

**DIREITO HUMANO  
À MORADIA ADEQUADA  
DESVELANDO O BEIRA TRILHO:  
SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS  
RELATÓRIO DE ESTUDO DE CASO**

Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF)

**DIREITO HUMANO  
À MORADIA ADEQUADA  
DESVELANDO O BEIRA TRILHO:  
SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS  
RELATÓRIO DE ESTUDO DE CASO**

Passo Fundo  
2005

© 2005 – Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF)

Coordenação, Pesquisa e Elaboração: Jussara Colet e Gilnei José Oliveira da Silva

Orientação: Paulo César Carbonari

Direção e Revisão Geral: Coordenação Geral da CDHPF

Edição: Editora IFIBE

Diagramação, Impressão e Acabamento: Gráfica e Editora Berthier

Capa: Composição sobre foto Arquivo CDHPF

Apoio Institucional: Coordenadoria Ecumênica de Serviço – CESE

Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH

Formato eletrônico em: [www.forum.direitos.org.br](http://www.forum.direitos.org.br)

Pedidos: Fone 54 313-2305 ou [cdhpf@berthier.com.br](mailto:cdhpf@berthier.com.br)

**D628**

Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: Situação e Perspectivas. Relatório de Estudo de Caso / Coordenação, Pesquisa e Elaboração por Jussara Colet e Gilnei José Oliveira da Silva / Orientação por Paulo César Carbonari / para a Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Passo Fundo: CDHPF/EdIFIBE, 2005, 64 p

ISBN 85-99184-08-3

**Bibliografia**

1. Direitos Humanos. 2. Direito de Habitação. Ocupação. I. Título

CDU 340.7  
347.254

Catálogo: Setor Técnico da Biblioteca IFIBE

**Índice de Catalogação Sistemática:**

1. Direitos Humanos 340.7

2. Direito de Habitação. Ocupação 347.254

2005

Permitida a reprodução parcial desde que citada a fonte original  
Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF)

---

*Aos moradores do beira trilho de Passo Fundo  
A todas e todos que acreditam nos direitos humanos  
A todas e todos que participaram e colaboraram com este estudo*

---

---

## AGRADECIMENTOS

*Às instituições que apoiaram a realização deste estudo*

Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE)  
Instituto de Pesquisa e Estudos Jurídicos da Faculdade Meridional (IPEJUR/IMED)  
Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Passo Fundo (UPF)  
Faculdade de Artes e Comunicação da Universidade de Passo Fundo (FAC/UPF)  
Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE)

*Às organizações que participaram do Grupo de Estudos Transdisciplinar*

Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE)  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Passo Fundo (UPF)  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Agência de Passo Fundo  
Grupo Ecológico Guardiões da Vida (GEGV)  
Associação Brasileira da Construção e Defesa da Cidadania (ABRACC)  
Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP)  
Cáritas Diocesana de Passo Fundo  
Paróquia Santa Teresinha  
Associações Moradores do Bairro Victor Issler (AMOBVI)  
Poder Judiciário (1ª Vara Cível de Passo Fundo)  
Outras Organizações e Profissionais parceiros  
Representantes dos moradores do beira trilha

*Aos participantes do Levantamento*

Caixa Econômica Federal (CEF)  
Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)  
América Latina Logística (ALL)  
Moradores e Moradoras (cem) do Beira Trilha

*Aos que participaram da coordenação do Estudo*

Jussara Colet – Pesquisadora  
Gilnei José Oliveira da Silva – Pesquisador  
Me. Paulo César Carbonari – Orientador  
Diego Ecker – Bolsista (IFIBE)  
Aderson José da Silva – Bolsista (IFIBE)  
Nara Aparecida Peruzzo – Secretária CDHPF

*Ao Poder Público*

Prefeitura Municipal de Passo Fundo  
Secretaria Municipal da Habitação  
Secretaria Municipal de Planejamento  
Conselho Municipal de Habitação e Bem Estar Social  
Secretaria Estadual da Habitação e Desenvolvimento Urbano  
Ministério das Cidades – Governo Federal  
Secretaria Nacional de Programas Urbanos

*A todos os órgãos da imprensa que deram ampla cobertura ao estudo  
A todas as organizações e pessoas que, de alguma forma, acreditaram e colaboraram.*

**MUITO OBRIGADO!**

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>15</b>
<b>1. DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA</b> .....	<b>17</b>
1.1. Moradia adequada é direito humano .....	17
1.2. Moradia adequada é direito fundamental social .....	19
1.3. Ainda estamos longe de garantir a todos a moradia adequada .....	21
1.4. Alguns conceitos orientadores .....	22
<b>2. CAMINHO E DINÂMICA DO ESTUDO</b> .....	<b>25</b>
2.1. Motivações do Estudo .....	25
2.2. Grupo de Estudo Transdisciplinar: pluralidade de vozes .....	26
2.3. Aprendendo da situação <i>in loco</i> .....	28
<b>3. DESVELANDO O BEIRA TRILHO EM PASSO FUNDO</b> .....	<b>31</b>
3.1. Gestão pública e privada do conjunto ferroviário .....	31
3.2. Ocupações nas proximidades da ferrovia .....	33
3.3. Demanda judicial .....	36
3.4. Violações dos direitos humanos .....	37
<b>4. ANÁLISES E PERSPECTIVAS</b> .....	<b>43</b>
4.1. Lugar das políticas públicas habitacionais .....	43
4.2. Importância do controle social .....	48
4.3. Financiamentos habitacionais .....	50
4.4. Alternativas e Possibilidades .....	51
<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>53</b>
<b>RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO</b> .....	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

---

*“Este é tempo de partido, tempo de homens partidos.  
Em vão percorremos volumes, viajamos e nos colorimos.  
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua, os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.  
As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.  
Meu nome é tumulto e escreve-se na pedra.”*  
(Carlos Drummond de Andrade. Nosso Tempo. A rosa do Povo)

O direito humano à moradia adequada é um direito fundamental social. Sua garantia vem sendo negada ou negligenciada a um grande contingente da população empobrecida das cidades brasileiras. Visivelmente, na maioria das regiões urbanas do país, há milhares de pessoas sobrevivendo em condições precárias, perigosas e insalubres de habitabilidade, em casas erguidas em locais irregulares, como na beirada dos córregos, dos trilhos de trem e encostas de morro e os sem-teto que resistem nos assentamentos urbanos provisórios ou até mesmo nos passeios públicos.

A Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF) cumprindo com sua missão social de contribuir na promoção da efetivação dos direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes, debruçou-se, com envolvimento forte de pessoas e organizações articuladas no Grupo de Estudo Transdisciplinar, no estudo de uma situação concreta que atinge um contingente significativo da população local, a situação do beira trilha. Pretende trazer a problemática ao debate público a fim de que resulte no comprometimento das autoridades públicas e a mobilização das organizações da sociedade civil em vista de encontrar caminhos para enfrentar a complexa problemática em análise.

Este relatório é o resultado de um processo de estudo do direito humano à moradia adequada como direito fundamental social no caso das ocupações habitacionais do beira trilha de Passo Fundo. O trabalho foi coordenado pela Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF), com o apoio da Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE), tendo a colaboração ativa e coletiva dos integrantes permanentes do Grupo de Estudo Transdisciplinar composto por representantes das seguintes instituições: Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE); Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Passo Fundo (UPF); Grupo Ecológico Guardiões da Vida (GEGV); Associação Brasileira da Construção e Defesa da Cidadania (ABRACC); Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP); Cáritas Diocesana; Paróquia Santa Teresinha; Associação de Moradores do Bairro Victor Issler (AMOBÁVI); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – Agência Passo Fundo); Poder Judiciário (1ª Vara Cível de Passo Fundo), entre outros parceiros locais.

O texto do relatório é apresentado em quatro partes, as conclusões, sugestões de encaminhamento e referências bibliográficas. O primeiro capítulo estabelece as bases teóricas do direito humano à moradia adequada. O segundo capítulo expõe a metodologia de trabalho empregada no estudo. O terceiro capítulo recupera a situação do beira trilho considerando diversos aspectos e, de modo especial, caracterizando que o caso em tela é de violação dos direitos humanos. No quarto capítulo são analisadas as políticas públicas, o controle social e o financiamento habitacional, apontando alternativas e possibilidades. As conclusões procuram sintetizar as principais observações acumuladas no estudo, seguindo-se a ele propostas de encaminhamentos concretos.

O relatório registra a situação de violação que atinge as populações do beira trilho. Com isso dá visibilidade ao problema. Além disso, registra os encaminhamentos e negociações já realizados com o poder público em todas as esferas e indica propostas de encaminhamento bem concretas para que o assunto deixe de ser um problema e passe a mobilizar condições para a construção de soluções. Este relatório é não mais do que um passo a mais na luta pelo direito humano à moradia. Muitos, esperamos sejam dados, com ele e a partir dele. Somente desta forma ele ganhará sentido efetivo, quando traduzido em direitos concretos na vida de cada e de todas as pessoas.

Passo Fundo, no 21º aniversário da CDHPF, junho de 2005.

Coordenação Geral da CDHPF  
Coordenação do Estudo

## APRESENTAÇÃO

---

O estudo da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF) sobre a situação do direito humano à moradia no beira trilha de Passo Fundo é um marco histórico em vários sentidos. Ademais, a metodologia de construção e o produto do trabalho são inovadores. Estes dois aspectos já seriam suficientes para inscrever o estudo numa nova dinâmica social, política e jurídica de luta pela realização dos direitos humanos.

O trabalho da CDHPF traz ao debate público um tema de alta relevância social e política para Passo Fundo. A questão do beira trilha tem sido recorrente na pauta da cidade e assunto de várias propostas e embates sociais, políticos e jurídicos. A complexidade do tema pode ser desenhada focando algumas das diversas faces deslindadas no estudo, de modo especial porque: a) encerra a necessidade de reconhecimento dos direitos humanos das populações que residem à beira dos trilhos e que são atingidas diretamente pelo problema, uma situação de violação que exige ação para seu enfrentamento e a garantia dos direitos humanos; b) e também uma questão de fundo que aponta para a política de desenvolvimento urbano de Passo Fundo, já que a manutenção ou retirada da linha de trilhos traz conseqüências estruturais para vários aspectos da organização urbana da cidade. Em suma, pode-se desprender do estudo que os implicados são os moradores em situação de violação e também toda a população urbana de Passo Fundo. Os primeiros por serem diretamente atingidos, demandando políticas para a garantia de seu direito à moradia adequada; a segunda, por carecer de alternativas diversas de desenvolvimento urbano, o que fica reduzido em decorrência da não resolução do caso beira trilha.

Em termos metodológicos, o trabalho é marcado por componentes importantes e que gostaríamos de ressaltar. Primeiro, o estudo do caso é feito com acurado esmero, levantando informações históricas e situacionais, baseando-se para tal em documentos e na opinião dos envolvidos, colhida por instrumentos apropriados junto aos moradores e às autoridades públicas e privadas. Segundo, o estudo trata do caso levando em conta aspectos jurídicos, políticos, sociais e econômicos, fazendo análises contextualizadas e que agregam perspectivas analíticas diversas. Terceiro, o estudo é feito com olhares diversos e complementares: o olhar das populações atingidas, o olhar de técnicos e ativistas de várias áreas, o olhar normativo e geral dos direitos humanos, para destacar alguns. Quarto, o estudo informa sobre a situação, classifica o caso com força e determinação, aponta caminhos para superar as violações. Em linhas gerais, a metodologia do estudo mostra uma preocupação em mostrar (desvelar) a situação. Mostra também as posições e as disposições para enfrenta-la. Mostra que a complexidade do caso exige pactuação de diversos agentes sociais e, sobretudo, a participação direta dos envolvidos imediatamente, os moradores do beira trilha.

O estudo se inscreve no esforço da sociedade brasileira e passofundense em avançar na luta para que os direitos humanos sejam compreendidos e realizados como direitos de todos. Este esforço vai no sentido de dar passos para fazer a passagem do reconhecimento normativo para a efetividade, na concretude da vida de

cada uma e de todas as pessoas. Leva a sério o princípio da interdependência dos direitos humanos, ou seja, de que a realização de cada direito é indispensável para o pleno gozo de todos os direitos, que se torna compreensível numa realidade concreta. Ademais, informa que a indivisibilidade dos direitos humanos é um princípio que resulta em recurso analítico capaz de subsidiar ao mesmo tempo a identificação de violações específicas e também para apontar situações de violação dos direitos humanos. Em suma, o estudo ocupa-se de um direito humano social à moradia adequada, sem perder de vista o conjunto dos direitos humanos em suas diversas dimensões.

Registramos outra virtude do estudo: trabalha de forma bem determinada as diversas responsabilidades (obrigações) em matéria de direitos humanos. Deixa explícito que a responsabilidade primeira é do Estado (órgãos públicos, nesse caso, também do poder público municipal, além do Estadual e Federal), a quem compete respeitar, proteger e realizar os direitos humanos tomando todas as medidas (o máximo delas) necessárias e para tal. Também toma como referência a necessidade de responsabilização dos agentes privados (as empresas) lançando mão dos compromissos de responsabilidade social por elas pactuados junto às Nações Unidas no que ficou conhecido como *global compact*. Demarca o papel das organizações da sociedade civil dizendo, com força, que lhes cabe o compromisso de monitoramento e controle social das iniciativas de realização dos direitos; a denúncia e responsabilização por situações de violação; e a apresentação de propostas para a viabilização de condições para a superação das violações e para avançar na realização dos direitos humanos.

O limite é que um estudo, por mais aprofundado que seja, não faz mais do que informar a sociedade sobre o problema. A visibilidade denuncia o problema; anuncia a exigência de compromisso com ele; mas não o resolve de fato. Para que haja solução da questão é preciso que seja completado pela ação objetiva e corajosa dos diversos agentes públicos e da sociedade civil sensibilizados com ele.

É gratificante ter acompanhado, como orientador, o estudo realizado pelos jovens Jussara e Gilnei. Personalidades próprias; sensibilidades fortes, racionalidades comprometidas que substantivam estes sujeitos como defensores de direitos humanos. De nossa parte, somente temos a agradecer por esta oportunidade de colaborar.

Para a Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo é momento de re-afirmação do compromisso histórico com a luta para que os direitos humanos sejam realidade efetiva na vida dos/as passofundenses. É momento de afirmar que, além de um rigoroso estudo de caso, este material poderá se converter num instrumento pedagógico e político. A sociedade passofundense, suas lideranças da sociedade civil e os dirigentes de órgãos públicos, tem subsídios para converter a demanda pelo direito à moradia adequada em desafio concreto à efetivação de ações políticas capazes de realizar os direitos humanos para cada um dos/as moradores/as do beira trilho, ao tempo em que re-toma o compromisso de realizar todos os direitos humanos para todas e todos indistintamente.

Paulo César Carbonari  
Orientador do Estudo pela CDHPF  
Professor de Filosofia no IFIBE  
Coordenador Nacional de Formação do MNDH

## PREFÁCIO

---

Cidadania pressupõe direitos humanos. Cidadania pressupõe usufruir ao máximo dos benefícios da convivência humana em sociedade. Cidadania tem a ver com cidade. Com a cidade que queremos para viver com cidadania plena. Com a cidade que seja acessível a todos e que ofereça as condições mínimas de vida para todos os seus habitantes, pois habitantes são chamados os que habitam na cidade, no município, em Passo Fundo.

O que significa termos moradia adequada para todos os habitantes? Significa não apenas uma casa; mas uma casa adaptada ao modo de vida das pessoas, que lhes permita constituir e desenvolver sua família com segurança, saúde e habitabilidade. Habitação adequada para todos os habitantes, significa pois, construir, manter e conservar a casa como moradia integrada ao espaço urbano: infra-estrutura urbana instalada, rede de serviços urbanos, equipamentos urbanos de uso coletivo, proximidade da oferta de emprego e renda. Habitação adequada é direito de todos os habitantes, sejam os mais privilegiados no aspecto socioeconômico, seja para os que não conseguem obter mais do que migalhas para a sua sobrevivência.

Desvelar o beira-trilho significa conhecer a realidade habitacional de uma parcela da população de Passo Fundo, parcela que vive cotidianamente em situação de risco. Significa conhecer o avesso da cidade. O avesso de uma cidade que se apresenta desenvolvida, pujante e atrativa nas suas áreas centrais, nos seus bairros nobres, na expansão imobiliária, na rapidez construtiva, na oferta qualificada de bens e serviços, no intenso fluxo de seus eixos viários. Mas, que nas suas entranhas e na sua periferia é recheada e entremeada por pessoas vivendo em situação de risco social, físico e ambiental.

O relatório da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo desvela o beira trilho. É fundamentado em produção científica coletiva de cidadãos atuantes em inúmeras organizações da sociedade, preocupados com a construção de uma cidade harmônica e desenvolvida para todos. Pretende dar a conhecer à comunidade local e regional o diagnóstico preliminar da situação de mais de mil famílias que vivem ao longo da faixa de domínio de 15 km da ferrovia, por falta de opção de moradia adequada. Não pretende apenas chocar com dados e imagens, mas desviar o olhar e a vontade de todos em busca de soluções sociais, técnicas e econômicas para a questão habitacional, que sejam viáveis e urgentes, mas que sobretudo resgatem a cidadania.

Conhecer o beira trilho para agir na busca de áreas adequadas para assentamento das famílias em substituição à ocupação irregular da faixa de domínio. Conhecer o beira trilho para planejar moradias adequadas em substituição aos casebres. Conhecer o beira trilho para pensar e buscar alternativas de financiamento de um *hábitat* integrado ao espaço urbano da cidade em substituição à situação habitacional precária e segregada.

Conhecer o beira-trilho para planejar a gestão urbana e o desenvolvimento municipal integrado, para esta e para todas as demais situações habitacionais precárias.

O resultado esperado do presente relatório não se restringe à sua publicação, mas abrange o planejamento e a implementação de propostas habitacionais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida de toda a sua população. De propostas que revertam a continuidade da situação de privilégio para alguns e o descaso total para as pessoas que não conseguem individualmente pagar o preço do desenvolvimento urbano. Busca o desenvolvimento sustentável como objetivo e como compromisso de todos com a sua cidade e com os seus habitantes.

Dra. Rosa Maria Locatelli Kalil  
Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade de Passo Fundo (UPF)  
Participante do Grupo de Estudo Transdisciplinar

*As suas casas não têm porões nem sótãos,  
São umas pobres casas sem mistério.  
Como pode nelas vir morar o sonho?*  
(Mário Quintana. Arquitetura funcional)

## 1. DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA

---

### 1.1 Moradia adequada é direito humano

1. A moradia adequada é um direito humano, assim preconizam os principais instrumentos internacionais de direitos humanos, especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Todavia, a compreensão da moradia adequada como um direito humano transcende à dimensão jurídica do marco legal, de modo particular quando se considera que a vigência dos direitos humanos não está limitada somente a instrumentos legislativos<sup>1</sup>. O valor humano atribuído à moradia extrapola o mundo jurídico, mas encontra nele guarida e suporte sistemático-normativo, já que o assunto está inserido nos diplomas legais tanto internacionais quanto nacionais (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e outros).



---

*Domicílio Beira Trilho  
Vila Primeiro  
Centenário*

---

2. O direito à moradia adequada é mencionado explicitamente em inúmeros e diferentes documentos jurídicos que compõem o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos da Organização das Nações

---

<sup>1</sup> Seguindo o ensinamento de Fábio Konder Comparato, hoje, em toda parte, reconhece-se a vigência dos direitos humanos independentemente de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não. (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 224)

Unidas (ONU)<sup>2</sup>, de modo particular no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas<sup>3</sup>.

3. O PIDESC prevê que a moradia é um dos direitos humanos sociais que deve ser garantido adequadamente pelo Estado a todos os seres humanos (art.11), independente de origem social, etnia, nacionalidade, sexo, orientação sexual, religião ou opinião político-ideológica. Em razão disso, o Estado tem responsabilidades formais perante a ordem internacional, no sentido de respeitar, proteger, promover e realizar o direito humano à moradia adequada no plano interno; impondo-se-lhe o dever de se submeter à fiscalização internacional das violações do valor humano em questão<sup>4</sup>.
4. Ao ratificar o PIDESC, o Estado fica obrigado a adotar todas as medidas para progressivamente garantir e concretizar a plenitude dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais (art. 2º)<sup>5</sup>. Assim, sem admitir ou provocar retrocessos, cabe aos Estados nacionais, como o Brasil, progressivamente, adaptarem legislação a fim de gerar condições para alcançar os objetivos estabelecidos pelo PIDESC, bem como de promover ações concretas para instituir atividades de planejamento técnico-econômico – a exemplo das políticas públicas<sup>6</sup> – que resultem na implementação integrada de todos os direitos humanos e, de modo especial, dos direitos econômicos, culturais e sociais, entre os quais, o direito à moradia adequada.
5. Colocadas estas premissas, passamos a apreciar rapidamente questões relativas à exigibilidade dos direitos garantidos no PIDESC. Segundo Jayme Benvenuto Lima Júnior<sup>7</sup>, a complexidade dos direitos humanos remete para sua exigibilidade através de uma variedade de estratégias políticas. Entre outros caminhos, a realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais exige sejam tomadas medidas nos seguintes aspectos: 1) legal pela elaboração legislativa e a justiciabilidade; 2) políticas públicas sociais; e 3) monitoramento de metas progressivas.
6. Seguindo Lima Júnior, a elaboração legislativa exerce papel importante na realização dos direitos na medida em que a construção de leis específicas identifica responsabilidades e cria sistemas de monitoramento de resultados, obrigando agentes públicos e privados. Acerca da justiciabilidade, defende a busca de mecanismos amistosos de resolução de conflitos, colocando a Justiça num papel pró-ativo. As políticas públicas sociais são responsabilidade do Estado, que é seu principal executor. Isto, no entanto, não desobriga a sociedade, que precisa colaborar para que as desigualdades advindas do acesso diferenciado a recursos econômicos ou de processos culturais que desconsideraram especificidades de setores tidos como minoritários sejam superadas. O monitoramento de metas progressivas exige do Estado atuar positivamente nos direitos

<sup>2</sup> Sobre o Sistema Internacional de Direitos Humanos consultar, entre outros: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2000; TRINDADE, Antônio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2000.

<sup>3</sup> Aprovado pela Assembléia Geral da ONU em 1996. Entrou em vigor em 1976. No Brasil foi aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12/12/1991, assinado em 24/01/1992 e promulgado pelo Decreto n.º 591, de 06/07/1992.

<sup>4</sup> São dois os mecanismos: um convencional o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC/ONU) ao qual o Estado-parte deve apresentar relatórios periódicos de cumprimento do PIDESC, sendo que o Brasil fez seu primeiro relatório em 2001 e em 2003 foi apreciado pelo Comitê que emitiu Observações Conclusivas; outro extra-convencional, realizado através dos Relatores Especiais, *experts* nomeados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU a quem devem apresentar relatórios de situação do direito específico a cada ano. O Relator Especial para Direito à Moradia Adequada é Miloon Kothari, que esteve no Brasil em visita oficial, a convite do governo, em 2004.

<sup>5</sup> “O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece a obrigação dos Estados em reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enunciados. Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo da implementação destes direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas votadas à garantia destes direitos.” (PIOVESAN, Flávia (2000). *Op cit.*, p. 177.

<sup>6</sup> “As políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados. As políticas diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados. [...] Pode-se partir de uma definição provisória de políticas públicas como programas de ação governamental, voltados à concretização de direitos. [...] Segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular.” (BUCCI, Maria P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: *Direitos Humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, p. 11-13).

<sup>7</sup> Mais detalhes em: LIMA JUNIOR, J. B. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 98-148.

humanos econômicos, sociais e culturais, assim como a participação social no processo de discussão e implementação de tais direitos. A sociedade civil tem papel fundamental no monitoramento independente das metas. O autor chama à atenção para a escassez de recursos financeiros – além de recursos humanos, tecnológicos, naturais e de informação, entre outros. Porém, para Lima Júnior, esta não pode ser uma escusa para que o Estado não empreenda esforços para realizar os direitos humanos.

7. O catálogo de direitos humanos previstos no PIDESC é passível de ser exigido por demandar o comprometimento sério e responsável do Estado<sup>8</sup>. Nota-se a importância da incorporação do direito à moradia adequada ao rol de direitos humanos previstos no PIDESC, tanto pela afirmação positiva do direito passível de demanda pelas pessoas; pelos deveres formais atribuídos ao Estado; como pelos variados e possíveis caminhos pelos quais se pode exigí-lo. Significa, então, um reforço na exigência – moral, política e judicial – frente ao Estado no sentido de forçá-lo a cumprir com sua obrigação de implementar e satisfazer a toda a população o importante valor humano de ter onde morar adequadamente.

## 1.2 Moradia adequada é direito fundamental social

8. O direito humano à moradia é incorporado no âmbito interno brasileiro, particularmente no texto constitucional<sup>9</sup>. O valor humano da moradia foi acrescentado expressamente entre os direitos fundamentais sociais (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desamparados) com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal de 1988.
9. A inclusão explícita da moradia no catálogo dos direitos fundamentais sociais em nível constitucional é um avanço conquistado pela atuação consciente e crítica das organizações da sociedade civil que, após um logo e tortuoso processo histórico de violações da dignidade humana e tensionamento político, conseguiu que fosse acolhido pelo legislador e incorporado ao texto constitucional<sup>10</sup>.
10. A previsão expressa do direito à moradia, na Carta Magna Brasileira explicita e afirma com ênfase o comprometimento do Estado brasileiro com a garantia do direito à moradia adequada para todas as pessoas, incorporando em nível constitucional o estabelecido pelo PIDESC. Por consequência, exige-se uma intervenção integrada e permanente das três esferas de governos (federal, estadual e municipal) no sentido de provocar alterações estruturais positivas no tecido social. Ademais, como já mencionou Rogério Gesta Leal, enquanto instituição jurídica e política, o Estado passa a ser o principal responsável pela efetivação e proteção da função social dos direitos fundamentais, devendo abandonar, para tanto, sua neutralidade e apoliticidade, assumindo funções transformadoras das estruturas sociais e econômicas<sup>11</sup>. Em complemento, José Luis

<sup>8</sup> [...] “ainda que se entenda que tais direitos não possam ser inaugurados imediatamente, por demandarem uma série de medidas estatais relacionadas com uma política pública, não se pode daí inferir que não surja para os cidadãos de um Estado-parte no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o direito subjetivo de exigir sua implementação, especialmente tendo em vista a melhoria de um situação específica que viole a dignidade fundamental dos seres humanos, ao se mostrar contrária aos patamares mínimos estatuídos pelo Pacto ou por outros tratados de natureza semelhante.” (WEIS, C. *Direitos Humanos Contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 76).

<sup>9</sup> “Em que pese sejam ambos os termos (direitos fundamentais e direitos humanos) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (...), ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional. (SARLET, Ingo W. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 33).

<sup>10</sup> “O reconhecimento desse direito é fruto de toda uma construção de entendimento principalmente pelo árduo trabalho desenvolvido pelas inúmeras organizações populares voltadas à discussão da moradia popular. Quantas caravanas foram realizadas, nos Estados e em Brasília; quantas manifestações contra os despejos violentos, as reintegrações sem processo, ou a própria violência do Poder Judiciário e da Polícia Militar para cumprimento de uma determinação judicial foram necessárias para que figurasse no texto constitucional um direito elementar para o cidadão” (SAULE JÚNIOR, Nelson. RODRIGUES, Maria Elena. *Direito à Moradia*. In: LIMA JÚNIOR, J. B. et al. *Extrema pobreza no Brasil*. A situação do direito à alimentação e à moradia adequada. São Paulo: Loyola, 2002, p. 110).

<sup>11</sup> LEAL, Rogério G. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 152.

Bolzan de Moraes adverte que: “é indispensável que tenhamos presente, os que militamos no Direito Constitucional e nos Direitos Humanos, também, que a Constituição não é um programa de governo, ao contrário são os programas de governo que precisam se constitucionalizar.”<sup>12</sup>

11. A vigência expressa do direito humano à moradia adequada entre os direitos fundamentais sociais representa um ganho político-jurídico. Constitui-se num forte e inegável fundamento para a reivindicação e concretização de políticas habitacionais, especialmente aquelas destinadas a atender as populações empobrecidas em situação de maior vulnerabilidade social. Como já chamou à atenção Dalmo de Abreu Dallari, o que deve ser assegurado a todas as pessoas é mais do que palavras, no caminho de condição para que cada ser humano possa satisfazer todas as suas necessidades materiais e espirituais<sup>13</sup>. É imperativo que as garantias e direitos constitucionais sejam convertidos em medidas e ações amplas e concretas que provoquem mudanças significativas na estrutura da sociedade brasileira.
12. Na direção apontada até aqui e ainda no plano normativo, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) consolidou e ampliou a competência jurídica e ação dos entes públicos no que tange à formulação de diretrizes de planejamento urbano e a condução do processo de gestão das cidades, em específico, por meio do Plano Diretor, além de estabelecer o direito à terra urbanizada com serviços essenciais de infra-estrutura e a segurança da posse<sup>14</sup>.
13. O Estatuto da Cidade aponta para a construção de uma política urbana socialmente justa e inclusiva e determina a regulamentação e criação de novos instrumentos urbanísticos<sup>15</sup>, especialmente dirigidos para os Municípios, como normas balizadoras e indutoras da aplicação da política urbana. Nesse sentido, “a aplicação do Plano Diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, além de combater a especulação imobiliária, tem que atender a diretrizes como: gestão democrática da cidade, implementação do direito a cidades sustentáveis, promoção da urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda”<sup>16</sup>.
14. A implementação dos institutos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade depende, em muito, das correspondentes políticas municipais de desenvolvimento e expansão urbana emanadas das diretrizes gerais da política municipal. Dessa forma poder-se-á formular planejamentos participativos com visão estratégica a fim de enfrentar problemas como os vividos pelos assentamentos urbanos como o beira trilho, já que o caso exige além da oferta de moradia, também a promoção da urbanização e a melhoria na qualidade de vida.

<sup>12</sup> Completa: “No caso brasileiro, a Constituição referenda alguns conteúdos que nos conduzem a compreendê-la como inserida no rol daquele constitucionalismo cujo objeto fundante está nos Direitos Humanos, os quais devem orientar não apenas os trabalhos dos juristas, como também a atuação das autoridades públicas e da sociedade como um todo.” (MORAIS, J. L. Bolzan de. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça: uma visão contemporânea. In. ARAÚJO, L. E. B. de; LEAL, R. G. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001, p. 188 e 195).

<sup>13</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Direito à Moradia e à Terra. In: *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna. 1999, p. 37.

<sup>14</sup> “O Estatuto da Cidade, lei federal que institui a política urbana de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição, tratou de criar um sistema de normas e institutos e características peculiares, enraizado e fundamentado no texto constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável, com suas contradições, dicotomias, vicissitudes, perplexidades, antagonismos, diferenças, diversidade, enfim, com sua pluralidade. O Estatuto da Cidade é expressão legal da política pública urbano-ambiental que cria um sistema que interage com os diversos agentes construtores da cidade, que reconhece o espaço urbano como um local plural no qual a irregularidade não está à margem da lei, mas está reconhecida como matéria a ser por aqueles que constroem a cidade. A irregularidade passa a ser política pública a ser desenvolvida pelos entes federativos, dado a dimensão que atingiu nas cidades brasileiras e a relevância do político jurídica do seu enfrentamento para a ordem urbanística da cidade sustentável.” (PRESTES, V. B. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 209).

<sup>15</sup> O Estatuto prevê os seguintes Instrumentos urbanísticos: Plano Diretor; Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU); Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Desapropriação; Consórcio Imobiliário; Operações Urbanas Consorciadas; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; Direito de Superfície; Transferência do Direito de Construir; Direito Preempção; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para fins de Moradia; Instituição de Zonas Especiais Interesse Social; Gestão Democrática da Cidade; Órgãos Colegiados de Política Urbana; Debates, Audiência e Consulta Públicas; Conferências sobre Assuntos de Interesse Urbano; Iniciativa Popular e Projeto de Lei e Planos, Programas e Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano; Estatuto de Impacto de Vizinhança; Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; Gestão Orçamentária Participativa e Referendo Popular.

<sup>16</sup> Brasil. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p. 31.

### 1.3 Ainda estamos longe de garantir a todos a moradia adequada

15. A gravidade da questão habitacional no Brasil é uma realidade historicamente inegável. A inclusão da moradia no universo jurídico-normativo tem sido insuficiente para garantir o acesso a uma habitação adequada para uma enorme parcela da população brasileira, sobretudo aquela historicamente excluída e vulnerabilizada.<sup>17</sup>
16. Euclides Martins Balancin diz que não seria necessário fazer pesquisa para saber que milhões de pessoas vivem sem um teto, amontoadas em barracos e cortiços, demandando rápida e prioritária ação dos governos<sup>18</sup>. Segundo Maria da Glória Gohn, esta parece ser uma constante histórica:

Desde o tempo colonial a situação da moradia das classes populares é precária. [...] Nas primeiras décadas deste século, no início do processo de urbanização-industrialização, os pobres da cidade se amontoavam em bairros populares, nos cortiços [...] e nas vilas operárias [...]. Habitavam imóveis de locação, localizados em áreas deterioradas, ou de más condições de habitabilidade, como as margens das ferrovias, dos córregos e rios, ou atrás dos cemitérios [...]. Nas últimas décadas, novas formas de moradia popular foram criadas [...]. Surgiram os acampamentos em áreas de invasões, moradias sob barracas de lona de plástico em áreas públicas ou particulares, ocupadas coletivamente, sem a mínima condição de infra-estrutura urbana.<sup>19</sup>

17. Retratando a questão da moradia e seus problemas nas cidades, Luiz Kohara relata que,

[...] as famílias com baixo poder aquisitivo, além de viverem em abrigos comprometidos com a habitabilidade, são castigadas por terem a moradia em locais inadequados. Essas moradias estão situadas em áreas desvalorizadas para o mercado imobiliário ou situadas em áreas públicas desqualificadas para o uso habitacional nas beiras de córregos, nas encostas de morros, em áreas inundáveis ou de proteção ambiental.<sup>20</sup>

18. A complexidade dos problemas habitacionais vem aumentando aos olhos de toda a sociedade, sem que medidas suficientemente amplas e eficazes sejam adotadas como prioridades pelos agentes governamentais que têm a principal e intransferível obrigação de garantir o direito à moradia.
19. Neste contexto, a admissibilidade jurídica do direito à moradia adequada no plano internacional e constitucional não pode ser menosprezada ou dispensada. Pelo contrário, precisa ser cada vez mais invocada e efetivada. José Eduardo Faria esclarece que,

[...] esse tem sido o grande paradoxo dos direitos humanos – e também dos direitos sociais – no Brasil: apesar de formalmente consagrados pela Constituição, em termos concretos eles quase nada valem quando homens historicamente localizados se vêem reduzidos à mera condição genérica de “humanidade”; portanto, sem a proteção efetiva de um Estado capaz de identificar as diferenças e as singularidades dos cidadãos, de promover justiça social, de corrigir as disparidades econômicas e de neutralizar uma iníqua distribuição tanto de renda quanto de prestígio e de conhecimento.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Cf. entre outros: LIMA JÚNIOR, J. B. et al. (2002). *Op. Cit.*; KOTHARI, Miloon. *Relatório do Relator Especial da ONU sobre a moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida*. Adendo. Missão ao Brasil (E/CN.4/2005/48/Add.3 18 de fevereiro de 2004); BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório da Primeira Conferência Nacional das Cidades*. Brasília, 2003. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br); estudos feitos por organizações não-governamentais, disponíveis, especialmente, em [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br).

<sup>18</sup> BALANCIN, E. M. A terra na bíblia: o direito de ser feliz. In: PALUMBO, A. P. et. al.. *Direito à moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo: Paulinas, 1992, p. 15.

<sup>19</sup> GOHN, Maria da G. M. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 135-136.

<sup>20</sup> KOHARA, L. Moradia nas cidades. In: MOSER, Cláudio. et al. (Org.) *Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas: Olhar dos parceiros Misereor*. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003, p. 258-259. Nesta lista também cabem os/as moradores/as do beira trilho.

<sup>21</sup> FARIA, J. E. O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da Justiça brasileira. In: *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 95.

20. Muitos juristas mantêm um velamento dogmatizante dos direitos fundamentais sociais no texto constitucional. Lenio Luiz Streck denuncia a dogmática jurídica que relega o texto constitucional a um plano secundário:

Esse velamento dogmatizante pode (facilmente) ser detectado de vários modos: a escandalosa inefetividade da Constituição, a crise da justiça, a morosidade e o problema do acesso à justiça, a não implementação dos direitos sociais, etc. *isto para dizer o mínimo*. Sinteticamente e sem maior esforço, é razoável afirmar que esse velamento se expressa pela falta de função social do direito.<sup>22</sup>

21. A inexistência de avanços concretos para a população que mais necessita de moradia adequada resulta da baixa (quando não, quase ausente) responsabilidade integrada do poder público (os três entes federados) no sentido de usar de todos os esforços necessários para respeitar, proteger, promover e realizar, adequadamente, o direito humano à moradia. Esta postura é muitas vezes falsamente legitimada por um vicioso véu que encobre o acontecer do texto constitucional. Tem-se a consciência, então, que o reconhecimento legal do valor humano ainda não foi (nem será por si só) capaz de atender à demanda das milhares de pessoas empobrecidas que sobrevivem, inadequadamente, em precárias, perigosas e insalubres condições de habitabilidade. Por outro lado, afirmar o valor constitucional do direito humano à moradia adequada dá base para que cidadãos e cidadãs encontrem guarida para fazer valer seus direitos exigindo que os governos invertam prioridades políticas, passando a possibilitar acesso à moradia adequada.

#### 1.4 Alguns conceitos orientadores

22. Os conceitos que serão apresentados a seguir servirão de orientação no trabalho e subsidiarão a compreensão da abordagem da(s) complexa(s) realidade(s) social-política-jurídica(s) imbricada(s) na ocupação habitacional encontrada no beira trilho de Passo Fundo.
23. A idéia de *complexidade* baseia-se em Edgar Morin para quem “não é possível chegar à complexidade através de uma definição prévia”. Para ele, a complexidade carrega um pensamento contrário à idéia unidimensional, simplificadora, ilusória, geradora de confusão, que produz uma ação mutiladora e obscurantista<sup>23</sup>.
24. *Direitos humanos* é uma noção polissêmica, controversa e estruturante. É polissêmica, pois, por mais que tenha gerado acordos e consensos (como na Conferência de Viena), isto não lhe dá um sentido único. É controversa, pois abre espaços de discussão e debate em geral polêmicos. É estruturante, pois diz respeito a questões de fundo que tocam a vida de todos e de cada um. Ainda assim, numa perspectiva histórico-crítica, nos servimos da posição de Paulo César Carbonari para dizer que:

<sup>22</sup> Continua: “Ou seja, da comparação do texto constitucional com a ‘realidade social’, tem-se que houve um acontecer que os juristas não perceberam: *um acontecer constituinte* (o acontecer que Constitui-a-ção), originário da Constituição. Esse *acontecer* não foi tornado visível, porque, no prévio desvelamento – que é condição de possibilidade deste-tornar-visível –, impregnado pelo *habitus* (modo inautêntico de fazer/interpretar o direito), não foram criadas as condições propiciadoras da abertura (clareira) necessária e suficiente *para a manifestação do ser da Constituição* (e de seus desdobramentos jurídico-políticos, como a igualdade, a redução da pobreza, a função social da propriedade, o direito à saúde, o respeito aos direitos humanos fundamentais, etc.) Por isso e em consequência, o jurista encontra-se em face do seguinte dilema: *como pode o ente ‘Constituição’ vir à presença do agir-quotidiano-dos-juristas e nela permanecer, enquanto des-velamento?* [...] O encobrimento/velamento é assim, o *esquecimento* do ser da Constituição.” (STRECK, L. L. A crise de efetividade da constituição e a necessidade de uma Nova Crítica do Direito (NCD). In: SCOLAPPE, L. A. E. et. Al. (orgs.). *Transformações no Direito Constitucional*. Cuiabá: Fundação Escola, 2003, p. 67-68). Para maior aprofundamento ver: STRECK, L. L. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma Nova Crítica do Direito (NCD)*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

<sup>23</sup> “É a política que tem mais necessidade de complexidade. Ela produz idéias cada vez mais simplificadoras para sociedades cada vez mais complexas [...]. E principalmente, se é verdade que o pensamento mutilado, carente, cego, nos leva à regressão e ao desastre; se é verdade que só o pensamento complexo está à altura dos problemas fundamentais de nossas sociedades e de nossa história, de onde se originam problemas de vida e morte da humanidade, então ele tem que concentrar em si a energia do desespero e a energia da esperança.” (MORIN, E. *Para sair do século XX*. Trad. V. A. Harvey. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1986, p. 154-155).

Direitos humanos são construção histórica, assim como é histórica a construção da dignidade humana. (...) o núcleo conceitual dos direitos humanos radica na busca de realização de condições para que a dignidade humana seja efetiva na vida de cada pessoa, ao mesmo tempo em que é reconhecida como valor universal. A dignidade não é um dado natural ou um bem (pessoal ou social). A dignidade é a construção de reconhecimento e, portanto, luta permanente contra a exploração, o domínio, a vitimização, a exclusão. É luta permanente pela emancipação, profundamente ligada a todas as lutas libertárias construídas ao longo dos séculos pelos oprimidos para abrir caminhos e construir pontes de maior humanidade.<sup>24</sup>

25. *Moradia adequada* resume o núcleo do conteúdo do direito humano à moradia. Segundo a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, Turquia, em 1996:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, garantia de posse/propriedade, estabilidade e durabilidade estruturais, iluminação, aquecimento e ventilação suficientes, infraestrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e recolhimento de dejetos e de lixo, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados à saúde, urbanização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos, tudo isso a um custo razoável. O sentido/conteúdo de todos estes fatores deve ser estabelecido com a participação de todas as pessoas interessadas, tendo em conta a perspectiva do desenvolvimento gradativo. O sentido/conteúdo e os critérios para estabelecê-lo varia de País para País, pois depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos concretos. Neste contexto, devem ser considerados fatores relacionados ao gênero, idade, além do grau de exposição de mulheres e crianças a substâncias nocivas ou tóxicas.<sup>25</sup>

26. Pelo reverso *moradia inadequada*, segundo estudo produzido e publicado pelo IPPUR/FASE, entende-se aquelas que necessitam de melhoramentos a fim de alcançarem um padrão mínimo de habitabilidade, definido a partir de critérios de qualidade da infra-estrutura de serviços, relacionados ao ambiente em que a moradia está inserida, e a quantitativa de cômodos do domicílio em relação ao tamanho da família. As moradias inadequadas podem ter problemas relacionados ao *adensamento excessivo* (densidade de moradores por domicílio urbano) ou ao acesso à *infra-estrutura* (carência de iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo, etc., ou relacionado a algum tipo de deficiência no acesso). A inadequação articula dois componentes que não são mutuamente exclusivos: inadequação por infra-estrutura e por adensamento excessivo. Isto, mais do que caminho para se chegar ao número de domicílios em situação de inadequação, indica o contingente de ações públicas necessárias ao resgate das condições de habitabilidade<sup>26</sup>.

27. *Inadequação fundiária* é, segundo a Fundação João Pinheiro:

[...] a situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos pertencentes a outrem (que não residem no domicílio). Esse tipo de inadequação reflete as dificuldades das famílias em conseguir um terreno ou lote para construção da casa própria, o que é viabilizado através da subdivisão de áreas pertencentes a parentes, em geral, muitas vezes fracionando ilegalmente áreas não parceláveis, o que aumenta as taxas de ocupação dos terrenos (a consequência traduz-se em maior impermeabilização dos espaços, reduzindo áreas de lazer e provocando problemas de drenagem urbana).<sup>27</sup>

<sup>24</sup> CARBONARI, Paulo César. Direitos Humanos: uma reflexão acerca da justificação e da realização. In: CARBONARI, P. C.; KUJAWA, H. A (orgs) *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004, p. 91.

<sup>25</sup> ONU. Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II). *Programa Habitat*. Original em Espanhol. Tradução livre nossa do original.

<sup>26</sup> Cf. IPPUR/UFRJ e FASE. *Necessidades Habitacionais: déficit habitacional & inadequação habitacional*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE), 2003.

<sup>27</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/CEI, 2004, p. 53-54.

28. Por fim, uma breve distinção entre *ocupação* e *invasão*. Na esfera da legislação civil, pode estar correto afirmar que as ocupações em estudo são típicas invasões de propriedade. Todavia, se a situação for entendida numa perspectiva social e da exigência do cumprimento da função social da terra e da cidade, além da exigência de políticas que atendam aos interesses dos grupos sociais vulneráveis, facilmente poderemos ver ocupações e não invasões, pura e simplesmente<sup>28</sup>.
29. Nesse sentido – resguardada a gravidade de serem ocupações em áreas de risco –, a ilicitude civil do ponto de vista da proteção do direito de propriedade fica excluída, em razão do estado de necessidade (de ter de morar). Aliás, como lembra Marilena Chauí: “dos proprietários, cujas terras foram *invadidas* ou *ocupadas*, trata-se de crime passível de pena; dessas multidões [de não proprietários], trata-se de defesa legítima do direito à vida delas ou, na pior das hipóteses, gestos excluídos de ilicitude por configurarem um estado de necessidade”<sup>29</sup>.

(1) Cada um dos Estados-Parte no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas. (2) Os Estados-Parte no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, ou qualquer outra situação (PIDESC, art. 2º).

<sup>28</sup> A exclusão social: “relaciona a acumulação de deficiência de várias ordens à falta proteção social – tem sido progressivamente utilizado em políticas públicas e pode ser entendido como a negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida (Castel, 1995; Paugam, 1996). A exclusão social, então, é vista como uma forma de analisar como e porquê indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais. Portanto, ela abrange não só a falta de acesso a bens e serviços que significam a satisfação de necessidades básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política (Rodgers, 1995)”. (ROLNIK, R. (coord.) *Regulação urbanística e exclusão territorial*. São Paulo: Polis, 1999, p. 8).

<sup>29</sup> CHAUI, M. *Direitos Humanos e Medo*. São Paulo: Brasiliense, 1989. Sobre ocupações campesinas ver: VIAL, S. R. M. *O Direito à terra como terra do direito: um estudo de caso do assentamento Lagoa do Junco, Tapes (RS)*. Co-autoria Cristina Lazzaroto Fortes. Porto Alegre: Evangraf, 2005, p. 99).

*As dores do homem  
são, também, cremadas  
no forno da omissão.  
São longas as noites  
de febre e de abandono;  
mas o sol amanhece...*

(Bueno de Rivera. Transcendência do lixo)

## 2. CAMINHO E DINÂMICA DO ESTUDO

---

### 2.1 Motivações do Estudo

30. A temática da moradia adequada constitui um dos temas de atuação da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF). No nascimento da entidade, já se viu imersa no assunto, quando acompanhou o caso dos/as moradores/as retirados/as das áreas nas quais foram construídas as perimetrais (década de 1980). Mais recentemente (década de 1990) contribuiu na organização de uma cooperativa habitacional popular, chamada *Unidos na Luta* no Parque Farroupilha<sup>30</sup>. Merece relevo também a contribuição significativa, em conjunto com outros movimentos e organizações sociais, na construção, discussão e sistematização de propostas para a Primeira Conferência Municipal das Cidades de Passo Fundo, realizada em agosto de 2003, preparatória à Conferência Estadual e Nacional.
31. Sobre o caso em estudo, a CDHPF elaborou um Relatório de “Registro de Denúncias de Violação do Direito à Moradia”, que foi entregue ao Relator Especial das Nações Unidas para Moradia Adequada, Miloon Khotari, em janeiro de 2002, durante o 2º Fórum Social Mundial. O mesmo material foi apresentado em Relatório ao Comitê DESC/ONU e à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) naquele mesmo ano<sup>31</sup>.
32. A fim de aprofundar o estudo da questão, a CDHPF firmou um convênio com o Instituto de Pesquisa e Estudos Jurídicos da Faculdade Meridional (IPEJUR/IMED) acolhendo três bolsistas e mais uma aluna voluntária da Especialização em Direito Civil que, ao longo de 2003, contando com acompanhamento e orientação, resultou no desenvolvimento de um estudo de revisão bibliográfica conceitual e da legislação, elaboração de posição conceitual e definição dos projetos específicos (entre eles o de estudo do beira trilha) sobre a exigibilidade e justiciabilidade do direito humano à moradia adequada<sup>32</sup>.
33. Em seguimento a este trabalho, a CDHPF apresentou proposta de projeto de cooperação para a Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE) que aprovou (em 2004) aporte de subsídios para dar seguimento em estudo específico do Caso beira trilha. Na proposta, previa-se o estudo de caso sobre o direito humano à moradia adequada como direito fundamental social nas ocupações habitacionais das áreas urbanas lindeiras aos trilhos da via férrea, na cidade de Passo Fundo.

---

<sup>30</sup> Ver: KUJAWA, H. A.; CARBONARI, M. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo: trajetória histórica de militância em direitos humanos e KALIL, Rosa M. L. Direitos Humanos e moradia em Passo Fundo: uma experiência autogestionária In: CARBONARI, P. C.; KUJAWA, H. A (orgs.) (2004). *Op. Cit.* pp. 9-31 e 63-86.

<sup>31</sup> O assunto foi reportado pela imprensa. Entre outros ver: jornais *O Nacional* (14/02/2002, p.5) e *Zero Hora* (17/02/2002, p.32). Também consta do Relatório-livro de LIMA JÚNIOR, J. B. et al. (2002). *Op. Cit.* Entregue à Comissão de Direitos Humanos da ONU e ao Comitê DESC/ONU em 2002.

<sup>32</sup> É também resultado deste processo o artigo *Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: Sistema global de proteção dos direitos humano*, de Jussara Colet e Gilnei J. O da Silva, In: CARBONARI, P. C.; KUJAWA, H. A (orgs.) (2004). *Op. Cit.* pp. 173-192.

34. Para a escolha do caso levou-se em conta os seguintes aspectos: a existência de mais de três décadas de um processo pacífico, público e paulatino de ocupação; a inexistência de medidas e ações eficazes por parte do poder público ao longo dos anos; a existência de manifestação clara, incisiva e exemplar do Poder Judiciário, reconhecendo o direito dos/as moradores/as e determinando a necessidade de políticas públicas como elemento central para enfrentar a questão. O escopo central da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo é o de colaborar para tornar visível o problema, abrindo espaços para *desvelar* a realidade ali vivenciada, entendendo que desvelamento significa cuidar de romper com a hipocrisia social, recuperando a estranheza e indignação, trazendo à tona as situações de violação dos direitos humanos existentes no cotidiano das pessoas que moram nas áreas lindeiras à ferrovia<sup>33</sup>.
35. Para a concretização do projeto implementou-se as seguintes estratégias de trabalho: *a)* formação de um grupo de estudo transdisciplinar; *b)* elaboração e aplicação de questionários para moradores/as (por amostragem), agentes públicos e privados envolvidos no caso; *c)* avaliação da ação de reintegração ajuizada contra as famílias ocupantes do beira trilho; *d)* consulta a instrumentos legislativos e documentos administrativos; *e)* revisão bibliográfica sobre a temática do estudo; *f)* realização de um seminário para apresentação pública dos resultados e comprometimento dos agentes públicos e a sociedade para o enfrentamento do caso. O conjunto das ações seria consolidado em Relatório.
36. Para a coordenação dos trabalhos a CDHPF designou dois de seus associados que já estiveram participando de processos anteriores e que são os responsáveis pela produção deste relatório. Designou também um de seus associados para ajudar na orientação metodológica do trabalho (informações detalhadas sobre estes aspectos no expediente deste relatório).

## 2.2 Grupo de estudo transdisciplinar: pluralidade de vozes

37. A construção do conhecimento é sempre um exercício difícil, mais ainda quando se trata de acumular conhecimento sobre situações ou realidades humanas (ou des-humanas). Ademais, considerando a complexidade e as exigências do caso em estudo, a construção coletiva de conhecimento apresentou-se como a mais recomendada. Partindo destas constatações, entendeu-se que seria fundamental desenvolver o estudo mediante um processo de compartilhamento de diferentes níveis de compreensão e perspectivas, além de leituras alternativas dos temas e problemas que foi consolidado pela organização de um grupo de estudo transdisciplinar, formado por representantes de entidades educacionais, entes públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais, movimentos sociais e populares.
38. Considerando a especificidade do assunto e levando em conta as parcerias históricas da CDHPF, organizou-se o grupo com representantes das seguintes instituições, que aceitaram o convite: Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Passo Fundo (UPF); Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE); Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Agência de Passo Fundo; Grupo Ecológico Guardiões da Vida (GEGV); Associação Brasileira da Construção e Defesa da Cidadania (ABRACC); Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP); Cáritas Diocesana de Passo Fundo; Paróquia Santa Teresinha; Representações e Associações de Moradores, destacando-se a Associação de Moradores do Bairro Victor Issler (AMOBVI); Poder Judiciário (1ª Vara Cível de Passo Fundo), que participaram de várias reuniões entre novembro/2004 e abril/2005. Além destes membros permanentes, participaram dos encontros representantes da Caixa Econômica Federal (CEF), Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), Conselho Municipal de Habitação e do Bem Estar Social, o Ministério das Cidades (em audiência) e representantes dos/as moradores/as do beira trilho.

<sup>33</sup> Desvelar, no sentido de tornar visível o invisível, falar de algo que existe, mas está oculto, devendo, assim, ser pronunciado para ser retirado de sua reclusão e tornado visível. Ver: BERGE, D. *O logos heraclítico: introdução ao estudo dos fragmentos*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1969, p. 73.



*Grupo de Estudo Transdisciplinar em Reunião*

39. O grupo foi chamado de transdisciplinar por pretender analisar o caso numa dinâmica integrada de saberes capaz de transcender a centralidade científica, bem como de resgatar a legitimidade de saberes aquém e além da ciência e de reafirmar o valor de cada sujeito como portador e produtor legítimo de conhecimento<sup>34</sup>. Neste sentido, o grupo procurou realizar uma integração, interação, interconexão e interdependência dos saberes (científicos e não-científicos) acumulados pelos diversos sujeitos e áreas de conhecimento, manifestos pela pluralidade de vozes presentes e colocadas em diálogo com diversas e diferentes análises acerca da complexidade do objeto em estudo.
40. O grupo se ocupou com a promoção de debates sobre diversas temáticas relacionadas ao tema em estudo. No primeiro encontro, realizado em 13 de novembro de 2004, foi exposto o conteúdo e objetivos do projeto pesquisa sobre direito à moradia adequada como direito fundamental social, bem como a intenção de organizar e compor o grupo de estudo transdisciplinar para colaborar no desenvolvimento da análise do caso beira trilho. Em 22 de janeiro de 2005, o grupo elaborou e construiu as questões e recomendações constantes nos instrumentos de pesquisa a ser feita com os moradores. No dia 12 de fevereiro de 2005, com a presença de representantes da Caixa Econômica Federal (CEF), discutiu-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e fez-se uma apreciação dos limites e da (in)efetividade, exigibilidade e justiciabilidade dos instrumentos legislativos (internacionais e nacionais) relacionados ao direito à moradia e ao direito urbanístico. No encontro seguinte, em 26 de fevereiro de 2005, o grupo reuniu-se em torno das temáticas judiciais, políticas públicas e controle social, tendo contado com a presença do juiz de direito da 1ª Vara Cível de Passo Fundo, bem como o secretário municipal da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e a presidenta do Conselho Municipal de Habitação e do Bem Estar Social. Em 12 de março de 2005, socializou-se a tabulação dos dados levantados durante a aplicação do questionário com os moradores do beira trilho e da estrutura do relatório final do estudo. No dia 28 de março de 2005, com a presença do Ministro das Cidades Olívio Dutra, realizou-se uma audiência, buscando o comprometimento ativo e direto do governo federal no

<sup>34</sup> O tema vem sendo discutido há três décadas por instituições como a Unesco. São pensadores referenciais neste tema: Lima de Freitas, Edgar Morin e Basarab Nicolescu, que colaboraram na elaboração da *Carta da Transdisciplinaridade* (Portugal, 1994). Segundo a Carta: “A visão transdisciplinar é deliberadamente aberta na medida em que ela ultrapassa o domínio das ciências exatas pelo seu diálogo e a sua reconciliação não somente com as ciências humanas mas também com a arte, a literatura, a poesia e a experiência interior (Art. 5). O saber partilhado deve conduzir a uma compreensão partilhada, fundada sobre o respeito absoluto das alteridades unidas por uma vida comum numa única e mesma Terra (Art. 13).” Basarab Nicolescu diz que: “o prefixo *trans* indica àquilo que está ao mesmo tempo *entre*, *através* e *além* de todas as disciplinas, sendo seu objetivo *a compreensão do mundo presente*, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento”. Ver: NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. Trad. L. P. de Souza. São Paulo: Triom/USP, 1999.

sentido de viabilizar a proposição de soluções para o caso, sendo que o Ministro manifestou interesse em incluir o caso em programas do Ministério, tendo ressaltado, contudo, a importância e necessidade de envolver todos os entes federados para que isso seja viabilizado. No dia 16 de abril de 2005, o grupo se reuniu para analisar e sugerir complementações e sugestões ao texto preliminar do relatório final. No dia 27 de abril de 2005, atendendo à solicitação do grupo, os secretários municipais da Habitação e do Planejamento, designados pelo Prefeito Municipal, receberam o grupo em audiência na qual foi apresentado o estudo e a proposta para que o Município constitua um grupo de trabalho com participação dos entes federados, das organizações que participaram deste estudo e representações dos moradores atingidos para que, a partir do estudo, seja dado andamento ao trabalho em vista de construir soluções para a problemática identificada. No dia 29 de abril de 2005 realizou-se o Seminário Final com a presença de em torno de 200 participantes, representantes de organizações da sociedade civil, dos moradores do beira trilho, das instituições que participaram do estudo, do Secretário Municipal da Habitação e representantes da Secretaria Municipal de Planejamento, da presidenta do Conselho Municipal da Habitação e Bem Estar Social, do representante da Secretaria Estadual da Habitação e Desenvolvimento Urbano – com quem também houve uma rápida audiência antes do Seminário –, de vereadores da Câmara Municipal, de representante da América Latina Logística, entre outras lideranças sociais e políticas, sendo que o Ministério das Cidades enviou carta de compromisso justificando ausência. O seminário apresentou o documentário *Trilhando Direitos Humanos* sobre o tema, feito pela Faculdade de Comunicação da UPF, e as conclusões e sugestões de encaminhamento levantadas pelo Estudo. As autoridades e os participantes se posicionaram comprometendo-se com o encaminhamento de medidas para solucionar o problema, sendo que, tanto o governo estadual quanto o federal se colocaram à disposição para que o governo municipal tome a iniciativa a fim de dar seguimento às sugestões apresentadas pelo estudo.

---

*Grupo de Estudo  
Transdisciplinar  
em Reunião*

---



### 2.3 Aprendendo da Situação *in loco*

41. Conhecer a situação concreta, o posicionamento dos/as agentes envolvidos/as e dos/as moradores/as do beira trilho constituiu-se num dos grandes desafios do estudo. Para tal, desenvolveu-se instrumentos adequados de levantamento. Questionários específicos foram aplicados a dirigentes da Caixa Econômica Federal (CEF), da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e da América Latina Logística (ALL). Para colher a posição dos/as moradores/as um questionário foi aplicado numa amostragem de cem domicílios (em torno de 10% do universo).

42. O questionário aplicado aos dirigentes de instituições responsáveis pela política habitacional e a da empresa teve por finalidade colher a posição destas instituições sobre o problema. Visando tomar conhecimento sobre pontos envolvendo as linhas de crédito habitacional concedidas pelo Sistema Financeiro da Habitação, à Caixa Econômica Federal seriam formuladas questões relacionadas aos ocupantes do beira trilho. Entre outros aspectos perguntou-se: as diretrizes definidas para concessão de financiamentos habitacionais; as principais causas sociais, econômicas e jurídicas que levariam ou não a concessão de financiamento da casa própria; as possibilidades atuais de viabilizar, alternativamente, linha de financiamento às famílias ocupantes das áreas próximas ao leito da ferrovia.
43. Para a América Latina Logística (ALL), empresa concessionária da malha ferroviária em Passo Fundo, solicitou-se informações sobre: as causas de haver tantas ocupações domiciliares nas áreas de risco da ferrovia; a existência de ação social junto às comunidades do beira trilho; existência de seguro para cobrir possíveis acidentes envolvendo assentamentos rente aos trilhos; cargas transportadas no trecho; responsabilidade dos investimentos na aquisição, troca e instalação de trilhos e o valor em reais por quilômetro de trilho instalado.




---

*Aplicação do  
Questionário  
Bairro Victor Issler*

---

44. Para conhecer melhor as políticas públicas municipais protocolou-se junto à Secretaria Municipal da Habitação de Passo Fundo (SEHAB) dois questionários. O primeiro buscou saber: as concepções e os problemas mais grave referente à regularização fundiária, déficit habitacional; existência de dados sobre a situação habitacional, seu tratamento, disponibilização e utilização; diretrizes, objetivos, metas, prioridades, programas, projetos, orçamento, parcerias, controle social e ações em matéria habitacional; propostas para fazer frente à problemática do beira trilho; a posição da atual administração sobre a ocupação no beira trilho. No segundo instrumento de pesquisa indagou-se a respeito de: interesse em construir um projeto específico, destinado a alocar recursos orçamentários para retirada dos trilhos das áreas ocupadas no perímetro urbano; possibilidade de realizar negociações com a RFFSA/União Federal (como permuta de imóveis) e, por consequência, a regularização fundiária e a urbanização de determinadas áreas de beira trilho; previsão das metas orçamentárias destinadas aos programas e ações habitacionais no Plano Plurianual (PPA).

45. Para os/as moradores/as o questionário foi elaborado pelo grupo de estudos e contou com 53 perguntas distribuídas nos seguintes temas: identificação; moradia (adensamento e acesso à infra-estrutura); saúde; social; socioeconômico<sup>35</sup>.
46. Os questionários para as instituições foram enviados aos seus dirigentes e respondidos por eles/as por escrito. O questionário para moradores/as foi aplicado diretamente, em forma de entrevista<sup>36</sup> para as quais foram adotados os seguintes critérios: entrevistar pessoas assentadas na faixa de terra mais próxima possível da via permanente dos trilhos; entrevistar morador/a que já tivesse residência regular (não temporariamente) no local; a identificação do/a entrevistado/a seria feita apenas pelo número do questionário ou opcionalmente pelo primeiro nome; necessidade de se responder a todas as questões; o/a entrevistado/a responderia sempre em relação à situação predominante, evitando respostas múltiplas; e, o/a entrevistador/a anotaria por escrito as respostas sem interferir na posição do entrevistado/a. Responderam aos questionários moradores/as dos seguintes bairros e vilas: Valinhos, Vera Cruz, Primeiro Centenário, Victor Issler, Dona Elisa, Cruzeiro e São Luis Gonzaga.
47. Os dados colhidos no questionário aplicado aos/às moradores/as foram transcritos e tabulados. Para iniciar o processo de análise, foram levados ao grupo de estudo. As informações colhidas através destes instrumentos serão utilizadas neste relatório.
48. Importante registrar que, para além do procedimento e dos produtos analíticos colhidos por estes instrumentos, o mais fundamental e o que motivou sobremaneira sua realização foi a possibilidade de, através desta estratégia, fazer contato direto com os/as moradores/as e conhecer *in loco* a situação na qual se encontram. Este conteúdo vivencial, difícil de ser traduzido em sentenças objetivas, converteu-se em sangue e seiva do trabalho e deste relatório, fazendo-o ganhar em vivacidade.

---

*Situação  
Beira Trilho*

---



<sup>35</sup> A construção deste questionário levou em consideração: “O primeiro pressuposto considera que em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira não se deve padronizar as necessidades de moradias para todos os estratos de renda. [...] O segundo pressuposto é de que a questão habitacional possui fortes *interfaces* com outras questões, sendo inadequada uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do *habitat* a um déficit habitacional *stricto sensu*”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2004). *Op. Cit.* p. 5-6)

<sup>36</sup> Nos cem domicílios visitados, as entrevistas foram feitas pelos pesquisadores, Jussara Colet e Gilnei J. O. da Silva, bem como pelos estudantes de filosofia do IFIBE, Diego Ecker e Aderson José da Silva. Este último teve, ainda, participação ativa na tabulação dos dados dos questionários aplicados.

*Não temos bens, não temos terra  
e não vemos nenhum parente.  
Os amigos já estão na morte  
e o resto é incerto e indiferente.*

...  
*Sonhamos ser. Mas aí, quem somos,  
Entre esta gente alucinada?*

(Cecília Meireles. Não temos bens, não temos terra)

## 3. DESVELANDO O BEIRA TRILHO DE PASSO FUNDO

---

### 3.1 Gestão pública e privada do conjunto ferroviário

49. A estrada de ferro que cruza o perímetro urbano de Passo Fundo é parte integrante da linha Santa Maria-Marcelino Ramos. Foi construída entre os anos de 1893 e 1898<sup>37</sup>. Após ter sido explorada por agentes privados, a via férrea, em 1957 (a exemplo do ocorrido com todas as ferrovias brasileiras) passou a ser gerenciada pelo governo por meio da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA). Assim foi até a década de 1990; quando foi iniciado o processo de desestatização do setor ferroviário brasileiro. A RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo Decreto nº 473, de 10 de março de 1992. O processo de desestatização do sistema ferroviário se efetivou no período 1996/1998, com a transferência das ferrovias para o setor de transporte ferroviário privado, de acordo com o modelo de privatização que estabeleceu: (1) a segmentação do sistema ferroviário (RFFSA) em seis malhas regionais (Nordeste, Sudeste, Sul, Oeste, Centro-Leste e Teresa Cristina); (2) a transferência ao setor privado, mediante leilão/licitação, da concessão dos serviços de transporte ferroviário por 30 anos; e, (3) por igual prazo, a promoção aos novos operadores das ferrovias do arrendamento dos ativos operacionais da RFFSA<sup>38</sup>. Assim que, em 1997, o modal ferroviário da região Sul foi transferido para a operação privada por empresa concessionária, a Ferrovia Sul-Atlântico, atualmente, denominada América Latina Logística (ALL)<sup>39</sup>.
50. A RFFSA é uma sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta do Governo Federal, vinculada funcionalmente ao Ministério dos Transportes (liquidada recentemente por Medida Provisória). O processo de liquidação tem sido supervisionado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Departamento de Extinção e Liquidação (DELIQ). Este processo implica no pagamento de passivos e na realização dos ativos não operacionais. Os ativos operacionais (infra-estrutura, locomotivas, vagões e outros bens vinculados à operação ferroviária) estão arrendados às concessionárias operadoras das ferrovias e transferidos à União com a extinção da RFFSA<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> “Não obstante a situação anormal pouco depois de aberta no Estado, ainda mais agravada com a Revolução Federalista que, irrompendo em 1893, se prolongou até 1895, a construção da linha, começada em Santa Maria, logo após a aprovação dos estudos [...], alcançava Cruz Alta, onde era inaugurada a 20 de novembro de 1894. Pacificado o estado a 23 de agosto do ano seguinte, este feliz acontecimento favoreceu o prosseguimento da construção entre a mesma cidade e Passo Fundo, permitindo que a 31 de maio de 1897 a linha fosse inaugurada em Pinheiro Machado, a 15 de novembro do mesmo ano em Carazinho, e, finalmente, a 8 de fevereiro de 1898 em Passo Fundo. [...] A Estação inaugurada [no centro da cidade de Passo Fundo, hoje desativada] tinha proporções modestas, limitando-se à parte construída de tijolos que ainda existe no centro atual. (OLIVEIRA, Francisco A. X. *Annaes do município de Passo Fundo*. Passo Fundo: EdUPF, 1990, vol. 3, p. 324-326).

<sup>38</sup> Resumo de informações colhidas em [www.rffsa.gov.br/home.htm](http://www.rffsa.gov.br/home.htm) e [www.all-logistica.com/](http://www.all-logistica.com/). Acesso em 14 mar. 2005.

<sup>39</sup> O leilão da Malha Sul da Rede Ferroviária ocorreu no dia 13/12/1996, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, pelo preço de R\$ 216,6 milhões, sendo vencedora a Ferrovia Sul-Atlântico, que assumiu a operação da malha em 01/03/1997. Dados colhidos de [www.rffsa.gov.br/home.htm](http://www.rffsa.gov.br/home.htm) e [www.all-logistica.com](http://www.all-logistica.com). Acesso em 14 mar. 2005.

<sup>40</sup> Conforme Ofício enviado à CDHPF pela SPU/Ministério das Cidades, em 28 de abril de 2005, a RFFSA foi extinta por Medida Provisória nº 246, de 06/04/2005, o que resulta que os bens da RFFSA passaram para a União. Na Exposição de Motivos o governo justifica, entre outros motivos, alegando que: “Considerando o expressivo patrimônio da RFFSA, especialmente os imóveis não-operacionais espalhados pelo território nacional, a maioria nas principais cidades, a presente medida propõe que a União seja autorizada a aproveitar esses ativos em

---

*Área Operacional  
da ALL  
Bairro Cruzeiro*

---



51. O modal de transporte ferroviário encontra-se parte em poder do ente público e parte nas mãos de agentes privados. Os ativos operacionais, isto é, os equipamentos e a malha física, com a liquidação, passam a ser de propriedade do governo federal. À RFFSA pertencem os ativos não operacionais, entre os quais estão imóveis de sua propriedade. A propósito, segundo o Ministério das Cidades, tais imóveis compõem um conjunto de edificações sub-utilizadas, terras vazias e terrenos urbanos (como os existentes em Passo Fundo) ocupados irregularmente por famílias de baixa e alta renda. Segundo informa este Ministério, estes bens imóveis de propriedade da RFFSA serão disponibilizados para programas habitacionais e de regularização fundiária, prioritariamente, beneficiando as populações de baixa renda<sup>41</sup>.
52. Um levantamento preliminar feito pelo estudo junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo indica que são 176 matrículas de áreas urbanas e rurais, operacionais ou não, sendo que sobre estas pesa penhora nas quais o principal credor é o Município de Passo Fundo em razão de dívida de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).
53. As áreas operacionais têm uma extensão de aproximadamente 15 Km no perímetro urbano, sendo que em resposta ao questionário o representante da ALL informa que<sup>42</sup> “a faixa de domínio é variável, não sendo possível definir um único valor para toda a extensão de malha ferroviária dentro do município de Passo Fundo”. Segundo o mesmo representante, por ela são transportados, com origem em Passo Fundo: soja, farelo e trigo; com destino Passo Fundo: álcool anidro, álcool hidratado, gasolina, óleo diesel, gases combustíveis liquefeitos, milho, adubos-fertilizantes, pó de calcário para lavoura, areia e cimento. A empresa também informou que “não há no mercado oferta de seguro passível de cobertura envolvendo as ocupações humanas com fins habitacionais assentadas rente aos trilhos. Ressaltamos, entretanto, que a ALL possui os seguros existentes e necessários para a segurança da operação ferroviária”.

---

programas de regularização fundiária e de habitação de interesse social, para atender populações de baixa renda, segundo políticas públicas a serem definidas pelo Ministério das Cidades, cuja implementação ficará a cargo da Caixa Econômica Federal” . A previsão indicada está no artigo 17 da MP.

<sup>41</sup> Ver: “Ministério das Cidades prioriza habitação para baixa renda” e “Regularização Fundiária em imóveis de propriedade da RFFSA: uma ação conjunta e integrada do Ministério das Cidades com diversos parceiros”. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em 15 mar 2005. Na mesma direção foi a afirmação feita pelo Ministro das Cidades, Olívio Dutra, em audiência com o grupo de estudos realizada em Passo Fundo no dia 28 de março de 2005. Posição confirmada pela Medida Provisória referida na nota anterior.

<sup>42</sup> Resposta oferecida pela América Latina Logística, por meio de seu representante da Gerência de Relações Corporativas e Patrimônio, Pedro de Franco, por correio eletrônico em 5 de abril de 2005.

54. A ALL, empresa concessionária, em resposta às questões formuladas sobre sua avaliação da situação de ocupação da área próxima aos trilhos manifesta o seguinte:

O grave problema da existência de tantas ocupações irregulares em área de risco é muito antigo, herança dessa concessionária da época da RFFSA, sendo, sem dúvida, um problema sócio-econômico crônico resultado da exclusão social infelizmente vigente no país, que faz com que centenas de pessoas tenham de procurar um lugar para morar, sem qualquer auxílio do Poder responsável pela inclusão da vida dessas famílias na esfera da dignidade. Desesperançosas, vêm no beira trilho um lugar onde ninguém ira incomodá-los, pois área geralmente vasta e, na visão dessas pessoas carentes, *sem dono*. E basta apenas uma família fincar raízes e moradia no beira trilho, que dezenas irão seguir seus passos, pois o direito à moradia foi tolhido há muito destes cidadãos.<sup>43</sup>

55. A empresa reconhece a situação de exclusão social e segregação espacial na qual se encontram os moradores do beira trilho. Afirma também que é uma “empresa socialmente responsável”<sup>44</sup> e que desenvolve projetos de desenvolvimento social e cultural e de educação da população sobre segurança ferroviária e outros aspectos. Todavia, segundo os moradores ouvidos neste estudo, praticamente não tem sido desenvolvido qualquer trabalho social com eles pela ALL, visto que 94% dos moradores ouvidos, em resposta à questão que pretendia saber se a empresa ALL tem algum programa/ação junto à comunidade que ocupa o beira trilho disseram não haver trabalho social da ALL.
56. Considerando o debate sobre a possibilidade de transferir os trilhos, operação que já ocorreu na década de 1970, quando foram retirados os trilhos do centro da cidade, é relevante ainda registrar a informação fornecida pela ALL em resposta ao questionário quando disse que “um quilômetro de trilhos instalado tem custo por volta de um milhão de reais”.
57. Em suma, pode-se dizer que existem áreas não operacionais, de propriedade da RFFSA em liquidação que poderão ser disponibilizadas para programas de regularização fundiária, segundo o Ministério das Cidades. Além disso, há disposição da empresa para colaborar no enfrentamento do problema, mesmo que não especifique a forma como pretende colaborar.

### 3.2 Ocupações nas proximidades da ferrovia

58. As ocupações habitacionais formadas por populações de baixíssima renda nas áreas urbanas das ferrovias constituem um complexo problema social que atinge praticamente toda a malha ferroviária brasileira. Os casos mais emblemáticos são os assentamentos humanos urbanos fixados na faixa de domínio junto à área operacional considerados de alto risco, uma vez que as casas estão construídas numa faixa perigosamente próximas da via permanente dos trilhos<sup>45</sup>.
59. A situação de Passo Fundo é, portanto, mais uma das muitas espalhadas por cidades gaúchas e de todo o País. Por um conjunto de fatores de exclusão social, há mais de três décadas ocorre um intenso e continuado processo de ocupação habitacional das áreas muito próximas ao leito da rede ferroviária que cruza o perímetro urbano passofundense, notadamente, nos bairros/vilas Valinhos, Vera Cruz, Victor Issler, Primei-

<sup>43</sup> Idem. Ibidem.

<sup>44</sup> Informações sobre responsabilidade social das empresas à luz do *Global Compact* ver [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)

<sup>45</sup> A Faixa de domínio da ferrovia é aquela extensão de terra (classificada como área de risco) que separa os trilhos dos terrenos paralelos, com a finalidade de não trazer riscos ao tráfego e a população lindeira. *Faixa de domínio (faixa da estrada)* é uma “faixa de terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários”. (In: *Glossário de Termos Ferroviários*. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT). Disponível em [www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br). Acesso em 15 mar. 2005. A faixa de domínio da RFFSA, conforme estudo do engenheiro civil, Edeson Luiz Scandolaro, “genericamente, varia de 40 metros a 125 metros. A faixa de domínio terá a largura mínima limitada pela distância de 10 metros, contada a partir dos pés de aterro ou da crista dos cortes, para cada um dos lados e nunca será inferior a 30 metros, diz consagrada norma ferroviária”. (Ver laudo pericial nos autos do processo nº 21193003486 fls. 366 e 369).

ro Centenário, Cruzeiro, São Luis Gonzaga, Vila Nova – sem contar a ocupação da antiga linha dos trilhos, constituindo o que é hoje a Avenida Sete de Setembro, que não foi objeto deste estudo. Nestes locais, embora existam assentamentos habitacionais irregulares construídos nos espaços não operacionais, pode-se constatar que a grande maioria das ocupações concentra-se nas áreas operacionais vinculadas à administração ferroviária da concessionária ALL e muito próximas aos trilhos. Uma *contagem rápida*<sup>46</sup> apontou a existência de 1.086 domicílios erguidas nas áreas próximas ao leito da ferrovia que cruza o perímetro urbano da cidade. Observe-se que o processo de ocupação dessas áreas deu-se, entre outros motivos, também, em vista de jamais terem sido erguidas as chamadas *cercas da ferrovia* – cercado que separa a faixa de domínio da ferrovia dos terrenos marginais, estradas e outras propriedades.

---

*Situação*  
*Bairro Valinhos*

---



60. Procurando saber sobre o tempo de moradia, ao serem entrevistados (questão 1.3: “há quanto tempo a família mora na área de beira trilho?”), os moradores, considerando a amostragem, responderam o seguinte: 11% moram no local de 20 a mais de 30 anos; 25% de 10 a 20 anos; 19% de 5 a 10 anos; 11% de um a 5 anos; e 20% a menos de um ano. Ao se perguntar se a família já morou em outra cidade além de Passo Fundo (questão 1.5), 29% disseram ter residido em outra cidade e 71% dizem ser de Passo Fundo. Quando perguntadas se, enquanto residiu em Passo Fundo, sempre morou no beira trilho (questão 1.4), dos cem domicílios, 44% responderam sim e 56% disseram não, o que praticamente metade dos moradores constituíram-se como cidadãos passofundenses no beira trilho e que a maioria absoluta deles (71%) são passofundenses de origem.

<sup>46</sup> Contagem rápida é uma metodologia de coleta de dados utilizada pelo IBGE para indicar aproximadamente o número de domicílios com limites o mais identificáveis possível, delimitando e registrando o número de domicílios particulares em cada setor urbano. O exercício metodológico foi realizado pela coordenação do estudo em conjunto com um Diretor do Escritório do IBGE Passo Fundo nos dias 22 e 23 de março de 2005. Observe-se que domicílio é uma unidade habitacional construída que pode ter uma ou mais famílias residentes.

61. A fim de aferir as condições de moradia (adensamento) e condições dos domicílios, levantou-se os seguintes dados. O grupo familiar mostra-se da seguinte maneira: 59% tem de 3 a 6 pessoas morando juntas sob o mesmo teto; 23% tem até duas; e 18% tem de 7 a 10 pessoas. Segundo os entrevistados (questão 2.1.2), 51% das pessoas residentes no domicílio são masculinos e 49% femininas. Do universo entrevistado (questão 2.1.5): 90% disseram haver apenas uma família no domicílio, 9% disseram ter duas famílias e 1% três famílias. Todos os entrevistados (questão 2.2.2) disseram destinar o domicílio exclusivamente para moradia – mesmo que visualmente possam ser identificadas pequenas iniciativas de atividade comercial contíguas aos locais destinados à moradia. Perguntados sobre o número de cômodos/peças do domicílio para fins residenciais (questão 2.2.1), em seu entendimento, os entrevistados dizem: 30% ter mais de quatro; 26% três; 20% quatro; 18% dois e 6% um. Quando perguntados sobre o número de cômodos destinados a dormitório (questão 2.2.3), 37% disseram ter um; 34% dois; 18% três; 6% quatro e 5% que não há cômodos específicos para tal. Segundo os entrevistados (questão 2.2.4) a maioria utiliza material misto (alvenaria e madeira para a construção: 4% dizem utilizar compensado e 5% dizem ter piso de chão batido). Sobre o estado de conservação do domicílio (questão 2.2.5), a avaliação dos/as moradores/as informa que, para 46% é regular; 20% é péssimo; 20% é bom e 14% precário. Segundo os entrevistados (questão 2.2.6): 33% fizeram melhoria no domicílio e 67% não. Os moradores entrevistados consideram (questão 2.2.7) o domicílio como próprio (60%); cedido (10%); alugado (4%) e em outra situação diferente das anteriores e não especificada (26%). Perguntados se no domicílio há banheiro (questão 2.2.13): 71% disseram ter e 29% não ter.
62. Aspectos sociais foram levantados e indicam a seguinte situação. O levantamento mostra que a renda familiar (questão 5.4) dos entrevistados é baixa, já que 57% das famílias têm renda familiar de até R\$ 420,00; 25% até R\$ 260,00; 3% até R\$ 100,00; 8% sem renda; 16% até R\$ 560,00; 9% até 720,00; 6% até R\$ 1 mil e 4% acima de R\$ 1 mil. Sobre a origem da renda familiar da pessoa responsável financeiramente pela família (questão 5.5), 32% disseram vir de emprego formal; 15% de trabalho informal; 14% de aposentadoria; 12% de trabalho autônomo; 3% de seguro desemprego e 24% de outra fonte diferente das anteriormente especificadas. Perguntada se recebe assistência (questão 4.1): 41% dos entrevistados respondeu que sim e 59% que não. Sobre a participação da família em alguma organização de lazer, convivência ou religiosa (questão 4.2): 34% respondeu que participa e 66% que não participa. Ao serem perguntados sobre se alguma pessoa da família participa de organizações específicas (questão 4.3), 10% respondeu que participa de reuniões da Associação de Moradores; 2% do Centro Comunitário e 46% de algum outro tipo de organização, sendo que 42% responderam não participar de qualquer tipo de reunião. Com interesse de saber se as famílias entrevistadas participam de alguma organização coletiva de reivindicação de moradia (questão 4.4), 5% disse participar e 95% disse não participar. Dos entrevistados (questão 4.8), 12% disseram haver cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e 88% disseram não haver.
63. Percebe-se que a ocupação deu-se em razão da ausência de condições para viabilizar moradia adequada – o que pode ser completado pela falta de políticas e programas de atendimento das demandas deste tipo de população. Considerando que a ocupação ocorre de forma individual, não havendo registro de organização social ou política para tal, também não há registro de retirada forçada. O que se nota é uma convivência dos gestores públicos<sup>47</sup> ao longo do tempo, já que as administrações públicas foram oferecendo serviços públicos, tais como água, energia elétrica e telefonia, embora um número significativo de famílias, que ocuparam a área mais recentemente, não estejam contempladas, atendidas, pela prestação desses serviços públicos. Ao serem perguntados sobre as condições de acesso a infra-estrutura e destino do lixo (questões 2.2.8, 2.2.14), constatou-se que, na amostragem entrevistada: 88 possuem instalação de energia elétrica, 91 têm acesso à água encanada e em 80 o lixo doméstico é destinado para coleta do sistema público de recolhimento (muitos desses, também, indicaram queimar, enterrar o lixo). Mas, há domicílios nos quais faltam quaisquer desses serviços, pois 6% dos entrevistados disseram estar carentes de redes de iluminação pública, água, coleta de lixo, além de outros serviços públicos.

<sup>47</sup> Há cópias de documentos referidas pelos moradores aos pesquisadores que indicam que o gestor público municipal chegou a conceder autorizações de ocupação de áreas pertencente ao leito de ruas e parte à RFFSA, datadas do ano de 1987/1988.

### 3.3 Demanda judicial

64. O problema habitacional do beira trilho tem pronunciamento do Poder Judiciário em primeira e segunda instância. A iniciativa do litígio é da Rede Ferroviária Federal que, logo após ter sido incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1992, ajuizou, em 11 de março de 1993, uma ação de reintegração de posse contra quinhentas famílias ocupantes da faixa operacional da ferrovia entre os bairros Valinhos e Vera Cruz. Observe-se que os moradores agiram em sua defesa mediante representação voluntária de advogados e políticos locais<sup>48</sup>.
65. A Ação Judicial foi distribuída para a Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo sob o nº 21193003486. O pedido de reintegração de posse foi julgado improcedente pelo juiz de direito titular da Primeira Vara, Luís Christiano Enger Aires que assim se pronunciou na sentença:

Decido. [...] E é com os olhos postos nessa nova realidade que pretendo justificar a presente decisão, não me pautando pelo papel destinado ao Poder Judiciário pelo agonizante modelo liberal, mas, pelo contrário, buscando demonstrar a necessidade de atuar como canal garantidor e reconhecedor de novos direitos, decorrentes da progressão contínua da realidade social e da expansão da cidadania. [...] Trata-se, portanto, de eleger qual dos interesses em jogo deve ser preservado: o direito de posse e propriedade da autora e sua legítima preocupação com a segurança dos réus ou o direito de moradia destes, donde extraem alguma dignidade, mesmo sob o constante risco de serem envolvidos por algum acidente. E não tenho dúvida em, nessas circunstâncias, privilegiar o direito de moradia dos réus, tendo em vista que os princípios reconhecidos na Constituição da República impedem que, na colisão entre o direito patrimonial da autora e o direito fundamental à dignidade humana dos réus – aqui representado pelo direito à moradia –, seja este sacrificado em favor daquele. [...] Por fim, muito menos se apresenta como proporcional (em sentido estrito) em relação ao ônus imposto aos requeridos e o benefício almejado, já que reintegrar a autora na posse dos imóveis far-se-á tábuas rasas do direito de moradia e do princípio da dignidade humana, razão pela qual tenho que não se justifica. Dessa forma, implicando a reintegração da posse da autora na imediata e flagrante desconsideração pela própria humanidade dos requeridos, deve o pedido ser rejeitado. [...] Isso posto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido e CONDENO a autora ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios [...]. Publique-se. Registre-se. Intime-se. Passo Fundo, 03 de setembro de 2001.<sup>49</sup>

66. Assim como na sentença, durante todo o desenvolvimento do processo, o juiz titular atuou com uma posição inovadora e progressista, sob a ótica dos direitos humanos, considerando questões sociais e econômicas, demonstrando um diferencial ao dar conta desse tipo de conflito judicial, sem estar preso a uma técnica excessivamente formalista e ritualista, do ponto de vista processual, e sendo capaz de agregar elementos de natureza econômica, política e sociológica, buscando incessantemente uma forma de resolver o caso por vias alternativas e complementares à judicial. Despreendeu-se da técnica exclusivamente formal e exegética, para ter um papel processual ativo. Assim, aliás, no dizer de Celso Fernandes Campilongo:

O juiz passa a integrar o circuito de negociação política. Garantir as políticas públicas, impedir o desvirtuamento privatista das ações, enfrentar o processo de desinstitucionalização dos conflitos – apenas para arrolar algumas hipóteses de trabalho – significa atribuir ao magistrado uma função ativa no processo de afirmação da cidadania com a escolha de valores e aplicação de modelos de justiça substantiva.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Nesta ação judicial, entre os defensores das famílias atuaram voluntariamente os advogados *Ipojucan Demétrius Vecchi; Julio F. Caetano Ramos*, além dos advogados *Marcos M. Pires de Oliveira e Marcos Alberto Colussi*; entre outros defensores. As intermediações para a defesa foram feitas pelo então vereador *Neri Gomes*.

<sup>49</sup> Ação de Reintegração de Posse nº 21193003486. Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo. Sentença prolatada pelo juiz de direito *Luís Christiano Enger Aires*, em 03 de setembro de 2001.

<sup>50</sup> CAMPILONGO, C. F. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In. FARIA, J. E. F. (org). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49.

67. Passada a fase de primeira instância, em seguida, dada a possibilidade do exercício recursal, os autos do processo foram remetidos ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), sendo distribuído para a 20ª Câmara Cível, através da Apelação Cível nº 70004800553 em 5 de agosto de 2002. O Tribunal julgou em 10 de novembro de 2004, sendo que o Acórdão foi publicado em 27 de dezembro de 2004, confirmando, por unanimidade, a improcedência do pedido de reintegração, nos termos a seguir:

Ação de reintegração de posse julgada improcedente. Situação de fato que mostra que as famílias que ocupam a área objeto da ação, ali estão há muito tempo (décadas). Ausentes as condições previstas no art. 927 do CPC. Terreno pertencente à rede ferroviária federal. Embora improcedente a ação, inexistente direito à prescrição aquisitiva pleiteada pelos requeridos a teor do Dec. lei 9.760/46 e lei 6.428/77. [...] Unânime.<sup>51</sup>

68. Não obstante, até então, o pedido judicial de reintegração de posse tenha resultado improcedente, não houve qualquer encaminhamento que atendesse às recomendações contidas no processo, particularmente no sentido de promover políticas públicas capazes de resolver o problema, como deixa bem claro a decisão de primeira instância.

### 3.4 Violações dos Direitos Humanos

69. Todos os direitos humanos, conforme declarou o Programa de Ação de Viena (1993), “são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre si. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de maneira global e de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e dando a todos o mesmo peso”, que “a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente” e que “deve ser dada grande importância à promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas pertencentes a grupos que passaram a ser vulneráveis”<sup>52</sup>. Neste sentido, a situação das pessoas ocupantes da faixa do beira trilho encontram-se em situação característica de violação dos seus direitos humanos, particularmente do direito humano à moradia adequada.
70. Além do direito humano à moradia adequada, lendo a situação na perspectiva da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, pode-se dizer que os moradores do beira trilho encontram-se numa situação típica de violação, com vários dos direitos se não violados, ao menos em iminência de violação<sup>53</sup>. Afinal, como diz Antônio Augusto Cançado Trindade:

A denegação ou violação dos direitos econômicos, sociais e culturais, materializada, e.g., na pobreza extrema, afeta os seres humanos em todas as esferas de suas vidas (inclusive a civil e política), revelando, assim de modo marcante a inter-relação ou indivisibilidade de seus direitos. [...]. Em definitivo todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas: é esta a realidade inescapável. Já não há lugar para compartimentalizações, impõe-se uma visão integrada de todos os direitos humanos.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Apelação Cível nº 70004800553. Vigésima Câmara Cível, TJRS. Relator Desembargador Rubem Duarte. Julgado em 10/11/2004. Na última movimentação processual realizada pela 20ª Câmara Cível do TJRS, em 03/02/2005, consta que aos autos do recurso a parte autora (RFFSA) juntou Embargos de Declaração. Mais informações processuais podem ser consultadas na página virtual do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Disponível em [www.tj.rs.gov.br](http://www.tj.rs.gov.br).

<sup>52</sup> ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Doc. A/CONE 157/23. Respectivamente, art. 5º; 8º e 24. Cf. também, entre outros, os artigos 14 a 23 e 25.

<sup>53</sup> Não há prioridade ou contradição entre os tantos direitos humanos, os quais, no máximo, didaticamente, podem ser classificados por categorias de natureza civil, política, econômica, social e cultural, mas sem prejuízo das incontestáveis características dos direitos humanos, reconhecidas como universalidade, interdependência, indivisibilidade. Ver: COLET, J.; SILVA, G. J. O. da. Direitos humanos econômicos, sociais e culturais: sistema global de proteção dos direitos humanos. In: CARBONARI, P. C.; KUJAWA, H. A (orgs.) (2004). *Op. Cit.*, pp. 173-192.

<sup>54</sup> TRINDADE, A A C. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997, vol. I, p. 379.

---

*Situação*  
*Bairro Valinhos*

---



71. O alerta de Louis-Edmond Pettit e Patrice Meyer-Bisch também nos ajuda a compreender melhor a situação:

A indivisibilidade do objeto deve ser entendida, em primeiro lugar, através da espiral de violações, o círculo vicioso de insegurança. Negar o direito à moradia leva à incapacidade formal e prática de desfrutar da maioria dos direitos civis e também, pelo menos, de procurar trabalho, mandar o filho para a escola e vivenciar relações familiares harmônicas. Uma pessoa desabrigada afasta as outras, e uma família sem-teto é motivo ainda maior de reprovação [...]. A exclusão vê-se reforçada pela discriminação arbitrária entre as categorias de direitos humanos.<sup>55</sup>

72. Note-se que a contrapartida do direito é um dever, neste caso um dever do Estado como ente público, particularmente o Poder Executivo, nas suas três esferas administrativas (Município, Estado e União) que é responsável pela garantia de respeito, proteção, promoção e realização dos direitos fundamentais sociais, entre os quais está o direito humano à moradia adequada. O recurso principal para tal é o desenvolvimento de políticas públicas, através de programas e ações capazes de dar conta de enfrentar a situação. A Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993) é mais uma vez explícita neste sentido ao dizer que: “os Estados têm o dever, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais”<sup>56</sup>. No início do mesmo documento, ficou declarado solenemente que: “a Conferência Mundial de Direitos Humanos reafirma o solene compromisso de todos os Estados de cumprir suas obrigações de promover o respeito universal, assim como a observância e proteção de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais de todos, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, outros relativos aos direitos humanos e o direito internacional. O caráter universal desses direitos e liberdades não admite dúvidas”<sup>57</sup>. A mesma Conferência proclamou que: “reconhece a importante função que cumprem as organizações não-governamentais na promoção de todos os direitos humanos e nas atividades humanitárias (...) aprecia a contribuição dessas organizações que acrescentam ao interesse público nas questões de direitos humanos, nas atividades de educação, capacitação e investigação nesse campo e a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> PETTIT, L-E.; MEYER-BISCH, P. Direitos Humanos e pobreza extrema. In: SYMONIDES, J (org.). *Direitos Humanos: novas dimensões e desafios*. Trad. L. Torres. Brasília: Unesco Brasil/SEDH, 2003, p. 210 ss.

<sup>56</sup> ONU. *Declaração e Plano de Ação de Viena*. 1993. Doc. A/CONE 157/23. Parágrafo 5º

<sup>57</sup> Idem. Parágrafo 1º.

<sup>58</sup> Idem. Parágrafo 38.

73. Percorrendo as áreas próximas a via permanente da ferrovia, nota-se que muitas famílias foram avançando e erguendo inadequadamente suas casas. Num primeiro momento, tem-se a impressão de que para os moradores, em certa medida, não assusta mais o perigo representado pelo comboio de trem que passa muito próximo dos domicílios. Nem mesmo os estridentes ruídos dos vagões parecem incomodar e o sinal dado pelas locomotivas aproximando-se avisa as crianças que tranqüilamente estão entre os trilhos transitando e brincando da necessidade de deixar livre o leito da ferrovia. No entanto, a aparente tranqüilidade do local não esconde o perigo para vida dos moradores, visto que há iminente risco de gravíssimos acidentes. Impressões dessa visível realidade foram anotadas, também, pelo juiz de direito Eugênio Facchini Neto, após ter realizado uma inspeção judicial ao longo dos trilhos. Segundo ele:

Pode-se perceber que se contam às centenas as famílias que construíram suas casinhas (algumas são simples choupanas improvisadas, a maioria é de madeira, mas algumas são até de tijolos) ao longo da ferrovia, dentro da área de domínio da RFFSA; e a pequena distância dos trilhos. Em alguns pontos da ferrovia há uma grande concentração de casas e de pessoas a poucos metros dos trilhos. Muitas pessoas – e até crianças – transitam pelos trilhos. É evidente que é extremamente perigosa a localização daquelas casas, posto que em caso de acidente com alguma composição férrea, fatalmente várias casas serão atingidas. Na eventualidade de ocorrer algum acidente com um comboio de combustível no local, a tragédia será certa, já que em alguns pontos centenas seriam necessariamente atingidas, em face de proximidade das casas em relação aos trilhos.<sup>59</sup>

74. Os riscos de acidentes aumentam em razão do mau estado de manutenção da ferrovia. Em muitos trechos densamente povoados à beira da via férrea, a infraestrutura ferroviária está em estado precário de conservação, já que parece não ter havido a devida reforma e manutenção. Durante esta pesquisa, ao percorrer o leito da ferrovia no perímetro urbano de Passo Fundo, constatou-se precariedade e desleixo em muitos locais, notadamente, a falta ou podridão dos dormentes de madeira e a ausência de prego de linha ou de tirefão que fixam os trilhos nos dormentes de madeira, bem como a inexistência ou pouca quantidade de brita nos trilhos; além da vegetação grande e alta existente em muitas extensões das áreas operacionais e não operacionais<sup>60</sup>.
75. Valendo-se ainda daquilo que consta nos autos do processo judicial, calha mencionar a avaliação do perito Edeson Luiz Scandolaro a respeito daquilo que percebeu quanto ao estado das áreas urbanas ocupadas ao longo da ferrovia:

Em derradeiro, há que dizer que quadro mostrado ao perito judicial, durante os trabalhos periciais é dantesco e caótico. Ao longo dos trechos vistoriados observou-se uma cópia grotesca da sociedade ideal em que pensamos viver; essa sociedade tem uma dinâmica semelhante com uma indústria peculiar de grilagem, parcelamento de solo urbano, compra e venda de solo parcelado, títulos de ocupação e posses singularíssimos, etc. Não faltam a implantação de estabelecimentos comerciais com compra e venda de alimentos, materiais de construção, sucatas e até semoventes, etc. Também observou-se a existências de canchas de bocha, templos religiosos de diferentes crenças e edificações de todo tipo, formadas de diferentes tipos de materiais e de todos os estilos arquitetônicos (ecléctico, 'kitsch', espontâneo, popular, etc.). [...] Ao longo dos trechos vistoriados observou-se a retirada das britas formadoras do lastro; escavações de todo o tipo, terraplenagem e feitura de patamares em taludes e cortes vitais para a segurança, estabilidade e trafegabilidade dos comboios ferroviários; lançamento de detritos, lixo, sucatas de toda ordem e disposição de efluentes de latrinas banheiros e cozinhas junto aos elementos construtivos da via férrea; destruição de obras de arte ferroviárias, marcos de

<sup>59</sup> Consultar despacho lavrado pelo juiz de direito Eugênio Facchini Neto nos autos processuais da ação de reintegração de posse nº 21193003486, o qual, posteriormente, foi protocolado como apelação cível nº 70004800553. TJRS. fl. 131.

<sup>60</sup> A CDHPF encaminhou ofício à ALL em 15/03/2005 solicitando providências na restauração e manutenção das áreas e equipamentos operacionais da via férrea.

sinalização, marcos de quilometragem, postes telegráficos; descarga de águas pluviais do sistema viário urbano no leito ferroviário; plantações de hortigrangeiros em taludes junto à via férrea; passagens para pedestres em locais perigosos e completamente fora das normas ferroviárias, prejudicando a marcha das composições, segurança e visibilidade [...].<sup>61</sup>

76. Com certeza, o cenário encontrado nos trechos povoados da ferrovia é formado tanto pela ação dos moradores, como, especialmente, pelo deterioramento provocado pelo desleixo e descaso dos responsáveis (públicos e privados) pelo setor ferroviário. Não há como deixar de trazer, novamente, elementos da decisão judicial em primeira instância quando o juiz de direito Luís Christiano Enger Aires diz que:

Não se esqueça, de outra banda, que várias hipóteses dentre as levantadas pelo perito podem ser debitadas tanto aos requeridos como à própria municipalidade – que implantou e não vistoria as obras viárias – e mesmo à autora, que jamais providenciou qualquer forma de fiscalização e de proteção das áreas ainda não habitadas, contribuindo pela sua omissão com a proliferação das ocupações. Agora, considerar que tal risco é motivo suficiente para admitir a reintegração postulada, configura conclusão tampouco aceitável nas circunstâncias. Com efeito, já disse que nas áreas cuja reintegração pretende a autora encontram-se hoje mais de 500 famílias, de variados extratos sociais, mas basicamente humildes, constituídas por trabalhadores de baixa renda e seus familiares, os quais, retirados dali não encontrariam condições de reinstalar-se em local algum. Aos requeridos certamente não foi oferecida alguma opção viável, impondo-lhes a condição econômica e as dificuldades da vida assentassem ali suas moradias, o que demonstra apenas que a necessidade não conhece limites, não sendo razoável submetê-los ao despejo e a uma vida de horrores, que o futuro certamente lhes reservaria, para devolver as áreas à autora.<sup>62</sup>

77. Ouvidos por este estudo (em amostragem já referida), os/as moradores/as assim se pronunciam sobre questões relativas ao direito e sua violação. Perguntados sobre a existência do direito à moradia adequada (questão 4.7): 98% responderam positivamente e 2% negativamente. Por suas palavras assim o definem: “Mesmo que as pessoas não possuam bens elas têm o direito” (entrevista 69). “É bom a gente morar num terreno sozinho. Ter só o canto da gente” (entrevista 70). “Achamos que temos direito, mas não é como a gente quer” (entrevista 71). “Cada um deve ter a sua casa, mesmo que pequena, mas da gente. Um lugar que fosse legal, que tivesse tudo que fosse da gente” (entrevista 63). “Se uns têm direito, todos têm direito à moradia. É ter uma casa diferente, decente e um terreno” (Entrevista 59). “O direito deveria ser para todos” (entrevista 46). “Porque acho que cada ser humano tem de ter o seu lugar. Direito de viver melhor, de subir na vida” (entrevista 62). “Porque há necessidades” (entrevista 18). “Porque todos são iguais” (entrevista 25). “Por respeito às pessoas” (entrevista 22). “Acho que devia existir porque todo cidadão brasileiro tem de ter possibilidade de ter uma casinha” (entrevista 40). “Ter um lugar bom para estar” (entrevista 51). “Para criar os filhos precisa de condições melhores” (entrevista 54). “Ninguém merece morar em casa que não possa criar seus filhos e filhas” (entrevista 57). “Um lugar decente pra viver, não precisa de conforto” (entrevista 34). “É uma questão de justiça” (entrevista 50). “Todos os que moram no beira trilho têm o sonho de ter sua casa com estrutura” (entrevista 11).
78. Os/as moradores/as também manifestaram sua opinião sobre a obrigação dos órgãos públicos (governo municipal, estadual e federal) oferecer condições para que possam ter acesso à moradia adequada (questão 4.9) dizendo que sim em 93% das respostas e não em 7% delas. Respondendo aos motivos para tal assim se pronunciaram: “Pelas nossas leis todo mundo tem direito, direito a ter uma casa, por exemplo, aquela que os políticos possam ajudar a ter” (entrevista 58). “Só com ajuda do prefeito” (entrevista 72). “Os governantes têm o dever de dar moradia adequada” (entrevista 49). “O poder tem o dever de ajudar a

<sup>61</sup> Ver laudo pericial nos autos processuais de nº 21193003486, fl. 365.

<sup>62</sup> Cf. sentença do juiz de direito Luís Christiano Enger Aires nos autos processuais de nº 21193003486, fls. 452-499

população” (entrevista 42). “Direito existe, mas não é aplicado; a politicagem não deixa” (entrevista 31). Perguntados se estão registrados em algum cadastro da Secretaria Municipal de Habitação de Passo Fundo (questão 4.10): 31% responderam que sim e 69% que não. Ademais, perguntados se sabem da existência de processo judicial que pede a saída das famílias do beira trilho (questão 4.11): 41% disseram que sim e 59% que não.

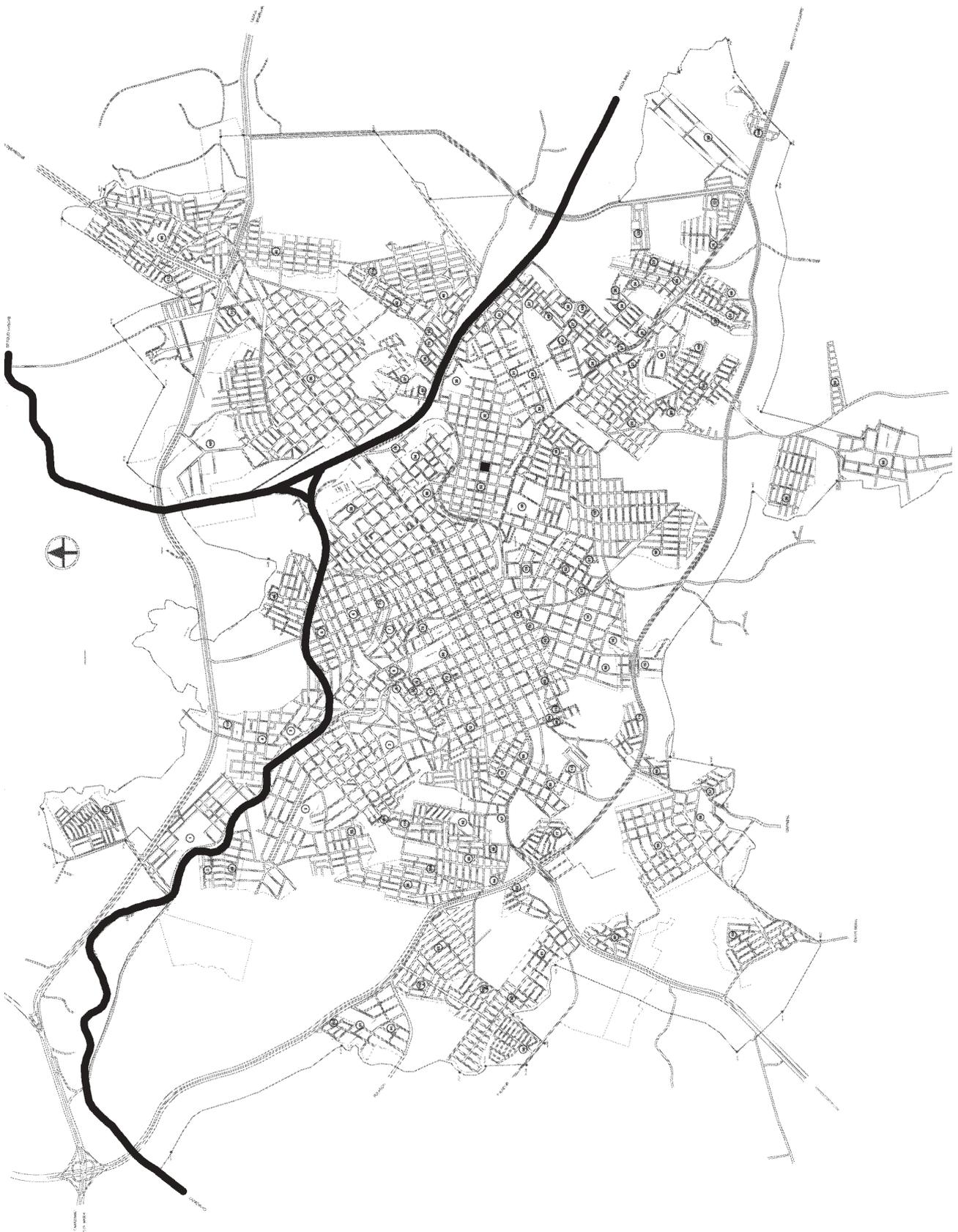


---

*Situação*  
*Bairro Victor Issler*

---

79. Pode-se notar que os/as moradores/as têm plena consciência de que a moradia é um direito e que é dever do poder público garantir-lhe o acesso a tal direito. Não têm clara a consciência da situação de violação. Mas, indiretamente, pela consciência do direito, indicam, pelo caminho da compreensão da necessidade, a possibilidade de enfrentamento da situação como uma questão de direitos humanos.



*Só a alegria de alguns compreenderem bastará  
Porque tudo aconteceu para que eles compreendessem...*  
(Vinicius de Moraes. Acontecimento)

## 4. ANÁLISES E PERSPECTIVAS

---

### 4.1 Lugar das políticas públicas habitacionais

80. Um dos caminhos para assegurar o exercício e efetividade dos direitos fundamentais sociais é a elaboração e implementação integrada de diversas políticas públicas pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), que, necessariamente, devem ser acompanhadas e monitoradas democraticamente pelos diversos setores da sociedade civil. Nessa linha – garantida a ampla participação social –, a concretização do direito à moradia adequada constitui responsabilidade compartilhada da União, do Estado e do Município, até porque não há uma hierarquia de competências em matéria da provisão habitacional, de acordo com a Constituição Federal.
81. A ação de todos os entes públicos, nas três esferas deve resultar em políticas habitacionais setoriais e também na integração destas como as políticas de planejamento urbano e as demais políticas sociais. Este esforço haveria de resultar na oferta de possibilidades concretas para eliminar a inadequação habitacional e fundiária, a segregação espacial e a exclusão social. Então, em razão da necessária eficiência e eficácia das ações públicas, cabe ao poder público o dever de promover uma articulação transversal das políticas habitacionais, urbanísticas e sociais. Nesse sentido, Ângela de Arruda Camargo Amaral argumenta que:

A importância da articulação das políticas sociais com as políticas de habitação é um consenso construído nos últimos anos, formulado pela observação que as ações e projetos podem ser potencializados, se comparados às iniciativas isoladas e pulverizadas que caracterizam o poder público. Além disso, quando articulados, tais projetos têm garantia maior na manutenção de seus resultados. Outro argumento em favor de políticas integradas diz respeito à própria natureza do problema da exclusão social, que afeta a dimensão da saúde, da cultura, do lazer, enfim do usufruto da cidade.<sup>63</sup>

82. Importante também lembrar o que disseram Renato Cymbalista e Tomás Moreira. Eles indicam que a conquista da moradia não envolve tão-somente a oferta de unidades habitacionais, mas sim um conjunto de fatores: urbanização, regularização, infra-estrutura, qualidade de vida, proximidade das oportunidades de trabalho e renda<sup>64</sup>.
83. Sem enfraquecer a responsabilidade comum das três esferas do poder público, é fundamental lembrar que, primeiramente, a principal tarefa passa pelo Município no que tange a formulação de políticas habitacionais, urbanas e sociais articuladas. Isso porque, há uma maior proximidade das realidades e necessidades locais<sup>65</sup>. Dessa forma, o Município tem a função nuclear de coordenar e planejar ações diferentes e articuladas, conforme as peculiaridades habitacionais e urbanas da comunidade local.

<sup>63</sup> AMARAL, A.de A. C. *Habitação: avaliação da política municipal*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2002, p. 98.

<sup>64</sup> CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *Habitação: Conselho Municipal*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2002, p. 11.

<sup>65</sup> “Na esfera de governos locais que são germinadas as sementes que restabelecem as crenças na democracia, na justiça, na igualdade social, na ética política e na participação cidadã. Por esta sugestão, têm-se que os municípios se apresentam como o espaço mais representativo e legítimo para a implementação de políticas públicas de respeito aos direitos humanos. A Constituição de 1988 estabeleceu uma nova

---

*Grupo de Estudo  
Presença do  
Secretário Municipal  
de Habitação*

---



84. A respeito do assunto, recorreremos novamente à opinião de Ângela de Arruda Camargo Amaral quando se refere ao ente municipal:

Assume um papel central na condução das políticas de habitação, inclusive quanto ao orçamento municipal, pois o aporte de recursos e o desenvolvimento de projetos e programas contribuem para garantir seu peso na articulação com o Estado e Federação, e são indispensáveis para compor os recursos e propostas que resolvam os problemas da moradia.<sup>66</sup>

85. Logo, por conhecer melhor a diversidade da demanda e as especificidades locais, impõe-se que o Município, por intermédio de um conjunto de programas e ações, seja o primeiro a agir, fazendo, por exemplo, o planejamento e a previsão da alocação de recursos suficientes para atender as necessidades sociais, habitacionais e urbanísticas de acesso à terra urbanizada, com infra-estrutura e serviços públicos, bem como de acesso aos programas habitacionais compatíveis de com a (in)capacidade de pagamento da população local. Isto lhe permitirá, inclusive, fazer movimentos a fim de que os demais entes federados sejam chamados a colaborar na resolução dos problemas.
86. Todavia a faticidade denuncia que, historicamente, nem os entes municipais, nem o estadual e federal têm tido a devida iniciativa administrativa e a máxima boa vontade política para, firmando parcerias a fim de enfrentar os problemas de habitação nas cidades. Por consequência óbvia, o resultado acaba e continua sendo a inexistência de políticas destinadas prioritariamente àquelas pessoas excluídas socialmente – desprovidas de espaços territoriais e domicílios apropriados – as quais, assim, vêem-se forçadas a ocupar e erguer sua moradia em áreas de risco.

---

organização política no Brasil baseada no princípio da descentralização política. Desta maneira, o município passou a ter o mesmo status político de qualquer outra unidade da Federação, passando a ter responsabilidade também sobre as condições oferecidas à sua população. De fato, o respeito aos direitos humanos orientado para o atendimento das demandas locais, tem como requisitos necessários a descentralização da responsabilidade da gestão de políticas públicas. Diante da Constituição, os Estados, cidades e municípios, têm a responsabilidade de garantir que os direitos e as práticas internas correspondam ao mandato do Direito Internacional de proteção e promoção os direitos humanos. O poder municipal tem sido cada vez mais ressaltado pela comunidade internacional como componente estratégico para o desenvolvimento de ações que resultem em um efetivo respeito aos direitos da pessoa humana. O fortalecimento do papel do poder local para enfrentar os problemas como a exclusão social, torna-se um dos novos paradigmas de promoção do desenvolvimento humano sustentável.” (VICARI, E.; GERSHON, D.; EXALTAÇÃO, E. *O papel dos municípios na garantia dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: IBAM. Disponível em [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br). Acesso em 26 abr. 2005).

<sup>66</sup> AMARAL, A.de A. C. (2002). *Op. Cit.* p. 102.

87. O processo continuado de ocupações próximas ao beira trilho na cidade de Passo Fundo é um caso tipicamente ocasionado, entre outros motivos, pela inexistência de políticas públicas habitacionais integradas e eficazes destinadas às populações empobrecidas. Com razão, trata-se de uma complexa problemática habitacional que se arrasta há mais de trinta anos, sem que os governos (municipal, estadual e federal) conjuntamente consigam oferecer amplos e integrados programas e ações para resolução do caso. Isso revela que as necessidades das famílias que ocupam as proximidades do leito da ferrovia não têm sido consideradas como prioritárias em termos de políticas públicas<sup>67</sup>.
88. Não existe um cadastramento atualizado das famílias ocupantes do beira trilho. Mesmo tendo cumprido o que determinou a ação de reintegração de posse, quando o Poder Executivo Municipal, em audiência judicial, feita na Câmara Municipal de Vereadores, em 23 de julho de 1997, assumiu o compromisso de realizar um cadastramento dos moradores localizados ao longo do leito da ferrovia (15 metros de cada lado dos trilhos) e, em 1º de junho de 1998, juntou o cadastramento, explicando ser “levantamento por área (identificada pela rua e bairro), espécie de edificação, bem como distância dos trilhos e levantamento sócio-econômico (de quase todas das famílias), individualizado por áreas e passível de uma visão total através de um mapa do quadro geral elaborado pelos técnicos da Secretaria de Planejamento”<sup>68</sup>.
89. Por incrível que possa parecer, a Administração Municipal, naquela oportunidade, não aproveitou o levantamento para planejar e construir com a comunidade um eficiente, amplo e integrado programa habitacional, urbanístico e social que pudesse ser aplicado junto a toda a extensão da área ocupada do beira trilho. Atualmente, pode-se dizer que aquele cadastro, realizado há sete anos, encontra-se totalmente desatualizado, sendo impossível utiliza-lo<sup>69</sup>. Note-se que o Município, na ocasião do processo judicial parece ter se limitado ao cumprimento de uma exigência formal, sem dar conseqüência política ao assunto.
90. O governo municipal da gestão atual criou a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)<sup>70</sup>, mostrando disposição para atuar no campo da moradia com maior consistência e prioridade. Todavia, percebe-se que a SEHAB está com sua estrutura técnica limitada, pois conta com reduzidos recursos humanos e infraestrutura deficitária. A Secretaria não conta com um banco de dados confiável e informatizado, capaz de oferecer um diagnóstico habitacional atualizado capaz de subsidiar a identificação de problemas e qualificar a formulação de projetos capazes de responder às demandas da habitação com programas e ações dos órgãos governamentais, ampliando, inclusive as condições para o controle social pelas organizações da sociedade civil.

<sup>67</sup> “Os assentamentos precários são também objeto de investimentos pela gestão pública cotidiana: ela incorpora lentamente essas áreas à cidade, regularizando, urbanizando, dotando de infra-estrutura, mas nunca eliminando a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas que já nascem regularizadas. Essa dinâmica tem alta rentabilidade política, pois dessa forma o poder público estabelece uma base política popular, de natureza quase sempre clientelista, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como ‘favores’ do poder público. As comunidades são assim convertidas em reféns, eternamente devedoras de quem ‘as protegeu’ ou ‘olhou para elas’. Essa tem sido uma das grandes moedas de roca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de inúmeros governos.” (ROLNIK, R A dimensão política da irregularidade e da regularização. In: *Regularização da terra e da moradia: O que é e como implementar*. São Paulo: Polis, 2003, p. 19)

<sup>68</sup> Consultar termo de audiência e ofício juntado nos autos processuais de nº 21193003486 (apelação nº 70004800553), fl. 307, 317-318).

<sup>69</sup> A atual gestão pública municipal informa que entre as ações planejadas estão: o recadastramento informatizado o cadastro de pessoas para os programas de habitação popular e encaminhamento de projeto ao Ministério das Cidades, voltado à captação de recursos para a habitação popular. (Jornal O Nacional. *Ações dos cem dias de governo*. 19/04/2005. p. 10-11). Ao focar a temática da política pública municipal, no encontro do grupo de estudo transdisciplinar, dia 26/02/2005, o secretário municipal de habitação disse que: “Temos 8 mil cadastros na secretaria. [...] E agora temos um computador e tem um programa e vamos organizar os cadastros. [...] A secretaria tem 11 funcionários. Estamos fazendo um trabalho de conscientização. Não aceitamos demagogia e soluções mágicas. Estamos reivindicando para a secretaria o saneamento pois não adianta moradia sem saneamento”.

<sup>70</sup> A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) foi criada, em janeiro de 2001, sendo o órgão encarregado de coordenar as atividades de assentamento, reassentamento e melhoria das condições de habitação de famílias de baixa renda; da construção de moradias e melhorias das unidades habitacionais, da produção de lotes urbanizados, da urbanização de favelas e revitalização de áreas degradadas para uso habitacional, da regularização fundiária, da organização comunitária em programas habitacionais, de administrar e propor políticas de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação e do Bem Estar Social. Informações disponíveis em [www.passofundo.rs.gov.br](http://www.passofundo.rs.gov.br). Acesso em 23 fev. 2005.

91. O Secretário Municipal<sup>71</sup>, em resposta aos questionários enviados à SEHAB, posicionou-se sobre os assuntos perguntados. Sobre a disponibilidade de lotes que o Município de Passo Fundo possui para destinar a programas habitacionais informou que “a princípio está em andamento a aquisição de uma área com mais de 90 hectares onde uma parte será destinada a Programas Habitacionais caso se concretize a negociação. Está sendo programado para o futuro a disponibilidade de lotes com infraestrutura para os mutuários inscritos junto à SEHAB e que se enquadrem aos diversos programas que serão disponibilizados para a população de baixa renda”. Perguntado sobre a opinião da Administração Pública Municipal acerca do problema mais grave de regularização fundiária disse que é “fazer o levantamento das áreas e dispor dos recursos tanto humanos quanto materiais para este fim e que o Município buscará parcerias com o Governo Federal e Estadual para achar uma solução para a demanda”; para o caso do déficit habitacional, o problema mais grave é a “falta de recursos orçamentários”; e, no caso da moradia adequada, o mais grave é a “infraestrutura, recursos orçamentários e recursos humanos para execução de projetos”. Sobre o banco de dados sobre a situação habitacional respondeu que: “Na atual administração estamos viabilizando. Foi encomendado um software para melhor análise de todos os elementos, conforme Lei nº 4.150 (...). Está sendo organizado através de cadastro e monitoramento social através da Divisão de Ação Comunitária. De acordo com a lei de pontuação. Através dos relatórios que o sistema informatizado irá fornecer”. O Secretário também informou que o Plano Plurianual da Secretaria está sendo finalizado e será discutido pelo Conselho Municipal de Habitação e Bem Estar Social e que convidará as entidades participantes deste estudo para também estarem presentes neste debate. Informou também que o lote urbano mínimo no Município é definido pela Lei nº 744, de 12 de junho de 1957.

---

*Audiência do Grupo  
de Estudo com o  
Ministro das Cidades*

---



92. Perguntando sobre a opinião do Município acerca do problema beira trilho disse: “A administração encara esta situação como um problema social. Devido ao sistema perverso de distribuição de renda que existe em nosso país o qual força famílias a tomarem a atitude de ocupação de áreas não próprias para habitação popular e ainda a falta de políticas públicas de disponibilização de lotes urbanizados para que as famílias possam morar dignamente”. Sobre a existência de programa para atendimento aos moradores do beira trilho respondeu que: “Atualmente ainda não. Estamos estudando projetos para achar uma solução para o problema futuramente em conjunto com as partes interessadas e demais esferas de governo A proposta da atual administração é cadastrar todas as famílias”.
93. O governo federal, representado pelo Ministério das Cidades mostrou-se sensível à questão e recebeu o grupo de estudo em audiência realizada em Passo Fundo no dia 28 de março de 2005. Na ocasião, o ministro Olívio Dutra informou que há programas do governo federal para viabilizar regularização fundiária, inclusive usando áreas não operacionais da RFFSA. Por escrito, a Secretaria Nacional de Políticas Urbanas do mesmo Ministério pronunciou-se da seguinte forma sobre o assunto:

Os imóveis da RFFSA formam um conjunto considerável de terras vazias e edificações nos centros urbanos, de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa e alta renda, ocupações nos limites de trilhos, em áreas *non aedificandi* e em áreas de proteção ambiental em todo o Brasil. A partir da política de Governo para regularização fundiária, o Ministério das Cidades participou de todo o processo de articulação dos parceiros envolvidos que culminou na formulação e assinatura de um Convênio e de um caso concreto de regularização fundiária envolvendo o assentamento de população de baixa renda integrado a um Programa Municipal de Regularização Fundiária e Urbanização em Porto Alegre/RS. [...] O sucesso do Convênio de Porto Alegre como experiência piloto de regularização foi importante, pois respaldou a assinatura de um Convênio entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA visando a regularização fundiária e a provisão habitacional de interesse social. Este Convênio firmado no dia 11 de maio de 2004 pretende também a proposição de soluções para o reassentamento da população de baixa renda que vive na faixa de domínio – área operacional<sup>72</sup>.

94. Sobre o caso de Passo Fundo, assim se pronuncia a Secretaria:

[...] como se trata de ocupação em área operacional – beira trilho, há necessidade de discussão da melhor forma de solucionar a questão, que envolverá a possibilidade de fixação ou de reassentamento da população em outra área. É importante que as áreas de propriedade da RFFSA no município, em área urbana, sejam mapeados para que sejam objeto de estudo das possibilidades de regularização fundiária. A área ocupada, assim como as áreas possíveis para reassentamento de propriedade da RFFSA, como as respectivas localizações devem ser encaminhadas com urgência para o Município para que possamos discutir no Grupo a viabilidade de regularização. O Ministério das Cidades continua à disposição para participar das ações em Passo Fundo visando a regularização fundiária de interesse social.

95. A Secretaria Estadual da Habitação e Desenvolvimento Urbano fez-se presente no Seminário Final e, através de seu representante, Jaime R Porto, chefe de Divisão do Departamento de Produção a Secretaria, em nome do Secretário Estadual da pasta, Alceu Moreira, apresentou as políticas públicas do governo estadual e colocou à disposição diversos programas que poderiam ser acessados pelo Poder Público municipal para enfrentar a situação. Também se colocou à disposição para participar dos debates em vista da superação do problema. No sítio oficial da Secretaria encontra-se a notícia na qual concretiza a colaboração dizendo que: “o município possui um recurso relativo a Consulta Popular de mais de R\$ 400 mil, que poderia ser usado como um auxílio inicial na tentativa de solução para o problema e que a Pasta cedeu a arquiteta Carla Vasconcelos Portal para acompanhar o processo<sup>73</sup> .

<sup>72</sup> Ofício SNPU/Ministério das Cidades, de 28 de abril de 2005, assinado pela Secretária Raquel Rolnik.

<sup>73</sup> Cf. “Secretaria da habitação debate moradia popular em Passo Fundo. Disponível em [www.habitacao.rs.gov.br/principal.php?inc=releases](http://www.habitacao.rs.gov.br/principal.php?inc=releases) Acesso em 27 mai 2005. Conferir também relatório do seminário.

96. A efetivação do direito à moradia adequada depende da existência de cooperação entre as três esferas do poder público (federal, estadual e municipal). Porém, a iniciativa precisa ser tomada pela gestão municipal. A ela cabe construir, com todos os setores da sociedade, o planejamento para o atendimento integrado das necessidades locais (habitacionais, urbanísticas e sociais), através de um conjunto de meios que diagnostique a diversidade da demanda e as especificidades da cidade. A disposição para contribuir no enfrentamento do problema, manifesta tanto pelo governo federal quanto pelo governo estadual, confirmada também pelo governo municipal indica que os caminhos estão abertos para que seja possível construir respostas eficazes que tomem a questão do beira trilho como prioridades de ação a fim de que seja desenhada uma estratégia concreta com ações a curto, médio e longo prazos para enfrentar o problema.

---

*Audiência com  
Secretarias Municipais  
da Habitação  
e Planejamento*

---



#### **4.2 Importância do controle social**

97. Em qualquer das esferas administrativas da gestão pública impõe-se que as políticas públicas sejam formuladas, supervisionadas, avaliadas, conduzidas, acompanhadas, enfim controladas pelo conjunto da sociedade, através de diversas dinâmicas de controle social. Um dos instrumentos para exercer essas ações participativas é o Conselho – em todas as esferas administrativas, inclusive a municipal. Nos Conselhos, a comunidade local pode, de maneira colegiada, permanente e deliberativa exceto nos casos que são consultivos –, discutir e definir as demandas prioritárias, propor políticas públicas e acompanhar de perto a sua implementação. Saliente-se que, para além da democracia representativa exercida nas eleições, os Conselhos de políticas públicas possibilitam o exercício direto da democracia participativa, abrindo processos nos quais se aperfeiçoa, revitaliza e consolida a democracia<sup>74</sup>.
98. Os conselhos, contrariando as antigas e viciadas práticas das administrações públicas, acostumadas a centralizar as decisões e a usarem o poder de forma discricionária, surgem como instâncias permanentes e promotoras da participação com igualdade. Eles impõem aos agentes públicos a necessidade de reconhecer

---

<sup>74</sup> “Com o fim das formas excessivas de exclusão, houve a ampliação da participação política, não apenas em relação ao eleitorado, mas também aos instrumentos de participação política, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa e os conselhos de controle de políticas públicas, estes caracterizados por seu caráter deliberativo, como os Conselhos de Saúde e Assistência Social. O regime democrático, antes caracterizado apenas pela participação nas eleições periódicas com o fim estritamente eletivo, passa a possibilitar também a construção de uma democracia simidireta.” (GONZÁLEZ, R. S.; DINIZ, F. M. Instrumentos legais para a prática da cidadania no Brasil: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista do Centro de Ciências Jurídicas da Unisinos. Estudos Jurídicos*. Unisinos, São Leopoldo, vol. 35, mai/ago. 2002, p. 67).

as organizações da sociedade civil como parte a ser integrada na gestão das políticas públicas. Por certo, porém, os Conselhos não podem servir como espaços para atender e dar respostas assistencialistas e paternalistas aos anseios individualizados<sup>75</sup>.

99. Em nível municipal e para políticas de habitação e moradia adequada, o órgão para tal é o Conselho Municipal de Habitação. Esta instância importante para definir as políticas habitacionais a médio e logo prazos, conectando os planos, projetos e diretrizes nas três esferas de governo em nível local. Além disso, tendo caráter deliberativo, o Conselho Municipal de Habitação pode construir as necessárias interfaces entre a política habitacional e outras políticas públicas, como de planejamento urbano, de meio ambiente, de assistência social, de saúde, de educação, de cultura, de esporte, de lazer, além de outras políticas sociais.
100. Para que o Conselho Municipal de Habitação possa atuar de forma satisfatória, exige-se que tenha uma estrutura física e humana, além de contar com condições formais como criação por lei, regimento interno, composição e mandato definidos, entre outros aspectos. O grande desafio é construir e manter um Conselho democrático e participativo, pois a existência apenas *pro forma* simula uma estrutura participativa, sem que ela possa se efetivar de forma orgânica. Ademais, não pode acontecer de se atribuir toda a responsabilidade pelo funcionamento dos Conselhos aos setores populares organizados, visto que seu funcionamento deve ser um compromisso do próprio Poder Executivo, que está obrigado a viabilizar sua estrutura e de fortalecer a participação. É também importante que o conselho não seja burocratizado e que utilize linguagem e metodologias que oportunizem a participação de todos os seus membros, desenvolvendo, inclusive processos de capacitação permanente para a compreensão do significado geral das políticas públicas, dos direitos humanos, do funcionamento da administração e do orçamento público. Dessa forma, caso não se conseguir tratar, qualificar e participar ativamente, com representatividade e peso, o Conselho poderá apenas se tornar espaço de legitimação de políticas já definidas, não alterando em nada as relações de força e as disputas já existentes<sup>76</sup>.
101. O Município de Passo Fundo conta com um Conselho Municipal de Habitação e do Bem Estar Social<sup>77</sup>. O Conselho tem caráter deliberativo e a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social, tais como de habitação, saneamento básico e de promoção humana e outros, além de gerir o Fundo Municipal da Habitação e do Bem Estar Social. Foi instalado imediatamente após sua criação, em 1993, e vem funcionando desde aquela data. Ao longo dos mais de dez anos de atuação, já teve iniciativas fundamentais no controle social e na definição de políticas públicas de moradia, atuando inclusive no encaminhamento de denúncias que resultaram em investigações pelo Poder Legislativo.
102. Em reunião do grupo de estudo transdisciplinar, realizado no dia 26 de fevereiro de 2005, a atual presidenta do Conselho fez<sup>78</sup> uma avaliação profunda da atuação do órgão, especialmente fazendo referência às administrações municipais anteriores à atual. A presidenta enfatizou que o Conselho tem dificuldade de

<sup>75</sup> “Ninguém ignora as múltiplas e terríveis carências dessas zonas miseráveis que proliferam nas grandes metrópoles, notadamente nos países ainda não desenvolvidos. Vários interesses de seus moradores não podem ser considerados individuais e, portanto, *privados*, no sentido que lhe dá a normatividade oficial; tampouco são *públicos*, no sentido de que sejam responsabilidade assumida pelo Estado. Se, de um lado, individualmente, os moradores dessas áreas marginais não podem prover sequer o seu sustento digno, por outro, em termos de ação estatal, não há como atender a essas necessidades em bases puramente assistenciais e paternalistas, alojando, alimentando e sustentando em suas múltiplas carências essas populações. Uma resposta puramente assistencial só aumentaria a dependência desses segmentos da sociedade e os levaria à mais extremada marginalização da competição social e econômica” (MOREIRA NETO, D. de F. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 47-48).

<sup>76</sup> Sobre Conselho de Habitação, consultar: CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. (2002). *Op. Cit.*

<sup>77</sup> Criado pela Lei Municipal nº 2.862 de 30 de abril de 1993. O Decreto nº 19, de 23 de março de 1999 regulamenta o fórum de escolha de representantes da sociedade civil.

<sup>78</sup> Nas palavras da presidenta: “O Conselho está atrelado às administrações. Venho questionando desde o começo. Ficava brigando, era o mesmo que bater na pedra e não se atendia a comunidade pobre. O conselho anterior era uma coisa só, não tinha nem uma ata. [...] Precisa haver preparo/cursos, temos que preparar essa gente. Sobre os moradores dos trilhos, eles foram tirados diversas vezes e eles voltam. É tirar os trilhos e organizar o povo”. Cf. Ata da Reunião do Grupo de Estudo.

desenvolver seu trabalho por ter pouca autonomia em relação à administração pública. Disse também que há necessidade de maior estruturação do órgão e avançar na qualificação dos/as conselheiros/as.

103. A situação apontada pela presidenta é preocupante e precisa ser enfrentada no contexto da qualificação das condições do controle social da política pública municipal de habitação. Mais do que encontrar responsáveis pelos problemas, está em questão encontrar alternativas para o fortalecimento do órgão e sua afirmação como instância de participação pública e cidadã. Até porque, é fundamental para a pactuação de alternativas de enfrentamento da problemática social e habitacional e a garantia de transparência na gestão pública que os órgãos de controle social sejam fortalecidos e qualificados.

### 4.3 Financiamento Habitacional

104. A moradia é tratada, geralmente, como bem de consumo, acessível àqueles que têm poder de compra, passando ao largo da visão da moradia como direito humano. Os empobrecidos, por não ter acesso ao mercado imobiliário ficam sem condições de realização do direito à moradia adequada. Não havendo políticas públicas e nem condições financeiras para pagar um lote urbano e construir uma casa, a opção mais viável e concreta acaba sendo a ocupação precária de área de risco, entre as quais as próximas ao leito da ferrovia. Assim que, segundo Jacques Távora Alfonsin:

A ocupação do espaço físico imóvel, seja ele urbano ou rural, passa, via de regra, segundo, o nosso ordenamento jurídico, pelo preço. A única coisa certa no Estudo das vias legais de reconhecimento do direito elementar das pessoas, à casa, aí implicado, é externa ao sujeito desse direito. Afirmar, portanto, que toda pessoa tem direito à habitação é uma hipocrisia da lei. O que ela afirma, de fato, é que toda pessoa, que tem dinheiro, tem direito à habitação<sup>79</sup>.

105. O acesso à terra urbanizada, com infra-estrutura e serviços públicos, exige recursos financeiros, é claro. Aqueles que não têm condições de pagar, têm direito a acessar programas de financiamento compatíveis com sua realidade financeira. Cabe ao poder público desenvolver ações capazes de facilitar o acesso, com qualidade, às populações em situação de maior vulnerabilidade social, através de diversas estratégias de políticas públicas.
106. O presente estudo mostra que os ocupantes das áreas próximas ao leito da ferrovia são famílias de baixa renda, estando impossibilitadas de acessar qualquer programa de financiamento habitacional de caráter oneroso, simplesmente por não atenderem aos requisitos exigidos pelo Sistema Financeiro de Habitação (por exemplo, capacidade de renda familiar), restando-lhes o acesso aos recursos não-onerosos<sup>80</sup>. Recursos não-onerosos exigem contrapartida do Município, disponibilizando condições para a regularização fundiária e a urbanização da área ocupada ou de conceder lotes em outros locais, tudo em conformidade com a legislação de parcelamento do solo urbano<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> ALFONSIN, J. T. Reforma urbana. Invasões de áreas urbanas. Favelas. *Revista de Estudos Jurídicos*. São Leopoldo, Unisinos. Mai/Ago. 1986, pp. 23-24.

<sup>80</sup> “É importante ficar claro que os não-onerosos são recursos a fundo perdido, como os do orçamento da União, do Estado e do Município ou de fontes privadas que não esperam retorno financeiro. Onerosos são aqueles que têm um custo como, por exemplo, os recursos da caderneta de poupança (devem pagar juros para os donos da caderneta), de empréstimos, entre outros. Um bom exemplo de recurso oneroso é o FGTS” (ROSSETTO, R. *Fundo municipal de habitação*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2003, p. 18.). Segundo informações da Caixa Econômica Federal, os recursos financeiros do sistema de concessão de créditos habitacionais/imobiliários são oriundos do FGTS, dos saldos em cadernetas de poupança pessoa física captadas para clientes, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Orçamento Geral da União, no caso de recursos a fundo perdido.

<sup>81</sup> Lei Federal Nº 6.766, de 1979 (alterada pela Lei nº 9.875, de 29 de Janeiro de 1999). A lei diz que (Art. 2º): “O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 1º. Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. [...] § 4º. Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. § 5º. Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de

107. A Agência local da Caixa Econômica Federal (CEF), agente financeiro da habitação respondeu às questões formuladas pelo grupo de estudo informando que:

Os parâmetros e diretrizes definidas pela Caixa são para todas as pessoas interessadas, não existindo qualquer exceção para as pessoas da beira trilho. Para a concessão do financiamento habitacional é exigido idoneidade cadastral, capacidade de pagamento e capacidade civil, além da regularização do lote urbano. Com a vocação do banco social [da CEF], não há impedimentos [de se conceder linhas de crédito habitacional]. Entretanto as linhas de crédito disponíveis dependem da capacidade de renda de cada familiar e da regularidade cadastral. No caso da impossibilidade de comprovar ou ter uma renda mínima, haverá necessidade de através de uma entidade parceira (prefeitura, cooperativa) obter verbas a fundo perdido ou subsidiados, que são escassas e valor pequeno por unidade, necessitando uma contrapartida (é normal o município dispor o terreno ou então a infraestrutura). Com relação a questão jurídica, independente da natureza dos recursos, faz-se necessário respeitar as leis de uso e ocupação do solos vigentes. De acordo com a renda e capacidade de pagamento de cada grupo familiar, há linhas de crédito nas agências como: material de construção, carta de crédito individual, etc, que servem tanto para aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e reforma e ampliação. Neste caso o financiamento é feito à pessoa física, sendo necessário comprovação de renda e ter situação cadastral sem pendências. Caso a família não tenha renda suficiente, faz-se necessário recorrer à recursos à fundo pedido e subsidiados pelos governos municipal, estadual e federal. Também neste último caso é fundamental a parceria com prefeitura, cooperativas habitacionais, para montagem e gestão do processo<sup>82</sup>.

108. Dessa forma, tendo em vista a irregularidade fundiária e incapacidade de endividamento das famílias de baixíssima renda ocupantes das áreas próximas à via férrea, fica praticamente impossível a estas populações acessar qualquer recurso do sistema de créditos habitacionais. Há, então, necessidade de enfrentar o problema do beira trilho em todas as suas dimensões, ou seja, regularização, urbanização e produção de novas oportunidades habitacionais, entre outros aspectos, encontrando alternativas adequadas à complexidade do caso que envolvam o máximo possível dos entes públicos e fontes de financiamento que puderem ser disponibilizadas para resolver o problema.

#### 4.4. Alternativas e Possibilidades

109. Mesmo que este estudo não tenha a incumbência de apresentar soluções técnicas para a problemática que, rigorosamente, passam pela construção de políticas públicas adequadas e integradas que contemplem a resolução da situação atual e a prevenção de sua reincidência, preocupou-se em ouvir os/as moradores/as sobre o que pensam acerca da solução da problemática.
110. Nas entrevistas por amostragem, os/as moradores/as do beira trilho responderam a duas questões: se há disposição da família em permanecer no local caso o beira trilho seja urbanizado (o que implica a retirada dos trilhos); e se fosse oferecido outro local para morar se a família sairia da área do beira trilho.
111. Segundo os/as moradores/as entrevistados/as, caso o beira trilho seja urbanizado (questão 4.6), a maioria dos moradores diz dispor-se a permanecer no local pelos seguintes motivos: “É tudo muito fácil, é perto do centro” (entrevista 69). “Aqui é bom de morar. Lugar calmo, vizinhos bons” (entrevista 70). “Se vivemos assim, imagina se melhorasse” (entrevista 73). “Porque fica perto dos parentes” (entrevista 72). “Porque

---

esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. § 6º. A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: vias de circulação; escoamento das águas pluviais; rede para o abastecimento de água potável; e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar”.

<sup>82</sup> Informação fornecida pela Agência da Caixa Econômica Federal de Passo Fundo, por meio do ofício nº 045, de 10 de fevereiro de 2005, assinado pelo Gerente Geral Luiz Fernando Lindner.

daí tirava os trilhos e não tinha perigo” (entrevista 59). “Com certeza. Porque me criei aqui. Gosto do lugar e conheço todo mundo” (entrevista 60). “Porque fica diferente, fica melhor” (entrevista 62). “Porque ficava melhor. Assim a gente deixava de ser beira trilho. A gente seria como o vizinho da frente que tem uma propriedade. Poderia até construir sem ter medo de que apareça alguém e manda parar” (entrevista 28). “Porque gosto do lugar, faz anos que moro aqui, tem vizinhança boa, tem ambulatório e colégio” (entrevista 39). “Porque fica melhor, porque iam legalizar essa é a vantagem, porque vai dar para pleitear mais coisas para a vila” (entrevista 31). “Não teria tanto barulho do trem. Me sinto fechada num buraco” (entrevista 12). Muito poucos/as moradores/as disseram não querer permanecer no local mesmo se a área fosse urbanizada, entendendo que a urbanização manteria os trilhos.

112. A outra questão procura saber se os/as moradores/as têm disposição para sair do local onde moram desde que lhes seja oferecido um outro local para morar (questão 4.6). Dos/as entrevistados/as, 57% disseram aceitar sair do local, colocando condições para tal (como veremos abaixo); 40% disseram não aceitar sair do local; e 3% não responderam. Os/as moradores/as que aceitam mudar-se do beira trilho manifestaram o seguinte: “Me sentiria bem animada” (entrevista 70). “Mas tem que ser num lugar melhor” (entrevista 63). “Se fosse melhor que aqui” (entrevista 66). “Desde que ganhasse uma outra casa” (entrevista 41). “Vai depender do lugar” (entrevista 39). “Desde que ficasse próximo daqui onde moro” (entrevista 76). “Se fosse para sair para outra casa boa, se fosse para ir para um lugar que não tivesse poeira” (entrevista 30). “Se fosse um lugar que eu conhecesse” (entrevista 90). “Se fosse um lugar bom. Fosse perto do centro, da parada de ônibus, do ambulatório” (entrevista 29). “Se fosse na própria vila porque é perto para trabalhar e do centro, tenho muitas amizades” (entrevista 50). “Se for um lugar que fique perto dos recursos” (entrevista 64). “Se fosse calmo como aqui sim” (entrevista 62). “Desde que não seja muito longe do colégio das crianças” (entrevista 54). “Sim porque está perigoso” (entrevista 75). “Estamos aqui por não termos para onde ir. Tem barulho do trem” (entrevista 96). “Perigo dos trilhos. Se fosse tirar os trilhos até dava para ficar” (entrevista 06). “Sairia para qualquer lugar” (entrevista 09). “Se o lugar for muito bom, desde que não seja em casa popular” (entrevista 11).
113. Os/as moradores/as que dizem não aceitar sair dizem o seguinte: “Pode ser que fique retirado” (entrevista 72). “Gosto daqui, é perto da família” (entrevista 65). “Tudo é perto, é melhor aqui” (entrevista 36). “Em outro bairro não. Sairia para ir a outro lugar nesse bairro” (entrevista 34). “Já estou colocado, teria que discutir o assunto” (entrevista 28). “Tenho medo que coloquem longe da cidade” (entrevista 43). “Estamos acostumados, ninguém incomoda, é tudo perto” (entrevista 97). “Vão colocar a gente longe do centro” (entrevista 89). “Se for noutra vila prefiro ficar aqui” (entrevista 77). “Não sairia do local, fazem anos que eu moro aqui, tudo pertinho” (entrevista 19). “Pelo medo de encontrar vizinhos desconhecidos e marginais” (entrevista 10).
114. O estudo mostra que há disposição para pensar e propor diversas alternativas para enfrentar o problema, contanto que haja participação direta dos/as moradores/as, exigindo-se, no entanto, estudo técnico e constituição de fóruns de debate sobre o tema que envolva o conjunto dos/as interessados/as na resolução do problema. Observe-se que o dilema da situação que historicamente opôs os extremos *tirar os trilhos* ou *tirar os moradores* revela-se, a partir deste estudo muito mais complexo e diversificado. Qualquer destas alternativas ou qualquer outra alternativa que venha a ser implementada implicará tomar em conta os/as diversos/as sujeitos/as envolvidos/as na questão, sobretudo e de modo especial, os/as moradores/as do beira trilho, além de exigir mais a inclusão de várias demandas e aspectos do que tirar esta ou aquela.
115. Este esforço, espera-se, deverá ser tarefa a ser continuada através da formação de um grupo de trabalho, constituído por iniciativa da administração pública municipal com a participação dos entes públicos (Município, Estado e União), as organizações que fizeram este estudo e representação dos/as moradores/as do beira trilho. Este fórum poderá pactuar soluções concretas para enfrentar a situação de violação na qual se encontram os/as moradores/as que estejam inseridas numa perspectiva de realização dos direitos humanos e de desenvolvimento sustentável e solidário da cidade de Passo Fundo.

*Todas as coisas de que falo estão na cidade  
entre o céu e a terra.*

...  
*Mas nelas que te vejo pulsando,  
mundo novo,  
ainda em estado de soluços e esperança.*

(Ferreira Gullar. Coisas da Terra)

## CONCLUSÕES

---

O estudo sobre a situação e os desafios à realização do direito humano à moradia adequada no beira trilha de Passo Fundo nos conduz às seguintes conclusões:

1. A Moradia adequada é um direito humano social previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e incorporado como direito fundamental social no artigo 6º da Constituição Federal brasileira pela Emenda nº 26, de 2000.
2. O direito humano à moradia, junto com o conjunto dos demais direitos humanos, forma um todo universal, indivisível e interdependente, conforme declarou a Conferência de Viena (1993), sendo exigência para a promoção do desenvolvimento e da democracia.
3. O direito fundamental social à moradia é plenamente exigível e justiciável.
4. O Estado (em suas diversas esferas, municipal, estadual e federal) é responsável para viabilizar, com o máximo de suas possibilidades, condições para que o direito humano à moradia adequada seja respeitado, protegido, promovido e realizado, para tal lançando mão de todos os recursos próprios disponíveis ou criando os necessários, tanto financeiros, quanto técnicos, administrativos, jurídicos e políticos, inclusive buscando cooperação para tal em nível nacional e internacional.
5. A responsabilidade do Estado na garantia do direito humano à moradia adequada se concretiza mediante a implementação de políticas públicas, integradas e amplas, devendo utilizar todos os instrumentos de sua competência, entre os quais os previstos no Estatuto da Cidade, construindo as propostas com ampla participação e controle social dos envolvidos e implicados em sua efetivação.
6. As organizações da sociedade civil têm a tarefa de monitorar o cumprimento das responsabilidades em direitos humanos, oferecendo denúncias, opiniões, sugestões e recomendações à sociedade em geral e ao poder público.
7. As empresas estão chamadas à promoção da responsabilidade social seguindo os princípios de apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente e de certificar-se de que não estejam sendo cúmplices de abusos e violações de direitos humanos.
8. A Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo, em conjunto com o Grupo de Estudo Transdisciplinar, desenvolveu este estudo com a finalidade de: a) tornar visível o problema, abrindo espaços para *desvelar* a realidade e para trazer à tona as situações de violação dos direitos humanos existentes no cotidiano das pessoas que ali moram; b) mobilizar diversos agentes sociais para se comprometerem com o encaminhamento de alternativas de solução para a problemática; e c) comprometer os entes públicos (Município, Estado e União) para enfrentar a situação à luz dos compromissos com direitos humanos.

9. A metodologia de trabalho empregada privilegiou a construção coletiva e a presença de múltiplas vozes, tornando concreta a perspectiva transdisciplinar de abordagem, entendendo-a como a mais adequada para a compreensão do objeto deste estudo.
10. A busca de informações *in loco*, através da entrevista de moradores/as, foi motivada sobremaneira pela possibilidade de fazer contato direto com os/as moradores/as, agregando conteúdo vivencial ao trabalho e a este relatório.
11. O modal ferroviário do qual faz parte o trecho (em torno de 15 Km) que passa pelo perímetro urbano de Passo Fundo e no qual se encontram as ocupações do beira trilho está concedido por 30 anos (desde 1997) à América Latina Logística (ALL), sendo que os ativos (exceto os investimentos da ALL) são de propriedade da União.
12. Os ativos operacionais da antiga RFFSA estão arrendados à ALL e os ativos não operacionais (imóveis) estão disponíveis à União, que poderá utilizá-los em projetos habitacionais e de regularização fundiária (MP nº 246, de 06/04/2005) para beneficiar, prioritariamente, as populações de baixa renda e as que se encontram em ocupações na faixa próxima aos trilhos.
13. A RFFSA/União tem 176 matrículas de imóveis (urbanos e rurais, operacionais e não operacionais) registrados no Cartório de Imóveis de Passo Fundo que estão penhorados pelo Município de Passo Fundo por dívidas com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).
14. A antiga RFFSA moveu ação judicial de reintegração de posse, em 1993, contra 500 famílias ocupantes da faixa de domínio, sendo que o Judiciário reconheceu o direito humano à moradia adequada com primazia em relação ao direito de posse e propriedade e negou o pedido, determinando a manutenção das famílias enquanto não for encontrado local adequado para serem assentadas e indenizadas pelas benfeitorias.
15. O estado de precariedade dos trilhos em muitos locais fica evidente, tendo sido solicitada manutenção à empresa concessionária em razão de tal situação poder aumentar o perigo de acidentes.
16. A empresa (ALL) manifestou interesse em colaborar com a resolução do problema, mesmo não tendo especificado a forma e a iniciativa concreta que tomará neste sentido.
17. A ocupação do beira trilho ocorre há mais de 30 anos de forma paulatina e pacífica, sem que tenha sido registrada qualquer iniciativa consistente de enfrentamento da questão.
18. O estudo aponta, por amostragem, que 70% dos moradores dizem ser de Passo Fundo.
19. Uma *contagem rápida* indica que existem 1.086 domicílios no beira trilho, sendo que os moradores alegam ocupar o local por ausência de outras alternativas em virtude de sua situação de pobreza, mesmo tendo consciência do risco ao qual estão expostos.
20. A maioria das famílias, por amostragem, é de baixa renda, vivendo em condições inadequadas de moradia, seja pela qualidade ruim das habitações, pelo adensamento, a pouca infra-estrutura urbana e a precariedade dos serviços básicos, praticamente inexistindo organização coletiva dos moradores, sendo bastante baixo o índice dos que participam de organizações comunitárias.
21. As famílias do beira trilho, por serem de baixa renda, estão impossibilitadas de acessar qualquer programa de financiamento habitacional de caráter oneroso, restando-lhes os recursos não-onerosos.
22. Os recursos não-onerosos pressupõem a contrapartida do Município através de regularização fundiária e urbanização da área ocupada e/ou produzindo novos lotes urbanizados.

23. A situação no beira trilho, de acordo com os parâmetros internacionais, é de violação do direito humano à moradia adequada e, considerando que todos os direitos são interdependentes e indivisíveis, diversos outros direitos humanos também estão sendo violados.
24. Os/as moradores/as, por amostragem, manifestam ter uma compreensão de que têm direito à moradia adequada e a colocam como um direito à igualdade e à justiça, tendo também consciência de que cabe ao poder público o dever de providenciar condições para garantia de acesso a este direito.
25. O Poder Público Municipal historicamente tem tratado a questão beira trilho com descaso, deixando de incorporar esta demanda às prioridades de desenvolvimento urbano e à política habitacional do Município.
26. A atual administração municipal designou as Secretarias Municipais da Habitação e do Planejamento para acompanhar o caso, tendo manifestado sensibilidade para o problema e disposição para acolher propostas e tomar iniciativas em vista do encaminhamento de soluções.
27. O Poder Executivo Municipal de Passo Fundo tem Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) que conta com diretrizes gerais de ação na política habitacional, porém com estrutura técnica limitada, com reduzidos recursos humanos e infra-estrutura deficitária, o que a deixa com baixa capacidade operacional para fazer frente às demandas de sua competência.
28. Passo Fundo conta com um Conselho e um Fundo Municipal de Habitação e Bem Estar Social (desde 1993) com caráter deliberativo e participação de diversos setores da comunidade, que tem tido pouca capacidade de influenciar os rumos das políticas habitacionais.
29. A SEHAB não conta com um banco de dados e cadastros (inclusive dos ocupantes do beira trilho) que sejam confiáveis e informatizados - mesmo que pretenda fazê-los - em condições de oferecer um diagnóstico atualizado, o que dificulta a formulação de programas e ações pelos órgãos governamentais e o controle social.
30. A SEHAB.diz não dispor de recursos orçamentários suficientes para fazer frente à necessidade de regularização fundiária, ao déficit habitacional e para a produção de moradias adequadas, mesmo que já tenha desenvolvido um projeto modelo de moradia popular e esteja disposta a promover a construção do Plano Plurianual com participação da comunidade.
31. A SEHAB manifestou que pretende fazer cadastramento de todas as famílias do beira trilho e buscar soluções para o caso em conjunto com as demais esferas administrativas.
32. O Ministério das Cidades mostrou-se sensível à questão do beira trilho de Passo Fundo e manifestou interesse em incluir o tema no Programa de Regularização Fundiária das áreas da RFFSA, todavia reconhece dificuldade de agir sem o comprometimento dos demais entes federados.
33. O Ministério das Cidades reconhece que a ocupação ocorre em área operacional apontando a necessidade de discussão para encontrar a melhor forma de solucionar o problema, tanto pela fixação como o reassentamento da população atingida, sugere que as áreas de propriedade da RFFSA em Passo Fundo sejam mapeadas a fim de que possa ser estudada sua regularização e destinação para posse prioritária pelos ocupantes, especialmente os de baixa renda.
34. O governo estadual, através da Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, manifestou-se interessado na colaboração com a solução do problema, disponibilizou recursos, financeiros, técnicos e de pessoal, mas reiterou que cabe ao Município a iniciativa de organização das soluções para o caso.
35. O problema do beira trilho é complexo e exige considerar diversas dimensões, entre outras, regularização, urbanização e produção de novas oportunidades habitacionais, sempre envolvendo ao máximo os/as moradores/as na construção das soluções necessárias e possíveis.

36. A grande maioria dos/as moradores/as, pela amostragem, manifesta que gostaria de permanecer morando no local onde estão, contanto que a área seja urbanizada (o que implica a retirada dos trilhos) por estarem enraizados e com laços de vizinhança.
37. Os/as moradores/as, pela amostragem, têm opinião dividida sobre a hipótese de serem assentados/as em outro local, sendo que os/as que concordam com esta possibilidade (57%) a condicionam a um lugar melhor e próximo de onde estão.
38. O enfrentamento do problema beira trilho depende da cooperação entre as esferas administrativas do poder público (federal, estadual e municipal), sendo que a iniciativa deve ser do poder público municipal.
39. O poder público municipal precisa abrir espaços e apontar caminhos no sentido de construir respostas eficazes que tomem a questão do beira trilho como uma prioridade, a fim de definir um planejamento de ações para enfrentar o problema a curto, médio e longo prazos.
40. O estudo mostra que há alternativas diversas para enfrentar o problema, exigindo-se, para tal, a participação direta dos/as moradores/as, sendo que o dilema *tirar os trilhos* ou *tirar os/as moradores/as* revela-se insuficiente, já que qualquer destas alternativas ou qualquer outra alternativa que venha a ser implementada implicará tomar em conta os diversos sujeitos envolvidos na questão, sobretudo e de modo especial, os/as próprios/as moradores/as, além de exigir mais a inclusão de várias demandas e aspectos do que tirar esta ou aquela.

---

*Público do  
Seminário  
Final (29/04/2005)*

---



*Lutar com palavras  
é a luta mais vã.  
Entanto lutamos  
mal rompe a manhã.*

(Carlos Drummond de Andrade. O Lutador)

## RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

---

Recomendações indicam responsabilidades gerais e específicas. São recursos fortes para o monitoramento dos compromissos assumidos. Assim, espera-se que as recomendações e propostas aqui indicadas sejam transformadas em ações públicas. Ante o exposto, recomendamos:

Ao poder público (União, Estado e Município):

1. Envidar todos os esforços, utilizando o máximo de recursos, sem admitir retrocessos, para realizar o direito fundamental à moradia adequada na ótica dos direitos humanos, devendo o poder público assumir eficientemente a responsabilidade compartilhada de garantir habitabilidade adequada a toda população, especialmente aquela que se encontra em situação de maior vulnerabilidade social.
2. Avançar na construção de políticas públicas focadas nos direitos humanos e capazes de promover a integração e articulação do conjunto das ações e dos diversos níveis e esferas, de forma democrática e com a ampla participação popular.
3. Viabilizar condições concretas para que os procedimentos na concessão de crédito e o conjunto dos instrumentos de política urbana (nacional, estadual e municipal) garantam o uso social do solo urbano e combatam a especulação pelo mercado imobiliário.
4. Flexibilizar a legislação referente à produção habitacional objetivando simplificar os procedimentos de aprovação e seus custos, na perspectiva de baratear a moradia sem descuidar da sua qualidade, do respeito ao meio ambiente e das diretrizes de política urbanística.
5. Desenvolver alternativas locais e específicas para a implementação de projetos de habitação que levem em consideração as características da população, suas formas de organização e suas condições urbanas, econômicas e culturais, evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de modo a atender as necessidades dos diferentes tipos de intervenção.
6. Definir e manter fontes estáveis de recursos para financiamento da moradia, desburocratizando o acesso ao crédito relativo à promoção dos programas habitacionais para populações em situação de maior vulnerabilidade social com a facilitação dos procedimentos necessários ao acesso, uso e quitação dos recursos.
7. Promover programas de capacitação sobre direitos humanos e sobre formas de participação para a garantia da efetivação destes direitos para as populações demandantes, para os agentes públicos encarregados das políticas públicas e para o conjunto da sociedade, a fim de avançar a cultura de direitos que faz frente a paternalismos e clientelismos.

Ao Poder Executivo Municipal de Passo Fundo:

1. Promover um amplo processo democrático e participativo para a constituição de um programa local que contenha a Agenda Habitat e Agenda 21, visando integrar as medidas necessárias de promoção de assenta-

mentos humanos sustentáveis que tenham como pressuposto essencial o respeito aos direitos humanos, assim como a sustentabilidade social, econômica e ambiental como requisito básico de qualquer intervenção habitacional, compatibilizando a garantia do direito humano à moradia com a preservação e o respeito ao meio ambiente e garantindo o controle urbanístico e ambiental mediante o saneamento e a fiscalização do uso e da ocupação do solo.

2. Promover a elaboração do novo Plano Diretor da Cidade com ampla participação popular de tal forma a que possa se converter num forte instrumento de políticas de desenvolvimento urbano e de garantia de moradia adequada a todos os passofundenses, levando em conta na sua elaboração a necessidade de definição sobre a manutenção ou retirada dos trilhos, visto que a questão interfere estruturalmente nas perspectivas estratégicas do desenvolvimento urbano de Passo Fundo.
3. Fornecer condições e recursos para que o Conselho Municipal de Habitação e do Bem Estar Social, exerça com eficácia e autonomia suas funções de formulação da política habitacional, bem como para definir a alocação dos recursos, o monitoramento, o acompanhamento e a fiscalização do empenho e implementação dos investimentos habitacionais nos setores que mais necessitam de moradia.
4. Criar o Conselho Municipal das Cidades com caráter deliberativo e autonomia para propor, fiscalizar e monitorar a articulação de todas as políticas públicas das cidades, tais como: a política habitacional e urbana, de infra-estrutura básica (energia elétrica e saneamento ambiental: água, esgoto, drenagem), de transporte coletivo e de serviços sociais como saúde, educação, segurança, lazer e cultura, de acessibilidade, entre outros aspectos, sendo composto ao menos de forma paritária entre representações de organizações da sociedade civil e órgãos governamentais.
5. Elaborar e implementar com ampla participação social, políticas públicas habitacionais, urbanísticas e sociais, com alocação e empenho de recursos, execução dos programas e condições de acesso a todos de forma universal e adequada às necessidades de moradia, sem qualquer tipo de discriminação ou benefício, por qualquer tipo de razão.
6. Desenvolver um sistema informatizado de cadastramento de demandas, de áreas públicas ou privadas passíveis de uso para assentamento urbano, de monitoramento de conflitos por moradia, através da construção de lista “limpa” e única, com acesso ao controle público, de tal forma a permitir transparência na implementação do acesso aos programas habitacionais.
7. Manter banco de dados com informações atualizadas sobre os problemas e propostas para a habitação, garantindo condições necessárias para a elaboração de diagnósticos mais precisos e atualizados sobre a situação habitacional e fundiária passofundense, mantendo permanente avaliação das políticas e ações desenvolvidas em relação às programadas.
8. Elaborar planejamento capaz de direcionar ações articuladas dos governos municipal, estadual e federal para enfrentar e equacionar os problemas de moradia, especial e prioritariamente os que afetam o conjunto das populações empobrecidas.
9. Firmar parcerias institucionais com entidades educacionais e de pesquisa, objetivando o desenvolvimento de alternativas de menor custo, maior qualidade e produtividade na produção da moradia, na regularização fundiária e na urbanização.
10. Estimular a formação e desenvolver ações de capacitação de agentes profissionais, públicos e sociais para atuar na política habitacional e urbana, preparando-os com sensibilidade e capacidade para enfrentar os complexos problemas da cidade.
11. Apoiar as iniciativas coletivas de produção ou melhoria de moradia, incentivando a formação de agentes promotores não estatais, como cooperativas e associações comunitárias autogestionárias e priorizando e facilitando o acesso a programas habitacionais.

12. Definir fontes estáveis de recursos destinadas a produção e melhoria de moradias, especialmente para as populações em situação de maior vulnerabilidade social, entre as quais aquela das áreas de beira trilho, visando a promoção de uma política de financiamento e sustentação de subsídios orçamentários a fundo perdido ou adequados à capacidade de pagamento das famílias.
13. Tomar o caso beira trilho como prioridade fundamental no enfrentamento da política de desenvolvimento urbano e de habitação, garantindo ampla participação para todas as pessoas ocupantes da área do beira trilho no processo de discussão, implementação e gestão de qualquer solução fundiária e urbanística, tanto de fixação no local (com retirada dos trilhos) quanto de reassentamento, além do comprometimento do governo federal, estadual e municipal com esta prioridade.
14. Realizar , o mais rapidamente possível , o cadastramento de todos/as os/as moradores/as do beira trilho e o mapeamento das áreas (operacionais e não operacionais, ocupadas e liberadas) da RFFSA/União a fim de criar condições iniciais para incluir o caso de Passo Fundo no Programa Nacional de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades.
15. Instituir, o mais rapidamente possível , um Grupo de Trabalho com a participação dos entes públicos (Município, Estado e União), as organizações que fizeram este estudo, representação dos/as moradores/as do beira trilho e outras instituições interessadas no assunto, para pactuar propostas de solução para enfrentar a situação na qual se encontram os/as moradores/as do beira trilho considerando a necessidade de garantir moradia adequada para aquela população no marco de uma estratégia de desenvolvimento urbano e econômico sustentável e solidário, a fim de que possam ser submetidas à apreciação dos órgãos de controle social e de políticas públicas encarregados da política urbana e habitacional de Passo Fundo.

Às organizações da sociedade civil:

1. Tomar este estudo como subsídio para avançar na luta pela garantia do direito à moradia adequada e, de modo especial para produzir propostas de solução para a problemática enfrentada pelas famílias ocupantes do beira trilho.
2. Promover condições para qualificar a capacidade de monitoramento das recomendações aqui contidas e a fiscalização das ações empreendidas para seu atendimento, incidindo nas instâncias de formulação de diretrizes e de controle social da política urbana e habitacional de Passo Fundo.
3. Colaborar no fortalecimento organizativo e político, atuando na capacitação e na articulação dos/as moradores/as do beira trilho para que se constituam nos principais agentes da solução da problemática que os envolve.

Finalmente, que este Relatório seja enviado para todas as autoridades públicas, de todos os poderes e de todas as esferas administrativas, e aos órgãos de monitoramento dos direitos humanos em nível nacional e internacional, a fim de que possa subsidiar ações concretas para fazer frente à situação nele apresentada.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ALFONSIN, Jacques Távora. Reforma urbana. Invasões de áreas urbanas. Favelas. *Revista de Estudos Jurídicos*. São Leopoldo, Unisinos, mai/Ago 1986.
- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação avaliação da política municipal*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2002.
- BALANCIN, E. M. A terra na bíblia: o direito de ser feliz. In: PALUMBO, A. P. et. al.. *Direito à moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo: Paulinas, 1992.
- BERGE, Damião. *O logos heraclítico: introdução ao estudo dos fragmentos*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1969.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 2004.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- BRASIL. *Lei Federal Nº 6.766, de 1979 (alterada pela Lei nº 9.875, de 29 de Janeiro de 1999)*.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório da Primeira Conferência Nacional das Cidades*. Brasília, 2003. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. et. al. *Direitos Humanos e políticas públicas*. SP: Pólis, 2001.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In. FARIA, José Eduardo Faria (org). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CARBONARI, Paulo César. Direitos Humanos: uma reflexão acerca da justificação e da realização. In: CARBONARI, Paulo César; KUJAWA. Henrique Aniceto (orgs) *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004, pp. 89-109.
- CARBONARI, Paulo César. *Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH): subsídio para debate*. Caderno de Estudos. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), 2004.
- CARBONARI, Paulo César; KUJAWA. Henrique Aniceto (orgs). *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004.
- CARDIA, Nancy. Percepção dos direitos humanos: ausência de cidadania e a exclusão moral. In: SPINK, Mary Jane Paris. *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.
- CHAUÍ, Marilena. *Diretos Humanos e Medo*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- COLET, Jussara; GILNEI, J. O. da. Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: Sistema global de proteção dos direitos humanos. In: CARBONARI, Paulo César; KUJAWA. Henrique Aniceto (orgs.). *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004, pp. 173-192.

CDHPF – Estudo de Caso Beira Trilho Passo Fundo

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

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *Habitação: Conselho Municipal*. SP: Polis/PUC-SP, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1999.

FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/CEI, 2004.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo: Cortez, 1997.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; DINIZ, Fernando Montardo. Instrumentos legais para a prática da cidadania no Brasil: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista de Estudos Jurídicos*. São Leopoldo, Unisinos, vol. 35, mai/ago 2002.

IPPUR/UFRJ e FASE. *Necessidades Habitacionais: déficit habitacional & inadequação habitacional*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ/FASE, 2003.

KALIL, Rosa M. L. Direitos Humanos e moradia em Passo Fundo: uma experiência autogestionária. In: CARBONARI. Paulo César; KUJAWA. Henrique Aniceto (orgs) *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004, pp. 63-86.

KOHARA, Luiz. Moradia nas cidades. In: MOSER, Cláudio. et al. (org) *Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas. Olhar dos parceiros Misereor*. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003.

KOTHARI, Miloon. *Relatório do Relator Especial da ONU sobre a moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida*. Adendo. Missão ao Brasil (E/CN.4/2005/48/Add.3 18/02/2004).

KUJAWA. Henrique Aniceto; CARBONARI, Márcia. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo: trajetória histórica de militância em direitos humanos. In: CARBONARI. Paulo César; KUJAWA. Henrique Aniceto (orgs). *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004, pp. 9-31.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LESBAUPIN, Ivo. *As classes populares e os direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 1984.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena; et. al. *Extrema pobreza no Brasil: A situação do direito à alimentação e à moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça: uma visão contemporânea. In: ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORIN, Edgar. *Para sair do século XX*. Trad. Vera Azambuja Harvey. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1986.

62 NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. Trad. Lucia P. de Souza. São Paulo: Triom/USP, 1999.

- OLIVEIRA, Francisco Antonino Xavier. *Annaes do município de Passo Fundo*. (Coord. Marília Mattos). Passo Fundo: EdUPF, 1990, vol 3.
- ONU. Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II). *Programa Habitat*. Original em Espanhol.
- ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Doc. A/CONE 157/23. Original Espanhol.
- PALUMBO, Adriana P. et. al.. *Direito à moradia: uma contribuição para o debate*. São Paulo: Paulinas, 1992.
- PASSO FUNDO. Lei Municipal nº 2.862 de 30 de abril de 1993. O Decreto nº 19, de 23 de março de 1999.
- PETTIT, Louis-Edmond; MEYER-BISCH, Patrice. Direitos Humanos e pobreza extrema. In: SYMONIDES, Janusz (org.). *Direitos Humanos: novas dimensões e desafios*. Trad. Lúcia Torres. Brasília: Unesco Brasil/ SEDH, 2003.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. SP: Max Limonad, 2000.
- PRESTES, V. B. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- ROLNIK, Raquel (coord.) *Regulação urbanística e exclusão territorial*. São Paulo: Polis, 1999.
- ROLNIK, Raquel. A dimensão política da irregularidade e da regularização. In: *Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Polis, 2003.
- ROSSETTO, Rossella. *Fundo municipal de habitação*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2003.
- SARLET, Ingo W. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; RODRIGUES, Maria Elena. Direito à Moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jaime Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena; et al. *Extrema pobreza no Brasil: A situação do direito à alimentação e à moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Contexto, 2002.
- STRECK, Lenio Luiz. A crise de efetividade da constituição e a necessidade de uma Nova Crítica do Direito (NCD). In: SCOLAPPE, Luiz Alberto Esteves et. Al. (org). *Transformações no Direito Constitucional*. Cuiabá: Fundação Escola, 2003.
- STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma Nova Crítica do Direito (NCD)*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: EdUNB, 2000.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997, vol. I.
- VIAL, Sandra Regina Martini. *O Direito à terra como terra do direito: um estudo de caso do assentamento Lagoa do Junco, Tapes (RS)*. Co-autoria Cristina Lazzaroto Fortes. Porto Alegre: Evangraf, 2005.
- WEIS, Carlos. *Direitos Humanos Contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1999.

## **PARTICIPANTES DO GRUPO DE ESTUDO TRANSDISCIPLINAR**

---

Aderson José da Silva	IFIBE
Carlos Alceu Machado	Advogado
Carlos Eduardo Sander	GEGV
Clóvis A. O. Alves	GEGV
Cristiano Lange dos Santos	ABRACC
Diego Ecker	IFIBE
Edson Luis Fisch	CAIXA Federal
Euclides Benedetti	Paróquia Santa Terezinha
Flávia Gehlen Frosi	Advogada
Gilnei José Oliveira da Silva	CDHPF
Glauro Roberto Marins Polita	GEGV
Ivan Canal	CAIXA Federal
João Francisco de Souza	Bairro Cruzeiro
Jorge Benhur Bilhar	IBGE Passo Fundo
José Amauri Garcez de Andrade	AMOBVI – Victor Issler
José André da Costa	IFIBE
Jussara Colet	CDHPF
Luís Christiano Enger Aires	Poder Judiciário - 1º Vara Cível
Márcio André Mazzon	Cáritas Diocesana Passo Fundo
Nara Aparecida Peruzzo	CDHPF
Paulo César Carbonari	CDHPF/MNDH
Rosa Maria Locatelli Kalil	UPF – Arquitetura e Urbanismo
Valdevir Both	CDHPF
Volmir Brutscher	CEAP