletivos.

Posteriormente, em 1º de junho de 2016, foi divulgado o Edital nº 037/2016-CGJ, que estabeleceu uma exceção ao regime usual, permitindo que processos judiciais relacionados a conflitos fundiários em ocupações urbanas, em espaços públicos ou privados e envolvendo pessoas de baixa renda em situação de vulnerabilidade, como era o caso da Ocupação Lanceiros Negros, fossem encaminhados para a mesa de conciliação do CEJUSC.

No intuito de buscar a solução do conflito de forma dialógica, foi designada, para o dia 15 de junho de 2016, a primeira audiência de conciliação para tratar do caso, na qual estiveram presentes representantes da ocupação, do movimento social, do Ministério Público Estadual (MPE), do Governo do Estado e da Prefeitura de Porto Alegre. Durante a audiência, o MPE reconheceu que as ocupações urbanas podem ser uma iniciativa legítima para mitigar a crise habitacional no município diante das deficiências históricas das políticas públicas de habitação e dos graves problemas relacionados aos déficits de moradia. O órgão também destacou a organização da Ocupação e a qualidade da creche comunitária lá existente, emitindo laudo favorável ao estado do prédio.

Ademais, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas apresentou uma proposta de política pública de uso social do imóvel abandonado pelo Estado, para a garantia de moradia para as 70 famílias que ocupam o edifício. O projeto de política pública sugeria a transformação do prédio em uma Casa de Acolhimento para famílias em situação de vulnerabilidade social, a qual seria um espaço transitório até que o governo garantisse moradia digna para as famílias desabrigadas por situações como desabamentos, enchentes ou pela insegurança causada pela intensificação do tráfico de drogas. A juíza, por sua vez, solicitou ao governo do Estado do Rio Grande do Sul uma análise da proposta e um retorno sobre sua viabilidade a ser explanado em audiência posterior.

No dia 29 de junho de 2016, a segunda audiência de conciliação foi realizada, com a participação dos mesmos atores. A Procuradoria Geral do Estado iniciou a discussão, apresentando as possibilidades para solucionar a questão habitacional das 70 famílias da Ocupação Lanceiros Negros. A Procuradoria destacou que o prédio ocupado seria destinado à Defesa Civil e que também era tombado, o que poderia impedir qualquer avanço nas tratativas. Entretanto, a advogada do movimento questionou a veracidade dessas informações, pois de acordo com documentos obtidos junto ao Departamento de Administração e Patrimônio do Estado (Deape) e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado (Iphae), o prédio não era tombado e a

destinação seria para o Museu de Arte do Rio Grande do Sul - MARGS, não para a Defesa Civil. A Procuradoria alegou que o prédio era inventariado e que isso era quase o mesmo que ser tombado.

Quando da análise do projeto da Casa de Acolhimento para famílias em situação de vulnerabilidade social, o governo do Estado alegou que tal iniciativa deveria ser solicitada pelo município. A representante do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, presente na audiência, rejeitou a proposta de pronto, sem a leitura do projeto apresentado e sem avaliar a possibilidade de implementação no município. Ainda, alegou que o modelo de política pública havia se tornado um problema para o município, e, mesmo sem ter realizado a análise adequada do projeto proposto, concluiu pela sua inviabilidade. No entanto, é de se ressaltar que a proposta do movimento diferia do modelo de casa de passagem existente no município.

Adicionalmente, durante a audiência, o movimento coordenador da Ocupação Lanceiros Negros apresentou um relatório das 70 famílias residentes, que incluía informações sobre o responsável familiar, o sexo, a idade, o estado civil, o número de filhos e a origem de cada família. Dada as experiências de ocupações urbanas e movimentos estudantis anteriores, no Estado do Rio Grande do Sul, o relatório foi entregue em resposta à solicitação feita na audiência anterior, mas sem fornecer os nomes completos das pessoas, a fim de evitar possíveis arbitrariedades por parte do Estado, tais como perseguição ou a criminalização dos ocupantes.

Posteriormente, uma vez que o Estado não apresentou nenhuma proposta, o Ministério Público (MP) defendeu a individualização da resolução da questão habitacional das famílias, e a juíza encaminhou a conciliação nesse sentido. Foi determinado que o cadastro das famílias seria feito pelo DEMHAB, o qual destacou a importância do cadastramento padrão do órgão. Durante a audiência, a Procuradoria Geral do Estado foi questionada pela juíza sobre a possibilidade de existirem outros imóveis disponíveis para permuta com o atual prédio ocupado, visto ter sido informada pelo movimento sobre a existência de 6 mil imóveis estatais desocupados, os quais seriam leiloados para a arrecadação de recursos destinados à construção de presídios.

A segunda audiência de conciliação encerrou-se sem muitos avanços e uma terceira e última tentativa de conciliação foi agendada para o dia 15 de agosto de 2016.

Realizada a terceira audiência de conciliação, não houve acordo e, por ordem da Juíza do CEJUSC, o processo voltou para a 7ª Vara da Fazenda Pública. Nessa última audiência, assim como nas anteriores, não houve propostas por parte do Estado para um possível acordo, o qual limitou-se a reiterar o interesse de que os ocupantes saiam voluntariamente.

Antes que o processo tivesse retornado para a 7ª Vara, o Procurador do Estado do RS peticionou solicitando manifestação expressa do MLB/RS sobre a intenção, ou não, da saída voluntária do prédio. Ao retornar para a Vara, foi juntada, no dia 02 de agosto de 2016, a decisão do 3º Vice-presidente do TJ/RS, não admitindo os recursos especial e extraordinário propostos pelo MLB/RS.

No dia 18 de agosto de 2016, o MLB/RS manifestou-se no processo sinalizando a aceitação da proposta recebida no CEJUSC que ofertava a permanência no prédio até 15 de janeiro de 2017, devendo ser observada a continuidade do diálogo. No mesmo ato, o MLB/RS solicitou a juntada da Recomendação nº 01/2016, do Conselho Estadual de Direitos Humanos do RS, órgão da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos do Governo do Estado do RS, na qual constava entendimento contrário ao posicionamento da PGE/RS, orientando para o cumprimento de requisitos em situações de conflitos fundiários urbanos.

Em 26 de agosto de 2016, o Juiz de Direito Dr. José Antônio Coitinho, remeteu novamente os autos ao CEJUSC, solicitando a designação de nova audiência. No dia 01 de setembro de 2016, a PGE/RS peticionou dizendo não ter interesse em nova audiência de conciliação, requerendo o imediato cumprimento do mandado de reintegração de posse e, em caso de descumprimento, que fosse estabelecida a fixação de multa.

No dia 05 de setembro de 2016, o Juiz de Direito despachou considerando o desinteresse do governo do Estado do RS de conciliar, requerendo ao MLB/RS a manifestação expressa sobre a saída voluntária do imóvel até 15 de outubro de 2016.

Em 14 de setembro de 2016, o MLB/RS manifestou-se acerca da alteração de data proposta pela PGE/RS para a saída voluntária dos ocupantes, simultaneamente, em que requereu a intimação do MPE e a Defensoria Pública do Estado (DPE) para que se manifestassem sobre o novo prazo, visto que estavam presentes nas audiências do CEJUSC que decidiram pela saída em janeiro de 2017. Ademais, solicitou a designação de audiência na Vara, pedindo novamente para fosse considerada a manifestação do Conselho Estadual de Direitos Humanos do RS. E, por fim, que fosse designada inspeção judicial na ocupação para averiguar os riscos que o governo do Estado do RS alegava existirem para os ocupantes, contrariando o laudo técnico apresentado pelo Ministério Público Estadual.

Nesse meio tempo, na Prefeitura de Porto Alegre, foi implementado um Grupo de Trabalho para discutir a situação da Ocupação Lanceiros Negros visando averiguar a possibilidade de implementação do projeto da Casa de Acolhimento e Passagem proposta pelo MLB/RS. No dia 09 de setembro, o referido Grupo de Trabalho teve a sua primeira reunião, na qual o MLB/RS solicitou esforços para que fosse finalizado o ano letivo das crianças ocupantes antes de um despejo, bem como requerendo o diálogo entre o Município e o Estado com fins de estabelecer negociação para que fosse disponibilizada uma área de habitação de interesse social para os ocupantes.

Em 22 de setembro de 2016, o MPE juntamente a DPE peticionam ao processo judicial pedindo que a reintegração de posse não fosse realizada antes do dia 15 de janeiro de 2017, em respeito ao acordado no CEJUSC e ao ano letivo das crianças estudantes. Em 18 de outubro de 2016, a Juíza de Direito designou audiência, a ser realizada em 11 de novembro de 2016, para tentativa de acordo sobre a situação e considerando manifestação do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual. Nesse despacho, cumpre destacar que a própria juíza diz não haver prejuízo para o Estado do RS em aguardar, visto que não há nenhuma destinação para o prédio.

Realizada a audiência no dia 11 de novembro de 2016 sem êxito, em 24 de março de 2017, a PGE peticionou informando que foram realizadas algumas reuniões administrativas para tentar encontrar possíveis soluções, no entanto, as tratativas no

Centro de Conciliação e Mediação do Estado do RS não resultaram exitosas. Assim, requereram o cumprimento da ordem de reintegração.

No dia 27 de março de 2017, o MLB voltou a peticionar no processo judicial pedindo a suspensão da ordem de reintegração enquanto perdurassem os trâmites do Grupo de Trabalho junto à Prefeitura de Porto Alegre, considerando que o GT discutia a participação da gestão municipal, aderindo à forma colaborativa na solução do impasse. O processo judicial seguiu com vistas ao Ministério Público Estadual.

No dia 22 de maio de 2017, a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística protocolou manifestação solicitando ao juízo que determinasse um posicionamento conciliatório das partes. Nessa manifestação, é curioso observar que o Ministério Público Estadual ressaltava a necessidade de um “engajamento significativo” de ambas as partes em busca de uma solução, o que demandaria vontade política e propostas factíveis. Para justificar o posicionamento, apresentou jurisprudência sul-africana, na qual constava que entre a garantia de moradia e o despejo existiam muitas soluções possíveis. Ademais, juntou laudo técnico elaborado pela assistente social responsável que afirmava que todos os ocupantes se encontravam em condições dignas.

Mesmo com todos os esforços, no dia 12 de junho de 2017, a Juíza da 7ª Vara da Fazenda Pública despachou determinando a reintegração de posse conforme o mandado expedido anteriormente, autorizando que fosse cumprido à noite e em finais de semana. Em 14 de junho, foi interposto pedido de efeito suspensivo pelo MLB/RS no plantão do Tribunal de Justiça, o qual foi julgado pela Desembargadora Plantonista, que negou o pedido. Nesse mesmo tempo, foi cumprida a ordem de reintegração retirando os ocupantes do prédio e sendo os mesmos levados pelo prazo de 24 horas para alojamento provisório fornecido pelo governo do Estado do RS, no qual receberam janta e café da manhã no dia seguinte e de onde cada ocupante teve que se retirar com seus pertences no prazo estipulado, ainda que não tivessem nenhum local destinado para ficarem provisoriamente ou morar. A reintegração de posse gerou

grande repercussão midiática, pois foi realizada com forte uso de violência pelo aparato policial estatal.

No caso da Ocupação Lanceiros Negros, é perceptível que o governo do Estado do RS atuou de forma controversa, visto que o governo apresentou um discurso de defesa da democracia e da participação cidadã, porém, os atores sociais não foram considerados relevantes na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, denota-se a contradição ao considerarmos o slogan utilizado pelo próprio governo estadual: "todos pelo Rio Grande", e a forma excludente em que atuou para com o movimento social e os moradores da Ocupação Lanceiros Negros. Durante o processo reivindicatório, o Estado não incluiu o movimento social de forma propositiva para a solução dos conflitos, preferindo impor políticas verticais sem diálogo com as bases populares. Isso também pode ser visto pela ausência de comprometimento do Estado com as informações trazidas ao processo, como o caso em que foi alegado que o prédio era tombado, quando, na verdade, era inventariado, situações distintas na esfera da Administração Pública. O argumento do tombamento foi utilizado para justificar a falta de ação do governo em relação à permanência das famílias no local.

É importante ressaltar que, embora o prédio tenha sido reintegrado em 2017, em 2023, ele permanece vazio, sem destinação ou uso por parte do Estado do RS. Essa postura se reflete na ausência inicial de uma política pública de transição para lidar com a demanda por políticas habitacionais existentes, que acaba sendo substituída pela política de higienização da cidade.

A Ocupação Lanceiros Negros além de garantir moradia digna para 70 famílias pelo tempo em que resistiu, tentou propor um projeto de política pública para a criação de uma Casa de Acolhimento, com o objetivo de atenuar a situação gerada pelo próprio Estado na reintegração de posse desta e de outras ocupações urbanas, ou seja, buscando garantir que famílias em situação de vulnerabilidade social possam ter um espaço provisório, que sirva de transição, para viver até terem seu direito à moradia digna garantido. A ausência de uma política pública para sanar essa demanda é uma opção de governo, que escolhe deixar o cidadão em situação de vulnerabilidade social,

investindo em soluções pontuais e individuais ao invés de garantir o direito à moradia digna e soluções coletivas e sociais.

O fato de se autodenominar um Estado Democrático de Direito é uma tarefa fácil, assim como propor mecanismos participativos populares que são meramente consultivos. O verdadeiro problema surge quando a base da população busca efetivamente participar das decisões públicas, assegurando a sua cidadania e voz.

Ao examinar as audiências do CEJUSC, restou evidente que o governo do Estado do RS não considerou as 70 famílias da Ocupação Lanceiros Negros como atores relevantes na proposição de uma política pública. Elas não tiveram a oportunidade de resolver o problema de moradia adequada e muito menos de exercer o seu direito à participação na elaboração de políticas públicas. Nesse caso, o governo do Estado foi o único ator considerado capaz para decidir o destino de um imóvel público, que pertence ao povo e estava abandonado há 10 anos. Ele também decidiu o que era melhor para as famílias que ocuparam o prédio, sem sequer consultá-las.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso da Ocupação Lanceiros Negros evidencia uma desconexão notável entre o discurso e a ação do governo do Estado do RS. Enquanto o discurso abraçava ideais democráticos e de participação cidadã, a prática revelou que os atores sociais, representados pelo MLB, não foram considerados relevantes na formulação de políticas públicas. A narrativa de um governo "para todos" não incluiu esses movimentos sociais como parte essencial do "todos".

A falta de uma política pública efetiva para lidar com o tempo de espera para acessar políticas habitacionais existentes tornou-se a política de "higienização" da cidade, negligenciando a necessidade urgente de fornecer soluções de moradia para cidadãos vulneráveis. A Ocupação Lanceiros Negros, por sua vez, buscou contrapor essa tendência ao propor e implementar uma Casa de Acolhimento, garantindo moradia

temporária para 70 famílias em situação de vulnerabilidade social até que seu direito à moradia digna pudesse ser assegurado.

A ausência de políticas públicas que atendam a essa demanda reflete uma decisão governamental de deixar o cidadão vulnerável à mercê de soluções individuais, em vez de assegurar o direito à moradia digna e promover soluções coletivas e sociais. Este caso nos leva a questionar a verdadeira natureza de um Estado que se autointitula Democrático de Direito, mas onde a participação popular é meramente consultiva e não decisória. As audiências do CEJUSC evidenciaram essa desconexão, onde as 70 famílias da Ocupação Lanceiros Negros não foram consideradas atores relevantes. Estas famílias foram deixadas sem a chance de solucionar seu problema de moradia e sem a possibilidade de exercer seu direito à participação na proposição de políticas públicas. Neste cenário, o governo do Estado agiu como único ator habilitado para decidir o destino de um imóvel público abandonado há uma década, tomando decisões que afetavam as famílias que ocupavam o imóvel sem consultá-las.

Portanto, a Ocupação Lanceiros Negros serviu não apenas como um desafio à inação do governo, mas também como uma alternativa à ausência de políticas públicas efetivas de moradia na cidade de Porto Alegre, RS. Uma ocupação urbana organizada por um movimento social que, além de ocupar um imóvel que não cumpria sua função social, proporcionou uma resposta à falta de habitação digna para as famílias em situação de vulnerabilidade.

Por fim, o estudo sobre a Ocupação Lanceiros Negros ilustra uma lacuna significativa entre a retórica e a prática do governo no que diz respeito à habitação e aos direitos sociais. No entanto, esse é apenas um exemplo no contexto mais amplo de habitação e da política urbana no Brasil. Sugere-se uma agenda de pesquisa futura que explore como a participação cidadã, de acordo com o texto constitucional de 1988, demais legislações infraconstitucionais, Tratados Internacionais de Direitos Humanos e o disposto na Agenda 2030 da ONU, pode ser aprimorada e efetivamente integrada na formulação de políticas públicas. Ademais, seria valioso examinar mais profundamente como movimentos sociais como o MLB podem influenciar as políticas de habitação,

tanto em nível local quanto nacional. Finalmente, é essencial investigar como projetos alternativos de moradia, como a Casa de Acolhimento, podem ser incorporados em políticas públicas para atender melhor às necessidades das famílias em situação de vulnerabilidade. Em suma, há uma necessidade de pesquisas futuras para entender como o engajamento democrático e a ação coletiva podem ser utilizados para abordar a questão crônica de habitação no Brasil e promover soluções mais inclusivas e justas.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. A. Processos de requalificação das áreas centrais das cidades de Belém, Marabá e São Paulo. **GEOSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 20, n. 2, p. 364-375, 2016.

AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.**

Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. Disponível em:

<http://www.saudebucalcoletiva.unb.br/ensino/introducao_a_ciencia_politica/25_Lucia_Avelar_Participacao_Politica.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 5ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação.** 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORÓN, A. **A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 maio 2022.

_____. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. Decreto Nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 jun. 2022.

DE CARVALHO, A. P. C. O memorial dos lanceiros negros: disputas simbólicas, configurações de identidades e relações interétnicas no Sul do Brasil. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 8, n. 2, 2007. DOI: 10.5216/sec.v8i2.1018. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/1018>. Acesso em: 30 jun. 2022.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. Edusp: São Paulo, 2005.

DALLARI, D. A. **O que é participação política?** 1ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ELIAS, J. FGV: Brasil precisa de R\$ 76 bi ao ano para zerar déficit habitacional. **VALOR**. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3733244/fgv-brasil-precisa-de-r-76-bi-ao-ano-para-zerar-deficit-habitacional>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FOGLIATTO, D. Após nova ordem de despejo, Ocupação Lanceiros Negros lança campanha pedindo apoio. **SUL21**. 1 de dez. de 2015. Disponível em:



<<http://www.sul21.com.br/jornal/apos-nova-ordem-de-despejo-ocupacao-lanceiros-negros-lanca-campanha-pedindo-apoio/>>. Acesso em: 5 jun. 2022.

MPF. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1996. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos/view>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

ONU. ONU-HABITAT **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. 2016.

Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>> Acesso em: 8 jun. 2022.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ONU. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. 1979. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, C. B. Colonialidades do Poder e as Oito Mil Famílias Fantasmas de São Bernardo do Campo (SP). **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 23, n. 1, p. 28-41, 30 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Justiça**. Reintegração de posse

número 001/1.15.0192440-1. Autor: Estado do Rio Grande do Sul. Réu: MLB - Movimento e Luta nos Bairros Vilas e Favelas. Relator: DES ROGÉRIO DELATORRE. Porto Alegre, 16 de nov. de 2015. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 30 jun. 2022.



ROLNIK, R. **O que é Cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1995.

SAMPAIO, P. A. S. **Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88** in A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação

histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: Ipea, 2009. v.1. 291 p.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SANTOS, M. A. S. S.; VIANA, M. **Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares.** Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Editora Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1961.

SIGAUD, L. Ocupações de terra, Estado e movimentos sociais no Brasil. **Cuadernos de antropología social**, n. 20, p. 11-23, 2004.

VITULLO, G. E. **Teorias da democratização e democracia na Argentina contemporânea**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. [s.l.] Bookman editora, 2015.

Submissão: março de 2023.

Aceite: junho de 2023.