

**LUTA PELO DIREITO HUMANO
À CIDADE**

Leandro Andrighetti
Leandro Gaspar Scalabrin
Paulo César Carbonari
Sandro Adams

LUTA PELO DIREITO HUMANO À CIDADE

Passo Fundo
Berthier
2012

© 2012 - Secretaria de Direitos Humanos

Produção

Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPPF)

Esta cartilha foi produzida no âmbito do projeto Educação Popular em Direitos Humanos

(Convênio nº 750325/2010 SDH/PR)

Coordenação Geral do Projeto: Márcia Carbonari

Apoio

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Texto

Leandro Andrighetti

Leandro Gaspar Scalabrin

Paulo César Carbonari

Sandro Adams

Pesquisa básica

Rosicler Terezinha Dalchiavon

Editoração

Edição: Berthier

Projeto gráfico e Normatização: Diego Ecker

Diagramação: Rafael Hoffmann

Ilustrações: Maria Cristina Ribas Martins

Impressão e Acabamento: Gráfica Berthier

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Pedidos para:

Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPPF)

Rua Senador Pinheiro, 350

99070-220 – PASSO FUNDO – RS

E-mail: cdhpf@cdhpf.org.br – Fone: (54) 3313 2305

2012

Esta publicação é financiada com fundo público.

Distribuição Gratuita. Proibida a venda.

O conteúdo da publicação pode ser reproduzido para uso não-comercial por organizações da sociedade civil e por instituições públicas desde que haja autorização das instituições promotoras, parceiras e apoiadoras.

SUMÁRIO

Apresentação / 7

Introdução / 9

PARTE I

O DIREITO HUMANO À CIDADE / 11

PARTE II

O DIREITO À CIDADE E PASSO FUNDO / 19

PARTE III

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE / 29

Referências bibliográficas / 39

APRESENTAÇÃO

*Ninguém educa ninguém,
ninguém se educa a si mesmo,
os homens se educam entre si,
mediatizados pelo mundo.*

Paulo Freire

Através do trabalho e do estudo, das lutas e das reivindicações, das ações e organizações, da participação e da fiscalização, individual e coletiva, mudamos o rumo e transformamos as nossas cidades. Aqueles que já participaram de uma reunião ou assembleia, abaixo-assinado ou protesto, votação ou denúncia, em associações de moradores, nos sindicatos, nos grêmios estudantis ou diretórios acadêmicos, nas ruas ou nas câmaras de vereadores, nos conselhos municipais ou nos partidos políticos sabem do que estamos falando.

Esta publicação traz textos didáticos sobre a luta pelo direito à cidade, com enfoque na relação entre educação popular e direitos humanos. Seu objetivo é subsidiar os diversos sujeitos sociais para avançarem na continuidade do processo político-organizativo e educativo de promoção do Direito Humano à Cidade em Passo Fundo.

A cidade é composta e foi constituída por diferentes pessoas e classes sociais, por conflitos e consensos, direitos, interesses e privilégios. Através da educação popular em direitos humanos, que pressupõe o estudo, a leitura e a disposição para o aprendizado e, principalmente, a organização social, acreditamos poder contribuir para que as novas demandas que forem surgindo na luta se expressem enquanto reivindicações pelo direito à cidade e possam a transformar no sentido de seus anseios.

Agradecemos à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República pelo apoio, à equipe que trabalhou no projeto e a todas as pessoas que participaram das atividades do mesmo, dos encontros de formação, das visitas, reuniões e assembleias em todas regiões e bairros de Passo Fundo. Vocês, cada um e cada uma, foram sujeitos deste trabalho e esperamos continuem sendo sujeitos da luta para que Passo Fundo seja um lugar que realiza efetivamente o direito humano à cidade.

Passo Fundo, junho de 2012.

Coordenação da CDHPF

INTRODUÇÃO

Não é o papel regulatório dos direitos humanos que nos interessa, mas seu potencial emancipatório.

Boaventura de Souza Santos

Os direitos humanos nascem e se afirmam no processo histórico. Nasceram das lutas populares contra a exploração, o domínio, a vitimização e todas as formas que reduzem o ser humano. O mesmo ocorre com o direito humano à cidade, que passa a se afirmar historicamente a partir da luta das pessoas e dos movimentos sociais por moradia adequada, pela função social da propriedade, por saneamento básico, por mobilidade e contra a exclusão territorial.

A partir destes processos históricos os direitos humanos passam a existir nas declarações, nos tratados, nos pactos, em suma, nas leis, sejam elas internacionais ou nacionais. A positivação dos direitos gera condições, instrumentos e mecanismos para que possam ser exigidos publicamente. Ao serem institucionalizados em documentos jurídicos, os direitos humanos passam a ser obrigatórios para todos. Ou seja, toda pessoa, toda organização social e, de modo particular, o poder público, está comprometido com o respeito e a promoção dos direitos de todas as pessoas.

Este é um passo muito importante e significa que exigir que os direitos se tornem leis e que as leis sejam cumpridas é fundamental para a efetivação dos direitos humanos. Mas, além disso, é preciso manter acesa a luta popular pelos direitos humanos, até porque é ela que está na raiz das leis e das lutas pela efetivação da lei.

Lutar por direitos humanos e pelo direito à cidade é lutar para que a lei esteja na vida concreta e também para que a vida concreta seja a fonte crítica de toda a lei.

Esperamos que esta publicação, que trata do direito humano à cidade, desse direito em Passo Fundo e da luta pelo direito à cidade contribua para fortalecer os processos de organização e de luta para que Passo Fundo seja um espaço urbano que garanta o direito à cidade para todas as pessoas que escolheram morar e fazer sua vida por aqui.

PARTE I O DIREITO HUMANO À CIDADE

*Sobre os jardins da cidade urino pus.
Me extravio na Rua da Estrela, escorrego
no Beco do Precipício.
Me lavo no Ribeirão.
Mijo na Fonte do Bispo.
Na Rua do Sol me cego,
na Rua da Paz me revólto
na do Comércio me nego
mas na das Hortas floresço;
na dos Prazeres soluço
na da Palma me conheço
na do Alecrim me perfumeo
na da Saúde adoeço
na do Desterro me encontro
na da Alegria me perco
Na Rua do Carmo berro
na Rua Direita erro
e na da Aurora adormeço.*

Ferreira Gullar

Atualmente, mais de oitenta por cento da população brasileira (160 milhões de pessoas) vive em espaços urbanos. Um “espaço” urbano ainda não é o que se entende por “cidade”.

Os habitantes de “espaços” urbanos moram em ambientes sem condições de moradia, em assentamentos precários ou em áreas carentes de saneamento básico ou calçamento, transporte público, locais de lazer, equipamentos públicos, água encanada, escolas e postos de saúde.

Manifestações reivindicando que os bens e direitos de quem vive no centro das cidades cheguem à maioria, às periferias são expressão da luta pelo direito à cidade, que busca assegurar vida digna e adequada aos milhões de brasileiros que vivem nos espaços urbanos.

Direito à cidade como direito humano

As desigualdades sociais ficaram mais graves no rápido processo de urbanização ocorrido no século XX e as dicotomias (a cidade dos ricos e a dos pobres, a legal e a ilegal), entre outros fatores, desencadearam processos de luta de movimentos sociais nos espaços urbanos da maioria dos países. As reivindicações contra a segregação, por moradia, por lazer, contra a exclusão das maiorias decorrente da transformação do espaço urbano em mercadoria, propiciou o reconhecimento do direito à cidade.

O Brasil foi pioneiro da regulamentação jurídica do direito à cidade, através da previsão constitucional desse direito nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001). O Estatuto estabelece as “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º). Ele institui a política urbana nacional com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, calcada nas seguintes diretrizes gerais (entre outras):

I – garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O Estatuto da Cidade é essencial para a reivindicação do direito à cidade, pois prevê instrumentos para o exercício da política urbana nas cidades brasileiras e estabelece que se sua utilização demandar dispêndio de recursos públicos deve ser objeto de controle social, através da participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Os instrumentos de política pública previstos no Estatuto são:

I – planejamento municipal: a) plano diretor; b) parcelamento do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

II – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

III – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso (individual ou coletiva); h) concessão de uso especial para fins de moradia; g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

IV – estudos prévios: a) de impacto ambiental (EIA) e; b) de impacto de vizinhança (EIV).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2004) é o documento internacional produzido por vários organismos da sociedade civil que destacou a necessidade de uma tutela específica para os direitos humanos no âmbito urbano, reconhecendo que possui dimensões específicas que demandam novas compreensões dos direitos humanos “clássicos”, assim como “novos” direitos humanos. Antes dela, alguns deles já estavam contemplados de forma diluída em outros instrumentos normativos internacionais e nacionais.

Neste contexto, os direitos humanos aplicados ao âmbito urbano passaram a ser denominados “Direito à Cidade” na América Latina, “direitos humanos na Cidade” na Europa, e “Direito Urbanístico” para alguns juristas.

De acordo com a Carta Mundial, o Direito à Cidade é definido como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”, conferindo “legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exer-

O DIREITO HUMANO À CIDADE

cício do direito a um padrão de vida adequado”, sendo “interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural” (Art. 1º, parágrafo 2º). É sustentado por três princípios: o do exercício pleno a cidadania e a gestão democrática à cidade; o da função social da cidade e da propriedade; e o da igualdade e não discriminação (Art. 2º). Além disso, assegura proteção especial aos grupos de pessoas mais vulneráveis, consideradas tais “as pessoas e grupos em situação de pobreza, de risco ambiental (ameaçados por desastres naturais ou vítimas de desastres ambientais gerados pelo homem), vítimas de violência, os incapazes, imigrantes e refugiados e todo grupo que segundo a realidade de cada cidade esteja em situação de desvantagem a respeito dos demais habitantes” (Art. 4º).

Assim, compreender os direitos humanos a partir de sua especificidade “urbana” permite afirmar, discutir e reivindicar: a) a função social da propriedade, através da denúncia e do combate à especulação imobiliária, com a instituição do IPTU progressivo, por exemplo; b) a função social das áreas públicas na cidade, denunciando o seu repasse gratuito para entidades privadas; c) o fim da criminalização da pobreza nas periferias da cidade; d) a economia solidária, com feiras e atividades cooperativas, de geração de emprego e renda; e) o acesso à cultura, ao saber e à tecnologia desenvolvidas pela humanidade para todos (internet, energia elétrica, água tratada, dança, música, teatro, literatura, arquitetura); f) o transporte público de qualidade e a preço acessível a todos; g) a oferta de equipamentos urbanos e comunitários e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades de toda a população e não apenas aos que podem pagar por eles; h) a construção de moradias populares em áreas urbanas nobres e não apenas nas periferias, através da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); i) a preservação do meio ambiente, através do saneamento básico, coleta seletiva e reciclagem do lixo; j) a participar na decisão da aplicação de recursos públicos municipais (orçamento participativo), nas ações de planejamento e ordenamento territorial, na gestão do solo urbano e a participação prévia e informada na aprovação de grandes projetos nas cidades; l) a moradia adequada e bem localizada, acabando com o racismo ambiental existente nas cidades (as injustiças sociais, ambientais e territoriais: morar perto do lixo, em áreas de risco, exposto a poluição de empresas, próximo a rios, que recaem de forma implacável *apenas sobre determinados* grupos étnicos, vulnerabilizados ou não, e sobre comunidades, discriminadas em geral por sua *origem* ou *cor*); m) a mobilidade urbana (a preços acessíveis); e n) a remoção de barreiras arquitetônicas e a promoção da acessibilidade universal.



O reconhecimento jurídico desses direitos, regras e princípios, a criação de mecanismos de participação e controle social, a criação e reconhecimento de novos direitos, a prevalência do interesse público sobre o privado, fomenta a cidadania e humaniza a cidade. Isso permite que a visualizemos como criação humana passível de transformação e mudança, e não como algo “naturalizado” ou “coisificado”, um objeto separado e distinto de nós, que simplesmente nos exclui e oprime. Esses direitos afirmam que podemos transformar a cidade em algo diferente do que ela é atualmente.

Muitas cidades numa só cidade: a sociedade urbana

A cidade, com suas ruas, praças, avenidas, casas, prédios e pontes, é a “forma” material, realidade imediata, presente, prática, sensível, arquitetônica, com a qual nos deparamos no cotidiano. Essa “morfologia material” tem uma “morfologia social”, uma realidade social composta de relações presentes, passadas e relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento, que se pode denominar de “urbana”, ou “sociedade urbana”. A sociedade urbana começou a surgir com a industrialização, corroeu e implodiu/explodiu a cidade antiga, em razão do crescimento abrupto e desordenado da sua população e do seu território (que perdeu seus atributos antigos). Ao mesmo tempo em que a urbanização concentrou pessoas, atividades, riquezas, meios e ideias nos espaços urbanos, os fragmentou em periferias, interior, subúrbios, satélites, núcleos, etc., modificando não só a malha, o tecido urbano, mas instituindo novas relações de produção e incluindo em sua lógica/órbita

O DIREITO HUMANO À CIDADE

toda a população – não só aquela que mora na cidade. Todavia, o urbano historicamente constituído como o conhecemos, com toda a sua problemática, ainda não é a sociedade urbana. Esta só se configura através da apropriação do tempo e do espaço urbanos pelo ser humano.

A cidade pode ser entendida como a materialização do processo de urbanização da sociedade, o qual, por sua própria natureza, é indefinido, nunca é definitivo. A urbanização não é determinada pelo “espaço” em si (a paisagem, o relevo, a geografia), mas pela conjugação do espaço com o tempo, ou seja, pela história da sociedade humana. Não há nada numa cidade ou num espaço urbano que não seja um produto histórico de relações sociais. O território usado por uma dada população, que serve de base para a vida, o trabalho, a moradia, as trocas materiais e espirituais entre as pessoas, não é totalmente neutro ou passivo. Ele revela o transcurso da história, mas também responsabiliza os seres humanos por suas ações e indica o modo de nele intervir. Primeiro os seres humanos fazem sua casa e sua cidade, depois estas fazem os seres humanos. Como diz Ferreira Gullar: o homem está na cidade, mas a cidade também está no homem.

A urbanização é fortemente influenciada pelo modo de produção. O modo de produção capitalista é caracterizado por processos hierárquicos e desiguais que facilitam ou impedem as pessoas de efetivar seus direitos humanos e de obter os bens que necessitam para viver. Esses processos estabelecem hierarquias e desigualdades, consubstanciados na divisão social, étnica, territorial e sexual do fazer humano em determinada sociedade, caracterizando injustiças. Por isso, num mesmo espaço urbano coexistem diferentes formações sociais, étnicas, territoriais e sexuais, coexistem “diferentes” e “desiguais” cidades, numa mesma cidade.



Foto: Leandro Andrighetti

Muitas cidades numa só cidade: Passo Fundo vista do sétimo céu.

A cidade é parte dos processos de lutas e embates sociais. Nela, as relações sociais ocorrem mediante conflitos de interesses e de classes. A configuração das “formas” da cidade está relacionada a estes conflitos: as grandes construções, obras e monumentos, expressam os graus de opressão e os interesses dominantes numa dada sociedade e tornam explícitas as condicionantes que atuam na produção da materialidade da “forma” cidade.

Um dos princípios nos quais se fundamenta o direito à cidade é o da igualdade e não discriminação. Deste ponto de vista, estaria assegurado que, independente das diferenças sociais, étnicas, territoriais e sexuais, todos os/as moradores/as da cidade deveriam ter direito aos mesmos bens públicos: ruas, calçadas (asfaltadas e embelezadas), saneamento, coleta de lixo, transporte e iluminação pública, praças, hospitais, escolas, campos de futebol, bibliotecas. Igualdade e não discriminação significa pelo menos que todos deveriam ter o mesmo tratamento pela Prefeitura, já que ela não pode assegurar que todos sejam iguais de ponto de vista de sua riqueza pessoal. As ruas da cidade, por exemplo, deveriam ter as mesmas condições, tanto aquelas onde estão as casas dos ricos quanto aquelas onde estão as casas dos pobres.

Todavia, como vemos em nossas cidades, isso não é garantido, criando uma dimensão especificamente urbana da desigualdade: as pessoas ricas apropriam-se dos espaços urbanos em melhores condições e com mais equipamentos públicos. Além disso, aquilo que o poder público não lhes fornece é por eles comprado: segurança privada, estacionamento privado, clubes privados, moradias (condomínios) privados, escolas privadas. Os espaços urbanos nos quais reside a população empobrecida, por sua vez, são destituídos dos equipamentos e serviços públicos que tornariam melhor sua vida; sem contar que estes não têm condições de comprar no “mercado” os bens que a cidade não disponibiliza para eles.

Assim, a cidade pode ser vista como espaço de disputa por determinados recursos locais, paisagísticos, financeiros, habitacionais, equipamentos e serviços públicos. A forma como os conflitos sociais por tais recursos locais, financeiros e territoriais são resolvidos pode aprofundar ou diminuir a desigualdade produzida pela estrutura social. A fim de enfrentar as desigualdades sociais, os conflitos que surgem nas cidades devem ser vistos de forma positiva, como manifestação da vitalidade da sociedade e não serem “prevenidos”, impedidos ou reprimidos. O direito à cidade só brotará da cidade democrática e esta deve ser o lugar da política e da participação. Uma cidade sem conflito é uma cidade morta.

A democracia não pode ser entendida como *“o regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais”*, o que exige conter os conflitos sociais. Quem pensa assim, esquece que *“democracia, mais que*

O DIREITO HUMANO À CIDADE

respeito às leis estabelecidas, é conflito". A democracia "é a única forma da política que considera o conflito legítimo". A boa política se dá quando a esperança ("uma alegria inconstante nascida da ideia de uma coisa futura ou passada") vence o medo ("uma tristeza inconstante da ideia de uma coisa futura ou passada") e permite que a concórdia supere a discórdia entre os homens. Mas não qualquer concórdia: há que ser uma concórdia democrática, na qual prevalece o interesse público e não os privilégios privados. Ou seja, um regime que os cidadãos não estejam submetidos a nenhum poder tirânico. Isto porque: "Uma cidade na qual a paz depende da inércia dos súditos deve mais corretamente ser chamada de solidão que de cidade" (CHAUÍ, 2006).

**Já por aí se vê
que a noite não é a mesma
em todos os pontos da cidade;
a noite
não tem na Baixinha
[nas palafitas da Baixinha, à margem
da estrada de ferro,
onde não há água encanada]
a mesma imobilidade
porque a luz da lamparina
não hipnotiza as coisas
como a eletricidade
[...]**

**Daí por que na Baixinha
há duas noites metidas uma na outra: a noite
sub-urbana (sem água
encanada) que se dissipa com o sol
e a noite sub-humana**

Ferreira Gullar

PARTE II O DIREITO À CIDADE E PASSO FUNDO

*Até hoje, a imagem que a cidade tem de si
é a do centro, iluminado, com grandes prédios
e muitos veículos nas ruas [...]*

Um pouco de história...

O espaço no qual está situada a cidade de Passo Fundo era o território do povo Kaingang até o final do século XVIII, embora fosse “propriedade” oficial da Espanha desde o Tratado de Tordesilhas, de 1494. Os Kaingangs passaram a sofrer a intrusão paulatina de Jesuítas das Missões Guaraniticas, espanhóis e portugueses, em busca de erva-mate, ouro, gado e seres humanos (os índios) para serem escravizados.



Família Kaingang de Passo Fundo (RS)
Acervo Museu do índio (1922)

O Tratado de Madri, de 1750, “transferiu” suas terras “oficialmente” para Portugal. A partir da abertura do Caminho das Missões, em 1816, começa a invasão do território Kaingang pelos portugueses. Em 1833 haviam 104 “fogões” (casas) recenseados em Passo Fundo. Durante a Revolução Farroupilha a população diminuiu sensivelmente para 33 “fogões”, trazendo um período de trégua entre brancos e índios. Pode-se afirmar que até aproximadamente 1845, os Kaingang eram os verdadeiros senhores da maioria do território da região, com exceção dos diminutos locais onde se estabeleceram os colonizadores, a maioria militares e senhores de escravos (que representavam cerca de 20% ou mais da população). A partir do aldeamento das tribos do cacique Nonoai e Braga, da colaboração do Cacique Doble com as tropas portuguesas e da chacina da tribo do Cacique Marau, os portugueses passam a dominar o território da Região. Em 1847, Passo Fundo é elevado a freguesia e, em 1857, é emancipado de Cruz Alta, tendo então aproximadamente oito mil habitantes (dos quais dois mil eram escravos).

A ocupação do território pelos “imigrantes” europeus ocorreu a partir da invasão e usurpação ilegal de terras públicas. Carlos Torres Gonçalves, funcionário da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, em relatório de 1908 sobre “a questão de terras”, afirmou que a maioria dos pedidos de “legitimação de posse” que analisava, se assentava “em títulos de origem mais do que suspeita” e que ocorreu a constituição fraudulenta da propriedade, quase em sua totalidade, no Município de Passo Fundo (apud CASSOL, 2003, p. 204).

Em 1900, apenas 10% da população de Passo Fundo era urbana. Trava-se de uma cidade rural, fundada no modo de produção escravagista (até doze anos antes), com divisão social do trabalho incipiente, funcionando como espaço administrativo, militar, de comercial e religioso. Passo Fundo era uma cidade semelhante aquelas descritas por Sérgio Buarque de Holanda, ao falar da estrutura da sociedade brasileira colonial, que se desenvolveu fora dos meios urbanos. Mesmo sem instaurar uma civilização agrícola no Brasil, os portugueses instauraram uma civilização de raízes rurais, na qual a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica e as pessoas não viviam em comum, mas em particular: cada propriedade rural, cada casa era uma república, porque tinha todos os ofícios que a compõem (pedreiro, carpinteiro, pescador, barbeiro, etc.), não faltando quem se vangloriasse de “só ter de comprar ferro, sal, pólvora e chumbo, pois o mais davam de sobra suas próprias terras”. Disso tudo decorria que a cidade colonial era um mero complemento do mundo rural (HOLANDA, 1948), com um exacerbado personalismo (em torno dos proprietários de terra), autoritarismo (desrespeito às leis) e patrimonialismo (apropriação privada dos recursos públicos).

A cidade colonial mantém suas características até aproximadamente 1950. Oitenta anos após a hegemonização do território pelos brancos, em 1940, Passo Fundo tinha aproximadamente 80.000 habitantes (eram 8.000 em 1857), sendo que apenas 25% destes estavam na cidade (os outros 75% viviam no espaço rural). Na década seguinte, 1950, esta realidade muda pouco: Passo Fundo chega a 100.000 habitantes, sendo que apenas 30% no espaço urbano.

Para Tedesco; Kalil (2007) “os anos 1950/1960 representam um marco no processo de transformação das formas e relações de produção, tanto no espaço urbano, quanto no meio rural”. A partir da segunda metade da década de 1960, intensificou-se a mecanização da agricultura; iniciou-se a produção de soja voltada para a exportação;¹ ocorreu a industrialização que instaurou a verdadeira separação entre o rural e o urbano em Passo Fundo. Com isso ficou decretado o fim da produção camponesa, concentrou-se a propriedade fundiária e desencadeou-se o êxodo rural massivo e um conjunto de contradições e problemas sociais (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 348).

¹ A área destinada ao cultivo da soja no Rio Grande do Sul passou de 24.459 hectares em 1950, para 3.100.000 hectares em 1987. A partir de 1971 a soja tornou-se o mais importante produto agropecuário do Estado (BRUM, 1988, p. 187).

O DIREITO À CIDADE E PASSO FUNDO

Este processo é chamado de “modernização conservadora” por Brum que o caracteriza como um processo de modernização agrícola (também chamado de “revolução verde”) sem a realização de reforma agrária, o que possibilitou a produção em escala (principalmente da soja) para a exportação, aprofundou a internacionalização e a dependência externa da economia brasileira, beneficiando uma minoria da população, promovendo a concentração fundiária no meio rural e o êxodo de agricultores (BRUM, 1988, p. 50). Em aproximadamente três décadas (1950-1980), segundo Vieira (2010, p. 168), este processo provocou transformações sociais no Brasil que demoraram séculos para ocorrer em outros países, com destaque para a migração de aproximadamente 27 milhões de pessoas do campo para a cidade, uma das maiores do mundo.



A urbanização de Passo Fundo torna-se expressão desse processo todo, sendo marcante que: nos anos 1950 apenas 30% da população era urbana; em 1960 esse percentual elevou-se para 54% e para 75% da população em 1970. Isto provocou “alterações no espaço geográfico, contribuindo para a ocupação de novos espaços [...] áreas não centrais; levou à instalação de estabelecimentos comerciais e industriais e de assentamentos habitacionais em vilas e bairros” (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 357).

A mecanização da agricultura em Passo Fundo fez um contingente de 50.000 pessoas migrar compulsoriamente² do campo para a cidade em 30 anos, a maior movimentação de pessoas de sua história. Estes 50.000

² Para Carini migrações compulsórias são o processo de deslocamento forçado de populações rurais de seus territórios (desterritorialização), motivado por ações privadas ou do próprio Estado (CARINI, 2010, p. 27).

trabalhadores agrícolas foram substituídos por tecnologia, reduzindo a população rural e passou a se concentrar nas “margens” da cidade. Em vinte anos, a densidade demográfica triplicou, passando de 18,68 hab/km² em 1940, para 49,22 em 1960, sendo que nos trinta anos seguintes (em 1990) ela praticamente duplica para 88,47 hab/km². Em 1980, 87% da população estava na cidade; 93% em 1990; 97% em 2000; e 98% em 2010. A população urbana saltou de 31.229 habitantes, em 1940 para 70.869, em 1970; para 163.764, em 2000; e para 184.869, em 2010.

Para Tedesco; Kalil “não há dúvida em afirmar que grande maioria das pessoas que migraram para as cidades da região de Passo Fundo veio da zona rural, em consequência da situação de miséria em que se encontravam, ou melhor, da desorganização econômica da sociedade rural em meio ao processo de modernização agrícola, de concentração e de valorização das terras”. Em Passo Fundo foi “o êxodo rural decorrente da modernização agrícola e de alterações na estrutura fundiária da região³ configurou-se como fator de urbanização” (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 359; 365) de modo que a periferia urbana aumentou na mesma medida que o latifúndio se consolidou e cresceu.

A urbanização não decorreu da “atração” exercida pela cidade, mas da industrialização da agricultura e da ampliação capitalista de produção na região, com a expulsão da população do campo e a concentração fundiária, motivada em especial pela produção da soja. Esse processo não ocorreu sem conflitos, resistência, luta social e contradições e promoveu o que podemos chamar de uma urbanização desurbanizada.

Urbanização desurbanizada porque ela explode/implode a cidade rural com o crescimento espantoso e aos saltos da população “forçando ampliações de espaços [...], serviços que até então não eram tão dinâmicos, cinturões pobres sendo divididos por mais gente” (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 359).

O primeiro Plano Diretor da cidade de Passo Fundo, que tentou organizar a “urbanização” foi aprovado em 1953 e tinha por objetivo “orientar o crescimento urbano e localizar grandes equipamentos de uso coletivo”, sendo considerado “uma obra de grande vulto para o desenvolvimento da cidade”. Todavia, ele não resistiu ao impacto da “modernização conservadora”, pois na década de 1970 teve início “a demolição do patrimônio arquitetônico [...] para dar lugar aos grandes prédios”, começaram a surgir novos núcleos urbanos “demandando infra-estrutura viária, saneamento, equipamentos comunitários, transporte público”. Muitas das novas edificações que surgiam “não obedecem às diretrizes legais, produzindo territórios de exclusão social e espaços sem planejamento” em todo perímetro urbano (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 361-363).

3 Entre 1976-1978, num pequeno período de dois anos, 61 mil minifúndios desapareceram no Rio Grande do Sul (*HÁ 30 ANOS EM ZH*, 2009).



No processo de implosão/explosão da cidade antiga, concomitante com urbanização, delineou-se a divisão da cidade em muitas cidades, a cidade dos ricos (planejada, com edificações dentro da lei, escritura pública, equipamentos comunitários e estrutura viária) e a cidade dos pobres (sem planejamento, edificações sem plantas, “fora da lei”, sem estrutura viária, água encanada, iluminação pública, etc.).

A cidade dos ricos, o centro (mas não só ele), é fortalecida pelo Plano Diretor de 1984. Ele “buscava a valorização do centro urbano da cidade como local de referência regional” e incentivou “a verticalização da área central para que se criasse uma imagem de *grande centro econômico-social e cultural*, que deveria se materializar através de investimentos públicos e privados”. A partir dele a “área central passou por grandes transformações físico-espaciais, principalmente em decorrência da especulação imobiliária”. Em vinte anos (de 1980 a 1999) “o setor da construção civil investiu aproximadamente R\$ 1,5 bilhão em 2.925,726 m² renovando “a paisagem urbana” e criando “uma nova imagem para a cidade” (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 367-368).

Até hoje, a imagem que a cidade tem de si é a do centro, iluminado, com grandes prédios e muitos veículos nas ruas. Esta imagem, que podemos chamar de o “lugar” cidade, traz consigo o “não-lugar”, ou seja, os espaços que a constituem, mas que não se reconhecem pertencentes a ela em decorrência das relações econômicas, políticas e histórico-culturais: não integra os lugares de memória que o passado transformou em símbolo da cidade.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) atual

Em Passo Fundo o Direito à Cidade está reconhecido juridicamente pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Lei Complementar nº 170, de 09 de outubro de 2006. Ele estabelece que: “o direito à cidade engloba o direito às políticas sociais básicas e a fruição de bens e serviços essenciais para o desenvolvimento da pessoa humana, especialmente a educação, saúde, trabalho, habitação, segurança, mobilidade, meio ambiente, cultura e desporto” (Art. 39).

O PDDI se fundamenta em quatro grandes premissas: “I) redução das desigualdades sociais, através da ampliação da oferta de terra urbana, moradia, saneamento, infra-estrutura, transporte, serviços públicos, trabalho, renda, cultura e lazer para os passo-fundenses; II) supremacia do interesse público sobre o interesse individual; III) desenvolvimento municipal e regional sustentável; e IV) participação e controle social sobre as políticas públicas” (Art. 3º).

Os princípios norteadores do desenvolvimento integrado previstos pelo PDDI são: “I) a função social da propriedade é o núcleo fundante do próprio direito de propriedade, sem o qual esta não se constitui, consoante as disposições deste Plano Diretor; II) concretização de uma cidade sustentável através da harmonização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental; III) planejamento participativo das ações governamentais; e IV) efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais” (Art. 4º).

Os objetivos do PDDI são os seguintes: “I) planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável local e regional; II) distribuição dos benefícios e ônus decorrentes de obras e serviços, reduzindo as desigualdades sócio-espaciais; III) estimular o acesso à propriedade e à habitação, especialmente para a população socialmente vulnerável; IV) reduzir as desigualdades através de políticas públicas que minimizem as diferenças sociais; V) universalizar a mobilidade territorial e a acessibilidade; VI) aumentar a eficiência econômica do município com o fortalecimento das funções de planejamento, regulação, controle e execução de políticas públicas; VII) possibilitar a participação e o controle da população nas políticas públicas; e VIII) melhoria da qualidade de vida da população” (Art. 5º).

No tocante a gestão democrática da cidade o PDDI institui o Sistema de Planejamento, Gestão Urbana e Participação Social, o Sistema Integrado de Informação para a Gestão Territorial e o Planejamento Estratégico Municipal.

Todavia, o PDDI não tem sido suficiente para efetivar o direito à cidade em Passo Fundo, nem para afirmar a função social da propriedade como núcleo fundante do próprio direito de propriedade, concretizar uma cidade sustentável e efetivar os direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais.

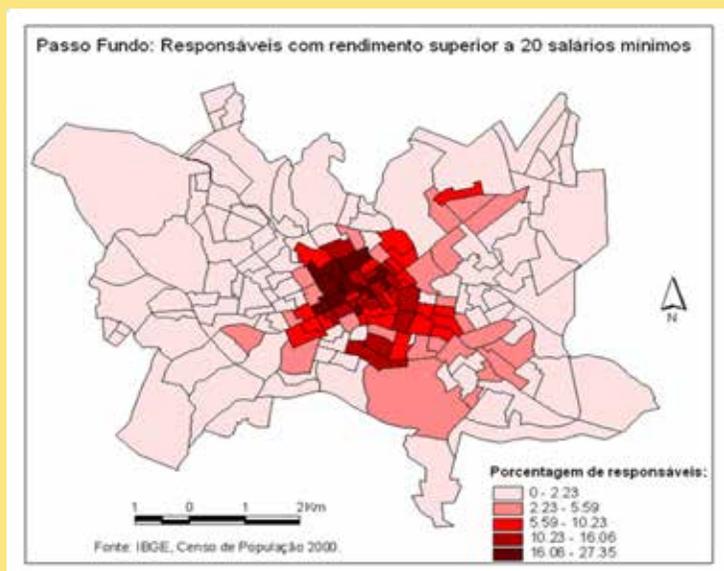
A cidade de Passo Fundo está cada vez mais verticalizada, embora tenha se horizontalizado em algumas direções. A especulação imobiliária se amplia cada vez mais, beneficiando as classes proprietárias e iludindo

aqueles que têm um único imóvel (a maioria da população). O IPTU progressivo não foi regulamentado, a desapropriação com pagamento por títulos da dívida pública e edificação compulsória não foram usados fazendo da função social da propriedade uma ilusão. Em decorrência da especulação, boa parte dos milhões de reais investidos pelo governo federal em habitação e obras públicas acabam nos bolsos dos especuladores.

O planejamento da cidade instituído pelo PDDI tornou-se fictício, especialmente no tocante ao zoneamento urbano. Pelo menos meia centena de leis foram aprovadas retorcendo, remendando e alterando o zoneamento, usos e índices de construção estabelecidos no PDDI. A maioria das alterações atende a interesses empresariais, comerciais, especulação imobiliária e, algumas raras vezes, interesses sociais. Esse planejamento de acordo com o interesse e a "ocasião" reforça a divisão da cidade: para a maioria vale o PDDI; para "alguns" a regra é a exceção e não o contrário.

Situação atual... desafios!

Os grupos sociais empobrecidos continuam habitando as regiões mais periféricas de Passo Fundo. Segundo Barbosa (2008) "na área central estão àqueles com melhores condições socioeconômicas". O autor elaborou um mapa com base nos dados do IBGE 2000, retratando a porcentagem de responsáveis familiares com rendimento superior a 20 salários mínimos, que identifica o padrão espacial de desigualdade social na cidade:



Passo Fundo: responsáveis com rendimento superior a 20 salários mínimos

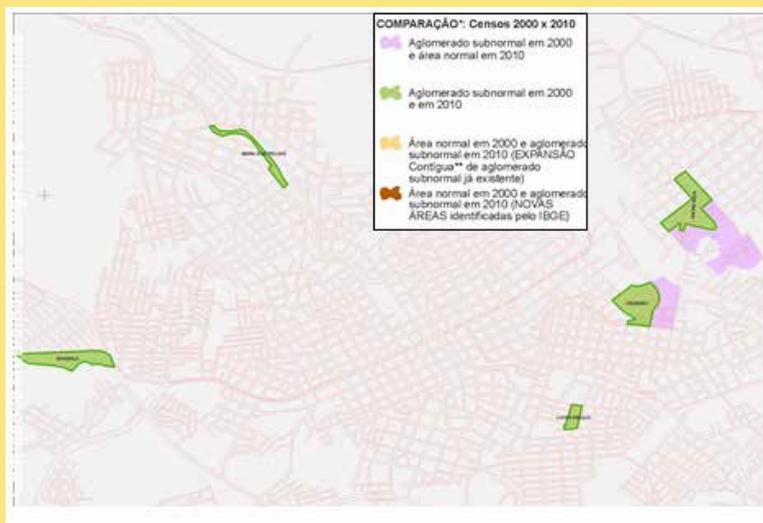
Passo Fundo chega a 2010, segundo o Censo do IBGE, a 184.869 habitantes. Desse total, apenas 4.706 no espaço rural (2,5%); 25.314 (14%) moram na área central da cidade e 154.849 (84%) habitam os outros espaços da mesma (bairros, vilas, periferias). A densidade demográfica é de 235,92 hab/km². Do total dos habitantes, 88.050 são homens e sua renda média é de R\$ 1.092; e 96.776 são mulheres e sua renda média é de R\$ 970. Residem em 68.301 domicílios, com média de três moradores por domicílio.

A divisão social na cidade é bem demarcada em três grandes classes sociais, analisadas desde a perspectiva de renda: (i) a elite corresponde a 7,3% da população cuja renda é superior a cinco salários mínimos mensais; (ii) a classe média corresponde a 20% da população com renda entre dois e cinco salários mínimos mensais; (iii) a grande maioria da população (72,7%) vive com até dois salários mensais. Esta última está assim subdividida (renda *per capita*): 2,2% da população total do município não tem renda; 1,9% tem renda de até R\$50,00 por mês; 9,6% tem renda até R\$100,00; 26,7% (aproximadamente 75.000 pessoas) tem renda de até R\$ 207,00 por mês; 31,9% tem renda até R\$ 414,00 (IBGE, Censo 2010).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, existem 12.787 famílias cadastradas no Bolsa Família (11.742 com renda de até R\$140,00 por mês), ou seja, aproximadamente 35.000 pessoas, sendo que apenas 4.801 famílias são beneficiadas pelo programa (15.000 pessoas). Também existem 2.231 benefícios concedidos pelo INSS para idosos com mais de 65 anos ou deficientes físicos cuja renda *per capita* familiar é inferior a ¼ do salário mínimo (aproximadamente seis mil pessoas). A Secretaria Municipal de Habitação indica que a demanda habitacional registrada de 2005 a 2008 foi de 5.016 famílias (aproximadamente 20.000 pessoas). Segundo o IBGE, existem 6.906 domicílios particulares não ocupados - vagos, fechados ou de uso ocasional - (IBGE, 2010), o que revela a injusta distribuição da riqueza na cidade: enquanto as casas dos ricos estão fechadas/não ocupadas, os pobres não têm onde morar.

O Censo 2010 do IBGE revelou que o número de aglomerados subnormais de Passo Fundo, diminuiu de 14 (em 2000) para 5 (em 2010). As favelas, que são chamadas de “aglomerados subnormais” pelo IBGE, são conjuntos de no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas) carentes de serviços públicos essenciais, ocupando terreno de propriedade alheia e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Foram identificadas 6.444 pessoas vivendo em moradias precárias, aproximadamente 1,6 mil residências sem infraestrutura mínima (ANDREOLI, 2011).

O DIREITO À CIDADE E PASSO FUNDO



Fonte: IBGE, Censo 2010. Agência Passo Fundo.

As cinco áreas identificadas são carentes de recursos mínimos de infraestrutura, inexistindo ruas específicas para abrigar os casebres feitos com materiais inadequados, sem energia elétrica, esgoto, água encanada, posto de saúde, creches e escolas.

Todos estes elementos revelam que o direito à cidade ainda não está plenamente efetivado, ou seja, ainda não somos uma sociedade urbana, uma cidade na qual o tempo e o espaço estão a serviço da dignidade humana. A “mão invisível do mercado” fomenta a especulação imobiliária. O individualismo tem causado o caos urbano em matéria de mobilidade e transporte (em 2001 Passo Fundo tinha 45 mil veículos; em 2010 eram 89 mil e em 2011 96 mil), por exemplo.

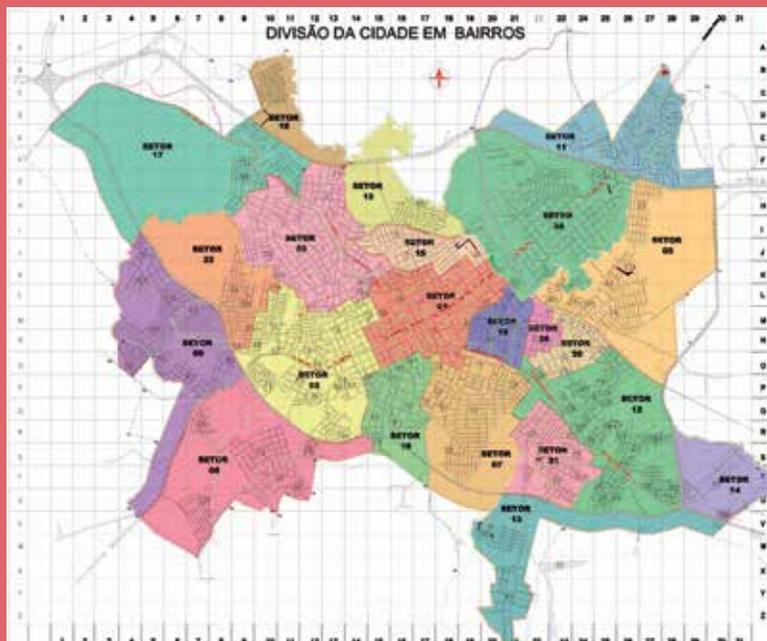
Para Tedesco; Kalil a minimização da exclusão social e urbana existentes hoje em Passo Fundo pode ser alcançada através de ações: “planejamento e gestão do espaço urbano e municipal”, além de “investimentos em equipamentos urbanos e comunitários” que beneficiem a população como um todo (TEDESCO; KALIL et. al., 2007, p. 374).

PARTE III A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

Os direitos humanos [...] representam [...] um certo grau de consciência mais ou menos universal que constitui uma ideologia programática para toda a humanidade. No entanto, um programa é apenas uma antecipação e, por consequência, não significa que esteja realizado, e sim que deve realizar-se como transformação social e [...] individual. Sua positivação em instrumentos normativos internacionais serve para demonstrar-nos que o mundo está “ao contrário”.

Eugenio Raul Zaffaroni

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE



A Lei Complementar nº 131, de 24/08/2004, dividiu Passo Fundo em 22 setores demográficos urbanos: SETOR 1 – Região do Bairro Centro “Centro e Vila Vergueiro”; SETOR 2 – Região do Bairro Boqueirão; SETOR 3 – Região do Bairro Vera Cruz; SETOR 4 – Região do Bairro Petrópolis; SETOR 5 – Região do Bairro São Luiz Gonzaga; SETOR 6 – Região do Bairro “Vila Cruzeiro”; SETOR 7 – Região do Bairro Lucas Araújo; SETOR 8 – Região do Bairro Santa Marta; SETOR 9 – Região do Bairro Integração; SETOR 10 – Região do Bairro “Vila Vitor Issler”; SETOR 11 – Região do Bairro São José; SETOR 12 – Região do Bairro São Cristóvão; SETOR 13 – Região do Bairro “Roselândia”; SETOR 14 – Região do Bairro “Vila Mattos”; SETOR 15 – Região do Bairro Annes “Vila Fátima e Vila Annes”; SETOR 16 – Região do Bairro José Alexandre Zachia; SETOR 17 – Região do Bairro Valinhos “Loteamento Industrial e São Lucas”; SETOR 18 – Região do Bairro “Vila Luiza”; SETOR 19 – Região do Bairro “Vila Rodrigues”; SETOR 20 – Região do Bairro “Vila Santa Maria”; SETOR 21 – Região do Bairro Planaltina; SETOR 22 – Região do Bairro Nenê Graeff.

Os direitos humanos não devem ser tratados como “fatos”. Não se deve e não se pode confundir os cidadãos e cidadãs e as organizações sociais de uma cidade com isso, pois eles poderiam ser levados a “crer” que pelo simples fato de que suas expectativas se converteram em leis (como o PDDI, por exemplo), já teriam assegurado o acesso aos bens (moradia, mobilidade, igualdade, equipamentos públicos) para cujo acesso essas leis foram criadas.

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

Os direitos humanos e o direito à cidade, assim como o direito de modo geral, nunca afirmam o que “é” e sim, sempre, o que “deve ser”. Quando o PDDI de Passo Fundo afirma que o *direito à cidade engloba a fruição da educação, saúde, trabalho, habitação, segurança, mobilidade, meio ambiente, cultura e desporto*, está consignando é que os cidadãos desta cidade tem o direito, “devem” fruir tais bens e serviços (não que já os tenham). *Educação, saúde, trabalho e habitação* não se tornam fatos já dados pela simples razão de estarem escritos no PDDI. Estes direitos são “algo” a conquistar “utilizando, para isso, todo tipo de intervenções sociais e públicas”, pois “os direitos humanos não podem ser entendidos separados do político” (FLORES, 2009). Eles são parte da luta social e política.



Somente com todo o tipo de intervenções sociais e públicas e, às vezes também individuais, se pode efetivar o direito à cidade, que engloba a fruição destes e outros direitos. Eis aqui o papel da educação popular em direitos humanos: ao mostrar como a cidade “deve ser” e ao possibilitar se confrontar com a cidade como ela é leva a perceber que tudo está ao contrário, de ponta cabeça. A educação popular vem ainda para afirmar que os direitos não garantem a vida digna por serem proclamados,

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

pois eles dependem da ação política, das intervenções sociais e públicas, a serem realizadas pelos cidadãos, cidadãs e suas organizações.

A educação popular pelo direito humano à cidade, ao mostrar que a cidade está “de cabeça para baixo”, “ao contrário”, contribui na formação de uma consciência individual, incentivando-as a participar, a serem efetivamente cidadãs, e também na formação de uma consciência coletiva, cidadã, que enseja e fortalece a organização e a luta comum. A educação popular no direito humano à cidade, ao tornar evidente a violação de direitos e a injustiça social, mobiliza a fim de transformar a consciência social em ação prática das pessoas e suas organizações. Somente através de intervenções sociais e públicas, com participação popular se poderá obter ações, planejamento e gestão do espaço urbano e municipal que beneficiem a população como um todo.

Participação como forma de ação política

Há várias formas de participar diretamente da vida política. Mas, para isso, é preciso uma disposição pessoal para a ação coletiva: é este o primeiro passo para que possa haver participação. Afinal, ela é, no fundo, a ação de tomar parte da vida comum, de não ficar de fora do que é de interesse comum. Chauí identifica duas concepções distintas de participação no Brasil. A concepção “social-democrata e liberal”, que entende a participação como “*lobby*” (quando se trata da classe dominante) ou como “*reivindicação* ou *demanda*” (quando se trata da classe trabalhadora), ambas são vistas como pressão sobre os órgãos públicos de poder, sobre os “representantes” do povo por ele eleitos. A concepção da “democracia cristã” concebe a participação como uma ação para suprir uma carência: é o conhecido “mutirão”. Assim há duas reduções da participação: às “formas variadas de pressão” ou ao “trabalho popular coletivo e voluntário”, a primeira referindo-se a interesses e a segunda a carências (CHAUÍ, 2006a, p. 145-146).

No entendimento de Chauí, as reduções da participação se devem às justificativas de que “nas sociedades de massa modernas, a democracia participativa é impossível, pois é impossível a participação política de todos nas deliberações e decisões” (2006a, p. 146-147). Dessa forma, essas concepções reduzem a participação ao aspecto numérico, quantitativo, subtraindo o seu aspecto político, de direito do cidadão, e, ainda, reforçam a estrutura econômica, uma vez que não contestam a “propriedade privada dos meios sociais de produção e a apropriação privada da riqueza social”. Contrária a estas concepções, a autora defende a participação

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

como “a intervenção periódica, refletida, organizada e constante nas decisões políticas e, por meio delas, na economia”, considerando-a “o direito de tomar decisões políticas, de definir diretrizes políticas e torná-las práticas sociais efetivas”.

Podemos participar fazendo *lobby*, reivindicando, trabalhando coletiva e voluntariamente, em atos individuais ou coletivos, organizados ou não, ou participar intervindo constantemente nas decisões políticas da cidade, para transformar os direitos em práticas sociais efetivas, o que requer uma ação refletida, coletiva e organizada, e só é possível participando de “organizações” da sociedade: núcleos, movimentos, associações, clubes, conselhos, sindicatos e partidos políticos.

Pela participação se pode apresentar propostas, exigir o cumprimento de leis ou fiscalizar e fazer denúncias. Propor significa apresentar ideias, avaliar as ideias dos outros. É no confronto de propostas e ideias que a “vontade coletiva” pode vir a ser expressa nas leis. As audiências públicas da Câmara de Vereadores, a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular são formas de apresentar propostas. Por isso, é importante a participação nas audiências públicas nas quais são discutidos e votados instrumentos importantes de definição das ações políticas. Por exemplo: o Plano Plurianual (PPA), lei na qual constam as prioridades para políticas, programas, projetos e ações de governo para o período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na qual constam os programas, projetos e ações para um ano, o seguinte ao de sua votação; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), na qual são previstos os recursos financeiros necessários anualmente para a concretização dos programas, projetos e ações estabelecidos no PPA e na LDO. Após a aprovação de todas estas leis é preciso continuar participando para garantir que os recursos previstos sejam “empenhados” e o orçamento seja “executado”. A execução de políticas só acontece quando há previsão orçamentária, a principal forma de efetivar o direito à cidade no plano local.

A participação através da ação refletida, coletiva e organizada também é chamada de controle social. Em Passo Fundo, o PDDI assegura a participação e o controle social no sistema de planejamento e ordenamento territorial do município através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado (ainda está em debate a criação do Conselho Municipal da Cidade), das Conferências Municipais de Desenvolvimento, Consultas, das Audiências Públicas. A Lei Complementar nº 165, de 25/09/2006, de forma mais ampla, assegura a participação e controle social. Ela se dá através de Conselhos Municipais, que devem “proporcionar a participação de todos os segmentos da sociedade local, or-

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

ganizados ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, bem como na definição de políticas públicas de investimentos e ações que visem o desenvolvimento do Município e na adequação de leis e demais atos municipais vigentes afetas a sua área de atuação” (Art. 28).



A participação também poderá ocorrer através de Fóruns Municipais; Audiências e Consultas Públicas; Referendo e Plebiscito; e a Ouvidoria Municipal. O Poder Executivo Municipal deve garantir as condições de funcionamentos dos Conselhos Municipais, já a sua criação depende do grau em que ocorre a ação refletida, coletiva e organizada da população do município.

Passo Fundo possui inúmeros conselhos municipais que possibilitam o controle social de políticas públicas, dentre os quais o Conselho Municipal de Saúde, o de Desenvolvimento Integrado e o de Habitação de Interesse Social. Além destes conselhos, tramita na Câmara de Vereadores, desde 2011, o Projeto de Lei que cria o Conselho da Cidade de Passo Fundo (CONCIDADE). A sua criação será muito importante para a efetivação do direito a cidade, pois será um órgão colegiado, de natureza consultiva e deliberativa, com a finalidade de propor, acompanhar e avaliar a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Territorial, concebendo a mesma como uma articulação e integração das ações de: planejamento e

ordenamento territorial; gestão do solo urbano; habitação e habitação de interesse social; saneamento ambiental; patrimônio histórico e artístico-cultural; mobilidade, trânsito e transporte urbano.

A outra forma de participação se dá através da denúncia. A denúncia é sempre mais difícil, pois envolve juntar indícios e provas contra os denunciados, sob pena de a denúncia voltar-se contra o denunciante. Mas, a qualidade da vida política de uma comunidade depende da coragem das lideranças em apresentar denúncias, sobretudo quando as políticas não estiverem sendo feitas a favor da coletividade, a favor da realização dos direitos. Denunciar é ter a coragem de dizer o que está errado, porque está errado e, acima de tudo, dizer que está errado porque se sabe o que é o certo e o que deveria ser feito para que as coisas fiquem certas.

Carlos Vainer diz que a cidadania não é um direito, um patrimônio, nem um ideal a ser atingido: ou você a exerce ou ela vira nada. No conceito liberal, cidadania é um conjunto de direitos na relação do indivíduo com os outros e com o Estado. No conceito insurgente, ela é ativismo, militância, exercício permanente do direito de lutar pelos direitos. Parafraseando Thompson, historiador britânico, podemos dizer: os movimentos sociais não lutam porque existem, eles existem porque lutam.

A participação popular, organizada e informada, a fiscalização e as denúncias e o controle social permite alcançar um “usufruto” mais “equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, da democracia e da justiça social”. Esta é a razão de lutar pelo direito humano à cidade.

Quem serão os sujeitos do direito à cidade?

Sujeitos são os agentes que têm a coragem de tomar decisões políticas, de definir diretrizes para a efetivação do direito à cidade e torná-las práticas sociais efetivas. São aqueles que desencadearão as ações refletidas, coletivas e organizadas para a efetivação do direito à cidade.

Quem serão esses sujeitos? Essa é uma pergunta que não tem uma única resposta. Primeiro, porque, como vimos, diferentes e inconciliáveis são os interesses em disputa numa cidade. Os interesses são contraditórios; efetivam e obstaculizam o direito à cidade; fundam-se no poder financeiro, na violência, na especulação, mas também nos interesses coletivos, nos direitos humanos.

Além disso, em sociedades e cidades excludentes, como a nossa, há pessoas em situação de vulnerabilidade, resultado da exclusão e da não garantia de efetivação de seus direitos, ou que são vítimas, sofrem violação dos direitos, os quais são impedidos de tornarem-se sujeitos. Afinal, para quem passa a maior parte de seu tempo preocupado em garantir suas condições materiais de sobrevivência, resta pouco tempo e condições de reunir-se para pensar, agir, incidir na política e controlar o Estado.

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

Por outro lado, a cidade formou-se historicamente, muito mais em função dos interesses individuais e do poder econômico, do que dos direitos humanos e dos interesses coletivos. Essa lógica continua imperante na maioria das cidades, inclusive a nossa: a cada dia vemos novos prédios, aprofundando a verticalização, e imobilidade urbana; vemos surgir até mesmo uma “cidade nova”, dotada de espaço urbano adequado, amplas avenidas, asfalto, luz e água, arborização, mas... SEM PESSOAS! Este tipo de fenômeno é o que os teóricos chamam de a cidade do capital, pois vemos como o dinheiro tem o “poder” de urbanizar o espaço.

A história e o presente de Passo Fundo permitem-nos questionar: serão os representantes eleitos pelo povo, os mesmos que aprovaram mais de cinquenta leis que alteraram o PDDI e que não regulamentaram o IPTU progressivo, que efetivarão o direito à cidade? Serão os latifundiários e o setor do agronegócio que se beneficiaram do processo de modernização da agricultura que o farão? Será o setor comercial da cidade que se beneficia com a especulação imobiliária? Ou serão os sujeitos que, afetados por problemas e necessidades humanas não satisfeitas, apresentam diferentes demandas pela garantia de seus direitos? Serão os idosos/as, jovens, crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, desempregados/as, negros/as, indígenas, sem-terras, sem-teto e moradores/as em situação de rua? Serão os moradores de nossos bairros organizados em suas associações? Serão os trabalhadores da cidade organizados em seus sindicatos? Os catadores de materiais recicláveis? Os movimentos sociais? Os defensores do meio ambiente e dos animais? Os estudantes? Os cidadãos e seus partidos políticos? Serão os religiosos? As associações não governamentais, culturais, esportivas, assistenciais? As mulheres organizadas? Os cidadãos individualmente, nas assembleias, fóruns e conselhos municipais? Serão os moradores do beira-trilho, mais de 1.500 famílias, que resistem à constante violação de seu direito à moradia? Serão as famílias organizadas pelos movimentos de luta pela moradia? O movimento comunitário? Serão os habitantes de mais de 23 áreas ocupadas (este era o número de ocupações em Passo Fundo até 2011, segundo a Prefeitura Municipal)? Como será efetivado o direito à cidade em Passo Fundo? Por quem e para quem?

Os movimentos sociais têm importante papel na constituição do espaço urbano de Passo Fundo. A educação popular propõe-se a resgatar e valorizar o saber e as práticas populares por eles construídas; reconhecer todos os espaços urbanos como “imagem” da Cidade e como lugares de Passo Fundo; destacar a pluralidade das memórias sociais da história. Afinal, a instituição dos espaços urbanos e dos di-

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

reitos humanos em Passo Fundo foi e será obra das lutas populares e da mobilização de milhares de pessoas e não apenas dos “grandes” líderes.

Mais direito à cidade...

Passo Fundo tem Secretarias Municipais de Planejamento, de Habitação, de Obras, de Transporte, de Mobilidade Urbana e de Segurança que são responsáveis pela política urbana e pela efetivação do direito à cidade e à moradia adequada. Além disso, a Câmara de Vereadores possui as Comissões de Obras e a Comissão de Bem Estar Social que debatem os assuntos pertinentes ao direito à cidade. O Ministério Público Estadual por sua vez, possui uma promotoria especializada em Direitos Humanos e um Centro de Apoio Operacional sobre Direito Urbanístico. Na Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo é possível fazer denúncias de violação de direitos. Abaixo segue uma lista de órgãos e organizações de atuação nacional, estadual e municipal que podem ser contatados.

Ministério das Cidades

Fone: (61) 2108 1000

Site: www.cidades.gov.br

Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República

Fone: (61) 2025 3106

Site: www.direitoshumanos.gov.br

Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul

Fone (51)3288 4600

Site: www.habitacao.rs.gov.br/

Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo

Fone: (54) 3313 2305

Site: www.cdhp.org.br

E-mail: cdhpf@cdhpf.org.br

Centro de Educação e Assessoramento Popular

Fone: (54) 3313 6325

Site: www.ceap-rs.org.br/index.php

Relatoria Nacional para o Direito à Cidade – Plataforma Dhesca Brasil

Fone: (41) 3232 4660

Site: www.dhescbrasil.org.br

Prefeitura Municipal de Passo Fundo

Fone: (54) 3316 7100 - 0800 5417100

Site: www.pmpf.rs.gov.br

Câmara de Vereadores de Passo Fundo

Fones: (54) 3316 7300 / Fax: 3316 7352

E-mail: cmpf@cmpf.rs.gov.br

Site: www.cmpf.rs.gov.br/

Ministério Público Estadual

Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística

E-mail: caourb@mp.rs.gov.br

Fones: (51) 3295 1157 e (51) 3295 1177 Fax: (51) 3295 1157

Promotoria de Justiça Especializada de Passo Fundo

E-mail: mppassofundo@mp.rs.gov.br

Fone: (54) 3313 5330

Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul

Fone: (54) 3312 7907 Fax: (54) 3314 8137

Site: www.dpe.rs.gov.br/site/index1.php

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Fone/Fax: (54) 3311 1966 ou 3312 1644

E-mail: srpf@tce.rs.gov.br

Site: www2.tce.rs.gov.br/

Documentos para consulta

Carta Mundial pelo Direito à Cidade

www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html

Fórum Nacional de Reforma Urbana

www.forumreformaurbana.org.br

Estatuto da Cidade

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.

www.polis.org.br/ / www.cidades.gov.br

Leis Municipais de Passo Fundo

www.pmpf.rs.gov.br

Informe sobre a situação dos Direitos Humanos em Passo Fundo

www.cdhp.org.br

Cartilhas temáticas sobre controle social

www.ceap-rs.org.br/ / www.cgu.gov.br

Rede Brasileira de Justiça Ambiental

www.justicaambiental.org.br

Grupo de Trabalho Combate ao Racismo Ambiental

<http://racismoambiental.net.br>

Referências bibliográficas

ANDREOLI, Leonardo. Mais de mil famílias vivem sem renda em Passo Fundo. *O Nacional*, Passo Fundo, 15 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.onacional.com.br/noticias/cidade/17801>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

BARBOSA, Iuri Daniel. *Problemas habitacionais em uma cidade média dinâmica: o caso de Passo Fundo*. 2008. Disponível em: <[egal2009.easyplanners.info/area05/5053_Barbosa_Iuri_Daniel.doc](http://easyplanners.info/area05/5053_Barbosa_Iuri_Daniel.doc)>. Acesso em: 10 set. 2011.

BRUM, Argemiro Luis. *Modernização da agricultura – trigo e soja*. Petrópolis: Vozes, 1988.

CARINI, Joel João. Migrações compulsórias de agricultores e reterritorializações – recampesinizações no noroeste do Rio Grande do Sul. In: TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João (Orgs.) *Conflitos agrários no norte gaúcho*. Passo Fundo: IMED, 2010. v. 3.

CDHPF. *Direitos humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2002.

CDHPF. *Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: Situação e perspectivas*. Relatório de *Estudo de Caso*. Passo Fundo: CDHPF, 2005.

CHAUÍ, Marilena. Chauí defende veia conflituosa da democracia. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. E-4, Ilustrada, 25 ago. 2006.

_____. Cultura, Democracia e Socialismo. In: _____. *Cidadania cultural*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006a.

ENDLICH, Angela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria E. B.; WHITACKER, Arthur M. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

FLORES, Joaquin Herrera. *A (re)invenção dos Direitos Humanos*. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GEHM, Delma Rosendo. Escravos. In: _____. *Passo Fundo através do tempo*. Passo Fundo, s/d, s/ed. 3 v.

GONÇALVES, Carlos Torres. A questão de terras. In: CASSOL, Ernesto. *Carlos Torres Gonçalves – vida, obra e significado*. Erechim: São Cristóvão, 2003.

GULLAR, Ferreira. *Poema sujo*. 11. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

HÁ 30 ANOS EM ZH. Minifúndios estão diminuindo no Estado. *Zero Hora*. Porto Alegre, Domingo, 7 mar. 2010, p. 39.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1948.

IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadestat/link.php?codmun=431410>. Acesso em: 10 set. 2011.

OLIVEIRA, Francisco Antonino Xavier e. Povoamento do território pela raça branca. Fatores pró e contra. Evolução até 1856. In: _____. *Annaes do Município de Passo Fundo* – aspecto histórico. Passo Fundo: UPF, 1990.

_____. Papel do território na evolução das missões durante os domínios jesuítico e espanhol. In: _____. *Annaes do Município de Passo Fundo* – aspecto histórico. Passo Fundo: UPF, 1990.

SAMPAIO, Clayton. Orientações para a criação dos Conselhos da Cidade nos municípios. Brasília: Ministérios das Cidades, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conselhos-municipais>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

SANTOS, Milton. Espaço geográfico: compartimentação e fragmentação. Globalização e alienação do território. Compartimentação e fragmentação do espaço no Brasil. O território do dinheiro. Verticalidades e horizontalidades. In: _____. *Por uma outra globalização* – do pensamento único à consciência universal. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MÜLLER, Cristiano (Orgs.). *Direito Humano à Cidade*. 2. ed. Curitiba: Plataforma DHESCA Brasil, 2010. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos. v. VI. Disponível em: <www.dhescabrasil.org.br/index.php?option=com_docman&Itemid=153>. Acesso em: 10 jul. 2012.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, Maria E. B.; WHITACKER, Arthur M. (Org.). *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

TEDESCO, João Carlos; KALIL, Rosa M. L.; GOSCH, Luiz R. M.; GELPI, Adriana; CORAZZA, Jaqueline. Passo Fundo e a produção do território pós-anos 1950: imigração e urbanização. In: BATISTELLA, Alessandro (Org.). *Passo Fundo, sua história*. Passo Fundo: Méritos, 2007. v. 1.

VAINER, Carlos. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. 2011. Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

VIEIRA, Beatriz de Moraes. As cildas do trauma: considerações sobre história e poesia nos anos 1970. In: SAFATLE, Vladimir; TELLES, Edson (Org.). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.