

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
INSTITUTO DE HUMANIDADES, CIÊNCIAS, EDUCAÇÃO E
CRIATIVIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Cássio Bonotto Lampert

Matrizes Históricas e Jurídicas de Constituição da
Concentração Fundiária e Direito à Moradia: ocupações
urbanas em Passo Fundo

PASSO FUNDO
2022

Cássio Bonotto Lampert

Matrizes Históricas e Jurídicas de Constituição da
Concentração Fundiária e Direito à Moradia: ocupações
urbanas em Passo Fundo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade da Universidade de Passo Fundo como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre em História, sob a orientação da Profa. Dra. Ironita A. P. Machado.

Passo Fundo
2022

CIP – Catalogação na Publicação

L237m Lampert, Cássio Bonotto
Matrizes históricas e jurídicas de constituição da
concentração fundiária e direito à moradia : ocupações
urbanas em Passo Fundo / Cássio Bonotto Lampert. – 2022.
91 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Ironita Adenir Policarpo
Machado.

Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de
Passo Fundo, 2022.

1. Gestão democrática. 2. Direito à moradia.
3. Habitações - Aspectos sociais. 4. Habitações - Passo
Fundo. I. Machado, Ironita Adenir Policarpo, orientadora.
II. Título.

CDU: 304(816.5)

Catalogação: Bibliotecário Luís Diego Dias de S. da Silva – CRB 10/2241

Cássio Bonotto Lampert

MATRIZES HISTÓRICAS E JURÍDICAS DE CONSTITUIÇÃO DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA: OCUPAÇÕES URBANAS EM PASSO FUNDO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de mestre em História sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Ironita A. P. Machado.

Aprovada em 13 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA



Elenise Felzke Shonardie (UNIJUÍ)



Prof. Dr. Marcos Gerhardt
(UPF)



Ironita A. Policarpo Machado
Orientadora (UPF)



RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo abordar aspectos históricos referentes à formação fundiária da região Norte do Rio Grande do Sul. Analisamos as variadas formas de ocupação do território em estudo, como a conquista, a colonização, as políticas estatais de fomento à ocupação e a legislação, como a Lei de Terras. Além disso, destacaram-se as relações de poder entre particulares e Estado e a introdução da capitalização da propriedade rural e a formação da cidade de Passo Fundo, o seu desenvolvimento seguindo os seus planos diretores. O estudo tem por objeto as ocupações urbanas iniciadas no final do século XX e início do século XXI. Foram analisados os direitos como a propriedade em sua relativização, segundo o entendimento de Maria Rosa Congost Colomer; o direito à propriedade foi exposto sob novas percepções jurídicas e relacionados a novos paradigmas como o direito à cidade, o Poder Local configurado na Gestão Democrática como instrumento fiador dos interesses de diversos grupos sociais locais que propiciam o exercício da cidadania. Para maior aproximação da realidade, tendo como base a cidade de Passo Fundo-RS, realizou-se um estudo das ocupações da cidade com o intuito de identificar seus protagonistas, para o qual se utilizaram jornais e entrevistas como fontes. Os jornais foram analisados segundo o método de Patrick Charaudeau para estabelecer as posições da imprensa local frente às ocupações de Passo Fundo. As entrevistas deram voz aos protagonistas das ocupações e aos representantes do Judiciário e dos Direitos Humanos, trazendo à cena os sujeitos atuantes nesse contexto chamado ocupação. Foram entrevistados vinte moradores de quatro ocupações na cidade de Passo Fundo, sendo um representante de comunidade, um representante do Município, um representante dos Direitos Humanos e um juiz que já atuou em causas relativas a ocupações. As entrevistas abordaram as origens, as motivações, as aspirações, as necessidades e o entendimento dos direitos, tudo isso, considerando as individualidades de cada entrevistado.

Palavras-chave: Gestão democrática. Ocupações. Passo Fundo. Poder local. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This dissertation aimed to address historical aspects regarding the land formation in the northern region of Rio Grande do Sul. We analyzed the various forms of occupation of the territory under study, such as conquest, colonization, state policies to encourage occupation and legislation, like the Land Law. In addition, the power relations between individuals and the state were highlighted, as well as the introduction of capitalization of rural property and the formation of the city of Passo Fundo, its development following its master plans. The study focuses on urban occupations that started in late 20th century and early 21st century. Rights were analyzed as property in its relativization according to the understanding of Maria Rosa Congost Colomer, it was exposed new legal perceptions about property and new paradigms such as the right to the city, Local Power configured in Democratic Management as an instrument guarantor of the interests of several local social groups that favor the exercise of citizenship. For a closer approximation of reality, based on the city of Passo Fundo-RS, a study of the occupations of the city was carried out in order to identify its protagonists, for which newspapers and interviews were used as sources. The newspapers were analyzed according to Patrick Charaudeau's method to establish the positions of the local press in relation to the occupations of Passo Fundo. The interviews gave voice to the protagonists of the occupations and to the representatives of the Judiciary and of Human Rights, bringing to the scene the active subjects in this context called occupation. Twenty residents of four occupations in the city of Passo Fundo were interviewed, being a representative of the community, a representative of the Municipality, a representative of Human Rights and a judge who has already acted in cases related to occupations. The interviews addressed the origins, motivations, aspirations, needs and understanding of rights, all taking into account the individualities of each interviewee.

Key words: Democratic Management. Local power occupations. Passo Fundo. Rio Grande do Sul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ocupações estudadas.....	55
Figura 2 - O êxodo rural noticiado na imprensa - Fique na sua terra	57
Figura 3 - Projetos da COHAB em Passo Fundo.....	60
Figura 4 – Ocupações Bela Vista e Vista Alegre.....	64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
I FORMAÇÃO FUNDIÁRIA DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL E OS PROCESSOS DE OCUPAÇÃO.....	19
1.1 Aspectos Históricos: Colonização, leis de terras, imigração e industrialização do campo.....	19
1.2 A formação do município e da cidade de Passo Fundo.....	33
II A PROPRIEDADE E A CIDADE.....	43
2.1 A questão da propriedade e a formação da cidade.....	43
2.2 Gestão Democrática – uma solução?.....	47
III AS OCUPAÇÕES URBANAS NA CIDADE DE PASSO FUNDO NO SÉCULO XX...56	
3.1 O discurso da mídia na administração de Fernando da Silva Carrion nos anos de 1983 a 1986.....	58
3.2 Aspectos históricos das ocupações na cidade de Passo Fundo.....	64
3.3 Contexto histórico-social dos participantes das ocupações.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA.....	86
APÊNDICE A - QUESTÕES DE ENTREVISTAS.....	89

INTRODUÇÃO

Este estudo pretende evidenciar os agentes históricos que contribuíram na formação fundiária da região Norte do Rio Grande do Sul, questionar elementos jurídicos como a propriedade frente ao direito à cidade, a função social da propriedade e o direito à moradia, analisar a posição dos jornais frente ao fenômeno das ocupações e dar face aos protagonistas das ocupações na cidade de Passo Fundo. Nesse sentido, mais especificamente, os objetivos são: apontar, baseado em elementos históricos e jurídicos, a necessidade da efetivação do direito à moradia, o qual já se encontra no nosso ordenamento jurídico; afastar a ideia absoluta do direito à propriedade; e trazer à luz a legitimidade dos movimentos por habitação que ocorreram no norte do Rio Grande do Sul, em especial, nas ocupações ocorridas na cidade de Passo Fundo no século XX.

Durante a pandemia da covid-19, aumentou o índice de pobreza e desemprego da população. Isso reflete diretamente em assuntos de interesse público que atingem não só a população de baixa renda como também toda a sociedade, causando o aumento da criminalidade, a redução do consumo e o fechamento de empresas. Isso, conseqüentemente, acaba por evidenciar uma necessidade do estado de estabelecer programas para atender às necessidades básicas da população, entre as quais está a moradia. A sociedade reage com ocupações, nas quais as pessoas vivem em condições inumanas, sem acesso à água potável e à eletricidade. Em algumas situações, vivem em locais com grande risco à sua vida, tamanha é a necessidade de uma moradia.

Justificamos este estudo na Constituição de 1988, que trouxe inúmeros direitos de ordem programática, servindo como norte no desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária. Com 33 anos de existência, encontramos poucas iniciativas práticas efetivas para a questão habitacional, pouca conscientização da mídia e da sociedade sobre a legitimidade dos movimentos sociais na reivindicação desses direitos.

Em relação aos cidadãos, o Estado tem deveres materializados em direitos fundamentais que lhes garantem o direito a uma vida digna. Dentre esses direitos, está o direito à moradia, algo que vem sendo negligenciado a muitos cidadãos, mesmo que disposto na lei há tantos anos. O Brasil possui uma expressiva parcela

da população vivendo na miséria e na pobreza, uma vez que programas habitacionais desenvolvidos por governos passados foram ineficazes, cheio de vícios administrativos e de execução. Até mesmo para as pessoas que possuem renda, “viver de aluguel” é a realidade da maior parte da população brasileira. Expondo esses fatos, é possível deduzir que a possibilidade de uma vida com a criação de um patrimônio se inviabiliza quando é preciso pagar uma parcela significativa para sua remuneração para o simples objetivo de ter onde viver, o que torna a existência dessa pessoa e de seus descendentes uma certeza da perpetuação dessa condição de falta de moradia própria.

Possuir uma propriedade é emancipador, uma das maiores expressões de autonomia, pois nela se inserem deveres e direitos que permitem o exercício da cidadania e o fortalecimento de laços de comunidade. É nesse sentido que podemos discutir o fenômeno da ocupação em Passo Fundo. Atualmente, a cidade possui mais de 70 ocupações, reforçando a necessidade de implementação de planos para o crescimento populacional e o desenvolvimento saudável da cidade. Essa problemática chamou nossa atenção por entendê-la como questão de interesse público, pois as consequências dessas complexidades ecoam pela sociedade em variados níveis. A vida como profissional do direito nos permitiu um encontro com uma causa relativa à ocupação: em uma audiência de conciliação entre município e ocupantes. Essa vivência nos causou uma enorme curiosidade com relação ao tema, principalmente por estar em contato com as partes nessa questão.

Já que o direito à moradia é uma garantia constitucional, diante da inércia do Estado na promoção desses direitos, se torna justa e legítima a atuação de movimentos de ocupação, como meio de efetivar esses direitos, permitindo uma vida digna em sociedade. Nesse sentido, este estudo se direciona à sociedade e aos representantes do Estado como auxílio na fundamentação de políticas públicas de habitação em suas unidades administrativas.

Iniciamos a dissertação utilizando a História Rural, que tem como objeto as relações sociais, econômicas e políticas das sociedades no campo. Escolhemos essa abordagem, pois esses elementos são de grande importância para a investigação dos fenômenos históricos na região Norte do Rio Grande do Sul, em especial nos séculos XIX e XX. Temos por relações sociais: os contatos entre os povos originários e os colonizadores, as relações econômicas, a introdução da razão

capitalista com a chegada dos europeus. Temos, também, as relações políticas, com as políticas de Estado que fomentaram a ocupação da região para a sua exploração.

Segundo Machado (2019), a história agrária coexiste e se desenvolve junto à história regional e local e visa estudar as atividades dos grupos sociais historicamente estabelecidos, assentados numa base territorial e com identidades culturais, de organização comunitária, de práticas econômicas e identificando exteriormente numa perspectiva da totalidade histórica.

O fenômeno da ocupação do espaço é multidisciplinar e, portanto, nos utilizamos das Ciências Sociais do Direito para compreendermos como operaram as leis e os costumes que vieram a formar os institutos como a propriedade privada e seus desdobramentos com relação à função social. Além disso, trouxemos posições da doutrina jurídica do Neoconstitucionalismo, que ampliam novas visões sobre direitos fundamentais, como o direito à moradia e o direito à cidade, frente aos novos paradigmas sociais. Esses direitos fundamentam a legitimidade de movimentos sociais que promovem resistência à omissão estatal.

Este estudo aborda eventos ocorridos na região Norte do Rio Grande do Sul, tendo como conceito de região: uma porção de território determinada por certas características comuns ou circunstâncias especiais, nomeadamente o clima, a topografia ou a forma de governo. No caso em questão, consideramos as similaridades culturais e o espaço físico que compreende a porção norte do estado do Rio Grande do Sul. Nossa produção aborda elementos fundamentados em doutrina e na hermenêutica referente a temas, como fundiário, propriedade, cidade, município, territorialidade, movimentos sociais, ocupação, colonização e função social.

Realizamos pesquisa no acervo do Instituto Histórico de Passo Fundo (IHP) de Passo Fundo, a fim de criar um conjunto de fontes da imprensa local no período de 1984 a 2000, no qual as principais datas em análise foram os movimentos iniciais das ocupações em estudo. Fundamentamos o uso de notícias da imprensa como fonte secundária, aplicando a metodologia do Discurso das Mídias de Charaudeau (2006). A importância desta pesquisa reflete-se na imagem que a opinião pública tem desses movimentos sociais e o quanto se pode verificar a influência da imprensa.

Para o entendimento do fenômeno das ocupações na cidade de Passo Fundo, utilizamos entrevistas como fonte da História Oral. O uso dessa fonte tem

como objetivo identificar os agentes envolvidos na ocupação e, para tanto, consultamos o secretário de habitação, 1 juiz que atuou em causas relativas a ocupações, 1 representante dos Direitos Humanos, 4 líderes de ocupação e 20 moradores de quatro ocupações da cidade – Valinhos II, Zachia IV, Bela Vista e Vista Alegre. Com os dados coletados, realizaremos análises, criando representações baseadas nas impressões do pesquisador para delimitar similaridades e diferenças entre as ocupações e os posicionamentos dos entes envolvidos.

Para entendermos o tema do estudo, devemos analisar a questão ocupacional em seu contexto histórico e na transformação do espaço, no caso, a ocupação do território norte do RS e região de Passo Fundo. Em “Por uma Geografia Nova”, Santos (1978, p. 122) considera o espaço como “um conjunto de relações, realizadas através de funções e de forma que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente”. É este o conceito que usamos. Além disso, Santos (1978) relaciona ao espaço formas representativas de relações sociais e a um campo de forças cuja aceleração é desigual. Nesse sentido, consideramos o espaço como o conjunto – arcabouço – de elementos variados, concretos e abstratos no qual a história se reproduz.

Para melhor compreensão, definimos o conceito de território de Saquet (2007), que aborda o tema de maneira crítica, destacando as forças sociais como efetivadoras do território, no seu processo social, no espaço geográfico e no cotidiano do indivíduo. Além disso, o autor ressalta a presença de elementos culturais repleta de desigualdades, diferenças e interesses econômicos, políticos e culturais.

Logo, o território é o local dos conflitos e, em especial, para o estudo dos processos históricos da questão fundiária. Machado (2019) concebe a questão da terra como categoria relativa à terra, ao domínio e à propriedade, a qual agrega elementos históricos em processo, as relações sociais, o trabalho como elemento principal para produção, causando uma territorialização identitária do território e dos grupos socioculturais.

Para este estudo, entendemos a ocupação como a apropriação de um espaço para a vivência e/ou exploração, mas também como gênese de assentamentos. Esse conceito aborda a colonização, a ocupação por movimentos populares e toda forma de ocupação, fundamentada em título ou pela utilização de fato do

espaço. Abordamos a formação da estrutura fundiária e, para isso, devemos entender o conceito de territorialização, um processo histórico da criação do território. Para fins de conceituação, utilizamos as palavras de Edison de Souza e Motta (2010), quando citam indiretamente as contribuições de Haesbaert, Santos e Ianni e, portanto, a territorialização é compreendida como parte da criação, da produção do espaço, que se vincula com diversas redes e relações de exclusão como desterritorialização/globalizadoras e reterritorialização. Esse conceito ajuda a entendermos a criação do território como processo histórico apresentado na ocupação do território que compreende o Norte do Rio Grande do Sul.

Esse processo é denominado desterritorialização, que pode ser baseado em inúmeros fatores. Os mais voltados para este estudo são as políticas, econômicas e culturais, em que ocorre “um desenraizamento das pessoas em relação aos seus espaços imediatos de vida” (HAESBAERT, 2002, p. 132-3). Abordamos esse conceito, uma vez que a desterritorialização ocorreu inúmeras vezes no processo histórico fundiário no Norte do Rio Grande do Sul, desde a desterritorialização de terras indígenas, de caboclos, de colonos europeus, em razão de processos econômicos, culturais e políticos.

Outro elemento que deve ser analisado é o processo de reterritorialização. Para termos um alcance mais preciso do significado da palavra, analisamos sua etimologia, que é de origem latina.

Etimologicamente, a palavra território, *territorium*, em latim, é derivada diretamente do vocábulo latino *terra* e era utilizada pelo sistema jurídico romano dentro do chamado *jus terrendi*, para designar "pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa". Outro sentido do termo refere-se à grande proximidade etimológica existente entre *terra-territorium* e *terreo-terror* (aterrorizar aquele que aterroriza) (HAESBAERT, 2009, p. 43).

A ocupação do território é um fenômeno complexo e amplo, que parte de uma vontade particular e/ou uma vontade estatal. Por isso, abordamos a ocupação por meio da conquista pelos estados, pelas políticas de imigração e pela ocupação orgânica, o crescimento espontâneo da cidade por seus moradores sem influência do poder público. Essas formas de produção e reprodução do território mostram a importância da estrutura administrativa. Nesse sentido, Machado (2020) estabeleceu que a operacionalização de preceitos legais pela Administração normatizava o

fenômeno da ocupação e da produção do território e que essa relação é mutável segundo sua posição socioeconômica, devendo sempre ser interpretada a sua relação com os demais elementos e com o todo.

Para entendermos a legitimidade do estado Português, apresentamos o *Uti Possidetis*, uma norma de direito internacional, a qual determinava a propriedade legítima do local pela posse efetiva do local: “1. locação latina. a) Interdito para proteção de posse de terras e construções; [...] d) fórmula diplomática que estabelece o direito de um país a um território, tendo por base sua ocupação pacífica” (DINIZ, 1998, p. 686). Por intermédio desse costume internacional, o estado português ocupou a região em estudo.

Para a melhor compreensão do tema, utilizamos o conceito de Motta (2010), a qual define a palavra no seu sentido etimológico, remetendo ao significado da palavra no latim. Além disso, define o significado da palavra no sentido político e histórico relacionando-a ao capitalismo e à burguesia no século XVIII. Neste estudo, nos interessa o conceito de propriedade particular sobre o espaço, no sentido de “meu”, de posse de um local, segundo o qual há critérios para a sua legitimação na sociedade ocidental.

Trouxemos também o conceito jurídico de propriedade, visto que a administração pública é vinculada pela lei, e todos seus atos devem ser fundamentados. Segundo Almeida e Diniz (1998), a propriedade está relacionada ao pertencimento de algo por alguém, imóveis em cidades ou no campo, quanto à sua substância, a relação de poder e as relações de direito. Abordamos o instituto da propriedade em sua relativização, uma vez que as relações sociais estão em constante alteração e encaramos como necessário o repensar de institutos absolutos, especialmente, quando conflitam com outros direitos.

Outra forma de ocupação que abordamos é a ocupação pela colonização, que Motta (2010) define como migração, movimentação de trabalhadores para determinado local, geralmente acompanhados de família para dedicarem-se ao pastoril. Ela ressalta a participação do Estado por meio de fomento, legislação e distribuição de terras, visando à ocupação territorial e à sua exploração.

Tivemos como referencial teórico o instituto da propriedade da terra sob a ótica histórica de Congost (2007, p. 55), “considerando a propriedade como uma construção histórica e complexa em consonância com diversos aspectos presentes na realidade estudada”, evitando a ideia de propriedade como algo fechado em si,

acabado e completo. Entendemos o instituto da propriedade como algo mutável e como uma expressão da sociedade em estudo.

Podemos considerar como marco inicial o momento da ocupação militar do espaço que conhecemos hoje como o Norte do Rio Grande do Sul, por volta de XVII até o início do Império. Essa forma de ocupação tinha como objetivo o controle do território pelos portugueses, os quais se utilizaram de “Senhores da Guerra” para garantir a soberania portuguesa sobre o vasto território do sul do Brasil. Esses “senhores da guerra” foram presenteados com a posse de vasta área de terra. Eles representam a primeira forma de poder local em uma espécie análoga à Cidade Feudal de Henri Lefebvre, em que o militar garantia a segurança de seus vassallos, seus próximos. Segundo Santin e Flores (2012), eles são o exemplo do poder local denominado Mandonismo; esses milicianos tinham o poder de fato e apenas faziam valer os interesses individuais em desfavor dos interesses da comunidade. Os reflexos desse poder permanecem até os dias de hoje, com famílias usurpando o aparato estatal para a manutenção do *status quo*.

Saint-Hilaire, em sua obra, corrobora essa visão de ocupação quando define a província como um lugar marcado pela violência de campanhas militares, em que a lei é subjacente ao poder militar. Ele declara essa forma de domínio militar como melhor para a administração da região e exalta os detentores de cargos militares em detrimento das autoridades civis: “Desdenham as formalidades da justiça e é perante o General que se resolvem todas as contendas” (1939, p. 69). Com a consolidação da região, os militares se tornaram “Senhores do Campo” e “Senhores de Negócio”, juntando para si uma extensa área rural e uma rede hereditária de influência econômica e política, uma vez que o poder do mandante se tornou, com o tempo, o coronel da cidade no sentido de coronelismo.

No período imperial, ocorreu o plano de ocupação fundiária estimulado pelo Estado com a colonização da região por imigrantes. Essa ocupação é fundamentada na Lei de Terras, que viabiliza a aquisição com invasão de territórios nativos e, conseqüentemente, cria o conflito fundiário entre colonizadores e a tribo Kaingang da região, o qual ainda persiste. Para o estudo desse período, utilizamos a obra *Conflitos agrários no norte do Rio Grande do Sul: Indígenas e agricultores, dimensões históricas* de Tedesco e Vanin (2017). Portanto, ao longo século XIX até os dias atuais, se promoveu a ocupação espacial pela privatização, desencadeando processos socioeconômicos de produção, de trabalho e de salários que

marginalizaram um contingente expressivo de comunidades e trabalhadores, os quais foram ocupando espaços urbanos periféricos regrados pelos Códigos de Posturas Municipais e pelos Planos Diretores, ao longo dos séculos XX e XXI.

Apresentado o contexto de espaço fundiário do norte-sul rio-grandense, nos debruçamos sobre a constituição histórica da cidade de Passo Fundo. Na ideia de cidade, como sede do município, ente federativo com território, autonomia administrativa e câmara legislativa. No caso do estudo, temos o enfoque na formação da cidade (DINIZ, 1998, p. 575). A constituição do espaço urbano de Passo Fundo não foi diferente das demais ocupações da região. Encontramos no Capitão de milícias Manoel José das Neves a figura do senhor do local.

No estudo de Baccin (2020), evidencia-se a participação da Igreja Católica na constituição do espaço. O autor estabelece uma função maior que o simples lugar de realização de rituais e festas religiosas, uma vez que o local das igrejas era requisito do primeiro estágio da formação de núcleos populacionais. Recebendo a denominação de Vila, o povoamento tornava-se um ente da administração pública, passava a ter uma Câmara Municipal autônoma, com vereadores, tornando-se um espaço civil (BACCIN, 2020). Esses foram os agentes que iniciaram o processo de ocupação da região Norte do Rio Grande do Sul e a constituição da cidade de Passo Fundo.

O fenômeno das ocupações precisa ser analisado com base no direito, visto que é nele que se legitimam as pretensões na busca por moradia. Buscamos auxílio em Bobbio (1992), o qual considera os direitos do homem como uma classe variável, que se modificou e continua a se modificar, atrelada a mudanças das condições históricas, dos interesses, das classes no poder e das transformações das técnicas. Devido às novas condições e contradições que encontramos nas cidades do século XXI, surgem novas correntes de pensamento que compreendem o habitar e a propriedade como um direito vinculado à dignidade humana e à vida em sociedade.

Encontramos os fundamentos do direito à cidade em Lefebvre (2001), o qual define o direito à cidade como uma forma superior de direito, na qual se encontra o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. Essa forma de pensar ultrapassa a ideia de cidade capitalista que define o espaço urbano como local de produção, de acumulação de capital. Lefebvre (2001) relembra, em seus livros, sua vivência em que o ócio e a rotina da vida ultrapassam o reduativismo da cidade capitalista. Harvey (2014) compartilha desse entendimento, evidenciando

esse direito como algo maior que o direito de acesso aos recursos da cidade, mas, sim, como um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os desejos. Considera esse direito mais coletivo que individual, a partir de um momento que para reinventar é necessário o papel coletivo no processo de urbanização. Podemos encontrar no plano diretor da cidade elementos de gestão democrática que acreditamos ser uma ferramenta essencial para esse processo de reinvenção. Além disso, o autor reitera o direito à cidade no sentido de reivindicar um lugar no poder regente dos processos de urbanização, no controle sobre o modo como as cidades são feitas e refeitas. Afirma, ainda, que as cidades surgiram da concentração geográfica e social do excedente de produção e que o controle sobre esse lucro acumulado permanece nas mãos de poucos.

Lefebvre (2001), na sua teoria, tenta se desvencilhar da ideia de luta de classes e foca a sua atenção na urbanização, desenvolvendo, assim, a ideia de Cidade Nova, que seria uma revolução da cidade capitalista, guiada pela lógica capitalista de produção, conceituada pelo autor como um laboratório de experimentações e luta em oposição a contradições. A dialética está nos conflitos e interesses no espaço urbano no qual a síntese é a revolução. Entendemos a dialética como a relação de conflito de interesses entre marginalizados e privilegiados, resultando na revolução no sentido de mudança nos modos de pensar capitalista da ocupação do espaço.

Podemos encontrar os conflitos na gestão espacial urbana, a qual relega as populações vulneráveis à marginalização, a exclusão dessas para as periferias da cidade. Essa separação entre a população e os vulneráveis desencadeia inúmeras violações à dignidade humana. Os conflitos e os interesses da sociedade revelam-se na segregação e, segundo Martino e Freitas (2018), é o que ocorre nas violações à dignidade humana – ausência de direitos básicos como saneamento, água potável, arquitetura sustentável e coleta de lixo, entre outros aspectos – e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-os vetores estigmatizadores de uma segregação socioespacial.

No Brasil, encontramos uma realidade cruel nas quais milhares de pessoas vivem em condição vulnerável, incapazes de usufruírem a vida plena em sociedade. Mesmo com a constituição de 1988 garantindo o direito à moradia, encontramos omissões e prevaricações quanto à implementação de políticas habitacionais eficientes. Neste estudo, partimos da premissa que considera legítima a ocupação

rural e urbana, não só pela busca do direito à cidade, mas também pelos diplomas legais que titulam essa busca.

O direito à moradia enquadra-se em um direito de segunda dimensão, que são direitos coletivos e sociais, consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Nela encontramos o direito à habitação: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego [...]”. Esses direitos surgiram das constantes lutas sociais dos séculos IX e XX pela garantia de melhores condições de vida de operários, idosos, mulheres e crianças.

A Constituição de 1988 veio para salvaguardar direitos coletivos, como o direito à cidade e à habitação; no entanto, mesmo com essa autorização constitucional para a promoção de planos e leis referentes a esses direitos, ainda encontramos uma parcela significativa de pessoas em condições de vulnerabilidade. O fenômeno da ocupação, neste estudo, será considerado como uma situação de informalidade, como expõe Oliveira (2017, p. 18): “A informalidade na produção do espaço urbano para fins de moradia é o termo usado na tese para designar ocupação ilegal e irregular, invasão, favela, aglomerados subnormais, loteamentos irregulares”.

Estar na informalidade, segundo Maricato (2003, p. 80), “[...] não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de opções”. O debate sobre a questão urbana referente à habitação é de extrema importância, uma vez que tem repercussões em inúmeras vidas e classes sociais. O direito está garantido em lei, resta a criação de políticas para que os males da miséria possam ser um dia apenas lembranças do passado. Essa reflexão será um diálogo entre a ocupação do território e o acesso à terra urbana, delineando o instituto da propriedade e a sua evolução na região. Para isso, utilizaremos a metodologia de Rosa Congost (2007), a qual considera o direito à propriedade em sua relativização, não se prendendo a um conceito engessado, absoluto e perfeito. Para a autora, o direito à propriedade deve ser compatível com a sociedade em estudo, analisando que são os que têm condições de exercício desse direito e quem são os excluídos nesta sociedade.

As fontes utilizadas neste trabalho foram as pesquisas de informações produzidas pela imprensa de Passo Fundo e a metodologia escolhida foi o Discurso

das Mídias de Charaudeau (2006) e Alberti (2018), identificando as intencionalidades dos veículos de imprensa da época quando referente a ocupações e políticas habitacionais do período de 1983 a 1986.

Também foram realizadas entrevistas com moradores das ocupações se utilizando como referência para a pesquisa autor da História Oral como Alberti (2018) na utilização da memória e na construção de um documento-monumento.

O Primeiro capítulo da dissertação tem por objetivo abordar aspectos históricos referente à formação fundiária da região Norte do Rio Grande do Sul, analisando as variadas formas de ocupação do território em estudo, como a conquista, a colonização e as políticas estatais de fomento à ocupação e a legislação que a disciplina. Além disso, destaca as relações de poder entre particulares e Estado, a confusão entre coisa pública e particular e as relações de mandonismo.

O segundo capítulo tem por objeto os direitos como a propriedade, novas percepções jurídicas como o direito à cidade e paradigmas como o Poder Local, a Gestão Democrática como instrumento fiador dos interesses de diversos grupos sociais que permitem a fiscalização e a participação da sociedade civil e movimentos sociais nas políticas públicas da esfera municipal.

O terceiro capítulo leva-nos ao local das ocupações, tendo como base a cidade de Passo Fundo-RS. Apresenta um levantamento histórico das ocupações da cidade com o enfoque empírico, a identificação das ocupações, o uso de entrevista para traçar quais controvérsias impedem a regularização da ocupação. O estudo fundamenta-se tendo como fontes primárias a imprensa local e as entrevistas (Questões das entrevistas - Apêndice A), as entrevistas foram feitas com questões semiestruturadas, deram voz aos protagonistas das ocupações e aos representantes da administração pública. Foram entrevistados 20 moradores de 4 ocupações na cidade de Passo Fundo: 1 representante da comunidade, 1 representante do município, 1 representante dos Direitos Humanos e 1 juiz que já atuou em causas relativas a ocupações. As entrevistas abordaram as origens, as motivações, as aspirações, as necessidades e o entendimento dos direitos, tudo isso levando em conta as individualidades de cada entrevistado. O terceiro capítulo, portanto, traz à cena os sujeitos atuantes nessa experiência histórica, nominada ocupações urbanas.

I FORMAÇÃO FUNDIÁRIA DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL E OS PROCESSOS DE OCUPAÇÃO

Para entendermos a formação fundiária da região Norte do Rio Grande do Sul, é necessário entendermos conceitos referentes à ocupação dessa região como espaço, território, assentamento. O espaço em questão é a região Norte do Rio Grande do Sul, o Planalto Médio, na qual se situa a cidade de Passo Fundo, ponto central de nosso estudo com relação à sua constituição fundiária.

Este capítulo é dividido em duas partes: na primeira, que constitui a seção a seguir, são apreciados os elementos conceituais referentes às ações do estado colonial português, os protagonistas na ocupação do espaço, as relações de poder e a consequente capitalização da propriedade promovida pelo estado; na segunda, trataremos especificamente da formação do município e da cidade de Passo Fundo.

1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS: COLONIZAÇÃO, LEIS DE TERRAS, IMIGRAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO DO CAMPO.

As reflexões aqui feitas são conceituais e historiográficas, em especial sobre a história da região Norte do estado do Rio Grande do Sul, tratando da formação fundiária desse espaço. Abordamos períodos como a colonização, o período imperial e a república até a primeira metade do século XX, para a melhor compreensão do processo histórico da territorialização do espaço e para apresentar a gênese e as forças atuantes que desencadearam a questão habitacional das ocupações.

Apresentamos o espaço inicialmente segundo Claude Haffestin (1993):

O espaço é portanto anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço é, de certa forma, "dado" como, se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação. Preexiste a qualquer ação. "Local" de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a* partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar (p.144).

Esse conceito auxilia para o entendimento do estudo, especialmente, na questão da ocupação do espaço. No que se refere ao espaço como representação social, utilizamos o conceito de Santos (1978):

Deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual (p.122).

Logo, o espaço em estudo ultrapassa o sentido físico, abrangendo o social, cultural e temporal, visto que o entendimento das relações sociais entre agentes históricos é o centro da questão territorial e na formação do espaço.

Fundamentamos esse entendimento com Machado, que estabelece uma conceituação voltada a concepções teórico-metodológicas.

Portanto, amparados nestas concepções teórico-metodológicas, concebemos a questão de terra (posse, domínio e propriedade da terra) como categorias que agregam elementos históricos em processo (o homem e suas relações sociais e o trabalho tendo a terra como elemento principal para produção, resultando numa territorialização identitária do território e dos grupos socioculturais), desde o último quartel do século XIX e o primeiro do século XX (MACHADO, 2019, p. 45)

Nesse sentido, abordaremos esses processos no espaço que compreende o norte do Rio Grande do Sul, em suas representações históricas nas identidades dos grupos nativos, dos imigrantes e grupos identificados pela relação de poder. Quando falamos de propriedade, nos referimos à propriedade material, em especial no terreno imóvel, espaço parte do território pertencente a um estado. Porém, agrega ao trabalho o conceito de Motta (2010), que encontra no latim *proprius* (meu, particular em si), uma característica pessoal. A autora aponta o ressurgimento da propriedade particular pela burguesia e pelo capitalismo a partir do século XVIII “baseada na exploração de propriedade material, braçal e intelectual” (MOTTA, 2010, p. 376). É nesse viés que encontramos, portanto, as questões referentes à propriedade. Essa conceituação, em especial quando se refere ao modo de produção capitalista, colabora no entendimento das relações de capitalização da terra que abordaremos mais profundamente ao longo do estudo.

Também agrega ao estudo o conceito jurídico de Almeida (*apud* Diniz, 1998, p. 822), que define propriedade como:

a) O que pertence a uma pessoa; b) imóvel rural ou urbano; bem de raiz; c) relação jurídica de apropriação de um bem corpóreo ou incorpóreo.; d) poder que se exerce sobre coisas; e) Direito que tem uma pessoa de tirar diretamente da coisa toda a sua utilidade jurídica (Tito Fulgêncio)... g) direito

real que vincula à nossa personalidade uma coisa corpórea sob todas as suas relações.

Faz-se necessário abordar os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, elementos que atuam na formação fundiária no momento em que esses são eventos que alteram o território por meio do tempo. A territorialização traz elementos da criação do território e aborda o caráter multifatorial das causas desse fenômeno, segundo Saquet (2007, p. 127-128):

As forças sociais efetivam o território, o processo social, no (e com o) espaço geográfico, centrado na territorialidade cotidiana dos indivíduos e emanado dela, em diferentes centralidades, temporalidades e territorialidades, que condicionam nossa vida cotidiana. Formam-se territórios heterogêneos e sobrepostos fundados em desigualdades e diferenças. Cristalizam-se territorialidades e interesses predominantemente econômicos e/ou políticos e/ou culturais que dão certa forma e determinados conteúdos ao território e aos territórios.

Encontramos nas palavras do autor a relação de interesses políticos, econômicos e culturais que se conflitam e caracterizam o conteúdo dos territórios. Colaboram com esse entendimento Haesbaert, Santos e Ianni:

A territorialização (dimensão política e cultura) deve ser compreendida como parte constituinte da produção do espaço, vinculando-se com as diversas redes implantadas a partir da modernidade e suas relações com os aglomerados de exclusão: desterritorialização/globalizadoras (dinâmica do capital, meio técnico-científico) e reterritorialização (redes) (*apud* SOUZA; MOTTA, 2010, p. 471-472).

Colabora, também, para o conceito Machado (2020):

Esta estrutura administrativa colocava em operacionalização o que os preceitos constitucionais, regulamentos, decretos, leis normatizavam a respeito da ocupação (mercantilização e privatização da terra) e produção do espaço (territorialização – a interação entre os elementos: homens, relações sociais, econômicas, ecológica)–454. O que nos interessa é o fato de que em cada momento histórico, os elementos mudam seu papel na sua posição socioeconômica; e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser interpretado em sua relação com os demais elementos e com o todo (p.133).

A autora traz esses elementos ao processo histórico, ao abordar a territorialização nas ações administrativas do Estado quando legisla e altera o seu território, produzindo espaços, essencial para o entendimento do contexto histórico da região em estudo.

Esse exercício da administração pública é analisado, uma vez que o Estado foi um dos principais agentes de criação de territórios, por meio da Lei de Terras, fomento à imigração e emissão de títulos, em especial quando toma para si a razão capitalista e a mercantilização de propriedades rurais. Outro elemento importante, que também faz parte desse processo histórico, é a desterritorialização. Nesse sentido, Haesbaert (2002, p. 132-133) refere:

Temos, então, dependendo da ênfase a um ou outro de seus aspectos, uma desterritorialização baseada numa leitura econômica (deslocalização), cartográfica (superação das distâncias), "técnico-informacional" (desmaterialização das conexões), política (superação das fronteiras políticas) e cultural (desenraizamento simbólico-cultural). Na verdade, parece claro, são processos concomitantes: a economia se multilocaliza, tentando superar o entrave distância, na medida em que se difundem conexões instantâneas que relativizam o controle físico das fronteiras políticas, promovendo, assim, um certo desenraizamento das pessoas em relação aos seus espaços imediatos de vida. Mas o que se vê, na realidade, são relações muito complexas. [...] A desterritorialização que ocorre numa escala geográfica geralmente implica uma reterritorialização em outra [...].

Podemos encontrar na história do norte do Rio Grande do Sul casos de desterritorialização: no primeiro momento, com a conquista dos territórios indígenas pelo estado português; com o êxodo rural, no momento em que o território de cultivo se torna um território de latifúndio. O último elemento a ser analisado em relação ao território é o processo de reterritorialização.

Etimologicamente, a palavra território, *territorium*, em latim, é derivada diretamente do vocábulo latino *terra* e era utilizada pelo sistema jurídico romano dentro do chamado *jus terrendi*, para designar "pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa". Outro sentido do termo refere-se à grande proximidade etimológica existente entre *terra-territorium* e *terreo-terror* (aterrorizar aquele que aterroriza) (HAESBAERT, 2009, p.43).

Haesbaert nos propicia uma abordagem etimológica mostrando o quão enraizado no direito romano nossa concepção de terra, direito e propriedade é inspirada. A reterritorialização é a essência por trás das ocupações que vieram a ocorrer durante o século XX, por movimentos na busca por justiça no campo e na cidade. Haesbaert (1999, p. 185), nesse viés, entende que:

Diante da massa de despossuídos do planeta, em índices de desigualdade social e de exclusão cada vez mais violentos, o "apegar-se à terra", a reterritorialização é um processo que vem ganhando força. Ele se torna imprescindível não somente como fonte de recursos para a sobrevivência

física cotidiana mas também para a recriação de seus mitos, de suas divindades ou mesmo para manter viva a memória de seus mortos.

Com a delimitação de conceitos constituintes da formação fundiária, iniciamos uma análise histórica abordando três períodos: o período colonial, o período imperial e a primeira parte do século XX.

O território do atual Rio Grande do Sul experienciou uma colonização muito peculiar se comparada a outras regiões do Brasil, marcado por confrontos entre índios, espanhóis e portugueses. A relação entre os estados-nações era fundamentada por tratados e princípios internacionais, os quais eram “respeitados” pelos seus participantes. Esse jogo de disputas territoriais afetou diretamente a população Kaingang e Charrua local com a perda de sua terra ancestral.

A lógica dos países europeus era voltada a princípios como o Direito de Conquista e pelo *Uti Possidetis*; portanto, a conquista militar era uma forma legítima de aquisição territorial. O *Uti Possidetis* (como possui) é um princípio de Direito Internacional muito usado pelos portugueses na incorporação de territórios e o princípio central do Tratado de Madri. Esse princípio era respeitado pelos estados envolvidos, Portugal e Espanha, por possuírem raízes legais no Direito Romano, em especial, no que se refere à propriedade. Segundo o direito à propriedade romana o uso da propriedade deve atender aos seguintes requisitos: ter o *animus*, o desejo de possuir, a posse e o título. Logo, a lógica europeia era a de legitimidade pelo território por meio do seu uso e da sua ocupação.

Esse princípio, como diz o autor, é uma criação humana para legitimar a ocupação territorial e os interesses do estado invasor. A ideia de espaço vazio demonstra a desconsideração dos portugueses pelas sociedades indígenas, as quais avaliavam como incivilizadas e uma barreira na colonização. Com base no uso desse princípio, foi promovida a ocupação da região, envolvendo não somente o estado, mas o povoamento por particulares. É o que afirmam Arno e Maria Wehling (1994):

A sanção diplomática bem-sucedida que Portugal conseguiu para sua expansão territorial na América deveu-se à conjugação de fatores como o povoamento espontâneo, a ação bandeirante, a pecuária, as missões religiosas, as fortificações e o frequente apoio da diplomacia inglesa. Formação do Brasil colonial (*apud* GOLIN, 2004, p. 51).

O apoio inglês garantiu legitimidade internacional, visto que a Inglaterra se posicionava como potência na época. A potência marítima servia como fiel da balança em inúmeros tratados internacionais e enquanto lhe convinha. Nessa lógica europeia de ocupação, foram prejudicadas tribos nômades, uma vez que a permanência em determinado local por longo período de tempo tornou-se a principal forma de legitimidade sobre o espaço. Além, é claro, da conquista militar utilizada por espanhóis e portugueses com relação a tribos sedentárias.

A região era ocupada por índios Caingangues e outras comunidades nativas, que, por intermédio das investidas das tropas portuguesas, acabaram sendo empurradas para os bosques e as florestas. Um local tido como perigoso, a região tornou-se o palco de incursões militares e a criação de pontos de descanso para as tropas. É de grande valia entendermos o uso da força armada dos portugueses para a ocupação desse território, pois essas incursões impulsionaram os portugueses a enviar tropas e criar freguesias/enclaves para legitimar o controle sobre o território. Essas freguesias eram entrepostos militares e comerciais, que serviam de pouso para bandeiras e tropeiros.

No período referente aos primeiros avanços dos portugueses na região no século XVII, o território não possuía uma delimitação precisa. Então, portugueses e espanhóis disputavam o domínio da região em detrimento dos interesses dos povos originários da região.

Tedesco e Vanin (2017) apresentam um esboço histórico para a compreensão dos atuais conflitos, em decorrência do processo (que nomeiam) de ocupação do território sul-rio-grandense que foi se ampliando e intensificando entre os séculos XVIII ao XIX. Os índios que habitavam o território sofreram profundas mudanças em suas tradições e modo de vida, principalmente após a intrusão, nos seus territórios, pelo elemento “civilizador”, reconfigurando seus espaços e impondo condições de existência (TEDESCO; VANIN, 2017, p. 46).

O processo “civilizatório” europeu causou grandes transformações nas comunidades indígenas, transformando seu modo de vida extrativista, sua forma de viver e de suas crenças. Encontramos nos jesuítas um dos agentes de maior transformação cultural nas comunidades indígenas que tinham seus jovens cooptados e inseridos na lógica europeia. A transformação era tamanha que até mesmo o espaço físico sofreu transformações, uma vez que os europeus traziam sementes, animais e micróbios de outros ecossistemas.

Ponderam os autores que o projeto de colonização desenvolvido no Rio Grande do Sul satisfazia os interesses do Império pela ocupação do território no sentido de ir ao encontro de uma predisposição favorável dos Estados europeus em facilitar o processo de emigração de grandes massas populacionais. Também representava a possibilidade de crescimento de um mercado produtor e consumidor interno, ainda incipiente (TEDESCO; VANIN, 2017, p. 47-48). A lógica da colonização europeia no Rio Grande do Sul, segundo os autores, tinha como finalidade o preparo para a chegada de imigrantes e para a possibilidade de estimular o mercado e explorar o potencial da região.

Para entendermos a dinâmica do processo colonizador dos portugueses encontramos dois instrumentos: a catequese e os enclaves. A primeira sofreu um fracasso pela concentração de poder na mão do clero, que começou a ter interesses próprios e acabou sendo destruído pelos estados-nações. Golin (2004, p. 47) esclarece:

O primeiro ensaio da ocupação meridional pelos portugueses ocorreu através da catequese. O modelo fracassou no início dos seiscentos por duas questões fundamentais: as guerras indígenas, que expressavam as duas divisões e atritos centenários, e “a inexistência de autoridade civil ou militar local que pudesse impedir as razias escravagistas dos vicentinos que fomentavam as divisões e jogavam os índios contra os missionários.

Os enclaves, que têm essencial importância para esta dissertação, possuíam natureza comercial e militar, pois a coroa portuguesa enviou militares para representarem seus interesses na região e, conseqüentemente, eles exerceram o poder de fato na organização do espaço e da sociedade local. O enclave do Rio Pardo foi o ponto inicial para a conquista e ocupação da região oeste e, futuramente, o enclave de Passo Fundo viria a desempenhar o mesmo papel na região Norte. Esse processo deu origem aos primeiros possuidores de terra da região, dentre os quais estão os caboclos, também conhecidos como brasileiros, frutos do movimento espontâneo, e os militares como agentes do estado português.

Os caboclos são os filhos da união de índios e negros com os primeiros portugueses que chegaram à região. Ocupavam pequenas propriedades e realizavam o cultivo de subsistência, eram extrativistas de terras comunais da região, das quais destacamos os ervais, que geraram grande lucro para a região. Para fundamentar nossa conceituação dos caboclos ¹, usamos a obra República Velha, na qual Lurdes Grolli Ardenghi (2007) analisa as características dos homens

¹ Para aprofundamento do assunto, ver Golin (2012).

que habitavam a região, frutos da interação entre diversas raças e etnias. A autora comenta:

O que se observa nos textos consultados é que a categoria caboclos não é nada clara, pois o termo adquire conotações e significados diversos conforme a região. Para fins deste estudo, temos presente na designação de caboclo não só o componente étnico, mas também os aspectos socioeconômicos e culturais. Referimo-nos aos moradores das áreas rurais, que se dedicavam às atividades extrativistas – especialmente a erva-mate – ou relacionadas a culturas de subsistência, em roçados de pequeno porte. Trata-se de pequenos proprietários, posseiros, agregados ou arrendatários, com significativa carga étnica, fruto da mestiçagem do índio, branco e mesmo do negro, apresentando um modo de vida típico do meio rural. Enfim, considera-se caboclo o homem da terra com uma cultura própria, vinculada a práticas coletivas e atividades econômicas relacionadas ao setor primário (ARDENGI, 2007 p. 469).

Podemos ver que esse grupo se destacava por uma cultura própria, agarrados à terra, e com características muito mais ameríndias do que europeias, visto que viviam do cultivo da terra para sua subsistência. Outro grupo que se destacava era o dos ervateiros, os quais se tornaram uma resistência aos grandes senhores de terra latifundiários. Golin (2012) assim define os ervateiros:

A designação ervateiros será utilizada para o grupo que detém algum controle sobre a extração, comércio e transformação do produto, constituindo-se num grupo intermediário entre o campo e a mata, gozando de uma posição socioeconômica que lhes possibilitou, em parte, o controle do poder em áreas e momentos determinados. Distinguiam-se dos coletores ou tarefeiros que executavam as atividades de corte, coleta e sapeco da erva, destinada posteriormente à fase de transformação e comercialização (p.469).

Por outro lado, representando uma parcela significativa da sociedade da região, alguns se tornaram mão de obra dos grandes latifúndios, como esclarece Golin (2004):

[...] alguns trabalhavam em parceria e repartiam o produto do trabalho; outros trabalhavam como peões assalariados para algum dono de engenho de moer erva mate, ou para alguma espécie de empreiteiro, que pagava uma licença junto à administração municipal ou comprava a erva nos estabelecimentos privados (p. 469).

Em oposição aos caboclos estavam os grandes latifundiários, os quais, pelo poder, se locupletam às custas do povo e das terras que tomaram. Essa união entre militar e Estado português se manifestou em um poder irresistível, também chamado

pela literatura como Mandonismo. Carvalho (1997), em sua obra *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo*, traz à luz a figura do mandão, uma forma arcaica de poder local. O Mandonismo², segundo ele, refere-se:

[...] à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania (CARVALHO, 1997, p.3).

Esses senhores são o exemplo do poder local, como também entende Santin (2007). Para a autora, esses milicianos tinham o poder de fato e apenas se valorizavam os interesses individuais em desfavor dos interesses da comunidade. Os reflexos desse poder permanecem até os dias de hoje, com famílias usurpando o aparato estatal para a manutenção do *status quo*.

Outra obra que remete ao Mandonismo é o relato de Auguste Saint-Hilaire (1939) em viagem pela província do Rio Grande do Sul no período de 1820 a 1821. Em suas observações, constatou a forte influência militar na administração pública ao mencionar “Como esta Capitania foi durante muito tempo teatro de uma guerra, o governo militar empregou aqui mais violência que em outras províncias”. A forte presença militar na região serviu como alicerce para o futuro mandonismo local e, segundo as palavras do francês, a população se acostumou às “irregularidades” e “desdenham as formalidades da justiça”, tendo como juiz das contendas o General local (p. 181-182).

Isso enfatiza a “legitimação” do general pela conquista do local pelos próprios governados, uma cultura militar e de conflitos que serviu como meio para o exercício de arbitrariedades na província. Os maiores possuidores de terra eram os militares, que exerciam o poder do estado na região e que se tornaram similares a um senhor feudal. Essa figura representou o poder estatal português sobre a região e, ao mesmo tempo, ampliava o controle sobre o território contra ameaças internas, como banditismo, a resistência justa das populações indígenas da região e espanhóis. O

² Mandonismo e Coronelismo não devem ser considerados como sinônimos. O Mandonismo sempre existiu, sendo característica do Coronelismo, reflexo da redução da força do mandonismo e sua posterior vinculação ao governo. Mandonismo, segundo Leal, sempre existiu (CARVALHO, 1997).

assenhoramento das terras pelos coronéis e capitães constitui a primeira forma europeia de assentamento urbano na região legitimada pelo estado português. Golin (2019) corrobora essa compreensão:

O domínio dos coronéis era incontestável. Seus poderes não se manifestaram só na atuação política, mas também incluíam a dominação pelo temor que causavam, devido à capacidade de mobilização de forças, tanto a força oficial que controlavam, como a utilização de capangas e asseclas para fazer valer sua vontade. Contudo, constatam-se formas de resistência que se davam não só pela luta armada, nas quais se envolviam grupos específicos e claramente definidos como adversários, mas formas veladas de oposição aos coronéis, representada por setores urbanos, dentre eles os comerciantes e profissionais liberais, que procuravam, de alguma forma, resistir às imposições do grupo dominante (p. 470).

Com o definitivo controle do território e com a formalização do espaço como pertencente ao império, esses militares se tornaram civis e, visto o grande poder concentrado em suas mãos, se tornaram o poder nos pequenos centros urbanos. Entendemos que as figuras dos mandões são os primeiros grandes donos de terra da região e os primeiros detentores do poder, visto a dificuldade do governo português de controlar tamanha vastidão de terra que era o território brasileiro. Esse vácuo era preenchido pela figura do militar e de seus agregados.

É muito importante destacarmos esses três grupos – os colonos europeus, os caboclos e grandes latifundiários – pois foram os elementos principais dos conflitos agrários na região, principalmente com a chegada dos colonos europeus, os quais foram introduzidos na região por estímulo do Estado brasileiro.

Com a independência e a criação do Estado, foram criadas leis de terras e incentivos para a colonização. O Brasil era um país pobre e, para se adaptar ao cenário mundial, organizou uma política de imigração visando aumentar a produtividade e a ocupar os espaços ditos “vazios”. Essa visão considerava tanto o índio e o brasileiro como inferiores, improdutivos e vadios, logo esses grupos sofreram ingerências com relação às suas posses e seus interesses. Nesse sentido, Tedesco e Vanin (2017) entendem que:

Por mais que fosse auspiciosa essa concepção de colonização e imigração, o fato será que, entre o contato do colono-imigrante e os indígenas, haverá a composição de uma arena de conflitos que envolvem questões de demarcações fundiárias. Isso é intensificado, sobretudo, após o avanço dos colonos sobre as áreas de mata do nordeste do estado. Essa circunstância produziu a compreensão de um indígena bárbaro, selvagem, indômito, arredo e agressivo. Tal caracterização voltou-se, principalmente, ao povo Kaingang, pois este não aceitara esses avanços sobre suas terras (p. 49).

A chegada do colono foi organizada pelo estado para suplantiar a mão de obra local por trabalhadores voltados ao capitalismo internacional, para a produção de excedentes para o mercado interno e externo. O indígena tornou-se um entrave para esse objetivo, uma vez que seus costumes conflitam com o viés europeu e, conseqüentemente, foram rechaçados. De acordo com Tedesco e Vanin (2017).

Nos autos desse corolário de representações, colonos e indígenas tornavam-se antagonistas de uma mesma realidade, na qual o primeiro era um elemento da “civilização”, estandarte das bandeiras do progresso, do trabalho e da produtividade, garantidor da inserção da sociedade brasileira nos rumos do capitalismo em expansão; o segundo, todavia, agia na contramão da “civilização”, era bárbaro, selvagem, irracional, um entrave ao progresso, à expansão da sociedade nacional, elemento que deveria ser combatido quando apresentasse resistência aos interesses gerais da nação (p. 50-51).

Esse entendimento vai de encontro às políticas de branqueamento promovidas pelo estado brasileiro, que consideravam o europeu como um ser superior.

O conflito entre esses três grupos – caboclos, colonos europeus e grandes latifundiários – se acirraram com as políticas do estado. Mais uma vez observamos a incapacidade do estado de entender a região e de considerar o uso da terra para a subsistência, sempre visando à exploração e, agora, ao modo de produção capitalista. Dessa vez, os caboclos se tornaram as vítimas, e isso nos mostra o quanto o Estado não compreendia as realidades locais de seu território.

A alternância de vegetação nativa de campos e matas, conforme Golin (2019), contribuiu para a formação de aspectos socioculturais diferenciados, que, em grande parte, foram responsáveis pelos rumos que o processo de apropriação de terras tomou. O autor afirma:

As áreas de campo, ocupadas pela pecuária extensiva, constituíram o espaço privilegiado dos coronéis-latifundiários que controlavam o poder local, como representantes do castilhismo/borgismo. As áreas de mata, na fase inicial, constituíram-se em fator de atração para exploração da ervamate, onde se instalou uma população cabocla, muitas vezes nômade, que se transferia para os locais onde predominavam os ervais nativos. Mais tarde, esse espaço foi ocupado por colonos de origem européia estimulados pelos processos de colonização que, em grande parte, ignoraram a presença da população cabocla (GOLIN, 2019, p. 466).

Essa dicotomia entre campo e mato é abordada no livro *República Velha*, uma relação conflituosa entre caboclos, representados pelo poder do mato, e os coronéis latifundiários pelo chamado poder do campo. Os colonos europeus, fomentados pelas políticas imigratórias, passaram a ocupar campos antes pertencentes a caboclos, causando mais uma vez conflitos. O estado desconsiderou novamente a realidade fática da ocupação territorial, elaborando políticas sem entender (ou entendendo) os impactos causados por suas políticas no planalto médio (GOLIN, 2019).

Ressaltados os malfeitos cometidos pelo Estado brasileiro, abordamos a seguir a mudança no modo de produção regional, do extrativismo e da ocupação do território para sua exploração segundo a lógica capitalista promovida pelo Estado, com o objetivo de acumular excedentes para o comércio mundial.

Para a exploração da região, foi necessária a implementação de leis para a efetivação da propriedade privada, a segurança e a produção. Durante o período imperial, o Brasil se utilizou de leis e companhias de colonização para a privatização da terra e a consequente usurpação de terras de todo tipo de minoria.

Sobre Lei de Terras, utilizamos as palavras de Motta (2010) que nos traz as intenções e os objetivos desse ordenamento: “Ela procurou caracterizar o que são terras devolutas e visava ser um instrumento jurídico para disciplinar as terras públicas das privadas, além de impedir o acesso à terra devoluta, a não ser via compra” (MOTTA, 2010, p. 279).

De acordo com Neumann (2006), o início do processo de privatização instituiu a proibição da doação de sesmarias em 1820, com a Lei de Terras de 1850. Segundo a autora, a emissão de títulos de terra foi o objetivo da lei, tornando a transferência apenas por meio de compra, doação e herança. Em suas palavras:

A privatização da propriedade de terra no Brasil foi um processo lento, evitando mudanças radicais e conflitos. O primeiro passo foi a proibição da doação de sesmarias, em 1822. O seguinte foi a Lei de Terras, em 1850. Por seu intermédio, procurou-se legalizar as terras, com a emissão do título de posse. O acesso à terra só seria possível por meio da compra, doação ou herança. A Lei, regulamentada em 1854, era burlada de todas as formas. Nessa nova fase, a corrida às terras foi realizada e apoiada, de um lado, nas chicanas burocráticas locais; e de outro, literalmente, no poder de fogo do posseiro, desencorajando o concorrente, mostrando-se capaz de manter a integridade da nova propriedade [...] A imigração também foi pensada dentro dessa perspectiva, servindo como um referencial para a seleção dos imigrantes, privilegiando a entrada daqueles que possuíam certo capital para a aquisição de sua gleba de terras (FERES *apud* NEUMANN, 2006, p. 1).

Como exposto por Neumann, a Lei de Terras trouxe mudanças graduais e com objetivos de longo prazo. A burocracia, os valores e a complexidade na comprovação de titularidade acarretaram a concentração e o esbulho de muitas propriedades pequenas.

Motta (2010) reforça a ideia da mudança de paradigma com a Lei de Terras, firmada na troca do investimento do capital dos fazendeiros:

A Lei de Terra, ao impedir o acesso a terra por outros meios que não sua compra, abriu a possibilidade de transformar a terra em renda territorial capitalizada, permitindo ao fazendeiro transfigurar seu capital, anteriormente investido em escravos, na aquisição de terras (MOTTA, 2010, p. 279).

É possível chegar à conclusão de que a Lei de Terras de 1853 formou uma cláusula de barreira, com a qual, beneficiava quem já possuía terras, os privilegiados pela Coroa no passado e os detentores do poder de fato. Nesse sentido, corrobora Machado (2012), ao expor essa capitalização da propriedade, uma nova concepção da terra como mercadoria e o viés de implementação capitalista da Lei de Terra. Ela explica:

Assim, a terra passou a ter a concepção de mercadoria, essa não garantia mais a subsistência ou era fonte de prestígio social, mas passou a representar o poder econômico. Essa é a grande transformação sobre a questão da propriedade no Brasil – que mesmo não sendo implementada com sucesso, pela falta de funcionários e resistências por parte de alguns grupos –, marcando o processo de transição para o capitalismo, a terra como um capital, sendo o mecanismo até hoje de sua aquisição (MACHADO, 2012, p. 230).

Essas medidas visavam beneficiar aqueles que possuíam capital e o poder local da região, visto que a ausência do entendimento sobre a configuração fundiária real pelo Estado proporcionou aos detentores do poder de fato a possibilidade de definir limites sobre as propriedades e, conseqüentemente, ampliar suas propriedades. Podemos encontrar no Estado um dos maiores promotores de desigualdade e conflito na região em estudo, uma vez que, como mencionado por Machado (2012), careciam de funcionários e fiscalização na implementação de suas políticas.

Para a efetivação das políticas de imigração, o Estado se utilizou das empresas de Colonização, as quais atuaram como instrumento para a usurpação de terrenos; o processo de aquisição de títulos era oneroso e complexo para os

caboclos e índios. Assim, essas empresas consideravam intrusos qualquer tipo de posse sem título, permitindo a realização de expulsões e a consequente fragmentação de terrenos para fins de venda a colonos (KLIEMANN, 1986; ZARTH, 1994, 1997, 1998; FARINATTI, 1999 *apud* NEUMANN, 2016, p. 4).

Com a privatização das terras, os descendentes de colonos, pequenos agricultores, começaram a migrar durante o período da república, e a forma de produção industrial foi implementada concentrando as propriedades nas mãos dos grandes latifundiários.

A agricultura mecanizada e a inserção do Brasil no mercado mundial de *commodities* acelerou o processo de especulação sobre a terra e de arrendamento. A zona rural sofreu a transição completa do uso da terra para subsistência para o modo industrial. O êxodo rural, o aumento de desemprego e os desamparados foram algumas das consequências relacionadas a esse fenômeno histórico. Nesse sentido, esclarece Neumann (2016, p. 6-7):

O arrendamento é a externalização das relações que se dão entre os proprietários fundiários, os capitalistas emergentes que passam a investir na triticultura e os trabalhadores rurais. O início das relações entre capitalistas e proprietários de terras dá-se em torno de 1946/1947, quando os primeiros passam a tomar crédito, a arrendar terras de campo e a aplicar capital para a formação das lavouras tritícolas. Entre 1956 e 1967 passa a ocorrer a expansão dos empreendimentos dos capitalistas arrendatários, em contextos em que, num primeiro momento, as frentes nacionalistas vêm a redenção nacional através do petróleo, do aço e do trigo. Num segundo momento, com o incentivo do Estado militar à empresa rural, o crescimento das áreas arrendadas é significativo, em função do aumento do volume de crédito subsidiado e da associação da sojicultura (cultura de verão) ao plantio do trigo (cultura de inverno), imposta pelo próprio Banco do Brasil.

Como exposto pela autora, o campo passou a servir como instrumento de produção capitalista, acabando com a função mais primária da terra como *habitat*, local de viver tanto de seres humanos quanto de animais.

Com a inserção do Estado na instrumentalização do campo para a produção capitalista, novamente foi cometida injustiça. Os órgãos de fiscalização e até mesmo o instituto nacional de colonização e reforma agrária foram omissos na promoção de suas políticas públicas, resultando em ações judiciais morosas. Um excedente populacional migrou para as cidades em busca de habitação, mas encontraram a dura realidade de uma cidade despreparada para recebê-los.

Nesta seção, foram apresentados os conceitos de espaço e território, na desterritorialização e reterritorialização do espaço pelos agentes envolvidos na

O mapa de Batistella nomeia a rota que passa pelo local onde, hoje, é o município de Passo Fundo como Caminho das Missões. Essa terra estava dentro dos limites territoriais de Portugal, e, na época, se tornou um local disputado por figuras influentes que conquistaram o território em nome de Portugal.

Para fundamentar os primeiros momentos da formação da cidade e do município, utilizamos a obra de Machado e Baccin (2019), na qual encontramos na figura de Manoel José das Neves a fundação de Passo Fundo. Os autores explicam:

O que a historiografia local legou foi que a fundação de Passo Fundo está associada à vinda do cabo (depois capitão) de milícias, Manoel Jose das Neves. Este, entre os anos de 1827/1828, recebeu, do Comando Militar de São Borja (ou das Missões), uma sesmaria de terras, devido a serviços prestados à Coroa e a ato de heroísmo na campanha militar do Paço do Rosário, na Guerra da Cisplatina (MACHADO; BACCIN, 2019, p. 48-49).

Podemos verificar, diante dos relatos, que o instituto da Sesmaria fundamentou a ocupação do território. Sendo assim, entendemos necessário, para melhor compreensão do assunto, buscarmos o significado da palavra Sesmaria: “1 Pedaco de terra devoluta ou abandonada, que os reis de Portugal doavam a quem se dispusesse a cultivá-la ou explorá-la” (RIOS, 2010, p. 619).

A conseqüente ocupação do local por militares trazia a sensação de segurança e, conseqüentemente, estimulava o deslocamento de famílias para a região, além da fertilidade do solo e da abundância de recursos.

A outra circunstância seria em decorrência da invasão da fronteira por Fruto Rivera, o que teria forçado o então major Manoel da Silva Pereira do Lago, que administrava os povos das Missões, a fugir de São Borja, buscando refúgio na região de Passo Fundo, em 1826, com demais famílias da fronteira. Silveira (1979, p. 290) considera que esse fato teria deixado a região mais conhecida e menos temida em sua travessia, sendo que já existia núcleo de povoação em Cruz Alta, as terras de Passo Fundo passariam a ser conhecidas por sua fama de fertilidade e pela abundância de erva-mate, o que teria aguçado o desejo de homens pobres para adquirir terras (SILVEIRA *apud* MACHADO; BACCIN, 2019, p. 51).

Junto com os novos colonos europeus, a Igreja Católica também se interessou pelo território, participando ativamente na formação da cidade. Colabora para o estudo Diego José Baccin, em sua tese, defendida no PPGH/UPF em 2020, evidenciando a participação da Igreja Católica na constituição do espaço. O autor estabelece uma função maior que o simples lugar de realização de rituais e festas

religiosas, o local das igrejas eram requisitos do primeiro estágio da formação de núcleos populacionais. Recebendo a denominação de Vila, o povoamento se tornava um ente da administração pública, passava a ter uma Câmara Municipal autônoma, com vereadores, tornando um espaço civil (BACCIN, 2020).

Os militares, o Estado, a igreja e as famílias que foram atraídas para a região foram os agentes que iniciaram a criação da cidade de Passo Fundo e podemos entender que uma parte significativa foi estimulada pelo estado no interesse de povoamento, produção e controle do território.

Como mencionado na seção anterior, as relações de poder na região consistiam na relação muito próxima entre Estado Brasileiro e “senhores”, o que não foi diferente em Passo Fundo. As terras adquiridas por meio de Sesmarias, aquisições irregulares ocasionadas pela Lei de Terras de 1950 e os vícios em processos judiciais ocasionaram na concentração da propriedade urbana nas mãos de poucos.

Inicialmente, encontramos na enfiteuse as primeiras formas de exploração de terrenos, no sentido de propriedade, entre particulares, ordenada por intermédio do Código de Postura, quando a cidade foi elevada a *status* de sede de município. A questão da propriedade foreira municipal de Passo Fundo, considerando suas relações com o instituto enfiteutico e o processo de urbanização da cidade, é analisada por Baccin (2020, p. 163):

Abordo essa temática a partir dos Códigos de Posturas municipais como instrumentos de perspicácia civilizatória em suas características associadas às condições de realização da propriedade. Em relação ao recorte temporal estudado, parto em análise das primeiras décadas do século XIX para chegar aos meados do século XX buscando compreender, na longa duração, de mais de um século, uma conjuntura histórico-social em que se desenvolveu a propriedade foreira na cidade de Passo Fundo. Durante esse período, foram promulgados cinco Códigos de Posturas municipais, respectivamente em 1860, 1904, 1914, 1924 e 1950.

É imperioso conceituar o instituto da enfiteuse para o entendimento das relações comerciais entre partes. Ou seja, segundo o Código Civil de 1916 conceitua a prática como “Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável” (RIO DE JANEIRO, 1916, p. 63).

A enfiteuse introduz o uso da propriedade segundo a razão capitalista e estabelece um precedente no qual a terra gera renda não pelo seu cultivo, mas da terra como valor agregado, renda em si mesma. Para a cidade de Passo Fundo, de acordo com Baccin (2020, p. 163), a prática enfiteutic “será utilizada como instrumento urbanístico de alocação de indivíduos em terrenos urbanos a partir de contrato de alvará expedido pela municipalidade que autorizava a edificação nesses lotes concedidos”. E é nesse espaço de Passo Fundo, no período de 1800-1950, que o autor compreende a questão urbana, “que se refere basicamente às condições de realização da propriedade privada urbana diante do processo de racionalização dos terrenos que compunham a estrutura de aforamento municipal em propriedade” (BACCIN, 2020, p.163).

O crescimento da cidade de Passo Fundo é ditado pela palavra progresso. E as relações de assenhoreamento já mostram o que no futuro seria a concentração de propriedades em nome de poucos e o deslocamento das populações mais vulneráveis para os locais menos atrativos e longe do centro. Em ambos os casos,

[...] o movimento acerca da posse, do domínio e da propriedade da terra, na confluência conflituosa e pujante de agentes que demarcaram um jogo de forças e interesse a fim de fazer prevalecer os princípios de uma racionalidade capitalista a partir de uma ideia de modernidade, pensada e aplicada no município e cidade de Passo Fundo enquanto força civilizatória que impeliaria a cidade inevitavelmente ao progresso (BACCIN, 2020, p. 271).

Ocultas atrás dessa lógica, estão as populações vulneráveis que acabaram se deslocando do campo que antes era um local de vivência e que se tornará um local de produção de excedente. O crescimento trouxe necessidades, e a organização da cidade de Passo Fundo necessitava de expertise para a padronização de sua expansão. Nesse viés, não podemos falar da formação fundiária urbana de Passo Fundo sem analisarmos os planos diretores que serviram como norte para as políticas públicas de desenvolvimento da cidade. Analisaremos os Planos Diretores de 1953 e 1979, procurando entender as motivações e os resultados que essas leis trouxeram para o espaço urbano da cidade.

Também é necessário conceituar Plano Diretor. Para isso, trazemos o conceito jurídico constante no Manual Jurídico de Bolso de Felipe (2009, p. 192):

Instrumento de gestão contínua para a transformação positiva da cidade e seu território, tendo por objetivo o estabelecimento de diretrizes e pauta para as ações públicas e privadas. Tem por objetivo: a) Ocupação equilibrada do território com controle do crescimento habitacional; b) proteção ao meio ambiente; c) Afirmação do município como espaço residencial de qualidade; d) apoio ao desenvolvimento dos serviços do setor terciário; e) Melhoria das condições de vida das populações.

Utilizamos também o conceito de Knack (2019, p. 4), que assim define o Plano Diretor:

O PDDU consiste no instrumento elaborado pelos arquitetos e urbanistas, juntamente com poder público municipal, para intervir no desenvolvimento urbano e transformar Passo Fundo na capital do planalto médio rio-grandense. Mais que um instrumento regulador, era um plano com objetivo de orientar o crescimento urbano esperado para os próximos anos, de alterar a conformação da cidade.

É relevante para este estudo destacar a participação de arquitetos, urbanistas e o poder público na elaboração desta lei e, por outro viés, a ausência dos maiores interessados no desenvolvimento da cidade, as comunidades que nela residem. O caráter científico na elaboração da lei demonstra um certo distanciamento dos interesses/problemas reais e uma aproximação do plano aos interesses de ordem econômica e comercial da cidade. Esse distanciamento da realidade é ressaltado por Nygaard (2005):

Destes fatos podemos deduzir que aqueles planos partiam, por assim dizer, de um conjunto de "verdades", de pressupostos julgados indiscutíveis, de idéias prontas, nos quais depositavam absoluta fé, e através dos quais acreditavam, pia e honestamente, poder transformar um mundo urbano, que viam caótico e confuso, em outro mundo, um mundo urbano bem organizado e ordenado, o qual acreditavam traria felicidade e bem-estar para todos (*apud* KNACK, 2019, p. 4).

Esse crescimento ordeiro destacado pelo autor demonstra as causas do crescimento desordenado das populações, mesmo quando amparado por uma lei. As comunidades não fazem parte dos objetivos da lei, e seus comportamentos são voltados a necessidades reais as quais são negligenciadas.

A cidade de Passo Fundo teve seu primeiro Plano Diretor em 1953, o qual regeu as políticas de desenvolvimento na cidade até 1957. Sobre isso, Tedesco (2007, p. 361) afirma:

O Plano Diretor de 1953 foi o primeiro grande marco do processo de planejamento de Passo Fundo, pois ao transformar-se na lei nº 744 de 12 de junho de 1957, condicionou a ocupação do solo urbano até o advento do II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, elaborado em 1979.

Este primeiro plano tinha como objetivo delimitar uma zona central, voltada aos serviços da cidade, e a zona periférica, as quais seriam designadas as zonas de habitação. As mudanças atendiam a um paradigma de mundo, modernizado e voltado à eficiência capitalista, e segregam conforme fatores como beleza, moralidade e funcionalidade. Encontramos no plano diretor de 1953 um instrumento de segregação muito similar a outras cidades modernizadas:

Microcosmo da transformação capitalista do mundo, que teve na urbanização um de seus processos constituintes, a rua adquiriu uma nova identidade. Não mais espaço de separação entre as casas, ela foi perdendo as suas antigas formas – medievais na Europa, coloniais na América – para render-se às exigências do viver em cidades. Foi alargada, redesenhada, higienizada, moralizada, embelezada. Cartão de visitas de uma cidade, as ruas deveriam atestar o seu progresso ou atraso. Por definição, a rua se opunha à casa, delimitando espaços e vivências. Se o lar delimita a propriedade e a intimidade da família, a rua é o espaço do público: nela se cruzam personagens diversas, de diferentes estratos (PESAVENTO, 1994, *apud* KNACK, 2019, p. 5).

Essa nova cidade estabeleceria fronteiras entre o centro e a periferia, vindo a ser um dos principais fatores para o crescimento de “vilas sem nomes” que mais tarde se tornaram propriedades consideradas irregulares, objetos de estudo nesta dissertação. As margens da malha ferroviária tornaram-se o local de concentração dessas comunidades, o que acabou por chamar a atenção da administração pública e de especuladores.

O Plano Diretor de 1979 atendeu aos interesses de setores do agronegócio, almejando tornar a cidade de Passo Fundo o centro da Região Norte do Rio Grande do Sul. As mudanças tinham como prioridade a supremacia entre as cidades vizinhas como centro de distribuição e a entrada de bens; a posição privilegiada e a malha ferroviária garantiram à cidade uma vantagem sobre as outras. Paiva, Edvaldo *et al.* (1953) entendem que:

Este conjunto de fatos permite que se pense em Passo Fundo do futuro não simplesmente como um entroncamento ferroviário, à semelhança de Santa Maria. Há bastante fundamento na hipótese de que a cidade assuma função de entreposto, como mercado regional de exportação e importação. Tudo leva a crer que não será somente uma encruzilhada importante – que será,

antes, um ponto de partida e de chegada da região (*apud* KNACK, 2019, p. 8).

As ferrovias tornaram-se locais privilegiados para os setores de produção. Com isso, a valorização dos terrenos próximos a essas linhas aumentou e, com esse aumento, vieram os interessados. Entretanto, no caminho desses interesses estava um grande número de famílias que há décadas moram nesses locais.

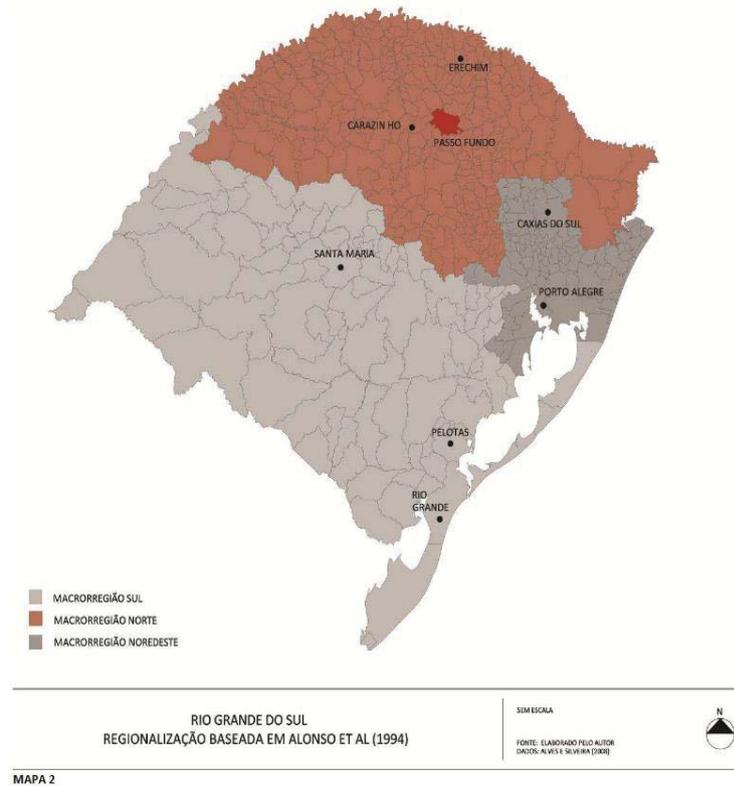
É de grande valia para o estudo reservar esse momento para abordar fatores que acarretaram grande movimentação da população rural para a cidade. Além da capitalização do campo, encontramos também, a modernização da agricultura.

Colabora, para o entendimento do fenômeno, Tedesco e Sander (2005).

No entanto, a partir da década de 1940 a região passa por um processo de reestruturação produtiva que resultou na modernização da agricultura através da introdução das monoculturas de trigo e soja. A cultura do trigo predominou entre as décadas de 1940 e 1950 até a soja ser assumida como o principal produto agrícola da região, permitindo sua inserção em circuitos econômicos globais. Nesse período, a policultura cultivada em pequenas propriedades foi perdendo gradativamente espaço para as lavouras de trigo e soja, praticadas em grandes propriedades pelos granjeiros. A emergência da cultura do trigo pode ser caracterizada como uma transição da forma tradicional de produzir para a moderna, que se consolida a partir da introdução do cultivo de soja (*apud* FERRETTO, 2012, p. 27).

Os avanços tecnológicos no período referente a 1950 em diante permitiram o aumento da produção do campo por meio de maquinários agrícolas, colheitadeiras que maximizaram a produção que antes eram feitas por mãos humanas. Grande parte desse contingente de trabalhadores rurais acabou perdendo seu espaço na agricultura para essas máquinas, colaborando ainda mais com o êxodo rural.

Mapa 2 - Rio Grande do Sul - Regionalização



Fonte: Alonso, Benetti, Bandeira (1994).

No mapa de autoria de Alonso Benetti, Bandeira (1994) identificamos a localização de Passo Fundo, situado na macrorregião Norte do Rio Grande do Sul. Destacamos a posição privilegiada do município no centro de uma macrorregião, o que colabora para o deslocamento de populações e a importância da cidade para a região em variados setores como serviços e logística.

Para auxiliar na dissertação, foram reunidas informações de sítio governamental do IBGE relativas ao crescimento populacional e habitacional do município de Passo Fundo-RS.

Tabela 1 - Índice populacional e habitacional de Passo Fundo de 1970 a 2000.

Ano	População	Habitação	Aumento
1996	155.297	Não Informado	+34mil
1991	Não Informado	Não Informado	
1980	121.155	28.098	+27mil
1970	93.850	18.394	

Fonte: IBGE <https://cidades.ibge.gov.br>

Segundo informações coletadas, identificamos um crescimento, expressivo e contínuo no período de 1970 a 1996. No site em questão, são informados os números de habitantes registrados no período em destaque, apontamos várias datas visto que em alguns anos não ocorreram censos e é de interesse estabelecer quantitativamente o crescimento populacional do município.

Constata-se essa realidade, uma vez que a cidade de Passo Fundo se tornou muito procurada pela oferta de emprego, o seu grande setor de serviços e comércio, o setor industrial com empresas como JBS e Semeato, como polo de saúde com o Hospital São Vicente de Paulo e Hospital da Cidade, deslocamento intenso acadêmico da região com a Universidade de Passo Fundo e demais faculdades.

Todos esses fatores colaboraram para uma intensa necessidade de urbanização para receber essas populações, chamando a atenção dos dirigentes e, ao criarem esse novo instrumento de organização social, foram estipuladas as zonas industriais e as COHABs.

As COHABs foram políticas do estado do Rio Grande do Sul, constituíam-se de conjuntos habitacionais que atendiam aos interesses de uma parcela da sociedade à procura de moradia. Seus requisitos para cadastro eram a renda média de, no mínimo, dois salários-mínimos. Isso tornava a medida restritiva demais para resolver o problema habitacional da cidade, visto que grande parte dos que viviam em locais irregulares não eram assalariados ou recebiam somente um salário-mínimo. Com base em reivindicações, o governo tentou contornar a situação com o fundo para baixa renda (Fubar). Longe do necessário para solucionar o problema das ocupações, a situação de necessidade de muitas famílias continuou até os dias de hoje.

Neste capítulo, encontramos, na formação fundiária da região Norte do Rio Grande do Sul, os inúmeros elementos que colaboraram para a questão habitacional em Passo Fundo, desde a concentração de terra pelos “senhores da Guerra”, a Lei de Terras, que, ao tentar regularizar e organizar o espaço, ocasionou prejuízo ao pequeno agricultor por conta da burocracia e a consequente capitalização da terra. Somando-se à questão, temos a constituição do município de Passo Fundo, que seguiu o mesmo modelo da região, concentrando nas mãos de poucos a posse do espaço urbano e rural, ocorrendo, mais uma vez, no século XX, o desejo do estado pela organização espacial segundo o viés capitalista materializado nos planos diretores. As ocupações acabam se tornando uma forma de resistência a essas

condições históricas impostas, visto que muitos herdaram essa condição de vulnerabilidade social.

II A PROPRIEDADE E A CIDADE

Quando pensamos em direitos, como a água, a educação e a liberdade, não pensamos duas vezes em clamar pelas nossas pretensões e defender nossos interesses frente à passividade de agentes estatais. Porém, quando nos deparamos com o direito à moradia, notamos uma perda de entusiasmo quando esta questão entra em discussão nos meios de comunicação e nas atitudes do Poder Público. É nítido o porquê, afinal, apenas uma parcela da sociedade enfrenta essa situação. E, com a sua falta de influência e voz, acaba por ter seus direitos solapados em nome de interesses econômicos de uma minoria privilegiada.

Neste capítulo, serão discutidos direitos, como a propriedade, novas percepções jurídicas, a exemplo do direito à cidade, e paradigmas como o Poder Local sendo instrumento fiador dos interesses de diversos grupos sociais que hoje em dia têm sido afastados para a periferia do discurso político.

2.1 A QUESTÃO DA PROPRIEDADE E A FORMAÇÃO DA CIDADE

Faz-se necessário entender o conceito de propriedade, indo além de conceitos engessados e distanciados da realidade brasileira. O conceito de propriedade é arcaico e segue uma lógica europeia e capitalista, que visa à manutenção da coisa privada e à proteção desse bem. O Brasil trouxe para si esse conceito visto sua íntima ligação com seu colonizador, mas devemos sempre repensar e criticar modelos que são naturalizados pelo ordenamento, pelo hábito e encontrar um caminho para a efetivação de direitos.

O conceito de propriedade é arcaico e segue uma lógica europeia e capitalista, que visa à manutenção da coisa privada e a proteção desse bem. O Brasil trouxe para si esse conceito visto sua íntima ligação com seu colonizador, mas devemos sempre repensar e criticar modelos que são naturalizados pelo ordenamento, pelo hábito e encontrar um caminho para a efetivação de direitos.

Nesse sentido, para analisarmos essa questão, utilizamos a tese de Rosa Congost, a qual é de grande valia para o debate referente ao direito de acesso e à propriedade da terra.

A metodologia aplicada por Congost (2007) tem como aspecto principal uma nova visão do direito de propriedade, almejando ir além do conceito jurídico e imutável desse direito. Em sua obra, “Tierra, leyes, historia”, a propriedade é um conceito que deve se alterar conformando a sociedade que a utiliza e apresenta uma análise do tema Direito de Propriedade sob uma ótica inversa, partindo da questão: quem tem acesso a esse direito? Essa pergunta “permite revelar realidades muito mais complexas que sugere a simples pergunta, quem é o proprietário”. Ao considerarmos quem tem acesso, também encontramos outra questão: “quais são as práticas de justiça que imperam? Isso aborda todas as pessoas participantes que fazem o uso e os direitos sobre uma mesma propriedade (CONGOST, 2007, p. 40).

Além disso, a autora vê uma necessidade em renunciar análises históricas que explicam o desenvolvimento das formas de propriedade em longo prazo, como uma evolução contínua e que determinem o surgimento e o desaparecimento de grupos sociais. Essa forma de entender a propriedade, em seu desenvolvimento frente ao tempo, sempre se aperfeiçoando, é muito compartilhada pelo estudo do direito. Neste estudo, concordamos com esse entendimento, visto que a realidade brasileira nos mostra avanços e retrocessos com relação à garantia de direitos. Como solução para essa problemática, o curto prazo como campo histórico para a análise histórica é o que Congost (2007, p. 55) estabelece:

[...] reivindico para si o curto prazo, de dimensões humanas, para analisar, simultaneamente, porque a análise histórica das classes sociais - as reais - não as preconcebidas - exigem ter em conta todos os direitos, chamando-os o direito à propriedade e porque a análise histórica - é escolher o concreto, uma vez que todos os direitos exigem ter em conta todas as classes sociais.

Podemos, então, sintetizar a posição da autora em identificar os grupos que exercem e os que não exercem o direito à propriedade, destacando as medidas para a promoção desse direito como também suas formas de cerceamento. Essa análise necessita de contato com a realidade, abandonando ideias enraizadas por estudos generalizantes.

Destaca-se a importante contribuição dos historiadores neoconstitucionalistas, os quais são a vanguarda das mudanças graduais e progressivas dos direitos à propriedade. Esses estudiosos trazem luz aos problemas inerentes ao exercício da propriedade, na incerteza, na insegurança, na violência e em todos os males que

cerceiam o livre exercício desses direitos. Nesse sentido, Congost (2007, p. 56) avalia:

Essas mudanças serão mais fáceis de realizar com a ajuda de alguns trabalhos de historiadores neoconstitucionalistas que, cada vez mais sensíveis às mudanças graduais e progressivos nos direitos a propriedade, tem mostrado reiteradamente os problemas inerentes ao exercício dos direitos de propriedade, em insistir na insegurança, na incerteza, na violência, nos custos de transição e da informação assimétrica que podem condicionar os processos de definição e redefinição dos direitos a propriedade.

Encontra-se na história muitos exemplos de mobilizações sociais pela reivindicação de interesses, por exemplo, na Antiguidade, quando a plebe se mobilizou para ter seus interesses atendidos, resultando na criação da Tribuna da Plebe na República Romana, ou no período da Revolução Industrial, com os movimentos de greve e inúmeras mobilizações. Sem essas manifestações não teríamos muitos dos direitos que temos.

O direito que está em análise é o direito à moradia, que se encontra na Constituição Federal de 1988: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2016, p. 7).

No Brasil, encontramos incontáveis famílias que ainda vivem em condições precárias e sem moradia, muitas delas originadas do campo, as quais migraram, dos anos 1970 em diante, em busca de novas possibilidades da cidade, mas se deparam com uma realidade cruel, uma cidade despreparada para acolhê-los. Ainda encontramos, atualmente, movimentos de ocupação³ em várias cidades do Brasil, os quais procuram a efetivação de seus direitos, frente à morosidade da administração pública em lhes ofertar moradias. Essa luta é legítima, uma vez que o instituto da propriedade privada não é absoluto, como mostra a nossa Constituição, artigo 5:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; [...] (BRASIL, 2016, p. 3).

³ Esta dissertação evitou o uso do termo “invasão” por considerar a busca pela moradia um exercício legítimo ao direito fundamental à moradia em oposição ao direito de propriedade. Uma vez que muitas ocupações se legitimam na inobservação ao exercício da função social da propriedade e também na ocupação irregular pela imobilidade da administração pública.

A Constituição nos mostra, portanto, ser possível debater sobre institutos a fim de atender a nova realidade. Entendemos que essa relativização ocorre com o confronto entre dois bens de grande relevância: a propriedade e o interesse público. Porém, esse debate abre a possibilidade de questionar premissas antigas.

Em sua obra *A Era dos Direitos*, Bobbio (1992) destaca que as leis constitucionais são criações históricas que possuem estreita ligação com o seu tempo e as pessoas de seus tempos, não permitindo a sua imutabilidade como cláusula pétrea por poderem não se adequar a questões de pessoas de outros tempos. A esse respeito, ele assim se posiciona:

[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionaram, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas (BOBBIO, 1992, p. 13).

Os movimentos sociais são uma força de mudança, segundo Lefebvre (2001), em *O Direito à Cidade*, e podemos considerá-los como forças capazes de iniciativas revolucionárias. O autor assim refere:

Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das [soluções], e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará obra. Trata-se inicialmente de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes na sociedade atual. O fato de haver diversos grupos ou várias estratégias, como divergências (entre o estatal e o privado, por exemplo) não modifica a situação. Das questões da propriedade da terra aos problemas da segregação, cada projeto de reforma urbana põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que restam da realidade urbana. Em si mesma reformista, a estratégia de renovação urbana se torna “necessariamente” revolucionária, não pela força das coisas mas contra as coisas estabelecidas. A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de

forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma (LÉFEBVRE, 2001, p. 113).

Compartilha desse entendimento David Harvey (2014), evidenciando esse direito como algo maior que o direito de acesso aos recursos da cidade, como um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os desejos. Trata-se de direito mais coletivo que individual, a partir de um momento que, para reinventar, é necessário o papel coletivo no processo de urbanização (HARVEY, 2014). Podemos encontrar, no plano diretor da cidade, elementos de gestão democrática que acreditamos ser uma ferramenta essencial para esse processo de reinvenção.

Além disso, o autor reitera o direito à cidade no sentido de reivindicar um lugar no poder regente dos processos de urbanização, no controle sobre o modo como as cidades são feitas e refeitas. Ele afirma que as cidades surgiram da concentração geográfica e social do excedente de produção e que o controle sobre esse lucro acumulado permanece nas mãos de poucos (HARVEY, 2014). Os elementos estabelecidos que o autor menciona são as inúmeras leis e institutos capitalistas que privam uma parcela expressiva da sociedade aos direitos essenciais da cidade. A cidade na dinâmica capitalista colabora para a manutenção de desigualdades históricas e para o acesso de recursos. A mudança deve vir, portanto, com o desfazimento da ideologia dominante na sociedade atual.

2.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA – UMA SOLUÇÃO?

As cidades em todo o mundo estão sempre em expansão, as pessoas estão super conectadas e o espaço urbano figura como tema central de muitas ciências. O advento da revolução da informação trouxe muitos benefícios, como a facilidade nos meios de comunicação e o acesso à informação, porém, ao mesmo tempo, trouxe muitos problemas, como uma sociedade que está cada vez mais individualista e se perde muito a identidade de comunidade. Mesmo no século XXI encontramos pouca participação dos indivíduos nas decisões administrativas do governo em seus diversos âmbitos.

O cidadão, muitas vezes, não se vê como agente modificador de sua realidade, se agarrando a crenças e ideologias que favorecem esse posicionamento.

Encontramos nessas crenças o Neoliberalismo e o “Estatismo”, como afirma Ladislau Dowbor em sua obra Poder Local, o que é?:

A nossa passividade tem sido alimentada e realimentada em duas fontes. A primeira é o neoliberalismo, que nos ensina que devemos evitar de nos intrometer na construção do mundo que nos cerca, porque existe uma “mão invisível”, o mercado, que asseguraria que chegaremos automaticamente ao “melhor dos mundos”. O que nos explicam, na impossibilidade de negar os absurdos, é que os outros caminhos são piores. A segunda, é a da visão “estatizante”, que nos assegura que o planejamento central porá ordem em nossas vidas, simplificação que já foi desmentida pelos fatos. Essas grandes simplificações ideológicas que ainda hoje tanto tensionam a nossa política, simplesmente não são realistas na complexa sociedade moderna. (DOWBOR, 2017, p. 12).

Seguir esses preceitos é diretamente contrário à ideia de república democrática, visto que, nela, o poder provém do povo, do indivíduo como coletividade e o exercício de sua cidadania é a real manifestação dessa premissa, não podendo, então, se deixar sujeitar o poder ao governo e à centralização do poder.

Como apontado no Capítulo 2, durante a formação da estrutura fundiária ocorreram vários vícios – Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo –, em que o poder foi dividido entre estado e particulares em detrimento da sociedade. Isso mostra o quanto devemos ser vigilantes com relação aos atos administrativos

Entendemos que o cidadão tem o direito de alterar o seu ambiente na busca de uma vida melhor, não ficando sujeito à boa vontade de governantes, como defende Dowbor (2017). O poder local torna-se a ferramenta essencial para a participação do cidadão no âmbito da administração municipal. Nesse sentido, o autor entende que:

O problema central, portanto, é o da recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não. Mais uma vez, não há nenhuma lei que determine que devemos nos matar todos de trabalho para criar um mundo que não queremos. Já é tempo de nos tornarmos exigentes (DOWBOR, 2017, p.11).

Essa sensação de bem-estar e qualidade de vida é chamada de liveability pelos urbanistas e é o aspecto principal em discussão sobre a nova ideia de cidades. Esse conceito de qualidade de vida ultrapassa os interesses dos governantes que geralmente focam em questões econômicas e tecnológicas, causando, muitas vezes, uma piora na qualidade de vida. Para Dowbor (2017, p. 12),

Este cruzamento, entre os avanços tecnológicos e as formas de crescimento econômico por um lado, e as nossas necessidades como seres humanos, está no centro do debate. O que queremos é viver melhor, nas diversas dimensões do cotidiano, na linha do que os urbanistas hoje chamam de *liveability*, que podemos traduzir por qualidade de vida.

Quando apresentamos a ideia de qualidade de vida, temos por objetivo mostrar que a cidade é muito mais que relações econômicas, e os administradores têm o dever de garantir uma vivência plena a suas populações, garantindo o acesso a bens fundamentais para a sua subsistência. Em algumas ocupações na cidade de Passo Fundo ainda não há acesso à água e à eletricidade. Frente a essas necessidades, encontramos um conflito de interesses entre vontades externas, voltadas à ideia de capitalismo e consumo e aos interesses locais de qualidade de vida, em defesa dos quais está o Poder Local. Nas palavras de Dowbor (2017, p. 13) "O poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas 'tecnologias urbanas'".

Essa nova tendência é uma resposta a aspectos negativos das formas antigas de se pensar a administração pública, pois eles são históricos e oriundos de outras formas de sociedade e com princípios diferentes. Nosso país, por necessidade, centralizou a administração pública devido a sua imensidão, e essa concentração de poder foi uma solução eficaz, uma vez que as pequenas unidades administrativas, como municípios e vilas, não tinham uma presença do estado efetiva, ocasionando mandonismos e outros vícios sociais. A centralização foi, portanto, a resposta a esses desmandos. Entretanto, estamos em uma nova época, na qual os municípios conseguem se autogovernar e existe o espaço para o exercício da cidadania. Essa posição é defendida por Dowbor (2017, p. 27):

O Estado centralizado que temos constitui, portanto, uma sobrevivência de outra época, quando no nível local não existia a capacidade de ação organizada. A realidade mudou. Com poucas exceções, os municípios mais distantes têm hoje acesso à internet, estão conectados e fazem, portanto, parte de um tecido interativo de gestão integrada em construção. Administradores, engenheiros, economistas, assistentes sociais encontram-se em praticamente todas as regiões. O absurdo de querer administrar tudo "de cima" torna-se cada vez mais patente. As instâncias superiores podem e precisam ajudar, e inclusive organizar o controle, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais. De certa forma, estamos manejando uma máquina administrativa centralizada, típica do século passado, para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada. Não há como um ministério saber

quais são as necessidades e prioridades diferenciadas em 5.570 municípios de um imenso país.

A centralização do poder acarreta a morosidade da administração pública em prover suas atribuições. Além disso, as comunidades locais e sociedades civis estão próximas da realidade e são os principais interessados nos resultados dos atos promovidos pelo estado. Nesse sentido, no artigo intitulado “A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade”, Santin e Flores (2006, p. 66) concluem:

Portanto, a participação popular na gestão do ambiente urbano, além de proporcionar maior agilidade na solução dos problemas enfrentados pelas populações que habitam as cidades e otimizar aplicação do dinheiro público em projetos públicos que realmente reflitam o interesse mais proeminente da população, conduza a que, de forma efetiva e rígida, haja uma potencialização do controle social da administração pública. O poder público passa a ser fiscalizado diuturnamente, estando, assim, obrigado a agir de forma mais transparente e racional, priorizando os interesses locais em detrimento de interesses secundários, clientelistas, personalistas, de cunho econômico e ou político, como seguidamente é observado nas administrações públicas.

Outro aspecto muito positivo que vem junto com a gestão democrática é a fiscalização mais presente da população, uma vez que com a aproximação da sociedade nas decisões da administração existe a noção de pertencimento e de aproximação da coisa pública. Encontramos, na cidade de Passo Fundo, o exercício da gestão democrática em associações de moradores de bairros, representações de ocupações e na Comissão de Direitos Humanos (CDHPF). Elas são exemplos na promoção e na defesa de interesses locais, uma vez que suas reivindicações chegam até a administração pública.

A organização civil é um instituto novo que ainda não penetrou na consciência da coletividade. As reivindicações são um primeiro momento desse fenômeno, porém, Dowbor (2017) ressalta uma baixa adesão após essas reivindicações serem alcançadas. Devemos considerar a atuação da sociedade civil como algo constante e concomitante ao exercício da administração pública nas variadas camadas do estado. O autor refere que:

O ceticismo quanto à importância estratégica dos mecanismos participativos no nível local ainda é grande. É comum a visão de que a organização comunitária que luta por uma casa de saúde ou pela canalização de um córrego, desaparece necessariamente apenas tenha obtido a sua reivindicação. Essa visão está evoluindo gradualmente para a compreensão

de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida, e de que o processo está mudando profundamente a forma como nos organizamos como sociedade, na medida em que assegura a transição de uma democracia representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente (DOWBOR, 2017, p. 32).

Dowbor reitera a necessidade da sociedade nessas decisões, visto que o Legislativo e o Executivo sofrem grande influência de vários setores da sociedade, especialmente da área empresarial, que, geralmente, entra em conflito com interesses dos cidadãos locais.

Os fundamentos da gestão democrática devem ser cumpridos, uma vez que são fundamentados no Estatuto da cidade-Lei 10257/01:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas; III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, p. 12).

A omissão em promover a participação popular no plano diretor da cidade resulta em crime de responsabilidade com consequências graves ao administrador, como esclarecem Santin e Flores (2006, p. 66):

É crime de responsabilidade do prefeito municipal não promover a participação popular na elaboração de seu plano diretor. Assim, seja em razão da diversidade étnica, cultural, econômica ou da vasta verificada no Brasil, tornam-se imprescindíveis a repartição de competências, a descentralização, a autonomia municipal e a democracia participativa. Trata-se da positivação do poder local, possibilitando a descentralização do exercício do poder político ao Município, aliado à participação popular na difusão conjunta com os gestores públicos das tutelas jurídico-políticas.

O ordenamento jurídico brasileiro é claro na sua pretensão ao estabelecer a gestão democrática como instrumento legítimo ao exercício da cidadania e ao imputar sanção ao administrador somente reforça o interesse público frente ao individual (vontade do administrador). Em seu dicionário político, Bobbio conceitua a expressão Sociedade Civil em variados aspectos. Consideramos importante o conceito marxista:

[...] que importa relevar é que, na medida em que Marx faz da Sociedade civil o espaço onde têm lugar as relações econômicas, ou seja, as relações que caracterizam a estrutura de cada sociedade, ou "a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política", a expressão Sociedade

civil, que, nos escritores jusnaturalistas, significava, conforme a etimologia, a sociedade política e o Estado, passa a significar (e significará cada vez mais de agora em diante por influência do pensamento marxista) a sociedade pré-estatal; tem, portanto, a mesma função conceptual que tinha, para os escritores jusnaturalistas, o Estado de natureza ou a sociedade natural, que era exatamente a sociedade das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos, de cuja insuficiência nascia a necessidade de evoluir para uma fase superior de agregação (de civilização) que seria a sociedade política ou Estado (BOBBIO, 1992, p. 1209).

É necessário ressaltar o conceito marxista, uma vez que este estudo é uma crítica à postura capitalista com relação à comercialização da propriedade e à deturpação do fundamento da propriedade e da cidade como local de vivência. Também é de vital importância neste momento definir o conceito de Sociedade Civil. Utilizamos os conceitos apresentados por Bobbio em seu Dicionário Político:

Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político (BOBBIO, 2002, p. 1210).

Encontramos na sociedade civil a mobilização social e o exercício da cidadania, aspecto de grande importância para a garantia de direitos frente a interesses individuais que maculam o exercício da administração. A administração pública muitas vezes é morosa em sua contrapartida à sociedade devido à burocracia e à centralização. Assim, há, no poder local, uma forma de gestão mais efetiva e que coloca em prioridade o interesse local.

Serão apresentadas, a seguir, as leis sobre as quais é importante a vigilância das instituições civis para a efetiva implementação de suas normas. Vale ressaltar que muitas leis benéficas à sociedade são apenas formalmente reconhecidas, sendo necessária a atuação da sociedade para sua efetivação.

Em âmbito nacional, foi sancionada a Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017, denominada Reurb (regularização urbana). Trata-se de uma grande conquista para as ocupações, pois estabelece a regularização de ocupações urbanas já existentes e garante o atendimento de suas necessidades locais. Porém, ela estabelece um marco temporal – 22 de dezembro de 2016 – para definir quais ocupações serão beneficiadas pela lei: “Art. 9, § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente

existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016” (BRASIL, 2017, p.15). Esse marco causa prejuízo aos movimentos de ocupação, uma vez que os municípios tomarão por base esse artigo para deslegitimar futuras ocupações. Mas, futuramente, podemos encontrar na justiça formas de modificar esse marco para incluir futuras ocupações, fundamentando-se em direitos constitucionais e na omissão do estado na promoção de políticas habitacionais concretas.

A lei estabelece ações e classifica as ocupações, baseando-se em suas peculiaridades, na possibilidade da permanência ou realocação dos moradores. Para as ocupações já existentes, a lei traz muitos benefícios com a garantia do fornecimento de infraestrutura essencial:

Artigo 36 § 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, NDcoletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (BRASIL, 2017, p. 26).

A gestão democrática e o poder local são institutos de grande valia para a questão ocupacional de Passo Fundo, uma vez que os instrumentos para a sua atuação estão tipificados na Lei Orgânica da Cidade, em seu artigo 95, parágrafo 2º, inciso 1, que fundamenta a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil: “I - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (BRASIL, 1990).

Encontramos a legitimidade na busca por moradia no artigo 11, inciso XIV, da Lei Orgânica da Cidade de Passo Fundo que estabelece deveres da administração pública com a sociedade “Artigo 11, XIV - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1990).

Identificamos também nos representantes das comunidades informais o exercício da cidadania, que, conforme indicado nas entrevistas realizadas para este estudo, mantêm contato com o secretário de habitação, representando os interesses dessas comunidades.

A ocupação acaba por se tornar um instrumento de resistência em razão dessa situação insustentável, ou seja, a necessidade de políticas públicas é

imperiosa, mas a administração pública demora demais para achar uma resposta. A postura reativa ao problema habitacional trouxe o agravamento da situação, já que ocupações em locais perigosos trazem riscos aos ocupantes, assim como a falta de direitos básicos, por exemplo, a água e a eletricidade.

Além da resistência, resta, para a sociedade, o exercício da cidadania, que é uma resposta para a questão habitacional da cidade de Passo Fundo, sendo fundamentada na Gestão Democrática, no plano diretor da cidade e na lei orgânica. Essa forma de gestão permite a fiscalização do poder público pela sociedade. Fiscalizar a administração pública deveria ser um hábito da sociedade, especialmente em um país marcado por casos de corrupção em todas as esferas administrativas. Sem essa fiscalização e participação na gestão, teremos a perpetuação de ações visando interesses de terceiros. Temos como base as entrevistas as quais relatam uma proximidade entre administração pública e o mercado imobiliário, o qual pode tornar a questão habitacional insustentável.

É de extrema necessidade um novo plano diretor, que permita a participação e a fiscalização dos atos da administração pública pela sociedade, uma vez que novas leis e direitos foram conquistados. Temos como exemplo o Estatuto da Cidade – Lei 10257/01 – que torna crime de responsabilidade a não observação de seus preceitos. Nós temos os instrumentos, porém, sem o exercício da cidadania, a situação pode até mesmo se agravar, dependendo dos interesses atingidos.

Concluimos este capítulo afirmando a necessidade de um novo olhar com relação à função da cidade, não como local de produção, mas como local de vivência. Essa forma de ver a cidade traz, em primeiro lugar, a garantia da habitação, e com os institutos do Poder Local, a Gestão Democrática e a participação civil nos atos administrativos encontramos uma resposta para a garantia da implementação de direitos que muitas vezes não são efetivados.

No próximo capítulo, voltaremos nossa atenção ao local das ocupações tendo como base a cidade de Passo Fundo-RS. Realizamos um estudo das ocupações da cidade com o intuito de identificar as ocupações em estudo, serão apresentadas entrevistas com representantes da administração pública. Posteriormente, usaremos de jornais do período de 1983 a 1986, período da administração de Fernando Da Silva Machado Carrion que foi marcado por políticas de habitação e movimentos de

ocupação. Em seguida, serão apresentadas entrevistas que permitiram dar voz aos protagonistas das ocupações.

III AS OCUPAÇÕES URBANAS NA CIDADE DE PASSO FUNDO NO FINAL DO SÉCULO XX E COMEÇO DO SÉCULO XXI.

Partimos, neste estudo, da premissa de que são legítimas a ocupação rural e a urbana, não só pela busca do direito à cidade, mas, também, pelos diplomas legais que titulam essa busca.

O direito à moradia se enquadra entre os direitos de segunda dimensão, os quais são direitos coletivos e sociais, consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Encontramos o direito à habitação no seu artigo n°. 25 “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego [...]”. Esses direitos surgiram das constantes lutas sociais dos séculos IX e XX pela garantia de melhores condições de vida de operários, idosos, mulheres e crianças.

A constituição de 1988 veio para salvaguardar direitos coletivos como o Direito à Cidade e à Habitação, porém, mesmo com essa autorização constitucional para a promoção de planos e leis referentes a esses direitos, ainda encontramos uma parcela significativa de pessoas em condições de vulnerabilidade.

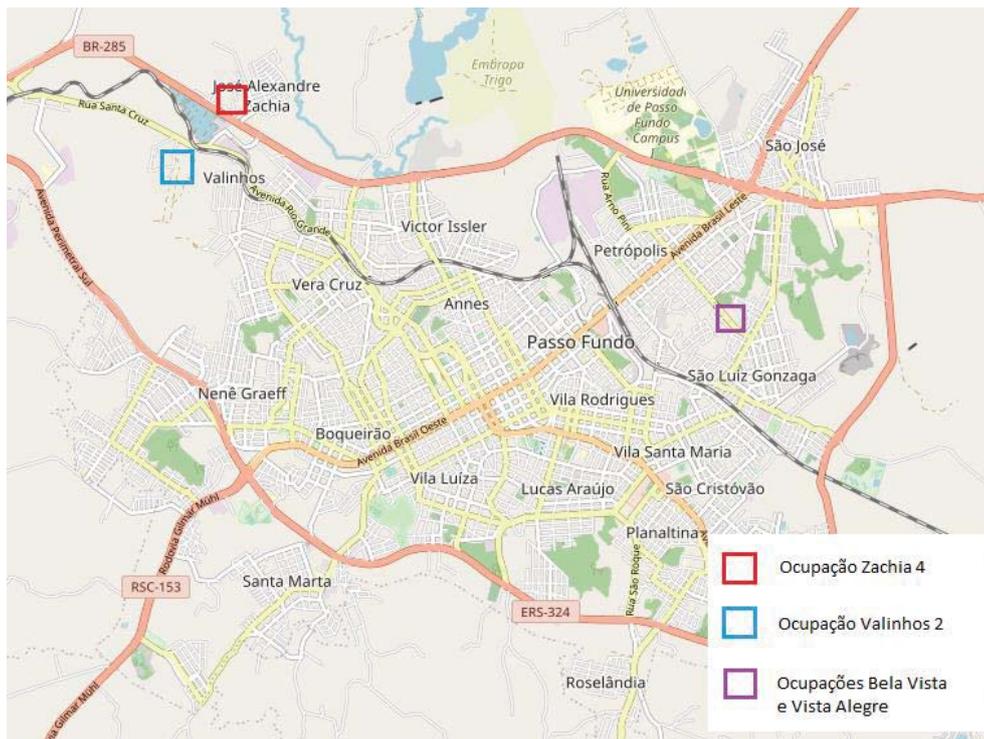
Podemos encontrar os conflitos na gestão espacial urbana, a qual relega as populações vulneráveis à marginalização, a exclusão para as periferias da cidade. Essa separação entre a população e os vulneráveis desencadeia inúmeras violações à dignidade humana. Os conflitos e os interesses da sociedade revelam-se na segregação e, segundo Martino e Freitas (2018), é o que ocorre nas violações à dignidade humana – ausência de direitos básicos como saneamento, água potável, arquitetura sustentável e coleta de lixo, entre outros aspectos – e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-os vetores estigmatizadores de uma segregação.

O debate sobre a questão urbana referente à habitação é de extrema importância que tem repercussões em inúmeras vidas e classes. O direito está escrito, resta à efetivação dessas políticas para que os males da miséria possam ser um dia apenas lembranças do passado.

Neste capítulo, será apresentada, no primeiro momento, pesquisa com o enfoque no período de 1983 a 1986, mais precisamente, a administração do prefeito Luiz Fernando Carrion, visto que, nesse momento, ocorreu um grande movimento populacional e, nessa época, foram implementadas políticas habitacionais que beneficiaram movimentos de ocupações no município de Passo Fundo.

Finalizada a exposição da pesquisa relacionada à mídia, são abordadas informações quanto à localização das ocupações analisadas (Bela Vista, Valinhos II, Vista Alegre e Zachia IV), as questões envolvendo as dificuldades nas regularizações dessas ocupações, como a administração pública na figura do Secretário de Habitação pretendem resolver essas questões, também serão apresentadas informações adquiridas com um juiz que atuou em processos dessa natureza e o posicionamento de representante dos direitos humanos.

Figura 1 – Ocupações estudadas (2020)



Fonte: <https://www.openstreetmap.org/#map=13/-28.2559/-52.4120>

Essa figura tem por objetivo auxiliar na compreensão da localização das ocupações em estudo no município de Passo Fundo. No quadrado vermelho, próxima à perimetral se encontra a ocupação Zachia, próxima à Rua Santa Cruz, está a ocupação Valinhos 2, quadrado azul, e no bairro São Luiz Gonzaga, quadrado roxo, estão as ocupações Bela Vista e Vista Alegre.

Ao final do capítulo serão apresentadas entrevistas com 20 participantes de ocupações, indicando as origens, motivações e as condições desses locais.

3.1 O DISCURSO DA MÍDIA NA ADMINISTRAÇÃO DE FERNANDO DA SILVA CARRION NOS ANOS DE 1983 A 1986

A imprensa tem um papel importante na divulgação da informação, os veículos de informação possuem a capacidade única de trazer impressões de momentos do passado, abordando as percepções e os interesses dos agentes midiáticos de determinado período em estudo. Utilizaremos dois jornais de Passo Fundo, o Nacional e o Diário da Manhã para desenvolver um acervo de informações referente às ocupações do município e às políticas habitacionais da administração do Prefeito Fernando Da Silva Machado Carrion, evidenciando as características de cada jornal e analisando a postura desses agentes em relação ao tema.

A metodologia aplicada segue os preceitos de Alberti, identificando o jornal, suas intencionalidades, ênfase em certos temas, a população que o jornal visa atingir (ALBERTI, 2018, p. 140).

Foi utilizada também a análise do discurso da mídia de Charaudeau (2006) que determina sua análise baseada em critérios como a construção de um *corpus*, a determinação de um instrumento de análises e o processo de interpretação implicando uma crítica social.

Iniciamos com a identificação de nosso primeiro jornal passo-fundense, chamado de Diário da Manhã. Segundo as informações constantes no sítio digital, o jornal iniciou suas atividades em 1935.

O segundo jornal utilizado foi *O Nacional*, tendo iniciado suas atividades em 19 de junho de 1925, tornando-se um dos principais veículos impressos da região.

A pesquisa a seguir foi realizada no instituto histórico de Passo Fundo e no Arquivo Regional de Passo Fundo, sendo relativa ao período de 1983 a 1986, momento em que encontramos o início da administração Carrion. Escolhemos esse período por diversos fatores: uma grande movimentação populacional do campo para o município de Passo Fundo, a proximidade com os primeiros ocupantes da ocupação Záchia IV, próximo à perimetral norte, obra idealizada e executada pela

administração Carrion e as políticas habitacionais da época que seguiram dois caminhos, pela ocupação e pelo financiamento por bancos.

Durante o período em análise, encontramos reflexos do êxodo rural nas notícias, as quais demonstram a preocupação do Governo em manter a população do campo em suas propriedades por meio de estímulos. Porém, como exposto anteriormente, o número da população urbana só aumentou, evidenciando a impotência do estado referente a esse fenômeno social.

Figura 2 - O êxodo rural noticiado na imprensa - Fique na sua terra



Fonte: O Nacional, 1983, Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF).

Essa notícia tem como público receptor a população que buscou melhores condições de vida nas cidades, o emissor da notícia é o governo com o objetivo de estimular o retorno de parte da população que não encontrou oportunidades nas cidades. O enunciado evoca forte apelo e o uso da palavra “morrendo” evidencia a transmissão de uma sensação de alerta, uma vez que relacionado à imagem publicada do homem solitário e sem moradia, ao mesmo tempo a palavra “governo” é vinculada à palavra “força”, mostrando o caractere de uma mensagem oficial.

Como abordado nos capítulos anteriores, a modernização da agricultura, a industrialização e a procura de uma vida melhor, impulsionou a população da região rural para as cidades. No caso do município de Passo fundo essas populações se

concentraram na periferia da cidade, estando muitos em estado de miséria como demonstra a notícia do jornal Diário da Manhã com o título “Em Passo Fundo existem mais de 40 mil favelados”.

A afirmativa foi feita pela assistente social da diocese de Passo Fundo, Clarete Néspolo (ao comentar a realização em 1985 da Campanha da Fraternidade tendo como tema a fome), salientando que só podem falar de fome, que realmente sente fome, quem realmente vive este drama. Segundo a assistente social, em Passo Fundo estão vivendo mais de 40 mil pessoas no sistema de favelas completamente abandonadas, sem as mínimas condições de higiene e alimentação. Falando para lideranças da Diocese que tomarão parte na Campanha da Fraternidade de 1985, Clarete Néspolo enumerou uma série de problemas que estão sendo enfrentados pelas populações da periferia da cidade (segundo ela um verdadeiro cinturão de miséria) tendo questionado os participantes do encontro e destacando uma série de alternativas que poderão ser colocadas em prática para, ao menos, minimizar o drama desta população marginalizada. Segundo a assistente social, a realização da Campanha da Fraternidade 1985 tendo como tema e consequente preocupação básica a fome, poderá servir de grande ajuda para esta população favelada sendo que para este trabalho ser de real validade, é necessário a união das forças vivas da coletividade. Fonte: Diário da Manhã, 1984, Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF).

As notícias veiculadas pelo jornal Diário da Manhã demonstram um posicionamento crítico à administração de Carrion, evidenciando problemas da gestão municipal, que podem ser enumerados como: déficit habitacional, questões de saneamento básico e cobranças por parte da população afetada por eventos naturais como tempestades e alagamentos. Essas circunstâncias colaboram para esse entendimento, que pode ser visto nas páginas principais com títulos como “O prefeito é inumano” (1984), “Moradores dizem que há descaso da prefeitura” (1984), “flagelados cobram promessas” (1983), “Volta a faltar carne na cidade” (1986).

Destacamos a participação da Diocese de Passo Fundo no monitoramento de questões de dignidade humana em suas Campanhas de Fraternidade que deram voz à população vulnerável da cidade. Em diversas notícias, encontramos padres e bispos participando diretamente na promoção do direito à moradia.

O êxodo rural trouxe à tona a necessidade de atuação da administração pública e, além disso, a procura por habitação se tornou uma forte reivindicação popular, à qual os governantes não puderam se omitir em suas administrações. No ano de 1983, elege-se o prefeito Fernando da Silva Carrion que logo em seu primeiro ano, foi escrutinado pela opinião pública ao conceber entrevista ao jornal *O Nacional*, no qual apresenta sua posição com relação ao déficit de moradia.

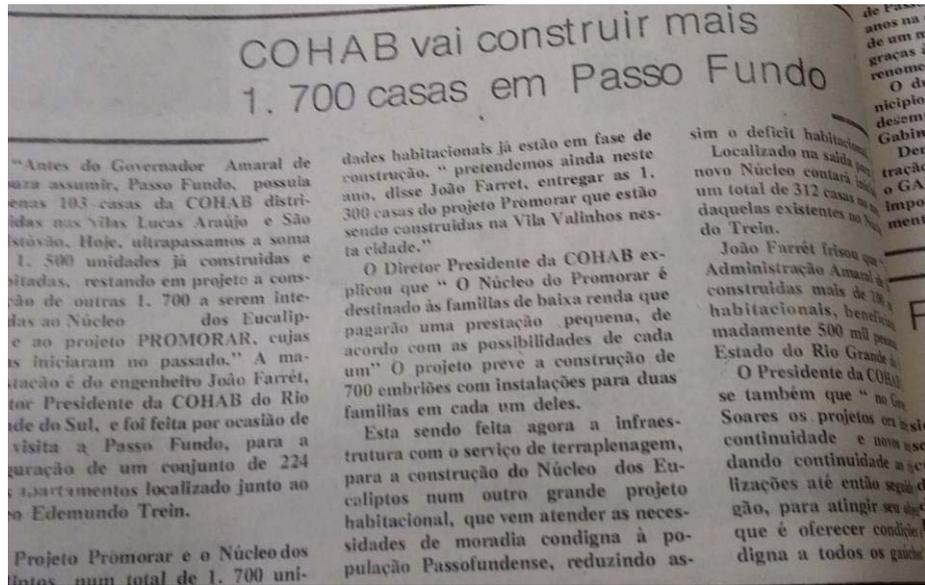
ON- [...]na hora do aumento da taxaço, vocês vão entender assim uma política igual proporcional, quer dizer se aumentar 30% no centro tem que aumentar 30% na vila? CARRION – Uma ideia que eu tenho por exemplo é a diéia social. O promorar. Nós pensamos em isentar o indivíduo que vá morar no promorar por 15 anos de impostos, por aí tu já ve a nossa consciência social (O Nacional, 1983). Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF)

O jornal *O Nacional* estabelece um perfil, no período de 1983 a 1985, de notícia oficial da administração pública municipal, noticiando entrevistas e atos públicos dessa gestão. O emissor é a administração pública, transmitindo informações aos receptores, a população do município, no interesse de publicitar os atos públicos.

Em entrevista, o prefeito demonstra interesse em beneficiar as pessoas de baixa renda com a isenção de imposto de renda. Porém, não há nenhum posicionamento com relação à população em estado de miséria do município. Durante sua administração de Carrion, encontramos duas formas de programas habitacionais: a) a aquisição de moradia financiada pelo banco BNH, Banco Nacional de Habitação, que promoveu a criação do Promorar, das Cohabs, Conjuntos Habitacionais; b) regularizações de terrenos invadidos por meio do Fundo Habitacional Municipal destinado à população vulnerável que veio a ser criado em 1984.

A Cohab (Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul) e o BNH (Banco Nacional de Habitação) possibilitaram a aquisição de imóveis por parte da população de baixa renda, por meio de financiamentos. A construção de 1.700 casas em Passo Fundo trouxe grandes expectativas para a população na possibilidade de conquistar uma casa própria.

Figura 3 - Projetos da Cohab em Passo Fundo



Fonte: O Nacional, 1983, Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF)

Na segunda parte de 1983, encontramos os primeiros desafios que o financiamento do estado encontrou, a oscilação da moeda e os juros causaram uma situação insustentável de dívida com relação aos contratantes do banco nacional de habitação (BNH). Esses grupos foram chamados de Mutuários pela mídia e se tornaram foco de inúmeras notícias referentes à luta pela garantia de seus direitos.

A medida cautelar contra o BNH tinha função de suspender todos os prazos, visto que existia risco de agravamento da situação dos interessados. Protegidos pela liminar, o processo de conhecimento pode seguir. A seguir, a transcrição da notícia veiculada com o título “Mutuários do BNH tem amparo Judicial”.

Os mutuários ingressaram na justiça através do advogado Flávio Sirangelo e a liminar foi concedida pelas 4ª Vara Civil de Porto Alegre e os beneficiados são os seguintes mutuários (...) Todos os demais mutuários do BNH interessados em ingressar na justiça contra os aumentos da Casa Própria podem procura a sede do CEPERS (O Nacional, 1983, Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF).

Essa notícia remete ao ingresso da justiça na questão relacionada aos contratos de financiamento do BNH, mostrando que os interessados provocaram o judiciário no interesse de tutelar os direitos em risco no financiamento.

Essa luta judicial dos mutuários do BNH perdurou por muitos anos e, ao fim desse litígio, é possível constatar que por mais regular que essa forma de aquisição tenha sido, trouxe um abalo muito grande aos usuários do financiamento, a

morosidade na solução e o abalo emocional de dívidas e irregularidades foram, dificilmente, reparadas com a decisão favorável aos mutuários após três anos de litígio.

Diferentemente dos que procuraram uma moradia via investimentos, muitos adotaram a via da ocupação como forma de garantir o seu direito à moradia e, pensando nessa população, a administração Carrion criou em 1984 o Fubar, Fundo de baixa renda.

Esse fundo foi criado a partir da lei nº 2142, de 26 de dezembro de 1984, que tinha como objetivo.

[...] a compra e venda de lotes urbanos e rurais, a construção ou melhoria de habitações em programas de assentamento, reassentamento e integração de famílias de baixa renda, seja individualmente, seja em conjuntos habitacionais, diretamente pelo Município ou mediante colaboração de outros [...] (PASSO FUNDO, 1984, p.1).

Encontramos notícia na qual informa a aprovação do fundo com o título, Fundo Habitacional Permitirá Legalizar terrenos ocupados, que informa, “[...] O fundo de assentamento e reassentamento de famílias de baixa renda terá como um de seus objetivos prioritários a regularização da ocupação de terras públicas por centenas de famílias, enfrentando um problema que se arrasta há mais de 35 anos em Passo Fundo” (O Nacional, 1984, Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF).

A aquisição da moradia pela ocupação, por maior que fosse a situação de vulnerabilidade, se tornou uma forma eficaz na obtenção desse direito, pois a criação do Fubar se mostrou efetiva como instrumento de política habitacional preventiva, uma vez que foi contrária à tendência de reagir aos eventos de ocupações. Podemos constatar que essa administração teve sucesso na regularização de muitos terrenos ocupados pela população.

A questão habitacional tinha seu espaço nas notícias, questões como reforma agrária e a transição para o governo de Sarney fez com que a administração municipal voltasse sua atenção à questão urbana, considerando a pressão popular.

Os movimentos de ocupações tiveram sucesso, em contraste com a complicada situação das famílias que tentaram adquirir uma habitação por meio de financiamentos com BNH e outras medidas. Os contratos de financiamentos tiveram a sua parte na oferta de moradia, porém, a insegurança dos juros e a instabilidade

da moeda causaram grande sofrimento a famílias que, legitimamente, buscaram a aquisição de moradias.

A criação do Fubar na administração Carrion foi uma medida muito à frente de seu tempo, demonstrando atenção aos desafios da busca por moradia de forma preventiva e, conseqüentemente, regularizando ocupações que hoje são vilas importantes para a cidade.

Concluído esse momento, abordaremos informações referentes às ocupações em análise, estabelecendo suas localizações, o contexto histórico e entrevistas realizadas com membros da administração pública e autoridades participantes na questão habitacional do município de Passo Fundo.

3.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS OCUPAÇÕES NA CIDADE DE PASSO FUNDO

Neste capítulo, as reflexões se concentram no contexto jurídico e histórico de quatro ocupações de Passo Fundo, utilizaremos como base as entrevistas com agentes da administração pública.

A primeira ocupação analisada foi a Ocupação da Zachia IV, localizada próxima à BR285, no bairro José Alexandre Zachia, que teve seu início em 1984, aproximadamente. É possível visualizar a ocupação ao transitar pela perimetral que se localiza ao norte do município de Passo Fundo.

Conforme o Secretário de Habitação, o conflito reside no fato de a ocupação se localizar em terreno pertencente à Companhia Rio-grandense de Saneamento, Corsan, e, desde 2017, encontrar-se em tratativas com relação à transferência desse terreno para o município, sendo que consta no fórum do município uma ação civil pública em trâmite. Ressalta, o entrevistado, o interesse em tornar o território ocupado em uma Reurbe, porém, reitera a necessidade de cuidado com estudos referentes a áreas ambientais⁴ que estão ocupadas para a conseqüente realocação de famílias dessas áreas. O secretário fundamenta a demora na burocracia em regularizar e destaca que em breve pode se resolver.

⁴ É necessário apontar que parte da localização, na qual faz parte à ocupação, é um banhado, uma área de proteção ambiental que é protegido por leis ambientais devendo ser levado em consideração na proposição de uma solução.

A segunda ocupação mencionada em entrevista com o Secretário de Habitação se chama Valinhos II, ocupada em 2013, localiza-se próximo à Rua Santa Cruz, no bairro Valinhos, na parte noroeste do município de Passo Fundo, situando-se em uma região declarada para fins industriais pelo plano diretor do município.

O secretário de Habitação afirma que apenas uma de três indústrias conseguiu celebrar o contrato de concessão no local da ocupação e entende que existe grande expectativa na regularização da ocupação em razão da lei da Reurb. Para a regularização, seria necessária uma reformulação do Plano Diretor, caminho entendido por ele como muito moroso, afirmando que seria mais adequado um processo administrativo interno, como especificado a seguir.

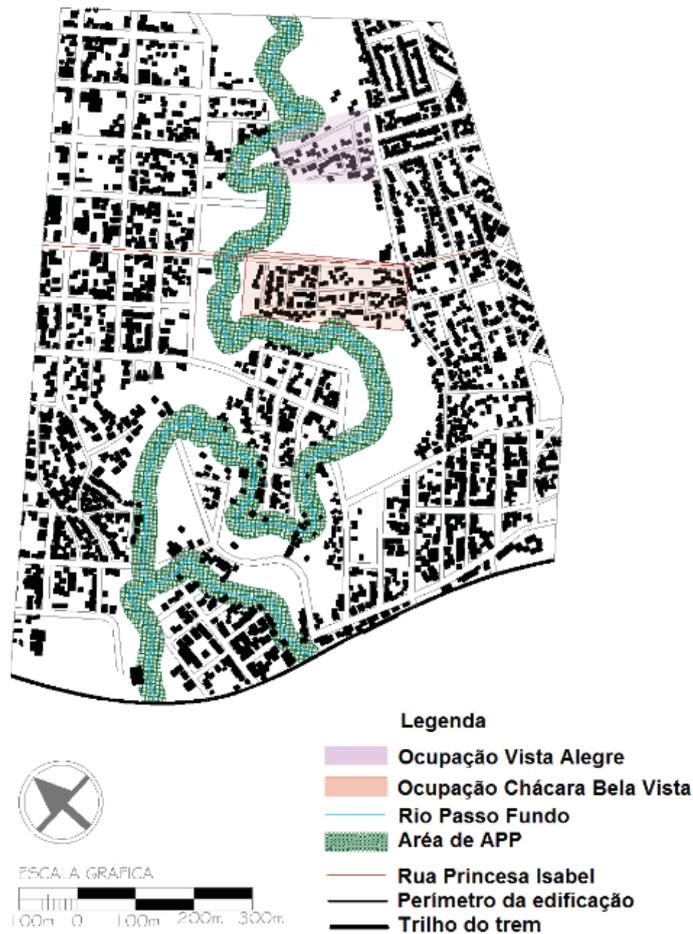
[...] abrimos esse processo, esse processo já tramitou internamente na prefeitura, ele saiu aqui da secretaria da habitação, ela foi para a procuradoria do município, ela foi para a secretaria do planejamento e atualmente ela está aguardando o agendamento de uma reunião da comissão de regularização fundiária, foi criada uma comissão da regularização fundiária e é todos os pedidos de reube que passam por essa comissão (Secretário de Habitação, entrevista oral, 2022).

Continua o Secretário de Habitação relatando: “membros da procuradoria do município, por membros da secretaria do planejamento, da secretaria de obras, da secretaria do meio ambiente, do patrimônio do município”. Na opinião do entrevistado, a regularização da ocupação é mais benéfica ao município do que a realocação visto o custo que isso traria aos cofres públicos (Secretário de Habitação, entrevista oral, 2022).

O entrevistado finaliza, esse momento, mencionando as ocupações mais complexas, as ocupações Bela Vista e Vista Alegre, localizadas próximas à Rua Princesa Isabel e à Rua Caramuru, no bairro São Luiz Gonzaga, se encontram em propriedades particulares, afirma o secretário de habitação.

Referente a essas ocupações, o secretário afirma que a regularização da ocupação Vista Alegre está em andamento e, com relação à Bela Vista, existe a necessidade de realocação das famílias. Justifica o secretário que a prefeitura não tem recursos nesse momento para a aquisição de terrenos, recorrendo a negociações de parcelamento para a efetivação dessas medidas. Como indicado no mapa, partes dessas ocupações se encontram em áreas de preservação permanente (APP) por se localizarem muito próximo ao Rio Passo Fundo, sendo necessária a realocação dessas famílias.

Figura 4 – Ocupações Bela Vista e Vista Alegre
2017



Fonte: Moreira (2019).

Essas ocupações se encontram muito próximas, no bairro São Luiz Gonzaga, a ocupação Vista Alegre se desenvolveu junto à Rua Princesa Isabel no lado Sul, como indicado na imagem, já a ocupação Bela-Vista se encontra ao norte próximo à Rua Caramuru.

Nesse momento, será exposta a interpretação que realizamos referente às entrevistas com os membros do executivo, do judiciário e representante dos Direitos Humanos.

Iniciamos com a entrevista do Secretário de Habitação, com formação em advocacia e atua como secretário de habitação desde janeiro de 2017. O entrevistado demonstrou vasto conhecimento relativo a competências, funcionamento da máquina pública e um linguajar muito técnico, além disso,

demonstrou apreço pela entrevista e muito aberto a expressar seus posicionamentos.

Inicialmente, em sua entrevista, o secretário apresentou as situações das ocupações mais populares como Valinhos II, Bela Vista, Vista Alegre e Zachia IV. Demonstrou conhecimento das particularidades de cada ocupação e desejo da aproximação da prefeitura com os ocupantes e representações.

Com relação a ações, o entrevistado justifica as limitações do município, relatando a burocracia técnica das empresas fornecedoras no caso de fornecimento de luz e água. O conflito de competência nas ocupações em terrenos pertencentes a outros entes da administração pública como União, estado e a dificuldade em alterar o plano diretor do município.

Uma solução apresentada pelo Secretário de Habitação é a participação conjunta do município com a construção civil. O município, muitas vezes, recebe terrenos sem precisar pagar, e empreendedores realizam programas habitacionais nessas regiões, porém, esses empreendimentos não têm como público alvo as populações que buscam a Secretaria de Habitação, então, caso ocorra uma mudança no plano diretor, é possível uma negociação, entre administração pública e a construção civil, na qual esses empreendedores deveriam reservar parte dessas áreas para a construção de moradias para populações de baixa renda.

Vale ressaltar que, o secretário confirmou que todas as ocupações anteriores a 2017, lei da Reurbe, devem ser regularizadas, porém, ressaltou que existe a presença de pessoas mal-intencionadas, as quais participam das ocupações para adquirir vantagem ilícita e que não terão o direito de se regularizar. Acreditamos nessa possibilidade, no entanto, isso não invalida a legitimidade dos ocupantes de boa-fé.

O Secretário de Habitação demonstra acreditar que os problemas de habitação são reflexos de eventos atuais, crises, sem abordar os problemas históricos das populações vulneráveis apontados nesse estudo.

A entrevista com o secretário de habitação forneceu muitas informações para esta dissertação, uma vez que expôs o posicionamento do ente público diante das ocupações, as condições do município, as medidas efetivadas e a disposição do município para o diálogo com os ocupantes.

Nesse momento, abordamos as posições de Luíz, magistrado aposentado, atuou no município de Passo Fundo desde 1995 e em, aproximadamente, 10 ações referentes a ocupações na região. O entrevistado demonstra profundo conhecimento sobre a questão habitacional, ele explicou com muita propriedade a função do direito na sociedade, como agente legitimador do *status quo* e que, no entanto, também deve se adaptar a mudanças sociais para ser compreendido como um sistema justo “[...]então o direito por mais que exista para garantir o status quo ele precisa se adaptar com a passagem do tempo a mudanças sociais”. Concordamos com essa postura e entendemos que vai de acordo com o posicionamento de muitos juristas neoconstitucionalistas. Para fundamentar sua argumentação, o entrevistado destaca o instituto da função social da propriedade e ressalta a sua existência desde a constituição de 1934, mesmo havendo divergências quanto ao tema na academia, esse direito já consta positivado (Luíz, entrevista oral, 2022).

Referente à legitimidade das ocupações, o entrevistado compartilha o conhecimento sobre trabalhos referentes a vazios urbanos do município e à possibilidade de solucionar significativamente a questão habitacional. Demonstra relacionar esse problema em um contexto histórico e se mostrou disposto a produzir sentença, considerando a inatividade da administração pública referente ao déficit habitacional do município. Além disso, critica a postura reativa da administração pública e reitera a necessidade de políticas públicas, uma vez que existem muitos dispositivos legais que permitem a efetivação de direitos.

Quanto ao posicionamento das administrações na questão habitacional, afirmou que cada administração tem o seu posicionamento, variando de relativa atenção ao afastamento completo das questões habitacionais. Relata sua participação em uma ação referente à Beira Trilho⁵ em 2001, uma questão complexa que ainda persiste visto o conflito de competências entre município e união, devido à proximidade com a rede ferroviária. Vale ressaltar que, diferente do Secretário da Habitação, o entrevistado vê a necessidade de participação do município na ação civil pública em questão, uma vez que o município goza de vantagens para representar o interesse local, se comparado às inúmeras famílias em situação de

⁵ A ocupação Beira Trilho não foi objeto deste estudo, sendo exposto no trabalho uma vez que agrega ao trabalho a experiência do entrevistado, em causas referentes às ocupações que atuou em sua carreira como juiz.

vulnerabilidade. Isso significa dizer que, a justificativa de barreiras de competência não se sustenta, portanto, para a morosidade do município.

Passamos nesse momento a analisar a entrevista realizada com representante dos direitos humanos, Representante1, membro de uma comissão que participa das decisões da administração pública com a finalidade de representar os interesses dos que não têm seus direitos básicos atendidos.

A representante dos direitos humanos, moradora de uma ocupação, mostrou-se muito receptiva para a realização da entrevista, muito engajada na causa das ocupações, mostrando grande preocupação com o bem-estar dos moradores que representa.

Referente à questão habitacional, ressaltou a ausência de infraestrutura básica na ocupação em que vive e nas outras ocupações do município. Demonstrou conhecimento jurídico que legitima a ocupação, reivindicando o território ocupado em vista da ausência de função social no uso do território pela administração pública. Ao concluir, afirmou que os moradores têm o direito de estar ali, uma vez que todos estão em situação de vulnerabilidade e ao ocupar o local, estão fazendo cumprir sua função social.

Indagada sobre a cidade como um todo e a questão Habitacional, a representante afirmou “Passo Fundo, uma cidade construída a partir de 50 ocupações, alguma coisa tem errado né, da questão da especulação imobiliária, muita especulação imobiliária, muitos vazios urbanos, que não cumprem a sua função social”(Representante 1, informação oral, 2022).

As entrevistas agregaram informações de grande importância para a dissertação, a promulgação da lei Reurb de 2017 traz legalidade para as ocupações pré-existentes, o que garante segurança jurídica para regularização das ocupações. Com relação à busca por habitação, foi observada a preocupação dos representantes em encontrar soluções para a demanda, uma vez que procuram uma forma de cooperação com a iniciativa privada, por meio de subsídios, para a criação de áreas destinadas à população vulnerável.

Os representantes do judiciário e da comissão dos direitos humanos concordaram com a legitimidade dos movimentos de ocupação, sendo membros de entes que fiscalizam os atos da administração pública, trazem segurança para legitimação dos movimentos sociais.

Ao final, foram reservadas as entrevistas com moradores das ocupações em análise e anteriormente citadas, contribuindo para a identificação dos protagonistas na luta pelo direito à moradia.

3.3 CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DOS PARTICIPANTES DAS OCUPAÇÕES

Para entendermos a realidade das ocupações, foram realizadas entrevistas com pessoas que, de alguma forma, estão relacionadas ao fenômeno das ocupações na cidade, são moradores e líderes de ocupações. Nosso objetivo nessas entrevistas foi a aproximação com todas as partes interessadas com o fim de entender a realidade de todos os lados. No caso dos ocupantes e líderes, elaborar perfis dessas comunidades, com o objetivo de identificar essas pessoas, suas origens, motivações e conhecermos seus anseios, frente às necessidades que possuem. Foram escolhidas quatro ocupações, o número reduzido é justificado na situação de pandemia por Covid-19, durante a realização da pesquisa, sendo a escolha realizada por particularidades.

Essa pesquisa utilizou a memória para a produção de um conhecimento racional, por meio de análise crítica da fonte oral:

A história busca produzir um conhecimento racional, uma análise crítica através de uma exposição lógica dos acontecimentos e vidas do passado. A memória é também uma construção do passado, mas pautada em emoções e vivências; ela é flexível, e os eventos são lembrados à luz da experiência subsequente e das necessidades do presente (FERREIRA, 2002, p. 329).

Fundamentamos o uso da entrevista para dar voz aos marginalizados ou pouco representados, com o fim de conhecer e compreender situações insuficientemente estudadas (GARRIDO, 1993, p. 36), como a vivência desses indivíduos e coletividades da ocupação.

Escolhemos a história oral nesta pesquisa, considerando a realidade dos moradores de ocupações, os quais foram pouco representados nos documentos produzidos pela sociedade. Constatamos isso na pesquisa anterior em que verificamos uma quantidade muito pequena de notícias relacionadas a essas populações em um período de três anos.

Esse foi o objetivo buscado por meio de entrevistas, a construção de um documento-monumento relativo às relações da sociedade, em especial, a vivência dos moradores de ocupações informais do município de Passo Fundo (LE GOFF, 1984, apud ALBERTI, 2018, p. 183).

Foram realizadas entrevistas com 20 moradores de ocupações do município de Passo Fundo, com base na percepção do entrevistador será apresentado perfil dos moradores para conhecermos quem são os protagonistas na luta pelo direito à moradia. Esse posicionamento considera também a experiência de visitação nesses locais.

As entrevistas foram rápidas, os moradores se mostraram objetivos nas respostas e muito receptivos. Podemos classificar esses moradores como famílias, geralmente casais, com crianças e adolescentes, 1/4 é constituído por pessoas vindas de outros municípios e estados, demonstram médio grau de instrução, são trabalhadores do setor de serviços e da construção civil. Entre as motivações para a ocupação, predomina a dificuldade em pagar aluguel, a busca por emprego, o desejo de construir um patrimônio. Também encontramos moradores que vieram para a ocupação em razão de matrimônio com moradores. Dos 20 entrevistados, quinze afirmaram serem naturais de Passo Fundo e 5 afirmaram serem naturais de outras regiões.

O tempo de permanência na ocupação apresenta uma significativa variação, a maioria não participou no movimento de ocupação e adquiriram o local por meio de compra e venda informal. Os entrevistados relatam que a ida para a ocupação foi uma melhoria em suas vidas na totalidade dos entrevistados, apesar de dificuldades com infraestrutura, todos destacam que conseguem utilizar o dinheiro que seria destinado para aluguéis para suprir suas necessidades e investir em melhorias nas suas residências. É notável a relação de pertencimento nas ocupações, demonstrando o empenho das lideranças em promover um senso de comunidade nas ocupações.

Edivânia é de Minas Gerais, criada na Bahia e atualmente mora em Passo Fundo, Rio Grande do Sul. Mudou-se para o sul à procura de oportunidades, tem marido e um filho pequeno. Como representante da ocupação Valinhos II, relata a falta de infraestrutura que ela e os moradores sofrem, afirmando que são invisíveis para a administração pública. Ressalta sua postura de cidadã e conhecedora dos

direitos, afirma que sofrem preconceito sendo chamados de invasores, que a função social do terreno onde a ocupação se instalou não era cumprida e que agora ela está sendo cumprida. Diz que invadiram porque não tinham opção, não tinham recursos para comprar um terreno de cinquenta mil reais, ganhando um salário-mínimo, tendo de viver de aluguel, se alimentar. Por isso, reivindicam a regularização a fim de terem uma vida melhor.

Referente ao número de moradores na ocupação, afirma ter sido realizada pesquisa há três anos e que eram em torno de 115 famílias, com base no que ela deduz que tenha aumentado para 370 pessoas no total, considerando chegadas e partidas do local.

Quanto à sua posição como líder de ocupação, diz que tem vantagens e desvantagens, representar a comunidade e participar dos movimentos exige muita dedicação e muitos da ocupação não têm consciêncianenhuma. Para alguns do jeito que está, já é suficiente. Ela diz que acaba realizando um processo pedagógico na comunidade, mostrando que sem a luta não há avanços, uma vez que muitos que ingressam na comunidade acham que foi tudo dado, como se tudo estivesse resolvido. Ela aponta que nada está resolvido e que é preciso resolver, buscar a mediação junto ao município de Passo Fundo para a regularização da área.

Afirma, ainda, que a lei da Reurbe não está sendo executada, que a alteração da destinação do terreno da ocupação não é difícil, uma vez que é um terreno da prefeitura. Que precisam pressionar constantemente a administração pública, apelar a vereadores e advogados que apoiam a comunidade.

Iniciaremos com as entrevistas, identificando os entrevistados apenas pelo primeiro nome, expondo um pouco de seu passado e suas opiniões quanto à mudança de vida ao se tornarem moradores de ocupação.

Eraldo é natural de Sananduva, mora há 20 anos em Passo Fundo e, atualmente, trabalha como autônomo, possui um mercadinho logo na entrada da ocupação. Respondendo sobre sua história, relata que ficou desempregado e sem moradia em um período de crise em 2016, aproximadamente, que era representante de uma empresa, viajava pela região e que recebia uma boa remuneração. Afirmou que, com a crise começou a ter prejuízo na sua profissão, com gastos em gasolina para o seu deslocamento, tentando melhorar sua situação, vendeu seu carro e com o dinheiro, da venda, comprou de um morador da ocupação o terreno em que

atualmente reside. Com um local para morar e não precisando ter gastos com aluguel, abriu um pequeno boteco e, posteriormente, seguiu investindo no estabelecimento, transformou-o em um pequeno mercado. Diz estar contente e considera que as coisas estão melhorando aos poucos. Ele destaca que o seu mercadinho atende às necessidades locais, afirmando que procura sempre ser justo no preço de sua mercadoria (19 de maio de 2022).

Erikson é natural de Passo Fundo, é motoboy, afirmou que, durante sua juventude, fez “umas bobagens” e teve dificuldade em arranjar emprego por muito tempo, viveu sozinho e sem moradia própria. Os gastos com alugueis eram altos demais e somente restava dinheiro para sobreviver, viu na ocupação uma possibilidade de melhoria de vida e conseguiu o emprego de motoboy, relata que a água que tem acesso não é constante e que precisa pedir ajuda a colegas de trabalho para tomar banho. Ressalta a necessidade de estar bem-arrumado e que isso o deixa muito envergonhado, apesar dessa situação, diz que sua vida melhorou e que como motoboy tem feito o seu próprio preço, entregando marmitas em um bairro nobre da cidade (19 de maio de 2022).

Eteslon é natural de Passo Fundo, é pedreiro, relata que fez uma troca de terreno com o antigo morador da ocupação e que seu antigo bairro era muito perigoso e estava insatisfeito. Informou que realizou uma reforma na casa que recebeu, afirmando que era de madeira, tudo velho, e que tem melhorado sua casa, tudo de material, com as próprias mãos, visto o seu conhecimento de ofício e com a possibilidade de reservar uma parte do seu salário para as melhorias no seu patrimônio. Destaca a boa relação que construiu com a comunidade e que é um local muito tranquilo de morar (19 de abril de 2022).

Lucas Adelar é natural de Passo Fundo, é catador, informou que participou de uma das ocupações com a sua mãe, que trancaram as ruas e que conseguiram uma casa para morar. Tem um filho que o ajuda na sua atividade, diz que tem melhorado um pouco a sua vida, mas que passa por muitas dificuldades (19 de abril de 2022).

José é do Nordeste e trabalha como auxiliar de produção (Matra, indústria e comércio próximo à ocupação). Relata que veio do Nordeste à procura de trabalho e que no Sul havia mais oportunidades, vive há seis anos na comunidade. Afirmou que a indústria na qual trabalha ajuda bastante os moradores da ocupação de várias formas (19 de abril de 2022).

Volmar é natural de Passo Fundo, é aposentado. Afirma ter se mudado para a ocupação há três anos junto de sua filha que se casou com um morador da ocupação. Passa o seu tempo cultivando uma pequena horta que mostra com muito orgulho o cultivo. Relata ter problemas de saúde e que os valores de sua aposentadoria não são o suficiente para manter suas contas e gastos com medicamentos. Sua vida na ocupação melhorou, uma vez que os gastos que seriam destinados a alugueis podem ser revertidos aos seus cuidados (19 de abril de 2022).

Natália é natural de Porto Alegre, é dona do lar, escolheu viver na ocupação porque a mãe de seu marido tem um terreno no local, estavam passando dificuldades ao viverem de aluguel e decidiram ficar próximos aos parentes pelo lado do marido. O casal gostou muito da comunidade, está há seis anos na ocupação, tem um filho de três anos ao qual, ela dedica a sua atenção integral. Demonstrou otimismo ao saber que deixará algo para o filho (19 de abril 2022).

Fredolindo é de Passo Fundo, desempregado, é morador da Beira Trilho e estava, no momento da entrevista, próximo à ocupação Valinhos II. Herdou de sua mãe uma pequena casa de madeira na Beira Trilho, é dependente químico e encontra dificuldade em suprir suas necessidades (28 de maio de 2022).

Claudete é de Passo Fundo, é lavadeira, participou da ocupação da Valinhos II. Ela relata que foi tranquilo, pois sabiam que o terreno não era utilizado e nenhuma indústria estava conseguindo se instalar; ingressou junto de outras famílias e se estabeleceram no local, afirma que sua vida melhorou muito apesar da situação de irregularidade (28 de maio de 2022).

Juliana é de Passo Fundo, trabalha com limpeza, diz ser a primeira a ocupar o local, Bela vista. Destacou que o local estava cheio de carros roubados. Sua mãe morava na frente da ocupação e, então, quando teve a sua filha, ela decidiu ocupar o local, pois não conseguia pagar o aluguel, tendo uma vida muito difícil. Ao ocupar o espaço, afirma que sua vida melhorou muito e que conseguiu seu emprego atual (28 de maio de 2022).

Juliana é de Passo Fundo, auxiliar de limpeza, está na ocupação há quatro anos, sua motivação ao viver em uma ocupação foi a possibilidade de não pagar um aluguel, diz que estava por conta e que tinha de dar um jeito ou passava fome, destaca que a comunidade se ajuda e que a administração pública “não está nem aí” (28 de maio de 2022).

Luciana é de Passo Fundo, trabalha em uma padaria, mora há um ano na ocupação, afirma ter comprado recentemente uma moradia na ocupação, uma vez que é o único local que é possível para comprar um terreno com preço razoável, que conhece o dono do terreno e que também é morador da ocupação (28 de maio de 2022).

Adriana é de Passo Fundo, é muito humorada, afirma ter participado da ocupação, mas não consegue identificar qual ocupação fez parte, que estava com suas filhas e acabou perdendo sua antiga casa. Agora vive com José Valdecir, afirmando ser dona do lar, não quis falar sobre o seu passado antes da ocupação, apenas que era certa e poderosa, se diz feliz com o seu companheiro e que espera trocar votos matrimoniais com ele (28 de maio de 2022).

José é natural de Barros Cassal, é aposentado, adquiriu o terreno pela compra de um morador da ocupação Bela Vista. Seu último emprego foi na BSBios, após se aposentar teve dificuldade de pagar o aluguel e surgiu a oportunidade de comprar o terreno que mora atualmente. Afirma que o local era um lixão, um “ferrovelho” e que os donos, oficiais, deixavam o local abandonado e que não pagavam devidamente os impostos. Funcionários da prefeitura estiveram na frente da sua casa, junto da brigada e afirma que conseguiu resolver a situação ligando para um vereador na época. Teve de investir para nivelar o chão para construir a sua casa, que era um “buraco”. Muito orgulhoso, afirma que quer pagar IPTU e ter sua casa regularizada (12 junho de 2022).

Carolina é de Passo Fundo, participou da ocupação há, aproximadamente, 11 anos e diz que “foi tranquilo”, ela, seu marido e outras famílias cercaram os terrenos que ficam próximos a outra ocupação da Zachia que já estava estabelecida. É filha de uma moradora de ocupação, destaca que para ter o seu espaço e constituir sua família decidiu ocupar aquela área, porque ninguém usava aquela terra (12 de junho de 2022).

Adriana é natural de Passo Fundo, é filha de uma moradora da Zachia III, não participou da ocupação e comprou um terreno na Zachia IV, vive há 40 anos nas ocupações, compartilha que perdeu seu filho mais novo, há seis anos, pelo que sofre muito, afirmando que sua vida não está bem e que sofre de depressão (28 de julho de 2022).

Maicon é natural de Sertão, mora há três anos em Passo Fundo, é comerciante tendo seu mercado próximo à ocupação, veio morar na ocupação quando se casou com uma moradora local, afirma ter trabalhado como empregado em uma empresa e com o benefício de ter sua própria moradia conseguiu juntar dinheiro para abrir seu próprio empreendimento. Está feliz em ter o seu próprio negócio, tendo muitas pessoas da ocupação como seus clientes e conseguiu melhorar a sua vida (28 de junho de 2022).

José é natural de Passo Fundo, mas “se criou” na região de Ciríaco e Davi Canabarro, começou de servente em uma obra, trabalhando por 12 anos, tinha a carteira assinada, mas se aposentou por idade. Afirma não trabalhar, não passar fome e que faz as coisas do “jeito certo”, tem filhos crescidos que moram em Caxias a quem não vê há muito tempo. Morava com seus irmãos em um terreno ocupado na mesma ocupação, Vista Alegre, e devido a desentendimento familiar recebeu 10 mil reais para deixar a sua antiga casa. Com esse dinheiro deu entrada na compra de um terreno e construiu a casa que mora atualmente. Ainda está pagando pelo terreno, no valor atual de 20 mil reais, se considera feliz e que consegue suprir suas necessidades (28 junho de 2022).

Loreci é de Marau, morou em Passo Fundo a vida toda, não participou da ocupação. Diz que sua vida mudou após um divórcio e que teve de ficar por conta, pagando aluguel, trabalhou um pouco em Veranópolis, conseguindo juntar dinheiro para comprar uma casa mais para dentro da ocupação, afirma que era pequena mas ajudou a se reerguer e, finalmente, compra o terreno atual onde construiu sua casa e vive até hoje. Ajudou o seu filho construindo uma moradia para ele atrás do seu terreno, onde ele vive com esposa e filho. Foi uma das primeiras a se instalar no local e diz que a ocupação começou a crescer para o seu lado (28 junho de 2022).

Cleumar é natural de Barra de Oliveira, relata ter vindo para a ocupação por motivos amorosos, sua mulher é moradora da ocupação do Zachia, vive há dezoito anos na comunidade e participou do movimento MST. Contou que foi até Brasília, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para reivindicar direitos. Disse que foi cantor em um período de sua vida, mostrando um álbum antigo de música e demonstrando muito orgulho no relato. Não participou da ocupação, diz que a vida está “indo”, compartilhando que perderam seu filho há alguns anos e que ambos ainda sofrem muito (28 de julho de 2022).

Reunidas todas essas vivências, encontramos as motivações das ocupações na alta valorização da propriedade urbana e nos altos valores dos aluguéis, inflados pela especulação imobiliária. A aquisição de propriedades com o fim de comercializar ou adquirir renda, através de aluguéis, se tornou uma regra, um mercado. Nesta dissertação, abordamos conceitos como direito à cidade, direito à moradia e a função social da propriedade, preceitos esses que vão contra essa mercantilização da propriedade urbana que acometem as cidades, os movimentos que buscam moradia, as entrevistas com representantes e são provas dessa realidade. Como demonstrado pelas entrevistas, os terrenos ocupados na Bela Vista e Vista Alegre não cumpriam com sua função social e traziam até mesmo riscos à saúde pública, os terrenos da Valinhos II e Zachia IV estavam ociosos e sua destinação, segundo o Plano Diretor, não obteve sucesso. A iniciativa das ocupações na busca por moradia trouxe a essas propriedades sua finalidade principal, a sua função social.

Todos afirmam que suas vidas melhoraram com a ocupação, a liberdade de ter uma casa própria permitiu destinar o dinheiro na construção de um patrimônio e em qualidade de vida, ao invés de gastarem com aluguel, algo sem retorno ao longo prazo. São famílias, trabalhadores que contribuem com a sociedade, querem pagar impostos e participar como cidadãos do município. A lei Reurbe de 2017 garantiu o direito de regularizar suas propriedades, porém, esse processo está moroso demais, visto que ainda encontramos relatos de moradores sem acesso a seus direitos fundamentais como o saneamento básico, água encanada e eletricidade. É nesse momento que a fiscalização popular e a gestão democrática devem prevalecer por meio do exercício da cidadania.

A ocupação é legítima, uma vez que é um direito viver em sociedade, há um direito à cidade, e a resistência é meio para a efetivação de direitos formalmente reconhecidos, mas que não são colocados em prática pelo poder público.

Passo Fundo é um município com um grande poder de atração populacional com sua oferta de empregos, setor de serviços e tantos outros potenciais, sendo de interesse que o local tenha um crescimento ordenado e harmonioso. Tivemos na nossa história programas destinados a essas populações como o Fubar, que tiveram sucesso na legalização de ocupações, porque foram ações preventivas, ao contrário de exemplos de ações reativas.

Como exposto nesse capítulo, a regularização permitirá que esses cidadãos exerçam a cidadania e que tenham acesso a condições dignas de viver, são pagadores de impostos, trabalhadores que merecem constituir patrimônio para que tenham possibilidade de prosperar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o exposto, podemos compreender que a questão habitacional é complexa e exige uma visão que engloba muitas ciências, relacionando-se com elementos históricos, jurídicos, arquitetônicos e muitos outros que se pode imaginar. As consequências históricas são inegáveis e colaboraram para o quadro de déficit habitacional que os municípios possuem atualmente. A formação fundiária foi constituída beneficiando uma minoria em desfavor de uma maioria, os processos de territorialização foram marcados por exclusões de grupos como indígenas, caboclos e imigrantes, os quais não tinham formas de defender seus direitos contra o próprio estado e chefes locais. As leis de Terras promovidas pelo Estado tinham por objetivo organizar o espaço fundiário e reforçou a capitalização da terra, alterando a função elementar de habitar da propriedade rural para a lógica capitalista de produção e comercialização. O campo se tornou um local de produção e as populações rurais acabaram por se deslocar para a cidade, despreparada para receber essas populações. O município de Passo Fundo não foi diferente, tendo seus próprios senhores locais, terras férteis para atender aos interesses do sistema capitalista e seus planos diretores que atendiam a interesses particulares na organização do espaço urbano. A segregação de sem-teto para as periferias tinha o seu propósito. Segundo o pensamento urbanístico da época, o município deveria estar organizado para atender aos interesses econômicos, em detrimento aos interesses de minorias que procuravam locais para viver. Políticas habitacionais que ignoravam as populações miseráveis refletiam na baixa procura por imóveis disponibilizados pela prefeitura.

No contexto jurídico, encontramos em Congost e em juristas constitucionalistas a legitimidade dos movimentos por habitação, apresentamos dispositivos jurídicos que, formalmente, salvaguardam direitos fundamentais, além de doutrinas as quais criticam a ideia de cidade como centro de produção, almejando que a cidade retornasse à ideia de habitat, local de vivência. Portanto, esses direitos estão formalmente previstos, e entendemos que a Gestão Democrática e o Poder Local são ferramentas para a efetivação desses direitos, visto que, os atos da administração pública são vinculados por lei à fiscalização por

movimentos sociais e pelas sociedades civis, que são os principais interessados na questão habitacional.

As realizações das entrevistas foram muito bem-sucedidas, a disposição dos participantes trouxe profundidade para o estudo e permitiu ao pesquisador compreender a realidade local das ocupações do município de Passo Fundo. Nossa percepção da realidade é influenciada fortemente pelo posicionamento midiático, o que acarreta um distanciamento muito grande e, conseqüentemente, uma falta de empatia pela situação dessas pessoas. Essa aproximação por meio das entrevistas mostrou que as ocupações são necessárias e são formas orgânicas de expansão da cidade, são muito similares às vilas populares e carecem de tutela estatal.

Foi realizada, também, pesquisa utilizando jornais da imprensa local de Passo Fundo para estabelecer o posicionamento relativo às ocupações da cidade. O período escolhido foi de 1983 a 1986, visto a proximidade com o último plano diretor da cidade e as reações dos movimentos. Nesse período, houve intensa atividade de ocupações. Os resultados não foram satisfatórios, visto a pouca veiculação da mídia com relação a ocupações, foi estabelecida uma dualidade entre os jornais, sendo uma positivamente e outra negativamente. O jornal O Nacional, se mostrou favorável a administração pública e o Diário da Manhã desfavorável, automaticamente mostrando suas posições em relação a esses movimentos por habitação.

Portanto, “Ocupações Urbanas Em Passo Fundo: Matrizes Históricas E Jurídicas De Constituição Da Concentração Fundiária E Direito À Moradia” é um estudo que buscou evidenciar a formação histórica da concentração fundiária da região Norte do Rio Grande do Sul, utilizando-se de autores renomados das áreas de estudo e leis que fundamentam os processos de territorialização, contextualizando e analisando o direito à propriedade, a ideia de cidade. Por meio de entrevistas e análise do Discurso das Mídias, buscou identificar os protagonistas na questão habitacional da cidade de Passo Fundo. Ainda há muito o que ser pesquisado e estudado sobre essa temática e sua recente incorporação nas discussões do campo da história agrária, para que possamos compreender e elucidar cada vez mais como estão as comunidades quilombolas em meio aos litígios e quais são suas demandas, problematizando a questão do acesso à terra e quais são suas (re) territorialidades.

REFERÊNCIAS

ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994.

ALBERTI, V. Fontes Orais: Histórias dentro da História. In: PINSKY, C. B. (org.). **Fontes Históricas**. São Paulo: Contexto, 2018.

ARDENGI, L. G. **República** – República Velha (1889-1930). Volume 3, Tomo 1 – Coleção História Geral do Rio Grande do Sul, 2007.

BACCIN, D. J. **Propriedade urbana e racionalidade capitalista**: do assentamento ao crescimento citadino de Passo Fundo entre 1800 e 1950. Tese (Doutorado em História). 436 f. Universidade de Passo Fundo – RS, 2020. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/2069>. Acesso em: 20 jul 2021.

BATISTELLA, A.; KNACK, E. R. J. Antologia do município de Passo Fundo: a cidade e a região durante os séculos XVII, XVIII e XIX. In: BATISTELLA, Alessandro. (Org.). **Passo Fundo, sua história**. 1.ed. Passo Fundo: Méritos, 2007, v. 1, p. 29-64.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei 5788/90**. Estatuto da Cidade. Presidente da República em 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.465**. Presidente da República em 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

CARVALHO, J. M.de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: Uma Discussão Conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

CHARAUDEAU, P. **O discurso da mídia**: Para uma nova análise de Discurso. In: CARNEIRO, Dias. (org). **O Discurso da Mídia**. Rio de Janeiro: Oficina do autor, 1996.

CONGOST, R. **Tierras, leyes, historia: Estudios sobre “la gran obra de la propiedad”**. Campinas (SP): Editorial Crítica, 2007.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. A Assembleia das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos Humanos. Rio de Janeiro, 11 dez. 1948.

MOREIRA, D. de A. **Ocupações urbanas em cidades de Médio Porte**. Dissertação apresentada à Faculdade Meridional – IMED. Passo Fundo. 2019.

Diário da Manhã, Arquivo Histórico Regional (AHR-PPGH/UPF).

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 111. v. 7. [11] GONÇALVES, Carlos Roberto.

DOWBOR, L. **Poder Local, o que é?**. São Paulo: Brasiliense, 2017. Livro digital.

FELIPPE, D. J. **Dicionário Jurídico de Bolso**. Campinas, SP: Millennium, 2005.

FERREIRA, M. de M. **História, tempo presente e história oral**. Topoi, Rio de Janeiro, dezembro 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/topoi/a/fpGyHz8dRnk56XjcFGs736F/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 maio 2022.

FERRETTO, D. **Passo Fundo: estruturação urbana de uma cidade média gaúcha**. Dissertação - Mestrado. Faculdade de arquitetura e urbanismo – USP, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-17072012-143123/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.

GARRIDO, Joan del Alcàzar i. **As fontes orais na pesquisa histórica: uma contribuição ao debate**. In.: **Revista brasileira de história**. São Paulo. ANPUH/Marco Zero, v.13 n. 25/26 set.92/ago.93.

GOLIN, T. **A Fronteira**. v. II. Coleção L&PM e-books. Porto Alegre: L&PM, 2004.

GOLIN, T. et al. (org.). **República – República Velha (1889-1930)**. v. 3, Tomo 1 – Coleção História Geral do Rio Grande do Sul. Passo Fundo (RS): Méritos, 2019.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. Niterói: Eduff; São Paulo: Contexto, 2002.

HAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Editora Ática S.A. São Paulo. 1993. Tradução por Maria Cecília França. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20-%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder\(3\).pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20-%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder(3).pdf) > Acesso em: 20 ago. 2022.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . **Índice populacional e habitacional de Passo Fundo de 1970 a 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2022.

KNACK, E. R. J. **O desenvolvimento urbano de Passo Fundo entre dois planos diretores (1953-1979)**. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/ph/article/download/10499/114114953/> Acesso em: 8 maio 2019.

KNACK, E. R. J. **Modernização do Espaço Urbano e Patrimônio Histórico: Passo Fundo, RS**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2007.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MACHADO, I. A. P.; BACCIN, D. J. Arquétipo da propriedade privada: um olhar sobre o norte do Rio Grande do Sul. *In: História do Mundo Rural: regiões e fronteiras no processo de (re)apropriação territorial e agrária*. Passo Fundo: UPF, 2019. p. 41-83.

MACHADO, I. A. P. **Entre justiça e lucro** [recurso eletrônico]: Rio Grande do Sul – 1890-1945. 2. ed. rev. e ampl. Passo Fundo: Acervus, 2020.

MACHADO, I. A. P. História do mundo rural: construção do conhecimento em perspectiva. *In: MACHADO, I.A. P.; GERHARDT, M.; TEDESCO, J. C. (org.). História do mundo rural: o sul do Brasil*. V. II. Erechim: All Print, 2020.

MACHADO, I. A. P. Colonização e capitalização: relações jurídicas e político-econômicas no norte do Rio Grande do Sul. *In: TEDESCO, J.C; NEUMANN, R. M. (org.). Colonos, colônias e colonizadoras* [recurso eletrônico]: aspectos da territorialização agrária no sul do Brasil. Passo Fundo: UPF, 2019. p. 171-200.

NEUMANN, R. M. (org.). **Colonos, colônias e colonizadoras** [recurso eletrônico]: aspectos da territorialização agrária no sul do Brasil. Passo Fundo: UPF, 2019. p. 171-200.

MACHADO, I. A. P.; BACCIN D. J.; TEDESCO, J. C. (org.). **Mundo rural, regiões e fronteiras no processo de (re)apropriação territorial e agrária** [recurso eletrônico]. Passo Fundo: UPF, 2019.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In: CASTRIOTA, L. B. (org.). Urbanização Brasileira: Redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78-96.

MARTINO, I. R. L.; FREITAS, G. P. **Direito à moradia**: ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (APP). *Revista Querubim (Online)*, v. Especial, p. 61-75, 2018.

MOTTA, M. **Dicionário da Terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MOREIRA, D. de A. **Ocupações urbanas em cidades de médio porte**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade Meridional - IMED.2019.

NEUMANN, R. M. A colonização do Planalto gaúcho por empresas privadas. **Histórica** (online), v. 17, p. 3, São Paulo, 2006.

ARQUIVO HISTÓRICO REGIONAL. O Nacional, (AHR-PPGH/UPF).

OLIVEIRA, S. D. R. de. **A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?**. 2017 xvi, 252 f., il. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (217 [III] A). Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 maio 2022.

OPENSTREETMAP. Disponível em: <https://www.openstreetmap.org/#map=13/-28.2559/-52.4120>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PASSO FUNDO. **Lei Orgânica do Município de Passo Fundo/RS**, 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>. Acesso em: 15 set. 2021.

PASSO FUNDO. **Lei nº 2142**, FUBAR, 26 DE DEZEMBRO DE 1984. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-ordinaria/1984/215/2142/lei-ordinaria-n-2142-1984-cria-o-fundo-para-habitacao-de-populacoes-de-baixa-renda-fubar-dispoe-sobre-a-alienacao-de-imoveis-do-municipio-e-da-outras-providencias>

RIO DE JANEIRO. **Código Civil de 1916 – Lei 3071/16** Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103251/codigo-civil-de-1916-lei-3071-16#art-678>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SAINT-HILAIRE, A. de. **Viagem ao Rio Grande do Sul: (1820-1821)**. São Paulo: Nacional, 1939.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, v. 20, n. 1, Passo Fundo, p. 56-69, 2006. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176>. Acesso em: 8 ago. 2021.

SANTIN, J. R. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Estudos Jurídicos**, Unisinos, v. 40, p. 72-78, 2007.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, 1978.

SAQUET, M. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

TEDESCO, J. C. *et al.* Passo Fundo e a produção do território pós-anos 1950: migração e urbanização. *In:* BATISTELLA, Alessandro (org.). **Passo Fundo, sua história**. Passo Fundo: Méritos, 2007.

TEDESCO, J. C.; VANIN, A. A. Povoamento, aldeamento e colonização no norte do Rio Grande do Sul – século XIX. *In:* TEDESCO, João Carlos (org.). **Conflitos agrários no norte do Rio Grande do Sul: Indígenas e agricultores, dimensões históricas**. Porto Alegre: EST Edições, 2017. p. 37-84.

ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO/
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - VRPPG/UPF



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: OCUPAÇÕES URBANAS NA CIDADE DE PASSO FUNDO: MATRIZES HISTÓRICAS E JURÍDICAS DE CONSTITUIÇÃO DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA.

Pesquisador: CASSIO BONOTTO LAMPERT

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 52944921.8.0000.5342

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.163.000

Apresentação do Projeto:

O tema central da pesquisa objetivando o desenvolvimento de uma dissertação de mestrado são as ocupações urbanas na cidade de Passo Fundo - Rio Grande do Sul. Para entender o contexto histórico e jurídico será abordada a formação fundiária na região norte do estado, onde a cidade em estudo é situada. Tendo como base o contexto em que se insere a questão, será exposto análise do plano diretor da cidade e os fundamentos jurídicos do direito à habitação e cidade. Estabelecido as questões de históricas e de direito, será realizada 28 entrevistas com protagonistas envolvidos na questão habitacional que resultam na ocupação, com a finalidade de compreender os interesses e razões em meio a essa questão.

Objetivo da Pesquisa:

Contextualizar historicamente as ocupações urbanas na cidade de Passo Fundo, discutindo as matrizes históricas e jurídicas de constituição da concentração fundiária e da propriedade e as implicações ao direito à moradia.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Toda entrevista pode, eventualmente, causar um pouco de desconforto psicológico como vergonha, estresse, constrangimento, sendo assim, poderá ser interrompida a entrevista a

Endereço: BR 285- Km 292 Campus I - Centro Administrativo/Reitoria 4 andar

Bairro: São José

CEP: 99.052-900

UF: RS

Município: PASSO FUNDO

Telefone: (54)3316-8157

E-mail: cep@upf.br

UNIVERSIDADE DE PASSO
FUNDO/ VICE-REITORIA DE
PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO - VRPPG/ UPF



Continuação do Parecer: 5.163.000

qualquer momento. O pesquisador compromete-se em orientá-lo(a) e encaminhá-lo(a) para os profissionais especializados na área.

Benefícios:

O conhecimento científico gerado pela pesquisa pode servir como fundamento para políticas públicas mais eficazes, consequentemente beneficiando a sociedade.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa histórica, que caracteriza-se como uma abordagem sistemática por meio de coleta, organização e avaliação crítica de dados que tem relação com ocorrências do passado. Ou seja, ao olhar o passado, o fazemos com o olhar e as ideologias e ausência de neutralidade do presente. Procura estabelecer uma relação entre História quantitativa e História qualitativa. As entrevistas realizadas ajudarão a elaborar um perfil dos protagonistas do complexo fenômeno da Ocupação, além de entender a realidade da cidade de Passo Fundo e os programas de habitação da administração pública. Serão ao total 28 entrevistas, sendo 20 delas com representantes das comunidades, 5 entrevistas com os moradores mais antigos de comunidades e dentre 3, uma com representante da administração municipal, uma com representante dos Direitos Humanos e uma com juiz de causa relativo a ocupações.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os direitos fundamentais dos participantes foram garantidos no projeto e no TCLE. O protocolo foi instruído e apresentado de maneira completa e adequada. Os compromissos do pesquisador e das instituições estavam presentes. O projeto foi considerado claro em seus aspectos científicos, metodológicos e éticos.

Recomendações:

Após o término da pesquisa, o CEP UPF solicita: a) A devolução dos resultados do estudo aos sujeitos da pesquisa ou a instituição que forneceu os dados; b) Enviar o relatório final da pesquisa, pela plataforma, utilizando a opção, no final da página "Enviar Notificação" + relatório final.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Diante do exposto, este Comitê, de acordo com as atribuições definidas na Resolução 466/12 ou 510/16, do Conselho Nacional da Saúde, Ministério da Saúde, Brasil, manifesta-se pela aprovação do projeto de pesquisa na forma como foi proposto.

Endereço: BR 285- Km 292 Campus I - Centro Administrativo/Reitoria 4 andar
Bairro: São José **CEP:** 99.052-900
UF: RS **Município:** PASSO FUNDO
Telefone: (54)3316-8157 **E-mail:** cep@upf.br

UNIVERSIDADE DE PASSO
FUNDO/ VICE-REITORIA DE
PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO - VRPPG/ UPF



Continuação do Parecer: 5.163.000

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1845532.pdf	01/12/2021 16:20:23		Aceito
Outros	TCLECorrigido.odt	01/12/2021 16:20:01	CASSIO BONOTTO LAMPERT	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.odt	21/10/2021 19:11:29	CASSIO BONOTTO LAMPERT	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETOCASSIOLAMPERT.pdf	21/10/2021 15:10:43	CASSIO BONOTTO LAMPERT	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	21/10/2021 15:08:46	CASSIO BONOTTO LAMPERT	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PASSO FUNDO, 14 de Dezembro de 2021

Assinado por:
Felipe Cittolin Abal
(Coordenador(a))

Endereço: BR 285- Km 292 Campus I - Centro Administrativo/Reitoria 4 andar
Bairro: São José **CEP:** 99.052-900
UF: RS **Município:** PASSO FUNDO
Telefone: (54)3316-8157 **E-mail:** cep@upf.br

APÊNDICE A - QUESTÕES DE ENTREVISTAS

<p>Representante dos Direitos Humanos Nome</p>
<p>1. Como o Poder Público vê a questão habitacional no município de Passo Fundo?</p>
<p>2.A administração pública consegue atender a procura por habitação na para a cidade?</p>
<p>3. Quais os fatores motivadores às ocupações urbanas? Há um estudo que indique esses fatores?</p>
<p>4.O sr. concorda que a questão habitacional é de interesse público?</p>
<p>5.O sr. acredita que os movimentos sociais são uma forma legítima de reivindicar o direito à moradia?</p>

<p>Representante do Município Nome Função</p>
<p>1.A administração pública consegue atender a procura por habitação na para a cidade?</p>
<p>2.Qual a situação das principais ocupações na cidade?</p>
<p>3.Existe algum planejamento com relação à procura por habitação?</p>
<p>4.Você acredita que os movimentos sociais são uma forma legítima de reivindicar o direito à moradia?</p>
<p>5.O município de Passo Fundo está disposto a negociar/conciliar com ocupantes?</p>

<p>Juiz de causa relativa à Ocupação</p> <p>Nome</p> <p>Atuação</p>
<p>1.Segundo o seu entendimento. Qual era o desejo do legislador da constituição quando definiu a moradia como um direito constitucional?</p>
<p>2.Você concorda que a questão habitacional é de interesse público?</p>
<p>3.Você acredita que a ocupação pelos movimentos é um exercício legítimo do direito à moradia?</p>
<p>4.Quais seriam as soluções para o problema habitacional?</p>
<p>5.O município de Passo Fundo está disposto a negociar/conciliar com ocupantes?</p>

<p>Morador da Comunidade</p> <p>Nome</p> <p>Atividade Profissional (empregado ou desempregado)?</p>
<p>1.O sr. é de Passo Fundo? Se não, de onde?</p>
<p>2.Quais motivos trouxe você a Passo Fundo/Ocupação?</p>
<p>3.Por que você faz parte do movimento de ocupação? Como foi o dia da ocupação?</p>
<p>4.A quanto tempo vive na comunidade?</p>
<p>5.A sua vida melhorou? Quais melhorias você gostaria de ocorressem na comunidade?</p>