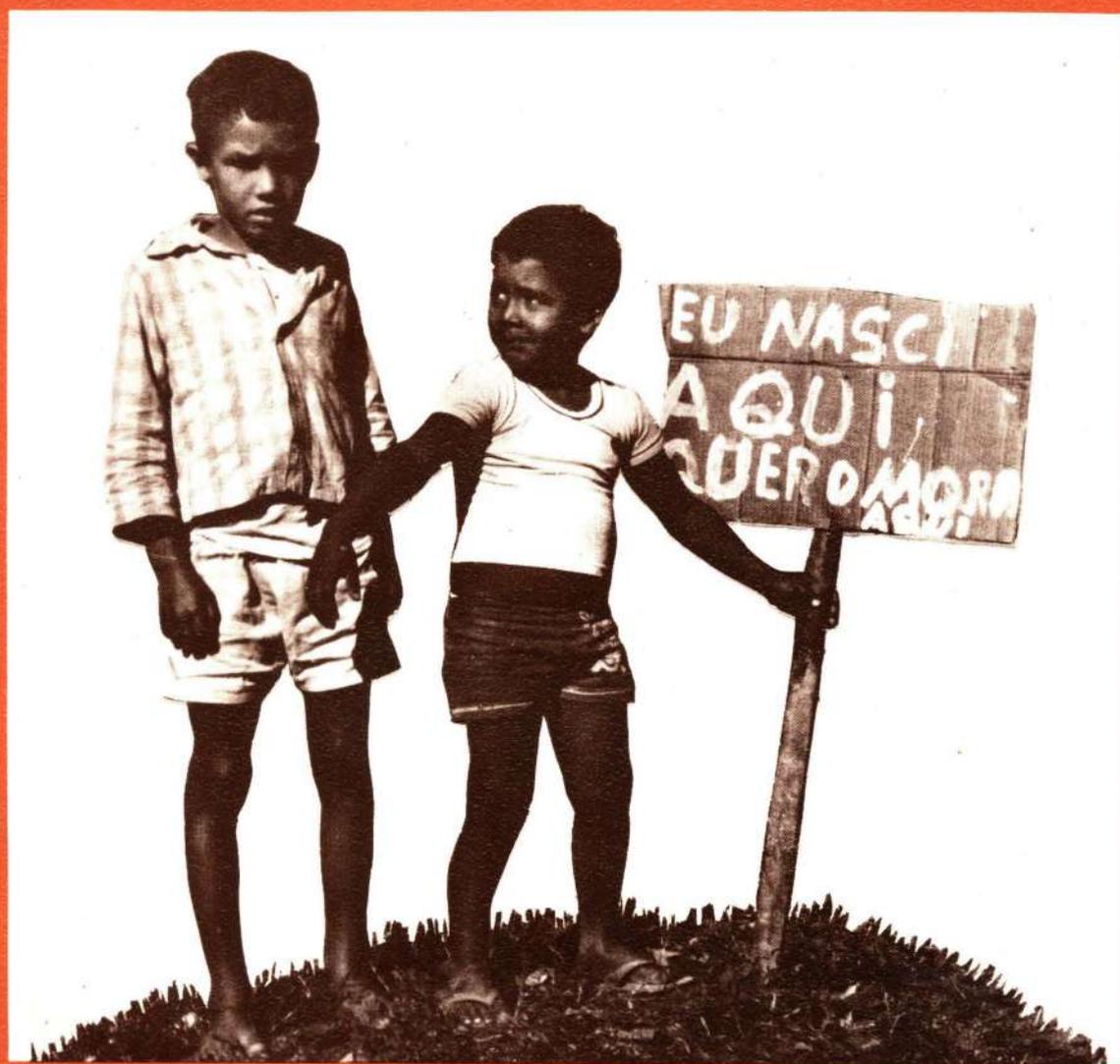


proposta 29

EXPERIÊNCIAS EM EDUCAÇÃO POPULAR

Associação de Moradores
e Participação Popular



A Luta dos Loteamentos

FASE FASE FASE FASE FASE

SUMÁRIO

Associação de Moradores e Participação Popular A LUTA DOS LOTEAMENTOS

Apresentação	1
Homenagem	2
1. Situando a questão dos loteamentos	3
2. Narrando a história de uma luta	8
3. Legalização e urbanização dos loteamentos: o Núcleo da Procuradoria	29
3.1. A rotina do Núcleo	29
Miguel Lanzelotti Baldez	
3.2. As forças e as fragilidades do movimento: questões atuais	31
4. Dilemas atuais do movimento e do trabalho de base ..	36
5. Aprendendo com a experiência vivida: a intervenção da FASE	40
Haroldo Baptista de Abreu Grazia de Grazia Veras	



Proposta Nº 29 Abril 1986

proposta 29

EXPERIÊNCIAS EM EDUCAÇÃO POPULAR

Associação de Moradores e Participação Popular



A Luta dos Loteamentos

FASE FASE FASE FASE FASE

PROPOSTA: Experiência em Educação Popular é uma publicação trimestral da FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

Conselho Editorial: Jorge E. Saavedra Durão
Jean-Pierre Leroy
Carlos Minayo Gomez
Haroldo Baptista de Abreu
Maria Emília L. Pacheco

Coordenador Editorial: Alfons Klausmeyer
Editor de Arte: Gerardo Hanna
Arte: Marcelo Riani Marques
e Angela Duque

Redação: Luis Antônio Machado
Ademir Figueiredo
Grazia de Grazia Veras

Revisão Técnica: Haroldo Baptista de Abreu
Lígia de Medeiros

Revisão: Henrique de Souza Júnior
Datilografia: Cecy R. de Abreu e Elita V. de Paula

Redação: Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo
22270 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: 286-6797

Agradecimentos às Associações de Moradores e à FAFMERJ pelas fotos cedidas para este número da PROPOSTA.

Apresentação



A rápida industrialização da sociedade brasileira nas últimas décadas, com base num padrão de acumulação capitalista excludente e concentrador de rendas, impulsionou uma violenta "inchação" das grandes cidades, particularmente das regiões metropolitanas. A ocupação desordenada do solo urbano, realizada sem qualquer controle social e estimulada pela omissão oficial dos governantes, transformou o direito de morar em fonte de especulação imobiliária e qualquer pedaço de terra em mercadoria altamente lucrativa.

Até alguns anos atrás, a violenta coerção sobre os mais elementares direitos da cidadania e a inexistência de movimentos sociais urbanos garantiam a reprodução dos interesses dominantes, que exploram o uso do solo, sem uma efetiva resistência das classes populares. Os trabalhadores e outros segmentos populares foram obrigados a viver (ou a se reproduzir como força de trabalho) nas mais terríveis condições de moradia, saneamento, transporte, etc. Mas a roda da história começa a mudar a sua direção...

A frágil e desorganizada resistência dos escuros tempos da ditadura vem avançando, ocupando espaços e abrindo o caminho para o movimento popular ampliar a sua organização e consciência de luta. As massas passaram a sair às ruas para reivindicar, dando início a um processo que poderá levar à total ruptura da rede de opressão e alienação social. Mas ainda falta muito chão e muitas pedras no caminho.

Nessa trajetória recente, de um relativo avanço nas lutas populares, nós da FASE nos incluímos

entre os que não abaixaram a cabeça nem se submeteram ao arbítrio. Pois sempre buscamos contribuir, através da ação educativa junto às classes populares, para transformação dessa realidade injusta e desumana.

Frente às condições de vida nos bairros de periferia e favelas, o conjunto da FASE procurou conscientizar os seus moradores sobre as alternativas possíveis de sobrevivência e de luta por dias melhores. Em todas as cidades onde a nossa instituição tem um escritório é possível descrever as mais variadas contribuições à construção da vontade popular e às suas conquistas.

Neste número da revista PROPOSTA descreveremos uma dessas experiências urbanas, que nasceu com a participação da FASE, expandiu-se e hoje tem a sua identidade própria e soberana: o movimento dos moradores em loteamentos irregulares e clandestinos no Rio de Janeiro.

Para a realização desta sistematização foi imprescindível a experiência e reflexão da nossa companheira Grazia, da equipe Rio, e da insubstituível contribuição intelectual de Luis Antônio Machado e Ademir Figueiredo: autores coletivos desta publicação. Agradecemos também a contribuição do procurador Miguel Lancelotti Baldez que não tem medido esforços a favor da justiça em nosso Estado e em defesa do conjunto dos moradores em loteamentos.

Sem mais para introduzir, vamos à luta.

NOSSOS MÁRTIRES

SÍMBOLOS DE LUTA E DETERMINAÇÃO POPULAR CONTRA A VIOLÊNCIA E AS INJUSTIÇAS

JOSÉ DA SILVA PEREIRA

Diretor da Associação de Moradores de Vila dos Palmares. Assassinado em 11/02/81, quando liderava a luta de seu bairro contra o loteador *Miguel Arcanjo de Queiroz*.

Seu sangue corre em nossas veias alimentando a esperança de dias melhores. Sua vida se faz presente nos corações e mentes de todos os que revivem a sua luta.

JOCÍLIA PEÇANHA SANTOS

Liderança incansável, sempre presente em todas as lutas dos moradores em loteamentos. A sua coragem e dedicação levou-a ao sacrifício. Mas as suas forças físicas não resistiram as exigências de sua consciência. Faleceu em setembro de 1984. Mas a sua obra renasce e cresce em cada um dos loteamentos.

**VOCÊS ESTÃO PRESENTES
— A LUTA CONTINUA —**

Situando a Questão dos Loteamentos



O Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro é o cartão postal do Brasil. A sua fachada turística esconde, no entanto, uma realidade desoladora.

O processo de industrialização a que foi submetido — e a atual estagnação —, uma agricultura em quase completa bancarrota, e um setor de serviços superdimensionado, acrescido de um mercado informal constituído de biscateiros, pequenos comerciantes, etc. aguçaram ainda mais as características de miséria e subdesenvolvimento.

O setor de serviços ocupa atualmente 63,63% da mão-de-obra, o setor secundário 34,35%, restando para a agricultura e extração mineral 2,02%.

A configuração desoladora do setor agropecuário resulta da ausência de uma base de matérias-primas e insumos agrícolas, o que obriga a economia a buscá-los em outros Estados, além de significar "importação" de alimentos para o consumo

direto, estímulo ao êxodo rural, com o conseqüente agravamento dos problemas urbanos, e o inaceitável crescimento do "exército de desempregados" (6,8% em 1984).

Como resultado deste quadro, deu-se um crescimento dos vazios demográficos. Em 1980, 92% da população fluminense — calculada em 12 milhões de habitantes — viviam em áreas urbanas, sendo que 80% — 9 milhões — na Região Metropolitana (composta pelos municípios do Rio, Caxias, Itaboraí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti). O Estado ocupa o 1º lugar do País em densidade demográfica.

O Município do Rio

O Município do Rio desempenha forte papel dinâmico na Região Metropolitana. Ele possui cer-

ca de 5,4 milhões de habitantes (IBGE — 1980), concentra 57% da população e 77% da receita gerada na Região Metropolitana, o mesmo ocorrendo com relação à distribuição de equipamentos sociais, escolas, hospitais, oportunidades de recreação e lazer, etc.

Porém, é uma cidade onde convivem as mais absurdas contradições nas condições de vida da sua população:

Uma cidade que tem 309 favelas, com 1.740.000 pessoas (IBGE — 1980); 430 loteamentos clandestinos e irregulares, representando mais de 750.000 pessoas (IPLAN-RIO — 1985); 75 conjuntos da CEHAB com uma população de cerca de 400.000 pessoas, com até 70% de inadimplentes (cadastro da CEHAB — 1985).

Os investimentos públicos destinaram-se à área mais central e bairros litorâneos, de forma a propiciar um processo de apropriação e reprodução do capital extremamente desigual, baseado, sobretudo, na expansão do setor imobiliário de bens de consumo das camadas de mais alta renda.

A especulação imobiliária mantém propositalmente fora de uso e fora do mercado uma enorme quantidade de terrenos urbanos, segundo consta, cerca de 1 milhão, provocando aumentos artificiais no preço do solo e uma subutilização dos serviços urbanos instalados nessas áreas, fazendo terrível falta em outras regiões superpovoadas e carentes.

As condições de habitação dos trabalhadores (localização, qualidade e custos) são inteiramente determinadas pela dinâmica do mercado imobiliário, que comanda, inclusive, a ação das empresas estatais que atuam no setor, como o BNH e as CEHAB's.

Essa estrutura da ocupação do solo baseada na concentração da propriedade e na especulação ocasionou a impossibilidade, por parte da população de baixa renda, do acesso à moradia própria com condições mínimas de infra-estrutura, aumentando assustadoramente o número de áreas faveladas e de loteamentos clandestinos e irregulares.

O crescimento das favelas (originário de um processo acentuado de migração) acompanhou a expansão dos bairros mais bem equipados em serviços urbanos da cidade e atingiu os seguintes índices indicados na tabela abaixo:

A ocupação através dos loteamentos nos subúrbios da cidade tem sido significativa como fonte de absorção da população, estendendo-se inclusive pelos demais municípios da Região Metropolitana. Genericamente, este fenômeno acompanha a abertura das vias de comunicação (ferroviárias e rodoviárias) e a implantação do sistema de transportes coletivos. Acrescido a esse dado, a partir dos anos 50, a crise da agricultura libera grandes fatias de áreas agrícolas para se incorporar ao tecido urbano.

Zona Oeste do Rio de Janeiro

A Zona Oeste do Rio compreende as Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, e conta hoje com uma população superior a 1.200 mil habitantes, conforme estimativas calculadas segundo o censo de 1980.

A antiga zona rural do Rio foi muito importante pela sua produção de cana-de-açúcar e, mais tarde, de café. Com a Lei Áurea, em 1888, começou o declínio dos grandes proprietários, pois eles tinham na mão-de-obra escrava o sustentáculo de suas riquezas. As velhas fazendas foram se desmembrando em numerosas chácaras, o que deu início ao cultivo da laranja, fato que colocou o Estado entre os maiores produtores de laranja do Brasil. A região começa a crescer e a trazer os bondes, os trens e o comércio.

Com a II Guerra Mundial, a exportação de laranja foi sendo dificultada, e o surgimento de uma

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO FAVELADA NA CAPITAL

	1950	1960	1970	1980
Nº de favelas	58	147	230	309
População favelada	169.000	337.000	757.700	1.740.800
População total	2.577.500	3.247.700	4.251.900	5.403.400
% população favelada da população total	7%	10%	18%	32%

Fonte: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.



praga denominada FUMAGINA provocou o desaparecimento da maioria dos laranjais. Dessa forma, as imensas chácaras foram retalhadas em loteamentos populares, na sua grande maioria irregulares e clandestinos.

O aumento crescente da população do Rio de Janeiro, as políticas governamentais de remoção de favelas e a criação de pólos industriais transformaram a Zona Oeste numa região de periferia com inúmeros problemas para os trabalhadores ali residentes.

Em primeiro lugar, o crescimento desmesurado da população (3,9%) superou as taxas de crescimento da Zona Oeste do Rio de Janeiro, que foi de apenas 1,8% a.a., apesar de ser a área de maior expansão do município.

É a região onde a grande maioria da população — advinda de favelas, ou de habitações com aluguéis impossíveis de serem pagos — mora hoje em loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos do Sistema Financeiro da Habitação e favelas.

HABITAÇÃO POPULAR NA ZONA OESTE			
	Nº		PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO RIO
	Z.O.	RJ	
Loteamentos	348	430	81%
Conj. da CEHAB	38	75	51%
Favelas	43	309	13%

Fontes: Cadastro realizado pelo IPLAN-Rio.
Cadastro da CEHAB.

A Zona Oeste localiza-se, na sua parte inicial — Magalhães Bastos — a 35 km de distância do Centro e a quase 80 km na sua parte final — Santa Cruz. Esta distância, que faz o trabalhador gastar até 4 horas por dia de viagem, encarece o custo do transporte, já o mais caro do Município, ao Centro — local onde se encontram as grandes ofertas de trabalho.

Esse dado contrasta com os baixos salários que a maioria da população recebe:

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO POR FAIXA SALARIAL		
	ZONA OESTE	RIO DE JANEIRO S/ZONA OESTE
Até 1 sal. m.ín.	21,77%	16,27%
Até 2 sal. m.ín.	57,42%	43,47%
Até 5 sal. m.ín.	90%	73,93%
Mais de 5 sal. m.ín.	10%	26,07%

Fonte: Calculada segundo o Censo de 1980.

A região também apresenta índices muito baixos de saneamento, na medida que nem os loteadores, e nem o Estado, cumpriram suas obrigações, fixadas pela legislação desde 1937. A região também é cortada por vários rios e valões que, por não fazerem parte da preocupação das diversas administrações, têm causado várias enchentes, com um agravante — os esgotos são canalizados para esses rios, sem nenhum tratamento.

Como conseqüência, as condições de saúde da população são muito precárias — e ganham destaque — quando se olha o quadro hospitalar e de atendimento geral. Com referência às estatísticas, estas mostram a relação de 1 médico para cada 4.198 pessoas, considerando os médicos lotados, em 1980, na Secretaria Municipal de Saúde e no INAMPS. Na área estadual existem 4 hospitais, mas atendendo em condições subumanas, pois falta tudo: medicamentos, equipamentos, enfermeiros, auxiliares, médicos de diversas especialidades, etc.

A realidade escolar, apesar da construção de novas escolas, continua a apresentar os problemas de falta de vagas correspondentes ao número de alunos existentes. Além disso, tem de enfrentar as péssimas condições materiais e de recursos humanos disponíveis. Mas, o principal problema é que todo o sistema está implantado numa estrutura clientelística — desde a matrícula até as avaliações —, com um ensino de péssima qualidade, ocasionando resultados que se refletem em toda a vida da região, tanto cultural quanto política.

A região, ainda, apresenta um número razoável de pequenos agricultores que, aos poucos, a especulação imobiliária vai extinguindo e, que se recebessem estímulo e garantia de plantio, poderiam dar uma grande contribuição para o mercado de hortigranjeiros.

Características do loteamento

Os loteamentos, como já foi dito anteriormente, surgiram na década de 30, nas antigas fazendas de laranjais em decadência. Essas fazendas foram retalhadas em lotes e vendidas sem infra-estrutura, em péssimas condições de moradia. Esse retalhamento foi feito sob a ótica e os interesses dos loteadores ou imobiliárias, isto é, visando maior lucro. Estes vendiam as áreas que ficavam mais distantes dos centros urbanos, com a intenção de forçar o Estado a fazer a infra-estrutura nas áreas vizinhas. Só então é que colocavam essas áreas, então valorizadas, à venda.

O Estado, por omissão, não opôs obstáculos ao surgimento desses loteamentos — ao contrário, estimulou a autoconstrução, onde ele (Estado) entrava apenas com a obrigação de fiscalizar e usufruir, via impostos, o imóvel construído. Por outro

lado, o Estado, além de criar leis defasadas da realidade, não interferiu no problema ao longo desses anos, proliferando, assim, grande quantidade de loteamentos com vários tipos de irregularidades, isto é, que não respeitam as leis municipais e federais. Em consequência, as pessoas pagam seus lotes, mas não recebem a escritura a que deveriam ter direito e nem a urbanização (água, esgoto, meio-fio), o que faz com que o Poder Público não realize os outros benefícios, como asfalto, escolas, transportes, etc. Além disso, a não-legalização é uma forma permanente dos loteadores e imobiliárias continuarem lucrando, pois os compradores estão sujeitos a inúmeras "trapaças".

Transcrevemos aqui, na íntegra, um documento elaborado pela FAMERJ, com a assessoria da FASE, descrevendo as diversas irregularidades cometidas pelos loteadores e autoridades com respeito aos loteamentos:

DOCUMENTO DA FAMERJ Setembro - 1984

Problemática dos moradores de loteamentos irregulares e clandestinos

IRREGULARIDADES DOS LOTEAMENTOS

1 - Quanto à propriedade legal dos loteadores

- a) Inventários parados há muitos anos nas Varas de Órfãos e Sucessões;
- b) Loteadores com títulos de áreas ainda não desmembradas;
- c) Loteadores com promessa de compra e venda da área total do loteamento, sem estar registrado;

d) Loteadores com títulos que não conferem com a área loteada;

e) Loteadores que não têm título algum sobre a área loteada;

f) Loteadores que têm a propriedade efetiva da área loteada;

g) Loteadores e/ou imobiliárias que entraram em falência e abandonaram a área loteada;

h) Terras sobre as quais pesam ônus.

2 - Quanto ao processo de legalização

a) Loteadores que conseguiram averbar o PA (Projeto de Arruamento) e PAL (Projeto de Aprovação de Loteamentos) no RGI (Registro Geral de Imóveis) há muitos anos. Nesse caso, quando existe o loteador para assinar a escritura, os moradores conseguem registrá-la no RGI. Mas o bairro fica sem urbanização.

b) Loteadores que conseguiram fazer o Projeto de Arruamento, receberam inclusive a aprovação da Prefeitura, o nº do PAL e PA; não continuaram nem o processo de registro no RGI e nem cumpriram o cronograma das obras de urbanização estipulado pela Prefeitura. Outros, ainda, começaram, além do arruamento, a canalização das águas pluviais e abastecimento de água, colocaram meio-fio em alguns trechos para valorizar o loteamento e não realizaram mais nada, deixando as obras sem conclusão.

c) Loteadores que apenas fazem uma planta para poder vender os lotes e não a submetem à aprovação da Prefeitura e nem ao RGI.

d) Loteadores que fazem a planta, abrem processo na Prefeitura e o abandonam completamente.

e) Loteadores que obtêm PAs e PALs da Prefeitura com Projetos que não obedecem à legislação em vigor.



3 — Quanto à venda dos lotes

a) A venda dos lotes é realizada com todas as irregularidades e em todas as épocas.

b) Os loteadores usam contratos particulares de compra e venda. Nesses contratos só existem obrigações ao comprador de lote. Além da prestação, o loteador repassa para o comprador o Imposto Territorial da área global, multas que porventura a Prefeitura venha a cobrar, gastos com legalização do loteamento, taxas de urbanização. Na maioria das vezes, essa cobrança é feita sem realizar a legalização, nem as obras de urbanização e sem pagar o Imposto Territorial à Prefeitura.

c) A partir de 1979 os lotes são vendidos com preços exorbitantes, usando para o cálculo das prestações a Tabela Price e a moeda UPC.

d) Além dos contratos, os loteadores costumam dar recibos ou carnês, mediante os pagamentos das prestações. No final desse pagamento é que vem a quitação. Acontece que uma grande quantidade de moradores não tem o contrato ou o recibo de quitação, sob a alegação, dos loteadores, de que estão regularizando a sua própria documentação. Para outros, com essa mesma desculpa, recolhem os recibos e contratos entregues aos compradores e dão "um fim" (rasgam, etc.), dizendo que vão ser incluídos no contrato, o que não ocorre.

e) Quando há algum atraso nas prestações por parte do morador, o loteador considera anulado esse contrato e passa a vender o lote novamente — ou para a pessoa em atraso, a partir de um "acordo" que significa fazer outro contrato com o valor do lote triplicado ou quadruplicado, ou então o vende para outras pessoas. Existem, na maioria dos loteamentos, pessoas que compram o lote 3, 4 vezes, ou 2 a 3 donos para o mesmo lote.

f) Por lei, os lotes caucionados não podem ser vendidos. Mas na maioria desses loteamentos, tanto as áreas de caução quanto as reservadas para praças, escolas, etc. — áreas essas liberadas ao Estado — também são vendidas.

4 — Quanto à venda do loteamento a terceiros

Por razões diversas, o loteador, em certa época, resolve vender a área toda já loteada para um outro loteador. Nesse caso, ocorrem as seguintes situações:

a) O novo loteador faz uma nova planta e dá entrada na Secretaria de Obras. Ao mesmo tempo entra com ações de reintegração de posse contra os compradores que estão na área do loteamento ou faz "acordos" dando uma ínfima indenização.

b) O novo loteador resolve, às vezes, lucrar em cima das irregularidades deixadas pelo loteador anterior:

— as pessoas que não têm contrato são obrigadas a comprar o lote novamente;

— se o comprador ainda não conseguiu construir sua casa, o loteador vende o terreno para outras pessoas;

— o novo loteador comunica a todos os compradores que vai dar a escritura mediante uma taxa exorbitante. Muitas pessoas chegam a pagar essa taxa e esperam a escritura "eternamente";

— ou ainda o loteador avisa que o que foi pago anteriormente foi apenas uma entrada e inicia a cobrança do lote.

5 — Quanto à violência usada pelos loteadores

Alguns loteadores usam de extrema violência para atender a seus interesses de lucro. Quando os compradores resolvem reagir, são ameaçados de todas as formas. Inclusive de morte, como aconteceu em Vila dos Palmares, Campo Grande, quando um de seus líderes foi assassinado.

Quando não usam esse tipo de violência, fazem campanhas de desmoralização das Associações de Moradores ou do grupo mais interessado na luta pela legalização do loteamento, ameaçando e perseguindo essas lideranças.

Na maioria dos casos, os loteadores são acobertados pela polícia local e pela fiscalização.

6 — Quanto à cobrança dos impostos

Uma grande parte de loteadores cobra, do comprador, o valor correspondente à divisão do valor do imposto territorial global da área, e não paga à Prefeitura.

A Prefeitura, às vezes, faz as cobranças judiciais, mas a sanção recai sobre o comprador, pois o resultado final do não-pagamento de impostos é o leilão do loteamento inteiro.

Por outro lado, a Prefeitura fez e faz campanha para registrar as casas. Hoje temos, em muitos loteamentos, pessoas pagando 2 impostos: ao loteador e à Prefeitura.

7 — Quanto ao Município do Rio de Janeiro

O Município usa os departamentos de obras das Regiões Administrativas para fiscalizar os loteamentos, mas, até agora, verificamos que esses setores se limitam a registrar alguns acontecimentos. A política na Secretaria de Obras é sempre a de ajudar o loteador. Por isso, o não-cumprimento da legislação, por parte do loteador, conta quase sempre com a aquiescência do Poder Público. Por exemplo, o prazo para o loteador realizar a urbanização era de 5 anos (hoje é de 2 anos), e, mesmo assim, a grande maioria dos loteadores recebeu de 3 a 5 prorrogações. Enquanto isso, o comprador de lote não pode tirar a escritura, vive sob o domínio do loteador e não recebe urbanização.

Narrando a História de uma Luta



A luta dos moradores da Zona Oeste (Z.O.) congrega atualmente cerca de 250 Associações de Moradores, sendo que 50% são de associações de loteamentos. A importância dessas organizações no conjunto do movimento de bairros do Rio de Janeiro é hoje expressiva, tanto quantitativa, quanto qualitativamente.

Essa importância revela-se, pelo lado quantitativo, na massiva participação no conjunto de Associações que formam a FAMERJ. Essa participação representou mais de 1/3 das Associações do Rio de Janeiro, presentes no II Congresso da FAMERJ, realizado no mês de maio de 1985.

Do ponto de vista qualitativo, essa importância revela-se nas várias propostas que contribuíram decisivamente na orientação do movimento de bairros do Rio, culminando com a criação de um núcleo de loteamentos da Procuradoria do Estado, cujo objetivo central é a legalização e urbanização dos loteamentos desta cidade.

Traçar a trajetória do movimento de loteamentos da Zona Oeste é o objetivo a que se propõe o texto a seguir.

A centralidade da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos

Antecede à organização do movimento de loteamentos da Zona Oeste a proposta de trabalho da FASE de "formação de grupos operários", desenvolvidos através de um curso supletivo. Essa proposta evolui para uma atuação conjunta com uma paróquia local, com a criação da Pastoral Operária, em fins de 1977. Essa atuação se fez através das jornadas de CLT nos bairros, com o objetivo de formar grupos de debate em torno da Legislação Trabalhista, visando "conscientizá-los sobre os direitos do trabalhador".

A proposta inicial de trabalho não surte o efeito esperado junto à população local, que, a partir das Jornadas de CLT e das aulas do curso supletivo, expressam, como preocupação principal, a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos. O relato de uma participante da Equipe/FASE é ilustrativo deste ponto:

"...o que chamava muito a nossa atenção nessas jornadas é que as pessoas vinham recla-

mando que estavam sendo ameaçadas nos seus lotes, que estavam para serem despejadas. E em qualquer intervalinho começava esse assunto..."

A reorientação da atuação impôs-se a partir das necessidades dos moradores, passando a ter, como foco central, a ação sobre os problemas dos loteamentos.

Início da organização: a luta pela legalização dos loteamentos

O 1º coletivo de educadores¹ resolve visitar o loteamento Vilar Santa Rosa, de onde provinha o maior número de reclamações. O contato com moradores do local evidenciou a dupla cobrança aos moradores — tanto da parte do loteador, quanto de uma imobiliária que se responsabilizava pela organização do loteamento e que ameaçava de despejo os moradores que não aceitavam as cobranças.

Constatadas as "irregularidades" no loteamento, o coletivo recorre a um advogado amigo que esclarece a situação jurídica envolvida na questão. A partir de então, o trabalho volta-se para o interior do loteamento, em termos de esclarecimento aos

moradores quanto aos seus direitos. O trabalho inicia-se pela organização dos moradores por ruas, levantando-se a situação de cada morador e formando-se uma comissão representativa do conjunto do loteamento.

No desenrolar desse início de organização, uma ofensiva do loteador gera uma situação dramática no Vilar Santa Rosa: 159 moradores recebem uma notificação, onde são ameaçados de despejo em caso de não pagamento dos "débitos" no prazo de 15 dias.

Essa ofensiva resulta numa "correria geral" no loteamento, pois os moradores, cientes de seus direitos, propõem-se a resistir à iniciativa do loteador. Para viabilizar a defesa dos moradores recorre-se à assessoria jurídica da Arquidiocese do Rio de Janeiro,² bem como a outro advogado amigo do coletivo de educadores, que se dispõem a colaborar no processo judicial.

A primeira sugestão de encaminhamento jurídico foi no sentido de "todo mundo pagar na Justiça", através de uma "ação consignatória". Entretanto, essa solução não contemplava o fato de que o loteador, juntamente com a imobiliária, eram os

² Mais tarde essa assessoria transformou-se na Pastoral das Favelas, desenvolvendo várias lutas pela posse da terra e urbanização de favelas no Rio de Janeiro.

¹ Composto por um técnico da FASE e mais três voluntários.





principais burladores dos contratos da venda dos lotes e da legislação sobre os loteamentos.

Frente à limitação da primeira proposta, os advogados passam a aprofundar o estudo da legislação, resultando na realização de uma "ação cautelar", que também garantiria o pagamento através de um depósito judicial, já que esta ação poderia ser combinada com uma "ação ordinária", que consistiria em inventariar as irregularidades dos loteamentos e cobrar a legalização e a urbanização através da Justiça.

A continuidade dessa luta foi marcada, por um lado, "pela crença, em geral, na Justiça, mas de desconfiança em relação aos advogados", devido à prática comum entre esses profissionais que, a pretexto de defender os moradores, acabam por lesar a população pobre. Por outro lado, por um árduo trabalho de levantamento de uma vasta documentação de cada morador.

Da primeira ação participaram 60 moradores. Na sua preparação foi necessário levantar cada caso individualmente para checar se a situação era de atraso ou não das prestações e, então, calcular o débito; bem como levantar o pagamento feito por cada morador, distinguindo-se o relativo ao preço do lote daquele que se referia à taxa de urbanização. **Essas tarefas consumiram vários "fins de semana em um trabalho de mutirão" no loteamento e com a participação de vários moradores na organização.**

Outra característica dessa primeira luta jurídica foi a de deixar evidente a necessidade de se ter um quadro de pessoas preparadas em legislação urbana, especialmente no tocante à questão dos loteamentos. Com esta finalidade, a FASE incumbiu-se de contatar alguns advogados que já vinham lutando junto aos moradores de São Paulo na regularização dos loteamentos. Nessa época, meados de 1978, realizou-se um Seminário em que os advogados de São Paulo relataram os encaminhamentos

seguidos por eles, socializando o conhecimento acumulado sobre a questão.

A luta pela legalização expande-se para outros loteamentos

Essa primeira luta de resistência ao loteador foi logo sentida em outros loteamentos da região. Em fins de 1978, o coletivo de educadores foi procurado por uma moradora do Jardim Bela Vista, que consultou sobre a obrigatoriedade de pagar os atrasos do Imposto Territorial que estavam sendo cobrados aos moradores. Neste loteamento a cobrança era feita por um coronel proprietário de sete lotes. Como o loteador não pagava o imposto à Prefeitura há muito tempo, havia o perigo do loteamento ser leiloado para liquidação do débito com a Secretaria de Fazenda. Frente a essa possibilidade, o coronel exercia pressão junto aos moradores para que estes pagassem o débito do loteador.

Nessa nova luta conta-se com a presença de um advogado que participou do Seminário com os advogados de São Paulo. Também a Comissão do Vilar Santa Rosa, junto com o coletivo de educadores que coordenou a luta naquele loteamento, vem ajudar aos moradores do Jardim Bela Vista em seu enfrentamento com o loteador.

A preocupação central da luta jurídica é o seu desdobramento na organização dos moradores. Desse modo, ela se transforma em suporte de uma ação pedagógica que visa esclarecer aos moradores sobre as etapas de regularização dos loteamentos que deveriam ser cumpridas pelo loteador e fiscalizadas pelo poder público.



Para os moradores compreenderem a situação do loteamento, foram feitas comissões para tirarem, junto ao Registro Geral de Imóveis, a certidão de ônus reais que identifica o proprietário do loteamento, ao mesmo tempo que se informavam se o loteamento que lhes pertencia era desmembrado ou não. O trecho abaixo do depoimento de uma técnica da FASE nos esclarece sobre esse ponto:

"... O loteamento é uma área de um dado tamanho. O retalhamento em lotes tem que passar por uma planta, que se chama P.A. (Projeto de Arruamento); essa planta tem que ser aprovada na Secretaria de Obras, e começa a correr um cronograma de obras a serem realizadas pelo loteador. Ao mesmo tempo, essa planta tem que ir ao Registro Geral de Imóveis para ser registrada, e assim registrar todos os lotes. Isso significa desmembrar uma parte grande em pequenos lotes..."

A voracidade de lucro dos loteadores, juntamente com a complacência do poder público, transformaram a legislação dos loteamentos numa mera ficção. As conseqüências dessa cumplicidade são arcadas pelos moradores. Não interessa aos loteadores o desmembramento, pois estes fazem um contínuo comércio dos lotes, vendendo e revendendo os mesmos aos moradores, ou, então, expulsando os moradores e vendendo os lotes para outros. Desse modo, os moradores nunca se tornam proprietários dos lotes. Exemplo disso aconteceu no loteamento Iracema, que após ter sido abandonado por muitos anos pelo loteador, foi vendido integralmente para um outro. Este fez nova planta e entrou na Justiça com uma ação de reintegração de posse contra os moradores que já haviam pago muitas prestações.

A resistência promovida por estas localidades constitui um marco inicial do movimento dos loteamentos irregulares na Zona Oeste. Centrada na questão da legalização, sua dinâmica de mobilização podia encontrar dificuldades, em conseqüência da morosidade dos processos judiciais. Ao mesmo tempo, a luta pela legalização não contemplava, de forma mais imediata, outra questão fundamental para os moradores — a urbanização. Combinar as duas frentes de lutas passa a ser a tarefa básica seguida pelo movimento para a ampliação e consolidação da organização dos moradores.

Consolidação da organização e a luta pela urbanização

As primeiras lutas promovidas através das ações judiciais abrem campo para o contato entre diferentes grupos interessados na habitação popular que atuam na área. Em 1978, a articulação desses grupos para uma atuação conjunta será uma das

características do movimento. Arquitetos do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), membros das paróquias locais, Equipe-FASE e moradores, vão se congregando para formar uma "instância coletiva", capaz de contribuir na continuidade da organização e execução das tarefas do movimento. Da junção desses grupos nasce a proposta de formar o grupo "Terra e Habitação".

A formação desse grupo tem, na sua base, a preocupação dos membros de algumas paróquias locais com a questão da posse da terra.³ Alguns padres da área passam a fazer contatos com o pessoal que atuava nos loteamentos para aprofundar a discussão sobre os encaminhamentos dessa questão. Várias reuniões são feitas nesse sentido, até surgir a proposta de se congregarem as atuações num encaminhamento unificado.

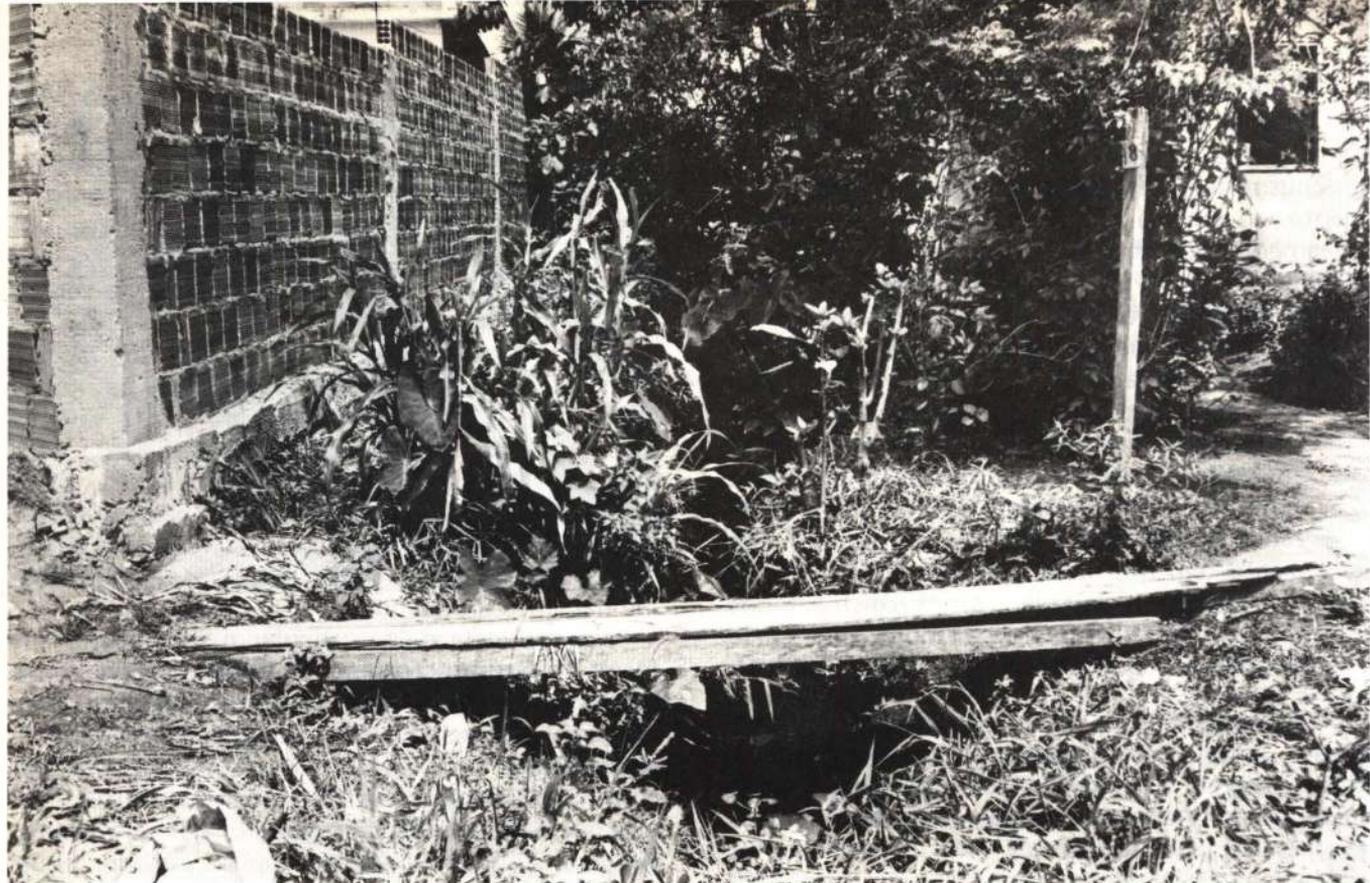
A proposta de se articular o movimento em torno do Grupo "Terra e Habitação" reveste-se de dois significados principais para o movimento. Por um lado, representa a tentativa de se colocar o movimento em um novo patamar organizativo que consolidava os vários enfrentamentos políticos da questão habitacional da região. E, por outro lado, expressa a tentativa de se ampliar a participação dos moradores, ao incluir a questão dos posseiros e dos conjuntos habitacionais numa atuação conjunta com os moradores de loteamentos. Representa, portanto, a junção de problemas de natureza jurídica diversos, mas em cuja base revela uma necessidade comum para a população, que é a estabilidade e a melhoria das condições habitacionais.

Iniciou-se uma dinâmica de reuniões, onde a tônica principal era apenas a troca de experiências. Para melhor dinamizar o Grupo "Terra e Habitação", o grupo dos loteamentos propõe reuniões específicas em torno de cada problemática, para poder encaminhar a mobilização em função de propostas concretas.

A preocupação com a organização coletiva do movimento é a sua característica principal nessa época. Assim é que, em maio de 1979, promove-se uma reunião com 3 loteamentos que se fizeram representar por nove moradores, tendo como tema central a articulação dos loteamentos para enfrentar o "abandono" em que se encontravam, e o "abuso" dos loteadores.

Novamente, em outubro de 1979, é promovida a 3ª reunião dos loteamentos, com a presença de 60 moradores de 9 loteamentos e de uma área de posseiros. Os presentes relatam a situação de seus loteamentos, e os representantes de três deles manifestam vontade de ir à Administração Regional de Campo Grande para pressionar o Adminis-

³ A questão da posse da terra na Zona Oeste, dada a característica de transição rural-urbana nesta região, assemelha-se mais ao problema dos posseiros rurais do que aos posseiros de áreas faveladas.



trador na solução dos problemas de urbanização. Na continuação da reunião, os moradores são divididos em grupos para debater dois pontos:

1) Como conseguir a união e organização em cada loteamento?

2) Como todos os loteamentos podem se unir para levar sua luta em comum?

Na plenária dos grupos, as respostas às questões sugerem que:

"Para a união no loteamento, deve-se:

– Formar comissões de moradores para animar a todos e organizar a luta;

– Divulgar a luta, chamando todo mundo em todas as oportunidades — nas festas, reuniões, conversas, etc.;

– Fazer reuniões por rua, tentando tirar um responsável de cada;

– Trabalhar sempre, sem desanimar, realizando atividades recreativas e culturais, reuniões, levantamentos da situação dos moradores, etc.;

– Dividir tarefas concretas entre os moradores.

Para a união entre os loteamentos, deve-se:

– Continuar as reuniões entre os representantes dos loteamentos, para dar continuidade à troca de experiências, ajudar um ao outro, fortalecer a união;

– Trocar visitas entre os loteamentos;

– Fazer levantamentos dos maiores problemas de cada loteamento e abaixo-assinados, para depois levar às autoridades."

Na tônica geral da reunião fica evidente o direcionamento para o fortalecimento da organização coletiva dos loteamentos, bem como a preocupação cada vez maior com a infra-estrutura dos loteamentos, tornando-se palavra de ordem do movimento a luta pela legalização e urbanização. Neste sentido, a proposta final da reunião é de que:

"Cada loteamento deve começar a fazer o levantamento de seus principais problemas para fazer um abaixo-assinado reivindicando soluções.

Depois, os abaixo-assinados serão reunidos e levados às autoridades..."

Após as reuniões, as ações voltam-se para o interior de cada loteamento, como forma de concretizar as decisões tomadas.

Outra reunião dos moradores será realizada em janeiro de 1980. Participam cerca de 60 moradores, caindo para sete o número de loteamentos representados. Após avaliar o andamento dos abaixo-assinados, decide-se pela continuidade da coleta de assinaturas e pela entrega deste documento ao prefeito, através de uma caravana de moradores. Recomenda-se que o texto dos abaixo-assinados deve-se voltar para a falta de infra-estrutura urbana e para a legalização dos loteamentos, e incluir, na relação de assinantes, os dependentes de cada um. Outra decisão tomada foi a de que as reuniões seguintes seriam coordenadas por comissões de cada loteamento, num esquema de revezamento entre

eles, para incentivar a aprendizagem de direção de reuniões.

Em outra reunião, março de 80, o debate se faz no sentido de como pressionar as autoridades com vistas aos objetivos de urbanizar e legalizar os loteamentos. Abandona-se a idéia da caravana, em favor da proposta de se realizar uma assembléia na região, para a qual seriam convidados o Prefeito e os Administradores Regionais da área. Uma comissão é tirada para organizar a Assembléia, sendo esta marcada para o dia 25 de maio. Além de 60 moradores de nove loteamentos, participou um representante do movimento dos Amigos de Bairro de Nova Iguaçu (MAB), que relatou a experiência no seu município e incentivou o da Zona Oeste.

A preparação da "Grande Assembléia" é a tarefa a que se dedica o movimento a partir de então. Com esse objetivo, em 29/04/80, uma Comissão de 15 moradores vai ao Prefeito convidá-lo para o evento. Este não garante a sua presença, dizendo que "ia pensar", mas não se furta a um longo debate sobre a situação dos loteamentos com a Comissão. Tal fato foi amplamente divulgado pela "grande imprensa", com forte repercussão no interior dos loteamentos. Em 04/05/80, organiza-se um torneio de futebol, com ampla participação dos loteamentos, para arrecadar fundos para a Assembléia.

Nota-se, neste período, uma intensa movimentação dos loteamentos, fortalecendo a organização

coletiva dos moradores da Zona Oeste, embora a proposta de organização em torno do Grupo "Terra e Habitação" não tenha se firmado — como demonstra o pouco envolvimento das áreas de posseiros e de conjuntos habitacionais no conjunto do movimento.

Aumentar a pressão sobre as autoridades: a nova estratégia do movimento

Em 24/05/80, véspera da Assembléia, o Prefeito Israel Klabin pede demissão do cargo, sendo substituído por Julio Coutinho. Este não comparece ao Ato, fazendo-se representar pelo Administrador Regional de Campo Grande.

Aproximadamente 1.500 moradores comparecem à Assembléia, representando "cerca de 30 comunidades", demonstrando um vertiginoso crescimento na participação. Foram entregues os abaixo-assinados, contendo a reivindicação de cada loteamento e das áreas de posseiros e de alguns conjuntos habitacionais que também estiveram presentes. Foi entregue, ainda, um manifesto contendo as reivindicações gerais do movimento. São elas:

- "Audiências semanais nas regiões administrativas para que os moradores encaminhem e fiscalizem suas reivindicações;
- Patrolagem (nivelamento com máquinas) das ruas dos loteamentos;



- Limpeza semestral das valas e valões;
- Estabelecimento de um prazo para o administrador regional responder às reivindicações dos loteamentos."

Após grande resistência inicial do Administrador, este cede à pressão dos moradores, e concorda com a realização das audiências semanais.

Esta Assembléia representa, portanto, o primeiro grande Ato Público do movimento de moradores da Zona Oeste. Através dela, amplia-se a participação dos loteamentos, bem como procura-se a articulação com outros movimentos que se fizeram representar: FAMERJ, FAFERJ, MAB, Pastoral do Trabalhador, Sindicato dos Engenheiros e Parlamentares.

A partir dessa "Grande Assembléia", as reuniões passam a ser bimestrais, e são denominadas de "Encontro dos Bairros", refletindo o crescimento do movimento.

A criação do Conselho de União dos Bairros (CUB)

No "Encontro" de julho, volta-se a discutir sobre a necessidade de se criar uma instância organizadora permanente do movimento. Decide-se por, novamente, tentar a integração do Grupo "Terra e Habitação" no conjunto do movimento.

No "Encontro" de agosto, o movimento decidiu pela criação do Conselho de União dos Bairros (CUB), constituído por uma coordenação de moradores indicados pelos loteamentos. Os contatos realizados com o Grupo "Terra e Habitação" não foram positivos, devido à recusa deste em se integrar ao movimento dos loteamentos.

Três outros fatos marcam o movimento neste período. Em 24/08/80, realiza-se uma peça teatral seguida de um "angu-à-baiana" para comemorar o

lançamento do CUB. Desta atividade participaram cerca de 300 moradores de 25 loteamentos. Já em 31/08/80, cerca de 60 moradores representam o CUB no ato público contra a carestia, ampliando a participação política do movimento.

A presença do Secretário de Desenvolvimento Social e de um Procurador-Geral do Estado, a convite do Administrador Regional, no espaço das audiências semanais para debater com os moradores sobre as questões de loteamentos, é outro fato marcante do período.

A característica mais marcante do movimento, a partir da Assembléia de maio, foi a intensificação da pressão exercida sobre a Administração Regional dos Bairros da Zona Oeste. As audiências semanais são realizadas com a participação, variável, de 40 a 80 moradores, num esquema de revezamento entre os loteamentos, para cobrar as reivindicações apresentadas. O administrador dispõe-se a visitar os loteamentos, desistindo após a 3ª visita, devido às manifestações promovidas pelos moradores, que prepararam faixas e cartazes, cobrando as soluções dos problemas. O administrador é pressionado e compromete-se a enviar um relatório dos problemas de cada bairro ao prefeito. E este envia às Secretarias Municipais uma "solicitação" no sentido de que estas vejam a "possibilidade de atender" à Zona Oeste.

Em dezembro de 80, após sete meses consecutivos de audiências semanais, notava-se um relativo desgaste do movimento. Por um lado, porque as conquistas obtidas foram poucas, e apenas em alguns loteamentos, sendo que os problemas principais continuavam intatos. Por outro lado, porque a pressão exercida encontrou a resistência do administrador, que passou a promover várias manobras, na tentativa de esvaziar o movimento. Dentre estas, aparece a constante acusação de "comunistas" aos



membros do CUB, a não-aceitação do CUB nas audiências, sob a alegação de não ser "legal", a tentativa de realizar reuniões com os moradores fora dos dias de audiência, buscando a cooptação destes, a indicação (aos representantes dos loteamentos) de políticos clientelistas para a solução do problema, etc.

No último "Encontro" de 80, considerando as limitações das audiências, o movimento decide pela realização de uma caravana de moradores à Secretaria de Desenvolvimento Social, como forma de intensificar a pressão sobre as "autoridades maiores". Cerca de 100 moradores, de 25 loteamentos, vão ao Secretário com o objetivo de fortalecer as reivindicações e de neutralizar a resistência dos Administradores Regionais.

Uma nova ofensiva dos loteadores: assassinato e despejo

A luta dos moradores, a partir de 1980, direciona-se para a questão da urbanização. Entretanto, dois casos, ocorridos em 1981, recolocam a questão da legalização como ponto vital para o movimento.

O primeiro caso ocorreu no Loteamento Palmares, onde um diretor da Associação de Moradores estava sendo ameaçado pelo loteador. Certo dia, o diretor da Associação é encontrado morto na rodovia Rio-Santos. Descobre-se, então, que as ameaças que ele vinha sofrendo eram bem mais graves do que as reveladas nas reuniões da Associação — segundo confidências que fizera a algumas pessoas — e que colocavam o loteador como principal suspeito do assassinato. As iniciativas tomadas pelo movimento ficaram dificultadas pelo fato da família do diretor da associação fugir apavorada do local. Não obstante a Secretaria de Segurança ser contatada em uma audiência, esta mostrou-se totalmente ineficaz na apuração do crime. **Organizou-se, então, uma missa, como forma de denúncia política do fato, da qual participaram inúmeros parlamentares de vários partidos, sendo o fato amplamente coberto pela imprensa.** O assassinato repercutiu, no início, negativamente na organização dos moradores, que ficaram amedrontados, mas, posteriormente, reagiram, movendo uma ação contra o loteador, para depositar em juízo o valor das prestações.

O segundo caso ocorrido foi o despejo no Bairro Iracema. Este loteamento surgiu em 1956, sendo vendido de acordo com a planta da época. Posteriormente, a imobiliária entrou em falência, e o loteamento ficou abandonado, sendo então invadido por várias pessoas. A proprietária do loteamento vendeu toda a área para outra pessoa que fez um novo P.A. (Projeto de Arruamento) e moveu uma ação de reintegração de posse, conseguin-



do mandar derrubar 3 casas geminadas. Os moradores dos loteamentos vizinhos e o CUB, tomando conhecimento do despejo, organizaram-se com os moradores do Iracema para impedir a continuação da ação, o que aconteceria três dias após. Quando o "oficial-de-justiça" retorna ao loteamento, encontra muitos representantes das associações vizinhas, toda a coordenação do CUB, vários parlamentares, representantes da FAMERJ, a grande imprensa falada e escrita, além de centenas de moradores.

A primeira medida do "oficial-de-justiça" foi a de reforçar o policiamento, cercando a área com cinco "camburões", com policiais armados de metralhadoras. Após muitas discussões, o "oficial-de-justiça" foi convencido a não executar o despejo dos moradores, já que estes conseguiram provar que a planta usada para justificar o despejo não era a original do loteamento.

A impunidade dos loteadores — que, ao contrário, gozam até de proteção policial —, suas iniciativas violentas, extorsão de recursos dos moradores, etc., colocam o movimento frente à necessidade de ações mais eficazes no embate com os loteadores e com o poder público.

Nova etapa de luta pela legalização

Por volta de abril de 1981, o Administrador Regional comunicou ao movimento a decisão das autoridades de só atender aos loteamentos "reconhecidos pela Prefeitura", e que os demais só poderiam ser atendidos após a aprovação de uma lei que seria elaborada para os loteamentos clandestinos e irregulares. Nessa mesma época, as autoridades municipais anunciam a Lei nº 206/81, determinando que todos os moradores, independentemente de terem ou não a titulação de suas casas, teriam que cadastrar seu imóvel para passarem a pagar o Imposto Predial. **Ou seja, as autoridades que alegam as "irregularidades" para se isentarem da responsabilidade**

com a urbanização dos loteamentos, não isentam os moradores da voracidade tributária do município.

A ação das autoridades municipais, se até então deixava alguma margem de negociação com os moradores, a partir de agora torna-se clara, no sentido de se opor aos interesses destes. **Divulga-se, então, uma nota assinada pelo CUB, FAMERJ e FAFERJ, denunciando mais uma arbitrariedade contra os mais pobres. Dentro dos loteamentos, inicia-se uma campanha para estimular o não-pagamento do imposto, enquanto não se tomarem medidas pela legalização e urbanização dos loteamentos.**

A partir de então, o movimento assume nova orientação, passando a pressionar o Legislativo para que este elabore uma lei compatível com os interesses dos moradores:

“Depois desse acontecimento do Iracema todo mundo se conscientizou que tinha que entrar de sola pela legalização. Aí a gente começou a estudar mesmo a Lei... Nessa altura já tinha a 6.766 (lei federal sobre loteamento, de novembro de 1979)...⁴ Então a gente começou a pressionar a Câmara de Vereadores, pois tinha que ser feita uma lei aqui no Rio que desse conta desses loteamentos abandonados...”

A partir desse novo direcionamento, tem início, nos loteamentos, em meados de 1981, um abaixo-assinado, reivindicando uma nova legislação para o Rio de Janeiro, e inicia-se a organização de uma caravana para pressionar os vereadores. Em 05/08/81, o Prefeito envia à Câmara um Projeto de Lei que visa à legalização dos loteamentos. O projeto é analisado pelo movimento que apresenta a ele algumas restrições. São elas: contra a cobrança da taxa de melhoria aos moradores; melhor definição quanto à responsabilidade da Prefeitura com a urbanização; contra a isenção dos loteadores, segundo o livre arbítrio do Prefeito; além de considerar muito longo o prazo de 240 dias para os loteadores se apresentarem e iniciar a urbanização.

Em dois dias, seis emendas são preparadas pelo movimento, visando corrigir o projeto do Prefeito. Em 07/08/81, as emendas são levadas à Câmara por uma caravana de 400 moradores e por representantes da FAMERJ. Chegando à Câmara, os moradores são informados da suspensão da sessão do dia, devido à renúncia do ministro Golbery. O

Presidente da Câmara, Laércio Maurício da Fonseca, se recusa a atender ao movimento, bem como não se compromete a fornecer a nova data de votação do Projeto. A posição das lideranças partidárias foi a de “estudar” as propostas de emendas apresentadas.

O projeto do Prefeito foi enviado em “regime de urgência”, significando que num prazo de vinte dias, ou ele seria votado pela Câmara, ou então seria aprovado na íntegra por “decurso de prazo”. A não-confirmação da data de votação pelo presidente da Câmara requereu, do movimento, uma participação diária para se informar se, na pauta do dia seguinte, o projeto seria debatido. Nessas idas diárias à Câmara, as propostas do movimento foram levadas e discutidas com cada vereador.

Chegado o prazo último para a votação do projeto, este não havia sido incluído na pauta, ficando portanto na iminência da aprovação por “decurso de prazo”. Vários moradores da Zona Oeste e membros da FAMERJ foram contatados, dirigindo-se à Câmara para pressionar os vereadores, acabando por conseguir uma sessão extra da Câmara neste mesmo dia. Como resultado, os vereadores aprovam 3 das seis emendas apresentadas pelo movimento. São estas: eliminação da taxa de melhoria que seria cobrada dos moradores, redução de 240 para 150 dias no prazo para o loteador se apresentar à Prefeitura para cumprir a lei, e fim do livre arbítrio do Prefeito na concessão de isenção aos loteadores.

Aprovada na Câmara, o movimento passa a pressionar o Executivo visando à regulamentação da Lei nº 234/81 — designação que leva a nova Lei que legaliza os loteamentos abandonados — para que esta passe a ser cumprida. Em setembro, numa audiência com o Vice-Prefeito, entrega-se um documento, pressionando-o neste sentido. A regulamentação só será concretizada em 27/11/81, quando ela entra em vigor.

Regulamentada a Lei nº 234/81, os loteadores têm o prazo de 150 dias para se apresentarem com um novo cronograma das obras de urbanização dos loteamentos. Essa situação colocou o movimento num compasso de espera quanto ao cumprimento da lei pelos loteadores. Findo o prazo, o resultado foi que nenhum loteador apresentou-se na Prefeitura.

A reestruturação do CUB

Como já se viu, o ano de 1981 representou um período intenso de luta pela legalização dos loteamentos, mas é também, nesse período, que se intensificou as ações no interior do movimento, com vistas a se formar uma estrutura mais dinâmica na sua organização.

A preocupação com a organização do movimento é, em parte, motivada pelas próprias autori-

⁴ A lei para os loteamentos que vigorava até então era o Decreto nº 58, de 1937, que exigia do loteador a legalização e urbanização, mas não previa nenhuma sanção para os loteadores que não cumprissem as obrigações. Em dezembro de 1979, é promulgada pelo Governo Federal a Lei nº 6.766, prevendo, inclusive, a prisão dos loteadores inadimplentes. Entretanto, apesar da sua validade para os loteamentos surgidos após a sua promulgação, permite medidas especiais para os loteamentos que a antecede. Dá poderes aos municípios para defenderem os compradores de lotes do loteador.

dades municipais, que sempre recusam a participação do CUB, sob a alegação de não ser ele uma instância formal no movimento.

Existindo desde 1980, a formalização do CUB será debatida nos "Encontrões" de 1981. No "Encontrão" de abril, sua estruturação é proposta sob a forma de conselho de representantes dos loteamentos, e de uma coordenação eleita por este. Em julho, é criado um Conselho composto por dois representantes de cada comissão de moradores. Esse Conselho torna-se a instância de deliberação coletiva do movimento, substituindo os "Encontrões".

Em agosto, na primeira Reunião do Conselho de representantes, inicia-se a discussão do regimento interno do CUB. Essa discussão tem continuidade em 2 reuniões de setembro, sendo aprovado o regimento no fim deste mês. Em outubro é eleita a primeira coordenação do CUB.

O Movimento e a FAMERJ

Uma outra característica do movimento, a partir de 1981, será a sua integração no conjunto do movimento de bairros do Rio de Janeiro, através de ações conjuntas com a FAMERJ. De uma resistência inicial à integração com a FAMERJ — devido a pouca representatividade desta junto aos loteamentos da Zona Oeste —, evolui-se para um estreitamento da relação com este órgão, através de várias ações conjuntas, sendo as principais: resistência ao despejo de Iracema, missa pelo Líder do Loteamento Palmares, Ato unificado do 1º de Maio, campanha pela abertura do Hospital Alberto Schwartz, caravana à Câmara de Vereadores, dentre outras.

Esse estreitamento da relação com a FAMERJ pode ser verificado, também, nos debates pela filiação das comissões e associações de moradores à entidade. Esses debates tornam as filiações progressivas e estimulam a transformação das comissões de moradores em associações para, então, se filiarem à FAMERJ.

Outro fato decisivo na aproximação do movimento com a FAMERJ foi a participação conjunta no CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), realizado em SP, em janeiro de 1982. Nesta oportunidade, o movimento e a FAMERJ fazem oposição ao processo antidemocrático de criação dos estatutos da diretoria e carta de princípios aprovados no Congresso. Esta posição comum, do movimento e da FAMERJ, representou uma identidade de posições que contribui fortemente para a integração de ambos. Contribui, também, mais tarde, na consolidação dessa aproximação o fato de um dos membros do CUB da Zona Oeste fazer parte da diretoria daquela entidade.

Por parte do CUB, a principal resistência para



a integração do movimento com a FAMERJ era apresentada pela própria definição da organização da FAMERJ quanto à participação dos vários movimentos do Estado na entidade. A FAMERJ encaminha essa discussão nas Associações e as lideranças na Zona Oeste organizam o 1º Encontro da Região, com o objetivo único de debater o formato organizacional da entidade, a ser decidido no momento da realização de seu I Congresso. A proposta levada pelos antigos participantes do CUB neste Encontro é de que a FAMERJ se organize no Rio de Janeiro dividida em regionais, e que cada regional tenha um conselho de representantes, formado por 2 membros eleitos em cada Associação, com uma coordenação executiva eleita pelos componentes desse conselho de representantes. A aprovação desta proposta no I Congresso da FAMERJ representou a completa integração do movimento com a entidade, através da transformação do próprio CUB em uma organização zonal da FAMERJ.

O Movimento durante a campanha eleitoral para governador

O clima criado pela campanha eleitoral para o governo do Estado determinou um refluxo nas ações reivindicativas do movimento, devido à quase completa paralisação da rotina administrativa nos órgãos públicos.

Mobilizar as Associações com vistas à própria campanha eleitoral torna-se, neste momento, a atividade principal do conjunto do movimento de bairros do Rio de Janeiro, que, segundo a orientação da FAMERJ, prepara-se para o debate com os candidatos ao governo do Estado.

A preocupação central do movimento era a de influir na formação do programa de governo dos



candidatos. Com esta finalidade, a FAMERJ preparou um documento, que foi discutido em cada zonal, a ser entregue aos candidatos, contendo o posicionamento do conjunto do movimento.

Do encontro participaram três candidatos, aos quais foram entregues as reivindicações gerais do movimento. No encontro, os candidatos assinaram o documento, comprometendo-se com as reivindicações, e com a proposta de que, caso eleito, ainda antes da posse, faria um novo Encontro com os moradores, para continuar o debate do Programa apresentado e amarrar os passos necessários ao seu cumprimento.

Após o conhecimento do novo governador, a FAMERJ inicia os contatos para a realização do Encontro — várias semanas foram consumidas nos contatos com a assessoria do governador eleito, que, por fim, nega-se a realizar o encontro antes da posse, já que, após, teria “condições de responder ao movimento e apresentar os novos secretários”. Com esta manobra, o governador nega-se a aceitar a influência do movimento no debate de critérios e de princípios da indicação de seu quadro de governo.

A FAMERJ parte para a organização do Encontro após a posse, sendo este realizado com a participação de dez mil moradores, aproximadamente. No intervalo entre o primeiro e o segundo debates, atualizaram-se as discussões sobre o posicionamento a ser levado ao governador. Como síntese das propostas levadas, reivindicava-se:

— Audiência mensal da FAMERJ com o governador;

— Participação direta nas decisões das Secretarias de Governo;

— Participação do movimento na reformulação das regiões administrativas;

— A escolha do prefeito a ser nomeado deveria ser referendada pelas entidades populares.

O governador não se comprometeu com nenhuma reivindicação, mas fez questão de declarar a FAMERJ entidade de Utilidade Pública, num decreto assinado meses depois.

A formação do núcleo de loteamento na Procuradoria Geral do Estado

Findo o período eleitoral, as ações do movimento concentram-se na plenária de loteamentos da FAMERJ,⁵ sendo orientadas no sentido de se pressionar as autoridades municipais para o cumprimento da Lei nº 234/81, com vistas à urbanização e legalização dos loteamentos.

O movimento consegue, então, uma audiência com o novo Prefeito, e este encaminha a comissão à Procuradoria Geral do Estado, dada a natureza jurídica da questão. Após 2 meses, consegue-se uma audiência com o Procurador-Geral, quando são dadas as explicações sobre a realidade dos loteamentos e dos objetivos do movimento. A partir desses contatos iniciais, os moradores passam a realizar reuniões semanais na Procuradoria, que se mostra interessada em encaminhar a questão.

⁵ Espaço de organização e encaminhamento unitário das associações e comissões de moradores em loteamentos. As plenárias tornam-se as instâncias privilegiadas de reunião do conjunto de associações que têm o mesmo tipo de luta. Ex.: plenária dos conjuntos habitacionais, plenária dos loteamentos, plenária dos transportes, etc.

Paralelamente às primeiras iniciativas tomadas pela Procuradoria, a Secretaria de Habitação do Município baixa uma portaria que estabelece ser de sua competência os encaminhamentos sobre loteamentos. Ao mesmo tempo que o IPLAN-Rio inicia um levantamento sobre os loteamentos existentes, a FUNDREN entra em contato com a FAMERJ. Forma-se, então, uma miscelânea de órgãos interessados na questão a nível do Estado e do Município, cada um dando um encaminhamento particular à questão.

Aceitando uma proposta do movimento de integrar o conjunto de órgãos envolvidos na questão, a Procuradoria forma uma comissão de estudos sob sua coordenação, da qual fez parte também a FAMERJ, o Ministério Público, a Assistência Judiciária, a Secretaria de Trabalho e Habitação e a Secretaria de Obras do Município.

Outra proposta do movimento que foi aceita pela Procuradoria foi a realização de uma visita à SERLA/SP, que é órgão responsável nesta Capital pela legalização e urbanização dos loteamentos. Como desdobramento dessa visita, realizou-se um seminário, com participação da SERLA, FAMERJ, moradores de loteamentos, e representantes do Governo do Rio de Janeiro. A partir dessas iniciativas, obtém-se, através da experiência de São Paulo, efetivos subsídios para encaminhar o mesmo problema no Rio de Janeiro. Assim, a comissão, que já estava com um amplo levantamento sobre a situação, elaborou um documento com uma proposta de encaminhamento sobre a questão e o remeteu ao Governador em janeiro de 1984.

Em abril de 1984, como "prolongamento da comissão de estudos", o Procurador-Geral, através da resolução 166/84-PG, cria o Núcleo de Loteamento da Procuradoria, que será objeto de duas seções específicas, a seguir, nesta revista

O Movimento após a criação do Núcleo

Representantes da FAMERJ e de cada associação de loteamentos passam a participar semanalmente do Coletivo do Núcleo, com o objetivo de encaminhar soluções para os loteamentos, tendo como referência a Lei federal nº 6.766/79, soluções essas que vão desde a melhor forma de localizar o loteador para executá-lo judicialmente, até como comprometer mais a estrutura do Município e o Prefeito para a questão.

Para isso, todos os encaminhamentos conseguidos até hoje são debatidos semanalmente no Núcleo, e conquistados através de mobilizações e de pressões cada vez maiores do movimento.

Em primeiro lugar, para que se efetivasse o primeiro pagamento das prestações no Banerj no dia 15/06/84 (ver a respeito o art. 31 sobre a Rotina do Núcleo da Procuradoria), foram necessárias

uma pressão grande ao Juiz de Registros Públicos por parte do movimento e uma infinidade de reuniões dos procuradores.

Em segundo lugar — e este como principal problema — a não-integração entre as decisões da Prefeitura — leia-se o Prefeito e as Secretarias que estão implicadas com a questão loteamento — e a Procuradoria, no que se refere à postura no encaminhamento de soluções. O que resultou, no dia 16 de setembro de 84, no primeiro confronto do movimento com o Prefeito, numa reunião onde compareceram mais de 500 pessoas, representando Pavuna, Anchieta, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, Jacarepaguá. O movimento cobrava do Prefeito uma decisão política para o problema. Reivindicava a criação de um órgão dotado de infraestrutura para centralizar todos os serviços que dizem respeito à legalização e urbanização dos loteamentos.

O Prefeito mostrou total desconhecimento em relação ao assunto, e deu, como resposta às reivindicações, o fortalecimento da assistência jurídica nas Regiões Administrativas.⁶

Após um mês, a coordenação do movimento vai ao Prefeito de novo, conforme compromisso assumido por ele, e, depois de muita discussão, conquista-se a participação efetiva, no Núcleo da Procuradoria, de uma representante do IPLAN-Rio e uma outra da Secretaria de Obras do Município.

A participação dessas duas representantes no Núcleo foi da máxima importância para o movimento obter não só informações de como é montada a estrutura dessas Secretarias, como também os dados técnicos de análise dos problemas nos loteamentos.

⁶ As RAs, além de estarem desaparelhadas e sem qualquer autonomia, têm sido historicamente efetivas agências de clientela e comprometidas com os interesses dos especuladores que manipulam a utilização do solo urbano.





Nesse mesmo período, a CEDAE resolveu cobrar multas às pessoas que haviam feito ligações clandestinas, a partir de mutirões nas ruas.⁷ O movimento debateu na plenária e resolveu marcar uma audiência com o Secretário Estadual de Obras e o Presidente da CEDAE. Era a primeira vez que se falava em criar uma política para loteamentos e, a partir daí, a CEDAE se prontificou a mandar um representante ao Núcleo.⁸

Assim, os encaminhamentos estavam sendo feitos, mas eles esbarravam na Secretaria Municipal

⁷ Além das multas, a CEDAE, companhia estadual responsável pelos serviços e as redes de água e esgoto, quando se propõe a implantar estes equipamentos, procura repassar à comunidade os seus custos, desconhecendo o movimento e os direitos sociais dos moradores em loteamentos.

⁸ A CEDAE, ainda hoje, recusa-se a elaborar um plano geral de atendimento com base nos problemas e nas reivindicações dos loteamentos, agindo da mesma forma em relação a todos os problemas que o Estado apresenta. Pois um plano global socialmente elaborado dificultaria as práticas clientelistas dos agentes que a dominam. Nesse sentido, a participação da CEDAE no Núcleo pode ser vista como uma necessidade de defender esta política sob a aparência de atender às reivindicações e aos direitos dos moradores em loteamentos.

de Obras,⁹ que não liberava nem técnicos, nem verbas para efetuar ou checar os PAs de cada loteamento, nem para realizar a urbanização no loteamento.¹⁰

Mais uma vez o movimento se prepara para a segunda mobilização. No dia 27/04/85, organizou-se um outro encontro com o Prefeito, o Secretário Estadual de Obras, e mais a presença de cerca de 2.000 pessoas, onde o movimento reivindicava verbas para a urbanização dos loteamentos encaminhados à Procuradoria, pedia a definição dos critérios de um órgão de coordenação e, principalmente, a execução de uma política para loteamentos que cumprisse a Lei nº 6.766/79.

Pela primeira vez o Prefeito reconheceu publicamente o Núcleo — e os benefícios que ele traz — e se comprometeu a fazer uma reunião de trabalho com os seus integrantes.

Na data marcada, compareceram à reunião com o Prefeito, a FAMERJ — através da Coordenação da Luta de Loteamentos — e três procuradores, entre eles o Procurador-Geral. O Prefeito reagiu muito mal quando viu que os representantes do movimento participariam da Reunião. Chamou os procuradores e fez uma reunião apenas com eles. Depois de 2 horas, o Prefeito foi falar com a comissão da FAMERJ, dizendo que iria abrir uma rubrica no orçamento de 86 para prever uma verba especial para loteamentos, e que para 85 iria realizar pequenas obras nos 11 primeiros loteamentos encaminhados pelo Núcleo.

O movimento e o Núcleo debatem a decisão do Prefeito e elaboram uma proposta que define as obras a serem realizadas e em que bairros, e o montante da verba a ser gasta: depois de muitas discussões, a reivindicação é de 300 bilhões para 80 loteamentos em 1986, e de 7 bilhões em 1985, para realizar drenagem e asfalto nas ruas principais — naquelas escolhidas pelas Associações. O Prefeito faz de tudo para escapar dessa reunião com o Movimento. Quando, finalmente, se consegue o encontro, o Prefeito acha as cifras exageradas.

O movimento resolve organizar uma caravana com mais de 1.000 pessoas ao Prefeito — com re-

⁹ Órgão responsável pela elaboração do orçamento das obras a serem realizadas, dos Projetos de Arruamento (PA) e dos Projetos de Aprovação dos Loteamentos (PAL).

¹⁰ Apesar da representante da S.M.O. ser muito eficiente e ciente da importância das questões envolvidas, ela não tem suporte político dentro da Secretaria. As decisões do Núcleo não se desdobram, ali, linearmente. Em primeiro lugar, porque a S.M.O. sempre foi a secretaria mais comprometida com os interesses da especulação, loteadores, e com os interesses clientelistas dos diversos partidos que passaram pelo poder. Esse quadro se conserva quase intato, até hoje. Por isso, até agora, os encaminhamentos para loteamentos não foram centralizados no setor desse representante do Núcleo, e os diversos setores continuam agindo à moda estabelecida anteriormente, não existindo uma decisão do secretário para encaminhamento em contrário.



percussão na grande imprensa — que passa, então, a assumir os seguintes compromissos:

— 6,5 bilhões para obras nos 11 loteamentos em 1985;

— Fortalecimento do Núcleo da Procuradoria;

— Reconhecimento que a urbanização é obrigação da Prefeitura, sem o repasse de custos para o morador;

— Verba de 60 bilhões para 1986.

Apesar dessas conquistas, o movimento foi ferido na sua essência. No decorrer desses 2 anos, a participação do movimento em todas as etapas e formas de soluções provocou a irritação do Prefeito, que usou de todos os meios para dividir o movimento, como também tentou jogar o movimento contra a Procuradoria e vice-versa.

Ao encerrar o ano de 1985, apesar da licitação já realizada para as obras dos 11 loteamentos, estas não foram ainda iniciadas, e o movimento denunciou esse fato não só nos loteamentos — no dia 20/12/85, através de uma nota onde expressa as conquistas de 1985 e os compromissos não assumidos pelo Prefeito — como também na grande imprensa.

Quanto à organização, a plenária de loteamentos da FAMERJ ainda é o espaço mais ampliado do movimento e a sua instância decisória. Nas Zonas onde existem loteamentos irregulares e clandestinos, também são realizadas plenárias específicas da região e também são eleitos os representantes para a coordenação da plenária geral da FAMERJ que, junto com 2 diretores da entidade, coordenam as decisões tiradas nas reuniões mais amplas.

Resumindo a trajetória do Movimento

O objetivo desta última seção é o de apresentar uma síntese das etapas cronologicamente seguidas pelo movimento de bairro da Zona Oeste, tais como descritas nas partes anteriores.

A descrição do movimento da Zona Oeste demonstra que sua trajetória apresenta quatro etapas, cada uma delas expressando diferentes significados quanto à orientação da proposta organizativa seguida pelo movimento, conforme se apresentará a seguir:

1ª etapa — A FASE faz-se presente na região com a proposta organizativa de se formar “grupos operários”, visando um desdobramento de atuação a nível sindical. Essa proposta sofreu uma forte influência da conjuntura política, marcada pela reativação do movimento operário nos principais centros do País, especialmente em São Paulo.

As intenções organizativas só se concretizam quando se estabelece, como foco central da atuação, a preocupação consciente dos moradores que — naquele momento — voltava-se para a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos. Ou seja, a proposta de atuação a nível sindical é respondida pelos moradores em termos de insatisfações ligadas às condições habitacionais.

Note-se também que, nesta etapa, foi decisivo o papel do coletivo de educadores, ao qual, costumeiramente, se denomina de “agente externo”, e que serviu de catalisador e impulsionador das possibilidades organizativas da Zona Oeste.

2ª etapa — O movimento se caracteriza pela tentativa de ampliar sua atuação e sua base organizativa, de modo a incorporar questões habitacionais de natureza diversa. É o caso da proposta de se articular a luta dos posseiros e dos conjuntos habitacionais com a dos moradores de loteamentos, através do Grupo "Terra e Habitação".

Esta proposta também não surte resultados positivos, já que as condições de dominação e de vida dos posseiros, dos moradores de conjuntos e de loteamentos não são equivalentes. O que vale dizer que a organização do movimento depende de condições objetivas, dentre as quais, no caso, destacam-se os instrumentos de luta, a visão de como deve ser a organização dos moradores, as condições materiais de vida das diferentes frações da população, entre outras.

3ª etapa — O movimento constrói a sua própria identidade social com base nas contradições específicas dos loteamentos e na consolidação de sua organização com a constituição do CUB. Concomitantemente o movimento articula-se com outros segmentos organizados da sociedade, ampliando-se a sua legitimidade e as frentes de atuação política.

A partir desse momento, o movimento cresce e se fortalece aceleradamente, combinando as bandeiras da regularização e da urbanização dos loteamentos. Reproduz-se por novos loteamentos e pas-

sa decididamente a enfrentar as questões institucionais (legislação urbana e gestão pública) que afetam a vida do conjunto de moradores nos loteamentos da cidade.

4ª etapa — Após um período de resistência e de debates, o movimento aceita a proposta de articulação com a FAMERJ. Dessa articulação conquista-se a criação do Núcleo de Loteamentos da Procuradoria, o que faz com que as demandas do movimento se ampliem na busca de soluções para os problemas que são comuns do conjunto de loteamentos da cidade.

Esta afirmativa não significa desconhecer que a grande maioria dos loteamentos localiza-se na Zona Oeste. E, sim, que o problema se generalizou para a cidade do Rio de Janeiro, transcendendo soluções locais, exclusivo para a Zona Oeste.

Dessa apresentação sucinta das fases do movimento, depreende-se que, embora possa parecer paradoxal, este só se generalizou quando se tornou específico, ou seja, quando a mobilização se fez em torno das condições objetivas da vida cotidiana dos loteamentos na Zona Oeste. Na primeira etapa desenfaticou-se a questão operária, enquanto que, na segunda, abandonou-se a idéia de articulação com outros problemas habitacionais de cada loteamento — em um movimento reconhecido socialmente (3ª etapa) e, posteriormente, em um problema geral da cidade do Rio de Janeiro (4ª etapa).



Os grandes momentos da luta

PERÍODO	ATIVIDADES PRINCIPAIS	MOBILIZAÇÃO	RELAÇÃO C/ESTADO	SUCESSOS/ INSUCESSOS
1978 até a Assembléia dos Bairros da Zona Oeste — 25/5/80 — realizada no Colégio N. Sr ^a do Rosário, Campo Grande.	<ul style="list-style-type: none"> Articulação de embriões de movimentos, principalmente sobre questões de posse da terra. Criação e articulação de comissões de bairros de loteamentos clandestinos e irregulares. As 11 primeiras comissões de loteamentos lançam a idéia de que cada bairro fizesse um abaixo-assinado de suas reivindicações para entregar ao Prefeito. Torneio de futebol para arrecadar fundos para a Assembléia a ser realizada com o prefeito. Audiência de uma comissão de 15 tirada do movimento para convidar o prefeito a comparecer à Assembléia. Assembléia dos Bairros da Zona Oeste onde os bairros se organizaram e levaram suas reivindicações para serem entregues ao Prefeito. 	<ul style="list-style-type: none"> O movimento inicia com 9 pessoas de 3 comissões de bairro e consegue crescer nas suas reuniões mensais para 60, 80 pessoas e na Assembléia compareceram 1.500 pessoas representando 30 bairros da Zona Oeste. 	<ul style="list-style-type: none"> O Prefeito da época, Klabin, recebeu a comissão do movimento e disse que iria estudar sobre as reivindicações e, principalmente, a legislação e urbanização dos loteamentos, mas, dias depois, pediu demissão e quem representou a Prefeitura na Assembléia foi o Administrador de Campo Grande — XVIII R.A. área compareceram mas se retiraram da porta, ficando apenas 2 parlamentares, que não eram da área. 	<ul style="list-style-type: none"> Apesar de existirem outras articulações de Movimento de Bairros, a Assembléia de Maio de 80 foi a primeira experiência massiva e organizada da região. O Administrador de Campo Grande assumiu a reivindicação do movimento de realizar audiências semanais com os bairros na R.A., e encaminhar as outras reivindicações ao prefeito.
Caravana do CUB ao Secretário de Desenvolvimento Social em 12/02/81.	<ul style="list-style-type: none"> O movimento debatia suas reivindicações e se organizava em cada bairro e coletivamente nos "Encontros de Bairros". Em agosto de 1980 criava-se o CUB — Conselho de União dos Bairros. As audiências semanais na R.A. já estavam desgastando os representantes dos bairros, pois problemas fundamentais não eram enfrentados, apesar de alguns Bairros terem conquistado limpezas das valas e valões, patrulagem nas ruas. O Movimento resolveu ir ao Prefeito para falar de suas reivindicações e para pedir que fosse melhor aproveitado o espaço da R.A. para manter a relação com 	<ul style="list-style-type: none"> O movimento crescia em cada bairro e nos "Encontros dos Bairros". A participação variava de 20 a 25 bairros permanentes. Nas audiências a participação variava de 70 a 100 pessoas semanalmente. Em agosto de 80 o CUB participa com 60 pessoas do Ato contra a Carestia realizado unitariamente no Rio. Na caravana ao Secretário participaram 22 bairros e cerca de 100 pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> O Administrador Regional usava de todas as táticas para esvaziar o movimento: chama as lideranças de subversivas, fotografa as audiências, tenta atrelar algumas lideranças, exige o registro do CUB, etc. Em fevereiro o Secretário de Desenvolvimento Social recebeu o movimento e prometeu encaminhar as reivindicações, principalmente estudar os loteamentos clandestinos e irregulares. 	<ul style="list-style-type: none"> O espaço das audiências na R.A., apesar de combativas, se tornou um lugar privilegiado para os bairros pressionarem as autoridades e estas tiveram que apresentar algumas tentativas de soluções, inclusive centralizando as reivindicações para todos os órgãos do Estado. Os parlamentares da área se sentiam ameaçados de perderem seus feudos. O Administrador quis conhecer de perto os problemas, visitando os bairros e estes transformavam essas visitas em manifestações. O Administrador era obrigado a chamar secretários de governo ou parlamentares para ajudá-lo.

os bairros. Mas este não recebeu o movimento e o encaminhou para o Secretário de Desenvolvimento Social. Foi elaborado um documento com todas as reivindicações dos bairros e cobrando uma resposta da Assembléia de 80, como também reivindicava-se a garantia de preservar o espaço das audiências semanais com o Administrador Regional, como intermediário do Prefeito e Secretárias.



Caravana do CUB à Câmara dos Vereadores — 07/08/81.

- No mês de fevereiro foi assassinado um dos componentes da comissão de bairro de Vila dos Palmares — supostamente pelo loteador — e o movimento fez grande mobilização de denúncia.
- No mês de junho uma casa foi derrubada por uma ação do loteador no bairro Iracema e o movimento impede o despejo no bairro inteiro.
- O CUB participa do ato unitário do dia do trabalhador.
- As comissões de bairros começam a fazer a discussão da legalização e encaminham a criação de Associações de Moradores.
- O movimento decide se organizar e elabora um regimento interno onde é criado o Conselho de Representantes dos bairros e a coordenação executiva.
- Decide também iniciar uma grande campanha para a Prefeitura legalizar e urbanizar os loteamentos e lança um abaixo-assinado para ser entregue à Câmara dos Vereadores.
- Repúdio através de uma nota pública dos bairros assinada pela CUB, FAMERJ e FAFERJ, à Lei nº 206/81, que havia sido aprovada na Câmara exigindo o cadastramento das casas independente do terreno estar legalizado.

- A mobilização crescente do movimento garantiu, apesar do medo da repressão policial, tanto a denúncia em Vila dos Palmares, como a suspensão do despejo em Iracema.
- No ato de 1º de maio o movimento conseguiu arrecadar fundos, através de um bônus, para alugar 4 ônibus para levar as pessoas ao Campo de São Cristóvão.
- A participação nas audiências semanais já não era grande nessa época, variando de 40 a 60 pessoas semanalmente.
- Na caravana à Câmara participaram mais de 400 pessoas e outras sobram porque os ônibus contratados estavam demasiadamente lotados.

- O Administrador não agüentou as pressões de todos os lados e pediu demissão. O novo só compareceu às audiências depois de muita pressão do movimento. Este forçou, de uma forma mais inteligente, o esvaziamento dessas audiências.
- O Secretário de Desenvolvimento Social iniciou, através da R.A., um levantamento, realizado por estagiários de advocacia, nos loteamentos irregulares, mas voltado mais para estudar a situação dos moradores que dos loteadores.
- O Prefeito da época enviou um projeto de lei 2 dias antes da caravana à Câmara dos Vereadores, mas, apesar de atender a algumas reivindicações, criava a taxa de melhoria e outros problemas.
- A caravana foi recebida pelos líderes de cada partido que se comprometeram a votar o projeto de lei com as emendas do movimento.

- O movimento, a cada ameaça de sua unidade, reagia com notas públicas, com mais organização e mais mobilização.
- Além desse processo interno, o CUB ia conquistando o seu espaço dentro do movimento mais geral e inicia alguns contatos com a FAMERJ.
- O fato do Prefeito Júlio Coutinho ter mandado 2 dias antes da caravana o projeto de lei à Câmara demonstra que o movimento estava sendo reconhecido e que precisava receber respostas às suas reivindicações.



PERÍODO

ATIVIDADES PRINCIPAIS

MOBILIZAÇÃO

RELAÇÃO C/ESTADO

SUCESSOS/ INSUCESSOS

Encontro das Associações da Zona Oeste — 07/02/82 — no Centro pró-Melhoramento de Vila Nova, Campo Grande.

- Aprovação da Lei nº 234/81 na Câmara dos Vereadores com 3 emendas do CUB.
- Manifestação pelo funcionamento do Hospital Alberto Swaitzer em Realengo, organizado pela FAMERJ e apoiado pelo CUB.
- Audiência com o Vice-Prefeito para reivindicar a regulamentação da Lei nº 234/81.
- Aprovação do Regimento Interno do CUB.
- Decisão de todas as Associações participantes do CUB filiarem-se à FAMERJ.
- Criação de Associações de Moradores para legalizar as Comissões de Bairros.
- Regulamentação da Lei nº 234/81, em 27/11/81.
- Participação no Congresso Nacional de Associações de Moradores — CONAM — 15, 16, 17/02.
- Reunião de unificação das Associações de Moradores da região para debater a regionalização da FAMERJ (o funcionamento desta nas regiões). O CUB apresentou suas propostas.

- Apesar da disposição do Movimento em participar no dia da aprovação da Lei nº 234/81, a Câmara não marcou o dia da aprovação antecipadamente.
- Na manifestação do hospital em Realengo o CUB participou com cerca de 600 pessoas.
- Para pressionar o prefeito a decretar a regulamentação da Lei, foi feita comissão de 30 pessoas.
- Ao Congresso da CONAM compareceram 15 das Associações do CUB.
- Na unificação da Zona Oeste compareceram 43 Associações e comissões, com um total de 120 pessoas. Todos os participantes do CUB compareceram.

- As audiências semanais na R.A. estavam bastante esvaziadas pelo cansaço causado por toda a estrutura da R.A. e suas manipulações.
- A Câmara foi obrigada a negociar com o movimento e eliminar a taxa de melhoria que constava no projeto da Lei nº 234/81, mas deixou outros problemas.
- A regulamentação também só saiu por pressão e não considerou as reivindicações do CUB.

- O movimento cresceu muito com a vitória da lei e de todos os embates havidos.
- A Lei nº 234/81, apesar de alguns problemas, era um instrumento concreto para a Prefeitura legalizar e urbanizar os loteamentos. Os embates havidos deixaram o movimento mais consciente da realidade da Câmara e do Executivo.
- A integração com a FAMERJ foi se dando paulatinamente dentro dos eventos do movimento, e isto ajudou a não ter mais divergências, apesar de 2 Associações de Moradores terem se recusado a se filiarem à FAMERJ nesta época.



Encontro da FAMERJ com o novo Governador, em 27/03/83, no Clube Olaria.

- Abril de 82 foi a última Reunião do Conselho de Representantes do CUB, com a disposição de, dentro da FAMERJ, manter a luta pela legalização dos loteamentos e por um espaço de organização semelhante ao que o CUB havia experimentado.
- Torneio de futebol para arrecadar fundos para o Jornal da FAMERJ e integração das Associações de Moradores.
- Início das plenárias de Loteamentos e Posse da Terra, na FAMERJ.
- Debate da FAMERJ com os candidatos a Governador. Foi elaborado um documento com as reivindicações centrais (inclusive loteamentos) e cada candidato assinou se comprometendo com as mesmas.

- No torneio de futebol participaram cerca de 200 pessoas de 25 Associações de Moradores.
- Na primeira plenária de loteamentos, participaram as Associações de Moradores da Zona Oeste e algumas de outras regiões.
- No debate com os candidatos a participação foi de 5.000 pessoas e com o governador eleito de 10.000 pessoas.
- Na manifestação de transporte, a mobilização foi pequena, porque foi realizada um mês antes das eleições de 15 de novembro.

- A Lei nº 234/81 dava um prazo de 150 dias para os loteadores se apresentarem na Secretaria de Obras. Esse prazo terminava em abril de 82 e nenhuma autoridade da Prefeitura providenciou algumas medidas para aplicar a Lei nos loteamentos.
- O Governador eleito, no encontro da FAMERJ, declarou a Federação de Utilidade Pública, e se comprometeu a governar com a participação da FAMERJ.

- A FAMERJ se projetou bastante, tanto na opinião pública como nas Associações com os dois debates: com os candidatos e com o Governador eleito.
- A luta de loteamentos já se organizava por dentro da FAMERJ e agora já com todas as Associações de loteadores.

- Manifestação de transporte na Rodoviária de Campo Grande.
- Audiência com o Secretário de Obras, onde o movimento de loteamento reivindicava providências para o cumprimento da Lei nº 234/81.
- Encontro da FAMERJ com o Governador eleito para entregar as reivindicações das regiões e das Associações de Moradores, como também reivindicar a participação do movimento nas instâncias de decisão do governo.



Seminário sobre encaminhamentos para loteamentos irregulares e clandestinos, com SERLA de São Paulo, Procuradoria, SMO, e outros do Rio, FAMERJ — 26/01/84.

- Reunião da FAMERJ: Comissão de luta dos loteamentos com o Prefeito, para reivindicar o cumprimento da Lei nº 234/81. O Prefeito encaminhou para o Procurador-Geral do Estado.
- I Congresso da FAMERJ — Ao lado de todas as decisões tomadas, as propostas de organização da FAMERJ sugeridas pelo CUB, MAB, foram aprovadas.
- Reunião com o Procurador-Geral e uma comissão da luta dos loteamentos. Decisão de designar uma comissão de Procuradores para estudar a questão.
- Iniciam-se as reuniões semanais na Procuradoria para estudar a questão dos loteamentos. Foram se integrando à comissão — a Sec. de Habitação, SMO, Ministério Público e a FAMERJ, que já estava desde o início.
- A FAMERJ sugere na comissão a realização de um seminário com o Governo de São Paulo (SERLA), para ter uma noção de como foi estruturado esse setor que encaminhou a legalização e urbanização dos loteamentos em S. Paulo.

— Neste período a comissão composta por representantes de loteamentos mais antigos na luta, cerca de 15, teve um papel fundamental para os encaminhamentos dados. Na comissão formada na Procuradoria, a representação era só pelos representantes da FAMERJ e 3 representantes da plenária de Loteamentos.

— O Prefeito da época encaminhou para o Procurador-Geral e este realmente atendeu à proposta do movimento, dando condições à Procuradoria encaminhar a questão.

— O Congresso da FAMERJ significou unificar o movimento das AMs no Estado do Rio, e sua estrutura respeitou as especificidades de regiões e de lutas. A luta dos loteamentos consegue dar um salto. Era a primeira vez que algum setor do governo começa a pensar em soluções semelhantes às propostas do movimento, e a sua maior vitória foi o espaço de participação para seus representantes nos encaminhamentos.



PERÍODO	ATIVIDADES PRINCIPAIS	MOBILIZAÇÃO	RELAÇÃO C/ESTADO	SUCESOS/ INSUCESOS
---------	-----------------------	-------------	------------------	--------------------

Encontro com o Prefeito do Rio de Janeiro em 16/09/84 na Igreja N.S. do Desterro, Campo Grande.

- Procuradoria, Secretaria de Habitação, SMO, Ministério Público, e FAMERJ elaboram um documento conjunto justificando a criação de um órgão para encaminhar soluções para os loteamentos irregulares e clandestinos.
- Criação do Núcleo para legalizar e urbanizar os loteamentos na Procuradoria Geral do Estado, através de uma resolução do Procurador-Geral.
- Continuar as reuniões semanais agora, já para encaminhar concretamente as suspensões de pagamento e com a participação dos representantes dos loteamentos.
- Depois de muita luta no Registro Geral de Imóveis, na Corregedoria e no Registro Público, no dia 15/06/84, é realizado o primeiro depósito no Banerj, com a finalidade de não mais pagar ao loteador enquanto não cumprir suas obrigações.
- Enquanto iniciava todo um processo na Procuradoria, os outros órgãos da Prefeitura que até já haviam participado anteriormente não estavam integrados.
- O movimento resolve então, depois de algumas reuniões preparatórias, realizar um encontro com o Prefeito e reivindicar dele uma decisão política.

- Com o impulso da criação do Núcleo, a mobilização dos loteamentos começa a crescer, tanto nas plenárias da FAMERJ, como nas reuniões das AMs, e no Núcleo da Procuradoria, semanalmente.
- No encontro com o Prefeito, compareceram cerca de 500 representantes de loteamentos, inclusive de Pavuna, Anchieta e Jacarepaguá.

- O Prefeito, no dia do encontro, mostrou desconhecer, totalmente, tanto o problema como o Núcleo da Procuradoria e anunciou o fortalecimento da Assistência Judiciária nas RAs, que não tinham muita relação com a luta ali debatida. Mas se comprometeu a estudar, e o movimento deu-lhe prazo de um mês para responder.

- A primeira vitória concreta em relação à legalização dos loteamentos foi a criação do Núcleo; apesar de desprovido do poder político, era um instrumento claro de pressão política.
- Apesar da ilusão ainda existente nas pessoas de que o novo governo iria resolver a questão, conseguiu-se realizar uma boa reunião de massa para continuar encaminhando o problema de loteamento.



Gerardo de Sá

Encontro com o Prefeito do Rio de Janeiro e Secretário Estadual de Obras, 27/04/85, Colégio Campo Grande.

- Dia 24/8/85. Nova reunião dos representantes por Zonais da FAMERJ com o Prefeito, para viabilizar o compromisso do encontro do dia 16/09/84.
- Vinte loteamentos já estavam depositando suas prestações na conta do Banerj. As ações criminais também iniciavam o caminho problemático de passar pelas delegacias para fazer levantamentos.
- 18/10/84. O Secretário de Justiça assina uma

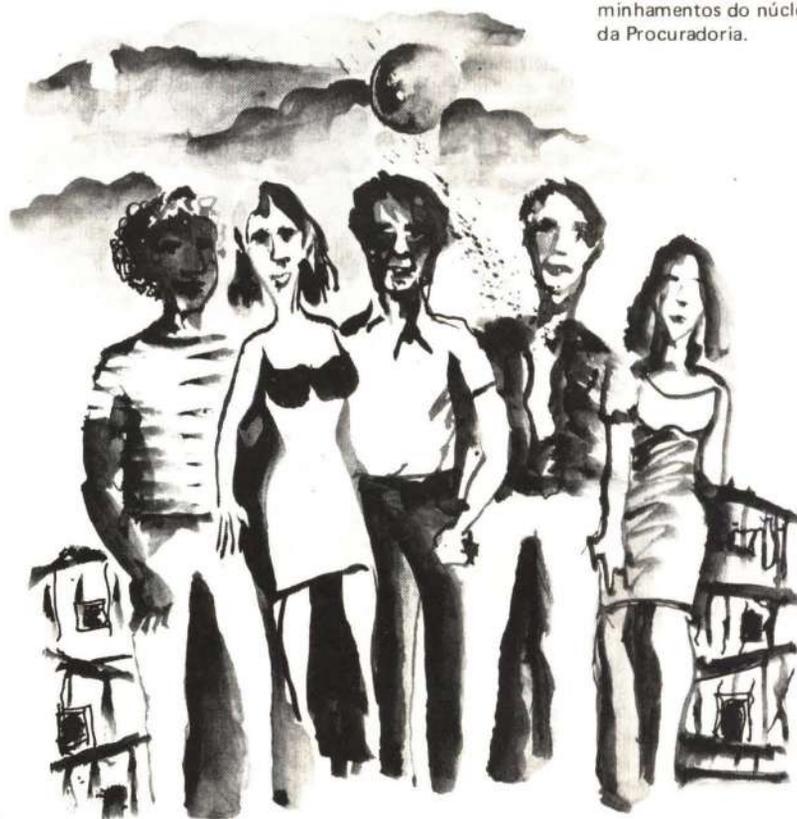
- A representação no Núcleo da Procuradoria aumentava a cada semana, alcançando 60 pessoas.
- O encontro com o Prefeito e o Secretário Estadual de Obras contou com a presença de cerca de 2.000 pessoas.

- Já no encontro maior realizado em abril de 85 o Prefeito reconhece de público a importância do Núcleo, só que não avançou em nada no papel que ele precisa desempenhar. Mas se comprometeu a realizar 1 reunião de trabalho com o Núcleo e dar propostas.

- Os representantes dos diversos órgãos participantes do Núcleo representam um avanço em termos de administração pública e, principalmente, porque foi conquistado pela pressão popular.
- Mas esses representantes não têm até hoje poder político dentro dos setores de que fazem parte, significando um emperramento das soluções e da formação de uma política por loteamentos.

resolução, junto com o Procurador do Estado, estabelecendo a defensoria pública a se integrar ao Núcleo da Procuradoria e o encaminhamento de 1 defensor.

- 20/11/84. Audiência com o Secretário Estadual de Obras para reivindicar anistia de multa para as ligações clandestinas de água e integração da CEDAE ao Núcleo da Procuradoria.
- Só no início de 85 é que começa a participar 1 representante da SMO.
- Reuniões mensais do movimento.
- Elaboração de um novo documento ao Prefeito e ao Secretário Estadual de Obras reivindicando a criação de um órgão de coordenação, com a participação da FAMERJ e AMs para ser entregue no encontro com as duas autoridades do dia 27/04/85, para a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Obras assumirem a urbanização dos loteamentos.



- O Secretário Estadual de Obras se comprometeu a receber os encaminhamentos do núcleo da Procuradoria.

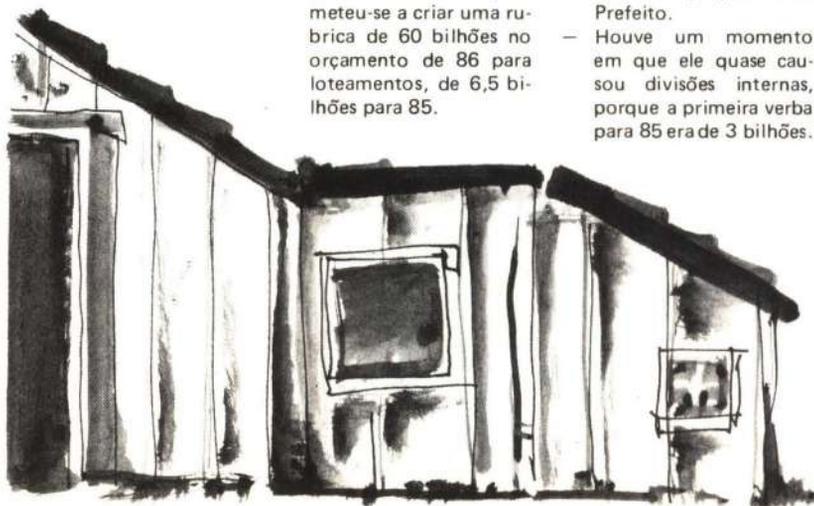
Caravana das Associações de Loteamentos da FAMERJ ao Palácio do Prefeito, 25/9/85.

- 15/5/85. Reunião do Núcleo da Procuradoria e o Prefeito, inclusive os representantes da FAMERJ e zonais, conforme compromisso assumido no dia 27/04/85.
- 29/7/85. Nova reunião com o Prefeito com o objetivo de definir a verba de urbanização para os loteamentos.
- 5/9/85. A Lei nº 731 é aprovada na Câmara dos Vereadores, repassando os custos de mão-de obra nas obras de urbanização.
- Reuniões mensais do movimento e preparação para a caravana realizada semanalmente em cada zonal.
- Caravana ao Prefeito para reivindicar uma verba de 300 bilhões de cruzeiros no orçamento de 86 e 7 bilhões para os primeiros 11 loteamentos encaminhados pelo núcleo.

- As reuniões do Núcleo continuam com uma grande participação, às vezes chegando a 80 pessoas. As reuniões por zonais também foram bem participadas e que culminou na caravana de 1.000 pessoas ao Palácio da Cidade.

- O Prefeito nas reuniões com o Núcleo reagiu muito contra a participação das AMs e da FAMERJ no Núcleo, afirmando literalmente — tanto nessas reuniões, quanto na caravana — que a decisão das prioridades era só dele, mas, mesmo assim, comprometeu-se a criar uma rubrica de 60 bilhões no orçamento de 86 para loteamentos, de 6,5 bilhões para 85.

- A participação da FAMERJ e das AMs foi muito desrespeitada pelo Prefeito, mas os encaminhamentos dados por ele representaram grandes vitórias. Mas durante 5 meses o movimento esteve preparado para responder a todas as propostas do Prefeito.
- Houve um momento em que ele quase causou divisões internas, porque a primeira verba para 85 era de 3 bilhões.



Legalização e Urbanização dos Loteamentos

Miguel Lanzelotti Baldez



Núcleo da Procuradoria

A rotina do Núcleo

O Núcleo de Regularização de Loteamento, trabalhando com a Lei nº 6.766, de 19/12/1979, fez de seu texto uma leitura compartilhada com o movimento popular das associações de moradores. **Através de suas diretorias e comunitários, participou (e participa) ativamente da célula básica do Núcleo — o coletivo¹ — em cujo espaço as questões relativas aos loteamentos são discutidas e decididas.** Com isso, pode desenvolver, no concreto, alguns dos instrumentos jurídicos que a nova lei veio introduzir no direito positivo, assim chamado o conjunto das normas legais em vigor numa determinada sociedade.

¹ O Núcleo da Procuradoria tem, como instância de decisão para o encaminhamento dos loteamentos, o coletivo, que se reúne semanalmente. Esse coletivo é composto por 3 procuradores do Estado, 1 representante do Ministério Público, 1 defensor, 1 representante do IPLAN-Rio, 1 representante da Secretaria de Obras do Município (S.M.O.), 1 representante da Secretaria Estadual de Habitação, 1 representante da CEDAE, representantes da diretoria da FAMERJ e representantes de cada Associação em loteamentos, participando, em média, de 50 a 70 pessoas, semanalmente.

A partir do momento em que o coletivo do Núcleo recebe a inscrição do loteamento em seu rol de prioridades — vale registrar que são tantos e tão constantes as irregularidades em cada um desses loteamentos abandonados que nunca se recusou qualquer pedido de inscrição, todas foram deferidas por consenso —, o sistema jurídico que, entre outros órgãos, nele se articula a Procuradoria Geral do Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública — assume e desenvolve, sob a coordenação da Procuradoria Geral do Estado em função da competência de cada um desses órgãos, as medidas jurídicas específicas adequadas à proteção e promoção dos interesses efetivos da comunidade (loteamento) e dos comunitários (compradores de lotes). **É, pois, em consequência da distinção que a Lei nº 6.766 faz entre interesse difuso da comunidade (loteamento) e interesse individual do comunitário (comprador do lote) e dos novos instrumentos jurídicos nela criados que se vai definir, na prática do Núcleo, a atuação dos órgãos jurídicos do Estado.**

Por que a Procuradoria Geral do Estado? Porque ao reconhecer o interesse difuso da comunidade na regularização urbanística e registrária de seu loteamento, a lei confere ao Município a representação administrativa e judiciária desse interesse e, no Município do Rio de Janeiro, essa representação cabe, por convênio, à Procuradoria Geral do Estado. Por isso é atribuição dos procuradores que participam do Núcleo promover, em nome do Município e no interesse da comunidade, uma das principais medidas de coerção sobre o loteador faltoso — a suspensão dos pagamentos porventura ainda devidos pelos compradores de lotes. Mesmo quando já tenham sido pagas todas as prestações, a medida tem importância, pois impede que o loteador continue a explorar o loteamento através da cobrança de falsas taxas, como, por exemplo, a usualmente exigida para a outorga de escrituras definitivas. Mas não é apenas este o seu efeito. Há outro, fundamental, para que o Município assuma as obras abandonadas sem perder o direito de exigir do loteador, posteriormente, o ressarcimento das despesas nelas incorridas. Ao suspender o pagamento das prestações, os compradores de lotes, coletivamente representados pelo Município, passam a depositá-las junto ao Oficial do Registro Geral de Imóveis competente, no Banco do Estado do Rio de Janeiro, em conta aberta em nome do loteamento; pois os recursos acumulados com tais depósitos só poderão ser levantados depois de realizadas as obras de urbanização, ou pelo loteador, se, autorizado pelo Município, ele vier a realizá-las, ou pelo próprio Município, se ele próprio diretamente as realizar. Os recursos depositados servem, portanto, para financiar, ao menos em parte, o custo das obras, quando, como se entende hoje no Rio de Janeiro, o Município assuma a responsabilidade de concluí-las. Mas não se esgotam aqui os efeitos da medida prévia de suspensão de pagamento, nem sua conseqüente indispensabilidade. O Município só poderá cobrar diretamente do loteador faltoso as importâncias despendidas para regularizar o loteamento caso não consiga ressarcir-se integralmente levantando os recursos depositados. Quer dizer: o Município só poderá executar o patrimônio do loteador se as prestações levadas à conta do loteamento, no banco, não forem suficientes para o custeio da obra.

Caberá, ainda, à Procuradoria Geral do Estado, representando o Município, exercer contra o loteador, vencida a primeira fase das notificações prévias, as ações de cobrança e executória adequadas ao ressarcimento das quantias investidas nas obras por ele a princípio concluídas ou realizadas, bem como promover, no plano administrativo, junto aos Offícios de Registro de Imóveis, o registro do PAL (Projeto Aprovado de Loteamento) de cada um dos loteamentos. No Município do Rio de

Janeiro, a Procuradoria Geral do Estado, por abrigar o Núcleo e seu coletivo, vem sendo também coordenadora dos trabalhos de regularização.

Ao Ministério Público incumbe propor e conduzir as ações criminais cabíveis contra os loteadores faltosos, pois a Lei nº 6.766, de 1979, não se limitando a dar ao fato do loteamento regularização civil, definiu como crimes contra a administração pública certos comportamentos do loteador, tipificando-os em figuras legais próprias. A ação penal, como é fácil perceber, é dos mais fortes instrumentos de pressão, mas o seu cabimento, considerado em face das vias relativas à responsabilidade civil, é bem mais restrito. E é assim porque, em Direito Penal, o ato ilícito só adquire caráter de crime quando a lei assim o descreva e defina. Ora, como a Lei nº 6.766 é de 19 de dezembro de 1979, somente os atos praticados depois de 20 de dezembro de 1979, data de sua publicação, e que eventualmente caibam nas figuras penais nela previstos, autorizam o exercício da ação penal pelo Ministério Público.

A Defensoria Pública, órgão jurídico do Estado incumbido da defesa das pessoas oprimidas, tem destacada atuação nos trabalhos do Núcleo, pois, enquanto a Procuradoria Geral do Estado atua, pelo Município, no provimento dos interesses difuso e coletivo da comunidade, a Defensoria cui-

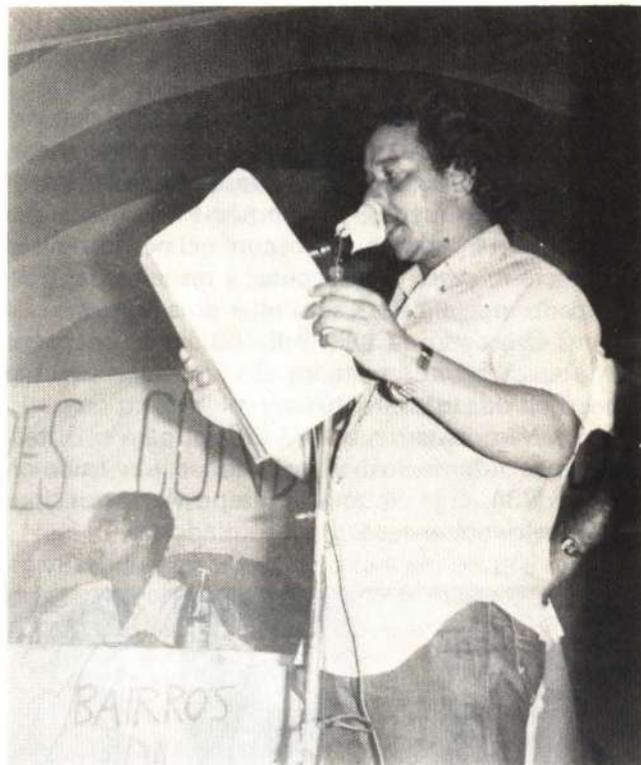


da efetiva e diretamente do provimento dos interesses individuais de cada comunitário contra os loteadores. Assim, por exemplo, caberá à Defensoria Pública perseguir na via administrativa, ou em Juízo, o título de propriedade do comprador de lote sempre que o loteador se recuse a outorgá-lo. Merece, aqui, destaque especial, o artigo 27 da Lei nº 6.766, que introduziu na legislação especial de loteamento a regra da outorga administrativa da escritura definitiva — o comprador poderá notificá-lo para outorgá-la, ou, no prazo de 15 dias, oferecer impugnação, sob pena de proceder-se ao registro do pré-contrato, regendo-se as relações entre as partes pelo contrato-padrão. A dificuldade para aplicação desse dispositivo aos loteamentos anteriores a dezembro de 1979, dada da Lei nº 6.766, é que a legislação da época não exigia o arquivamento do contrato-padrão no Registro Geral de Imóveis. Não se pode, entretanto, descartar a possibilidade de valer-se o comunitário desse dito dispositivo, pois talvez se encontre uma forma de substituir-se a vontade do loteador na elaboração do contrato-padrão, como, por exemplo, a adoção e arquivamento do contrato de compromisso por ele utilizado. Mas se não se tem o contrato-padrão, como nos casos anteriores à Lei nº 6.766, de 1979, nem se logra construir um substituto que possibilite o uso da via administrativa, restará sempre ao comprador do lote, representado pela Defensoria Pública, a ação judicial de outorga coativa de escritura.²

Anote-se, enfim, no rol dos instrumentos previstos na Lei nº 6.766, de 1979, o alcance social do conceito de pré-contrato previsto para os loteamentos no § 1º do aludido art. 27, que se generaliza em “qualquer instrumento (documento) do qual conste a manifestação da vontade das partes, a indicação do lote, o preço e modo de pagamento, e a promessa de contratar”. Para os efeitos da Lei nº 6.766, em suma, qualquer documento com as características acima referidas terá força suficiente para assegurar ao comprador do lote a sua escritura definitiva, o seu título de propriedade, independentemente da vontade do vendedor, em regra, o loteador.

A força e as fragilidades do Movimento: Questões atuais

O movimento dos loteamentos é um dos mais longos e bem sucedidos dentre todo o amplo conjunto de movimentos de bairros do Rio de Janeiro. Sua trajetória tem sido marcada por inúmeras vitórias que, embora pequenas, são significativas, e a própria criação do Núcleo de Loteamentos da Procuradoria pode e deve ser considerada como uma



delas. (A dinâmica do movimento dos loteamentos e as questões especificamente legais da atuação do Núcleo são objeto de outros artigos nesta revista.)

É no contexto das afirmativas contidas no parágrafo anterior que o presente texto deve ser entendido. Aqui, a intenção é de apontar os problemas e fraquezas relativos a este novo patamar de luta que representa a articulação entre o Núcleo — que, por mais frágil que seja, não pode deixar de ser entendido como uma instância de participação verdadeiramente popular no interior do aparelho de Estado — e os loteamentos, através de suas associações. O sentido das críticas apresentadas é, tão-somente, contribuir para o aprofundamento da luta e, ao mesmo tempo, fornecer subsídios que possam ser proveitosos para a utilização, em outros lugares e condições, dessa rica experiência que se vem desenvolvendo na Zona Oeste do Rio de Janeiro.

Não é exagero dizer que, atualmente, as questões centrais da luta dos loteamentos passam por suas relações de aliança com o Núcleo de Loteamentos da Procuradoria do Estado, tendo, ao fundo, a aplicação da Lei nº 6.766, e com a FAMERJ, tendo, ao fundo, a unificação e generalização do movimento de bairros. Quanto ao surgimento do Núcleo, ele já foi objeto de comentários, em outro lugar desta revista. No que diz respeito à criação e atuação da FAMERJ, trata-se de uma história que, para ser contada, exige um vôo muito mais amplo do que o que pode ser tentado aqui. Seremos obrigados a nos restringir a apenas alguns aspectos de suas relações com os loteamentos.

² Foram encaminhadas, até o mês de dezembro de 1985, 64 notificações de suspensões de pagamento e 9 ações diversas, 3 denúncias distribuídas nas varas criminais e cerca de 10 inquéritos.

Algo semelhante pode ser dito acerca da Lei nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano: apesar de sua importância, é uma história que ainda não foi contada. Pouco se sabe sistematicamente a respeito de seus antecedentes, as forças sociais envolvidas em sua tramitação, suas intenções, etc. Pelo menos, por enquanto, teremos que nos contentar com o mero conhecimento de sua existência e, antes de especular a respeito das possibilidades que ela abre, sublinhar dois pontos:

a) O escopo da Lei nº 6.766 é amplo; apenas uns poucos pontos tratados são aplicáveis ao caso específico dos loteamentos irregulares.¹

b) Não obstante, a lei é crucial para os loteamentos, tendo inclusive inspirado a Lei (municipal) nº 234, cuja elaboração e aprovação foi "puxada" pelo movimento.



Sendo a Lei nº 6.766 ainda recente, seu sentido objetivo é ainda desconhecido. Usando uma expressão leiga, pode-se dizer que ela apenas começa a ser testada "na barra dos tribunais". Em outras palavras, não há dúvida de que, no conteúdo, ela beneficia os moradores de loteamentos, mas não se sabe se "vai pegar". As relações de força que ela expressa, ou pode vir a expressar ainda, são uma incógnita, e essa interrogação se amplia na medida em que a preocupação com os loteamentos não é mais do que um pequeno aspecto do conjunto de problemas de que trata.

¹ A respeito da natureza, conteúdo e aplicação da lei pelo Núcleo, o leitor deve se reportar a outro artigo desta revista, onde tais problemas são discutidos — além, evidentemente, do próprio texto da lei.

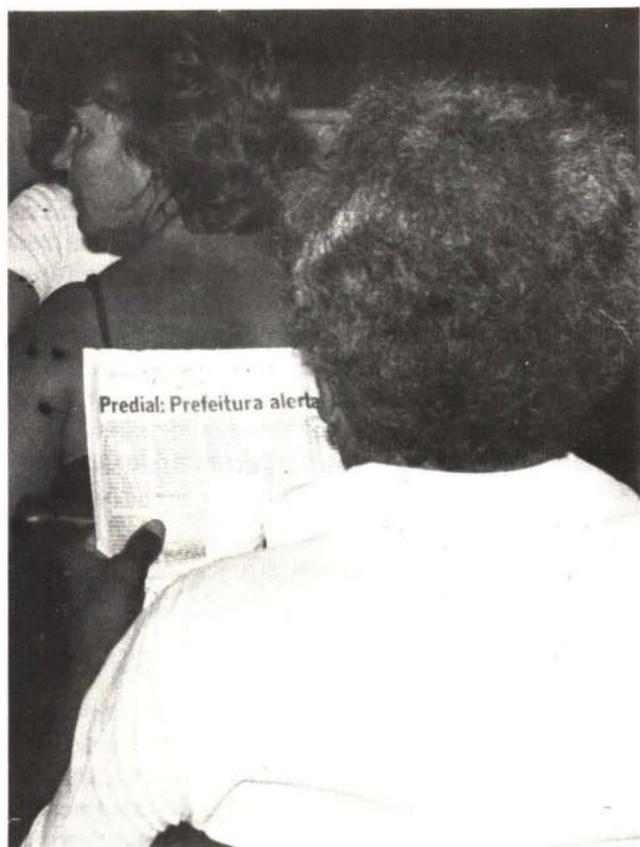
É justamente neste cenário, mais ou menos nebuloso, que se pode situar o significado mais geral da atuação do Núcleo. Da forma como ele está constituído, **trata-se do principal instrumento do movimento de loteamentos para forçar a aplicação da lei em seu benefício.** Como se verá pelos comentários que serão feitos em seguida, esta expressão — "forçar" — não se limita ao terreno estritamente legal; ela tem importantes repercussões organizativas e político-ideológicas. Neste sentido, o destino do Núcleo e suas relações com as associações de moradores de loteamentos assume grande importância.

Mas, antes de entrar nessas questões, talvez valha a pena especular um pouco a respeito do que pode significar a Lei nº 6.766, guardadas as ressalvas já mencionadas.

Desde muito tempo, as **agências governamentais têm justificado a ausência de serviços públicos em certas áreas (favelas, loteamentos irregulares) pela inviabilidade de implantá-los onde haja problemas de propriedade do solo.** Segundo esta linha de raciocínio, seria necessário resolvê-los, antes que os equipamentos coletivos pudessem ser instalados; dado o grau de dificuldade dos problemas jurídicos, acrescido da lentidão da justiça, **isto é o mesmo que perpetuar a ausência de serviços públicos.**

A fragilidade desse argumento é inquestionável, já que **algumas** dessas localidades têm conseguido alguns equipamentos coletivos. Porém, por mais que esse tipo de justificativa seja apenas retórico, ele tem presidido a lógica político-eleitoral, que é a tônica da distribuição de serviços públicos para os bairros populares. De certa maneira, pode-se dizer que o argumento serve de base para a transformação do que é a reivindicação de um direito numa relação de favor clientelístico. Primeiro, porque no interior do aparelho de Estado funcionam os debates "técnicos" como uma tentativa de despolitizar (isto é, "racionalizar") o oferecimento de serviços públicos. E segundo, porque atua como barreira para que as localidades obtenham esses serviços pela simples demanda, sem a interferência mediadora de um "pistolão".

A mera existência da Lei nº 6.766 não representa nenhuma garantia de que esse estado de coisas mudará. Manipulada em abstrato (isto é, se não for aplicada de fato, ficando restrita à esfera do princípio, da intenção da possibilidade) ela pode apenas servir como reforço adicional da lógica político-eleitoral de intervenção. (Seria como se as agências estatais pudessem dizer: "agora eu posso entrar neste loteamento irregular, porque com a lei "um dia" a situação se regularizará"...) Assim, no que diz respeito aos loteamentos, a utilização demagógico-clientelística pode vir a transformar a Lei nº 6.766 em mais uma gazua que abre as portas de qualquer um deles: em abstrato, e em última ins-



tância, ela resolve a questão da propriedade e a inadimplência dos loteadores, ao mesmo tempo que permite a interferência dos órgãos governamentais.

Por outro lado, no extremo oposto, a existência da lei permite ao movimento dos loteamentos utilizá-la concretamente para exigir a implantação dos equipamentos coletivos (todos os devidos pelos loteadores inadimplentes, e não apenas alguns), antes, ou durante, a solução dos problemas legais de propriedade dos lotes.

Por mais sumário e incompleto que seja este cenário, não há necessidade de muito esforço para perceber que, em torno da utilização da Lei nº 6.766, no que ela diz respeito aos loteamentos, abre-se um amplo espaço de luta que envolve, de um lado, as máquinas políticas, e de outro as associações de moradores — cujo desdobramento, por sinal, dificilmente será linear e homogêneo. E a importância desta arena é tanto maior quando se trata de uma das raras instâncias em que os problemas urbanos podem ser pensados pelos moradores enquanto um conjunto, mesmo que a nível de suas próprias localidades. Ou seja, pelo menos do ponto de vista dos moradores, a lei permite que eles não sejam obrigados — por causa da especialização das agências de prestação de serviços públicos — a buscar obter, seja a legalização dos lotes, seja água, esgoto ou outro item isoladamente. Com a Lei nº 6.766 eles podem exigir o atendimento em conjunto de todas essas demandas.

É este, fundamentalmente, o papel do Núcleo de Loteamentos da Procuradoria: fazer aplicar a lei contra os loteadores inadimplentes. Isto implica, por um lado, estreitar a área de manobra das máquinas políticas e começar a subverter a lógica eleitoral que tem presidido a implantação de serviços públicos. A lei prevê que o Estado substitua os loteadores inadimplentes na urbanização dos loteamentos (os compradores passam a pagar o restante das prestações devidas ao Estado, suspendendo o pagamento aos loteadores). Como se pode imaginar, isto não é fácil, e a materialização desse compromisso passa a ser uma das tarefas extralegis do Núcleo. Por outro lado, embora a lei permita que moradores suspendam individualmente o pagamento das mensalidades aos loteadores inadimplentes, o Núcleo só trabalha com moradores coletivamente organizados e associações (o que em parte é uma vitória do movimento, em parte se deve ao discernimento político dos procuradores envolvidos).

Por esses comentários, pode-se perceber que a aplicação concreta da Lei nº 6.766 não é tarefa nada simples; ela passa por dificuldades especificamente jurídicas, pela resistência das agências governamentais em arcar com a urbanização dos loteamentos e pela necessidade de organizar coletivamente os moradores, inclusive levando-os a conceber suas demandas como um único conjunto.² No preenchimento do importante espaço político aberto pela aprovação da Lei nº 6.766, todos esses problemas têm levado a uma íntima articulação entre o Núcleo e o movimento dos loteamentos, e gerado uma aliança, que é a tônica da atuação de ambos.

Mas a institucionalização do Núcleo é ainda frágil, e seu funcionamento, no sentido acima descrito, depende de um esquema de sustentação muito instável. Em termos do primeiro desses aspectos, a institucionalização do Núcleo passa pelas relações Estado/município — o que significa dizer que está acima do controle do movimento dos loteamentos. Cite-se, a título de exemplo, o caso da criação da Procuradoria Municipal, uma questão que está em vias de se definir (o projeto está em fase final de tramitação na Câmara Municipal; é provável que a votação ocorra antes mesmo que esta revista esteja impressa).

Embora o Núcleo tenha atribuições municipais (os loteamentos irregulares do Rio de Janeiro, quase todos localizados na Zona Oeste), administrativamente ele se liga à Procuradoria do Estado, pois o município não possui uma procuradoria. Se

² Se pensarmos no movimento dos loteamentos ao longo do tempo, veremos que o Núcleo, como novo patamar de luta, apenas representa o momento atual de uma tendência presente durante quase toda a existência do movimento. Este, tradicionalmente, tem procurado instaurar instâncias concretas de articulação entre as diferentes agências governamentais e os loteamentos. Num certo sentido, é esse, de fato, o papel do Núcleo.

o projeto de criação da procuradoria municipal for aprovado, absorverá o Núcleo. Esta é uma questão crucial para o movimento dos loteamentos, pois o destino e o sentido da atuação do Núcleo dependem da forma como a procuradoria municipal for aprovada. Tal como está colocada a questão, todo o problema gira em torno da forma pela qual se dará o preenchimento das vagas de procurador municipal; no projeto original, ele se dará por concurso elaborado pela Procuradoria do Estado, mas existe uma emenda de natureza clientelística propondo o aproveitamento de assistentes judiciários. Tanto os loteamentos quanto o próprio núcleo estão mobilizados, mas, como o projeto transcende a esfera específica de atuação dos loteamentos, a questão se transferiu para o nível mais amplo de atuação da FAMERJ.

O problema dos níveis de competência foi aqui brevemente mencionado, apenas para exemplificar um dos aspectos da institucionalização do Núcleo, que põe a descoberto a fragilidade do esquema que sustenta sua orientação atual. Questões que não dizem respeito diretamente aos loteamentos podem afetá-los profundamente. A simples aprovação de um projeto, voltado para outros interesses, pode alterar de maneira radical a atuação do Núcleo (por exemplo, rompendo a íntima articulação e a aliança com o movimento dos loteamentos que caracteriza o funcionamento atual do Núcleo).



Tal como está hoje constituído, o Núcleo é muito mais do que uma simples agência burocrática de prestação de serviços legais: ele é uma instância de pressão política sobre as agências governamentais para a urbanização dos loteamentos, e de estímulo à organização de seus moradores. Tudo indica, porém, que na sua base está um pequeno setor (ou, talvez, mais precisamente, algumas pessoas) da Procuradoria, que o movimento de loteamentos conseguiu sensibilizar. É esta frágil aliança que sustentou a criação do Núcleo e preside sua atuação. Tal como está constituído, portanto, é flagrante sua precariedade. Precariedade, aliás, agravada pelo fato de que, até por ser ele recente, só há resultados parciais a apresentar (esses resultados estão mencionados em outra parte da revista).

A partir dessa instável situação, surgem problemas de natureza político-ideológica, que merecem, pelo menos, uma rápida menção — pois, como não poderia deixar de ser, nem tudo são flores:

a) O Núcleo tem demonstrado uma impressionante capacidade de mobilização; semanalmente realiza sessões plenárias, sempre com a presença maciça das cerca de 80 associações de loteamentos que o compõem no momento (esta afirmativa fica reforçada se lembrarmos a referência anterior aos escassos resultados concretos). Mas as reuniões são marcadas por uma certa indefinição no que se refere às relações entre o Núcleo e as associações de loteamentos. Às vezes fica claro que se trata de uma aliança entre uma agência do aparelho de Estado e os loteamentos; outras vezes a distinção entre um e outro desaparece, sendo concebidos, Núcleo e associações de moradores, como um todo indiferenciado. Esta ambigüidade transparece nos discursos mais "politizados". Nos demais, às vezes, a aliança estabelecida entre o Núcleo e as associações para as reivindicações de direitos fica obscurecida por uma certa visão do Núcleo como mais uma agência burocrática de atendimento. Esta concepção termina ficando objetivamente lastreada — a despeito das intenções dos organizadores, que não é esta — pela própria pauta das sessões plenárias, em que uma parte é reservada ao relato das questões específicas de cada loteamento, que muitas vezes resvala para o discurso do dominado numa formulação "assistencialista". Um dos objetivos de tais relatos é generalizar o entendimento dos problemas dos loteamentos irregulares em seu conjunto, demonstrando a proximidade, complementaridade e o fundo comum a todas essas localidades. No entanto, a reunião de todos esses aspectos termina fazendo com que boa parte do esforço coletivo se concentre em torno do esclarecimento, convencimento, discussão de problemas internos às localidades e sua organização coletiva — numa pala-

vra, o Núcleo se torna, indevidamente, lugar de realização do que se poderia chamar de "trabalho de base". Além dos problemas de nitidez ideológica que esta situação pode ensejar, o principal inconveniente está em que ela desfoca o ímpeto reivindicativo e de aplicação da lei que está na base da articulação entre o Núcleo e o movimento dos loteamentos.

b) A necessidade de sustentação política do Núcleo tem sido pensada e implementada fundamentalmente em termos da ampliação máxima do número de loteamentos que dele fazem parte. De uma forma um tanto simplista, dir-se-ia que a tônica é a lógica da organização popular (dos loteamentos). Que ela é necessária, é evidente; mas, hiperenfaticada, como é o caso, torna-se um pressuposto que deixa de ser objeto de reflexão consciente e objetiva. Isto introduz duas ordens de problemas. De um lado, minimiza a articulação com outras agências governamentais e secretarias — uma atividade que também é necessária e indispensável, se se pensa na institucionalização do Núcleo. Não que não existam tentativas, algumas até bem sucedidas. Mas elas são antes de natureza administrativa que política, seguindo os "canais competentes", quase sempre parando nos escalões técnicos, sem chegar às instâncias de decisão política. De outro lado, a "lógica da organização popular" privilegia acriticamente a quantidade sobre a qualidade. As associações de moradores presentes no Núcleo são altamente variadas em termos de seu grau de coesão, representatividade, nível de consciência política, etc. Sua capacidade de atuação — inclusive, conseqüentemente, de sustentação do Núcleo — é fortemente diferenciada. Essa heterogeneidade implica na necessidade de uma avaliação fina, que articule a orientação e os objetivos políticos com o equilíbrio entre a quantidade e qualidade de participação que se defina necessário. Como já foi dito, esta é, porém, uma linha de reflexão ausente das preocupações (explícitas, pelo menos) de todos os envolvidos.

c) A FAMERJ, que tem uma representação permanente no Núcleo, não parece ainda ter encontrado o tom de sua participação. Sua atuação nas plenárias oscila entre uma atitude de intermediária dos loteamentos frente ao Núcleo e/ou de assessora do Núcleo frente aos loteamentos. De certa maneira, esta indefinição (assim como a anterior, em parte) se justifica, pois, em última instância, o "poder" de cristalização pelo Núcleo não vem diretamente da organização política — caso em que a posição da FAMERJ seria clara — mas de sua característica de instrumento de aplicação da lei. (É preciso considerar que, ainda que a forma de atuação do Núcleo, que só trabalha com loteamentos coletivamente organizados, seja, pelo menos em parte, resultado do trabalho político do movimen-



to dos loteamentos, o fator decisivo na criação do Núcleo é a Lei nº 6.766.)³

Todas estas considerações convergem para a compreensão da fragilidade e do limite das possibilidades abertas pelas complexas relações entre o Núcleo e o movimento dos loteamentos. Concretamente, existem, hoje em dia, dois perigos que se antepõem à obtenção de resultados concretos por esta aliança. De um lado, ela pode ser atropelada pela lógica eleitoreira de intervenção das agências estatais na atividade de urbanização dos loteamentos — um ponto que se sustenta através de fortes indícios.⁴ De outro lado, como já foi mencionado, o processo organizativo nos loteamentos e que forma a base do movimento é ainda heterogêneo e, em certos casos, incipiente. Mas essas fraquezas e dificuldades não eliminam a importância do surgimento do Núcleo como novo patamar na luta pela legalização e urbanização dos loteamentos. E marca a etapa atual de um movimento que, no conjunto dos movimentos de bairros, tem conseguido, através de avanços e recuos, permanecer vivo, mantendo pelo menos um mínimo de mobilização por um período de tempo que já pode ser considerado longo.

³ Este ponto reforça uma sugestão já implícita nas considerações a respeito dos problemas de institucionalização do Núcleo: a de que este não apenas preenche um espaço político, mas é, *ele próprio*, um espaço político.

⁴ É o caso, por exemplo, da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos), cujo programa de instalação de novas redes inclui a cobrança do que se denomina "rede fina" (a ligação das unidades prediais à rede geral). Esta cobrança é rejeitada pelo Núcleo e pelas associações de moradores; mas tudo leva a crer que, pelo menos no curto prazo, a CEDAE não vai alterar sua forma de atuação, e que mesmo assim venha a ser aceita nos loteamentos em que desejar intervir. Se este for realmente o caso, estará configurada uma situação em que a aliança Núcleo-loteamentos será "atropelada" e sairá enfraquecida.

Dilemas Atuais do Movimento e do Trabalho de Base



Tudo o que foi dito nos demais textos permite afirmar que o movimento de loteamentos da Zona Oeste tem sido vitorioso, muito embora sua visibilidade na cena política jamais tenha sido a de uma estrela de primeira grandeza. Na surdina de um aparente papel de mero coadjuvante, a questão dos loteamentos passou, de um problema interno que afetava (e sobressaltava, e oprimia) apenas os moradores de cada um deles isoladamente, a ser uma mazela da cidade como um todo. **Mostrou-se como foi dura, lenta, cotidiana e quase sem charme a luta organizativa responsável por este salto. Que ela foi bem sucedida, fica claro pelo que, na obscuridade, conseguiu: de um lado, o próprio poder público se**

reorganizou, criando uma instância específica para lidar com o conjunto de problemas que afetam os loteamentos — o Núcleo da Procuradoria, no qual suas organizações detêm, até gora, uma posição decisória; de outro lado, sua participação também tem sido decisiva na força, na amplitude e na organização do movimento de bairros como um todo — sua importância na história da FAMERJ, embora ainda esteja por contar, é um fato.

Essa trajetória de sucesso, que não deve e não pode ser negada, minimizada nem bloqueada, coloca, por implicar um novo patamar de lutas, novos dilemas práticos e organizativos. Todo o movimento de loteamentos, portanto, encontra-se num mo-

mento de seu caminho em que precisa ser repensado. Não para conservar a linha de atuação da "fase heróica" de seu início, pois isto não seria mais que um falso idealismo: há muito tempo já nos foi ensinado que a história não retorna. Mas para, sob as novas condições, manter a coerência com o que está na raiz do percurso vitorioso: a essencial sintonia com as demandas do conjunto dos moradores, numa nem sempre tranqüila mas sempre procurada convivência com as diferenças de pontos de vista dos moradores e de suas organizações. Com toda a certeza, não será numa revista que os dilemas político-organizativos do movimento de loteamentos poderão ser resolvidos; o máximo a que podemos nos propor, aqui, é apontar alguns de seus pontos-chave.

Dissemos acima que o movimento, ao se iniciar, encontrou os loteamentos isolados, com seus problemas pulverizados, não obstante serem essencialmente os mesmos. Desse ponto de vista, o sucesso dos longos anos de luta e organização foi justamente "deslocalizar" a questão progressivamente — e o papel da legislação neste aspecto é um marco. **O que ocorre em cada loteamento deixa de ser um assunto local para se transformar em casos particulares do "problema dos loteamentos".** Deslocou-se o campo de luta, ampliou-se o número de participantes, definiram-se competências legais — numa palavra, produziu-se um "problema urbano" reconhecido como tal, portanto de solução necessária. Os moradores de cada loteamento não estão mais entregues a si mesmos, nem totalmente desprovidos de instrumentos de defesa.

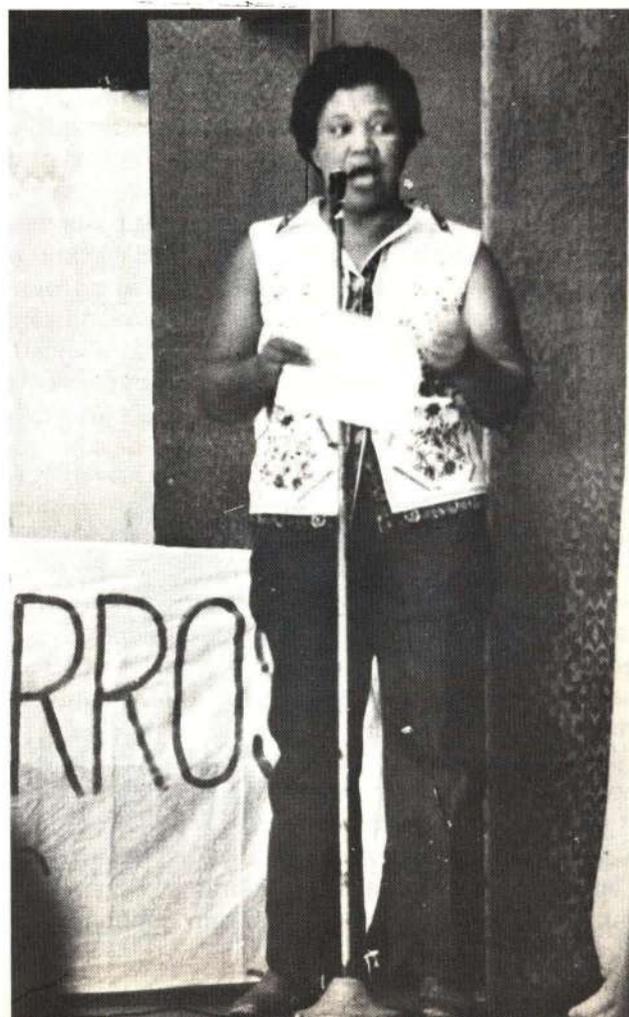
Tudo isso recoloca a questão do trabalho de base. Na origem do movimento — na "fase heróica" — seus contornos estavam dados pela própria geografia do isolamento político: a "base" eram os próprios moradores dos loteamentos (de cada um deles), suas lideranças tinham que surgir dali mesmo e orientar toda a luta reivindicativa — e pronto. Não havia o que discutir, pois trabalho político e movimento de loteamentos eram praticamente sinônimos. Atualmente, esta simplicidade — que, de fato, era menos do que isso, não passava de fragilidade, franciscana pobreza política — desapareceu; e isto, em definitivo, é bom, apesar de trazer novos problemas. Agora há centenas de associações articuladas entre si, há uma FAMERJ fortalecida em boa medida pelo próprio crescimento do movimento, há leis sobre eles, há o Núcleo da Procuradoria (e, portanto, há técnicos e membros do poder público que são aliados), amplos setores da cidade reconhecem a justeza de suas demandas. O trabalho de base passou a ser apenas uma parte do trabalho político global, sobrecarregando as lideranças intermediárias, criando uma direção e introduzindo a necessidade de repensar a organização do movimento. Acresce que, com a expansão deste, as cli-

vagens político-partidárias, que obviamente também existiam na "fase heróica" mas tinham que ser minimizadas por todos os participantes, se tornam mais agudas e difíceis de serem contornadas em favor da unidade.

Pensar o trabalho de base nesta nova etapa é questão fundamental, por ser uma tarefa cotidiana (não pode haver "crise" nem "pique"), pouco visível e de maturação a longo prazo. Parece-nos que, a esse respeito, há três problemas centrais:

— é necessário evitar que ele seja concebido como um inaceitável retorno ao localismo da organização inicial, fortalecendo a generalização do "problema dos loteamentos" sem diluir as fronteiras de cada um deles. Há que fortalecer a organização interna de cada loteamento, mas as lideranças locais têm que funcionar como lideranças intermediárias, circulando entre os demais loteamentos e participando das tarefas mais gerais para garantir a articulação entre os loteamentos;

— como em qualquer outra organização, é necessário evitar a fratura entre "base" e "direção". A cúpula do movimento (assim como a FAMERJ) deve participar do trabalho de base, evitando — o que, se não for conscientemente controlado, é uma tendência quase natural — definir as lideranças intermediárias como a "sua base" e só se relacionando com elas;



— o trabalho de base (ampliação dos participantes, aprofundamento do engajamento, elevação do nível de consciência, etc.) não pode ser separado das demais tarefas políticas (articulações internas para resolver divergências de orientação, negociação e/ou pressão sobre os diferentes aliados e interlocutores do movimento, etc.); todas essas atividades devem se constituir numa unidade, sob pena de descaracterização total e enfraquecimento do movimento. Ao mesmo tempo, e exatamente porque o movimento se fortificou, cresceu e se complexificou, esta unidade tem que ser diferenciada, já que o momento do trabalho de base não pode mais ser confundido, por exemplo, com o momento da negociação e da pressão.

É evidente que esses pontos não são “receitas para o sucesso”; eles apenas indicam, de maneira afirmativa, alguns dilemas centrais do trabalho de base que devem ser enfrentados na avaliação e encaminhamento do movimento em seu estágio atual. Esses pontos indicam tensões entre necessidades opostas; cabe ao conjunto do movimento — a nosso ver, pela reflexão tanto quanto pela prática — decidir como será a síntese.

Estas são algumas das questões atuais que dizem respeito à organização e dinâmica interna do movimento dos loteamentos. Mas há outros dilemas, tão importantes quanto estes e a eles intimamente associados, que têm a ver com a conjuntura e o conteúdo das demandas. De novo, é preciso ficar claro que não é este o lugar para resolvê-los, nem para tentar sequer um arremedo de análise de conjuntura. Mas, dentro desses estreitos limites, é possível apresentar alguns pontos que devem estar no centro das considerações.

Como já foi mencionado em outras parte desta revista, o início do movimento coincide com o clima nacional correspondente ao que se convencionou chamar de abertura política. Havia, portanto, condições mínimas de arregimentação e vocalização de demandas menos veladas que nos piores períodos da ditadura; numa palavra, havia uma certa possibilidade de organização. E o Rio de Janeiro, no plano nacional, era, de fato, um dos pilares da abertura. Localmente, porém, é mais do que conhecida a natureza antipopular do governo Chagas Freitas; o “clientelismo” da máquina chaguista só pode ser entendido dentro das condições autoritárias em que ela foi montada — como, aliás, o demonstram os resultados eleitorais a partir de 1982, marco do que também se convencionou chamar de transição democrática.

Nesse contexto, seria exagerado dizer que o movimento de loteamentos se constituiu numa política de choque permanente com o poder público, ou seja, com a máquina chaguista. Mas, sem dúvida, é adequado dizer que as fronteiras políticas estavam perfeitamente demarcadas, sem nenhuma am-



bigüidade: de um lado, a máquina que controlava o governo, de outro, o movimento dos loteamentos. Esta simplicidade (aquí talvez levemente caricaturada) aumentava na medida em que, sendo no início muito pequeno e localizado, o movimento praticamente não tinha aliados cujos interesses pudessem se misturar com os seus.

A partir de 1982, e crescentemente desde então, esta simplicidade — que não era outra coisa que a soma do quadro político local com a fraqueza do movimento — desaparece com enorme rapidez. Brizola se elege com maciço apoio popular, montado sobre um estilo “ultraparticipativista”. Não se pode dizer que a máquina chaguista foi varrida, pois até hoje ainda há remanescentes do chaguismo no governo, mas ela, no mínimo, foi dismantelada. E nos exageros da campanha de 1982, embora não tenha sido usado, o slogan “o povo no poder” seria adequado ao clima político instaurado no Rio. (No que diz respeito aos problemas habitacionais, por exemplo, isso pode ser visto pela avalanche de invasões de terrenos ocorridas logo após a posse, atualmente já controladas.)

Esta mudança na moldura política caminha junto com a complexificação criada pelo próprio crescimento do movimento, produzindo um cenário em que a orientação política deste se torna muito mais difícil. Por um lado, grande parte das suas reivindicações foi encampada pelo poder público (o que não significa dizer que, nesta passagem, os conteúdos das demandas tenham permanecido inalterados). Por outro lado, a implantação de uma retórica participativista e de uma prática de governo de fato muito mais popular que no período anterior abrem caminho para uma aproximação entre o poder público e o movimento dos loteamentos. Acresce que, por sua própria força — ou seja, em grande medida independentemente dessa mudança na conjuntura local — o movimento, com o Núcleo da Procuradoria, abriu ao mesmo tempo um novo espaço político no interior do aparelho de Estado.

Todos estes fatores geram novos dilemas quanto à orientação política do movimento. A nosso ver, é indispensável que eles sejam enfrentados não como se fossem apenas perigos, comparados ao que estamos chamando de "fase heróica". Sem dúvida, a situação é delicada, porque muito mais complexa: há riscos de cooptação, aparelhamento ou que outra palavra se queira usar; mas, na fase heróica também havia risco: o movimento poderia pura e simplesmente não deslançar. De qualquer maneira — e o movimento está consciente disso —, retornar ao período inicial de isolamento em nome de uma falsa autonomia em que os inimigos podem

ser facilmente identificados é isolacionismo, um passo cujo resultado necessário é barrar o aprofundamento da luta e a acumulação de forças.

É esta a questão atual, no que diz respeito à necessidade de sintonizar a orientação política com o novo patamar do movimento e com a conjuntura local: estabelecer uma linha de atuação que:

— por um lado, **aproveite as novas possibilidades abertas pela mudança nas condições da política local**; isto significa, inclusive, articular novas alianças, aprofundar as demandas e ampliar seu leque para além das reivindicações específicas de titularização e urbanização (por exemplo, a questão da Constituinte não pode ser ignoradas);

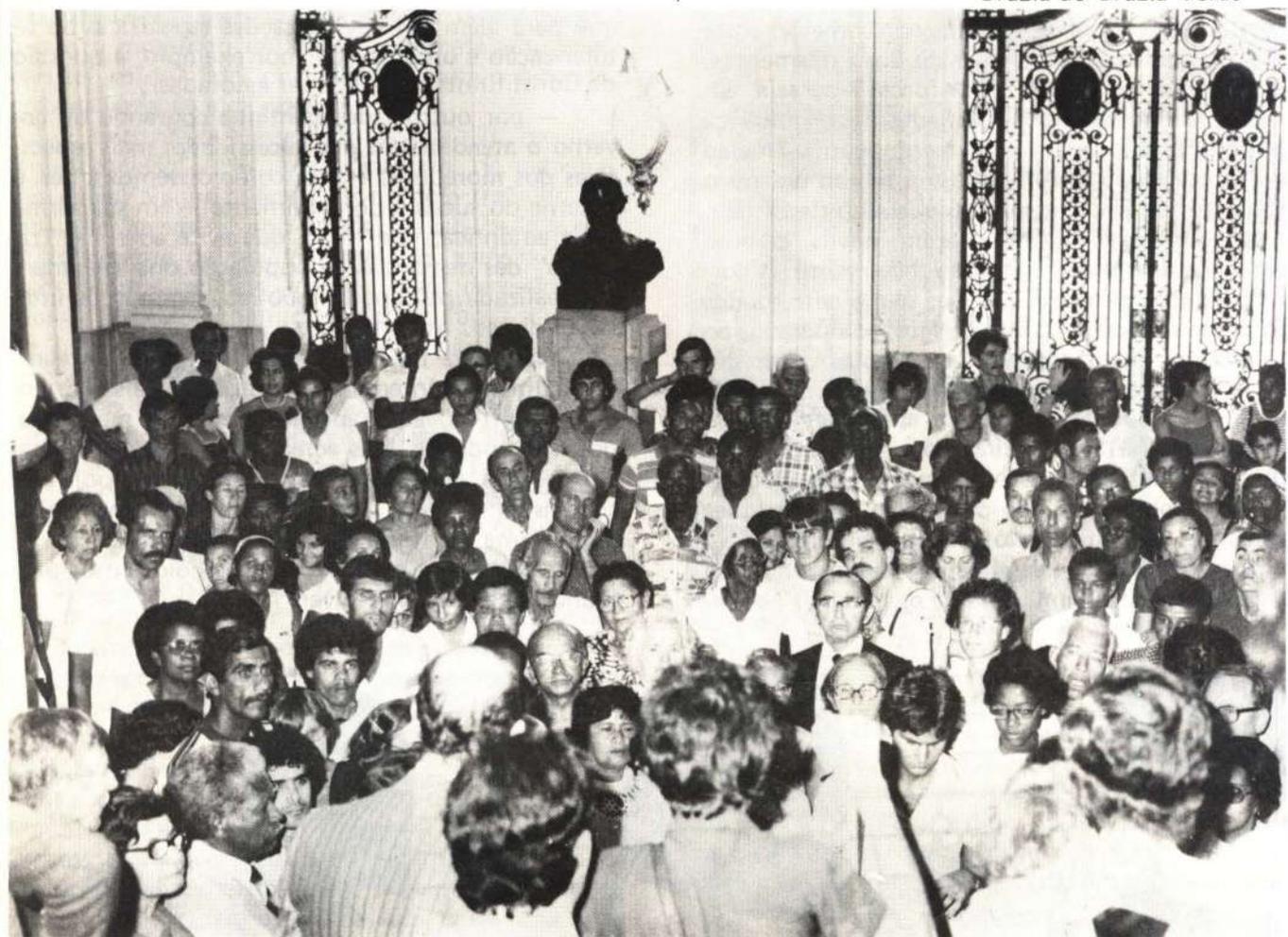
— por outro lado, **continue cobrando do governo o atendimento das necessidades mais específicas dos moradores** — que, como dissemos antes, é o cerne do sucesso do movimento — em sua forma mais autêntica; vale dizer, que evite aderir à "tradução" das demandas da população dos loteamentos realizada pelo poder público, segundo os interesses de seus titulares.

Não resta dúvida de que os problemas relativos à dinâmica interna do movimento e à sua orientação política, aqui apenas levemente mencionados, são enormes. Mas acreditamos que esses desafios podem ser enfrentados com sucesso, pois eles só existem porque o movimento dos loteamentos seguiu uma trajetória vitoriosa. E há mais de um século se sabe que os homens só se colocam os problemas que podem resolver.



Aprendendo com a Experiência Viva: A Intervenção da Fase

*Haroldo Baptista de Abreu
Grazia de Grazia Veras*



Introdução

Neste artigo, pretendemos avaliar algumas questões que consideramos fundamentais na intervenção educativa da FASE no processo de luta e organização dos moradores em loteamentos irregulares e clandestinos da Zona Oeste do Rio. Mas, antes, convém ressaltar que o técnico da FASE, responsável por esta intervenção, em nenhum momento a executou de modo isolado ou desarticulado de um coletivo mais amplo de educadores voluntários e lideranças da região. Tanto a execução de tarefas quanto a reflexão sobre estas caracterizaram-se como um processo coletivamente vivenciado e organi-

zado, sem o qual não teria sido possível a realização dessa experiência educativa e renovadora.

Portanto, não podemos deixar de homenagear os companheiros da Pastoral Operária, do Departamento Comunitário do IAB, advogados e, principalmente, as lideranças e moradores dos loteamentos que construíram em mutirão estas páginas de vida e de conquistas, desde os mais terríveis e obscuros dias de resistência à ditadura. Companheiros que enfrentaram ameaças, prisões, ou mesmo que tomaram na luta por uma esperança de dias melhores.

Uma idéia e o seu lugar: A organização operária e os conflitos urbanos

Em 1978, o trabalho do técnico da FASE no processo de criação da Pastoral Operária de Campo Grande tinha por objetivo a organização de operários através de cursos sobre os direitos dos trabalhadores realizados em algumas igrejas da região. Buscava-se, com a utilização de audiovisuais e dinâmicas de grupo, motivá-los para uma maior preocupação com a realidade vivida por eles na fábrica e despertar a consciência coletiva de seus direitos de classe.

Esperava-se, ansiosamente, naquela conjuntura, a entrada em cena dos trabalhadores. Nesse contexto, essa intervenção orientava-se no sentido de organizar e formar, a partir do bairro, ativistas para o movimento operário-sindical, com vistas a uma posterior reprodução do processo educativo no interior dos locais de trabalho e nos sindicatos. Ou, pelo menos, constituir grupos de apoio ao movimento dos trabalhadores. Nesse sentido, contribuir para um avanço da consciência e organização classista era essencial e inadiável.

Sabia-se que os bairros da região eram de periferia e carentes de saneamento básico, de transportes coletivos, e com muitos outros problemas não explicitados. Eram carências conhecidas mas não suficientemente dimensionadas em sua importância no cotidiano e nas expectativas dos moradores — e não apenas trabalhadores — da região. Pois, de acordo com a proposta original, esses problemas não propiciavam a organização classista em seu eixo central que é o mundo da produção capitalista.

Discutia-se, ou se tentava discutir, os direitos (na esfera do trabalho) e a história das lutas, conquistas e dificuldades da classe operária. Mas nos momentos de descontração, emergiam assuntos como despejos, valas, condições de transporte, crimes, etc. A realidade, desse modo, foi-se impondo sobre os objetivos dos educadores. Aprendia-se com os grupos que a proposta estava fora do contexto, isto é, as idéias não correspondiam ao lugar. Após um processo de avaliação coletiva, mudou-se o rumo e a perspectiva do trabalho, dinamizando-se os debates sobre as condições de vida e moradia nos bairros, particularmente sobre os problemas de despejos nos loteamentos.

Se a proposta anterior não teve a receptividade esperada, a nova perspectiva rapidamente se reproduziu e ganhou corpo, superando o divórcio entre a teoria e a realidade. Consubstanciava-se uma identidade entre os educadores e os moradores da região que se transferia dos cursos para o interior dos bairros, como demonstram as experiências do Vilar Santa Rosa e Jardim Bela Vista, ainda em 1978.¹

¹ Ver a respeito o artigo "Narrando a História de uma Luta", nesta mesma edição.

Pode-se afirmar, portanto, que o processo de autocrítica do coletivo de educadores transformou-se no despertar dessa nova força social para a arena de lutas da sociedade. Possibilitou, também, tornar público o que antes era o paraíso subterrâneo dos interesses privados dos loteadores e especuladores, rompendo as amarras da passividade e da convivência social com uma situação de expropriação de direitos que eram reconhecidos até pela legislação da própria ditadura. Essa realidade, ao se tornar pública, permitiu obter a solidariedade de amplos segmentos da sociedade civil, como a OAB, a Igreja, demais movimentos sociais e até de segmentos do próprio aparelho de Estado — aliados imprescindíveis diante da correlação de forças naquela conjuntura repressiva.



Para o coletivo de educadores surgia um novo desafio. Tornava-se imprescindível conhecer as contradições vividas nos loteamentos e sentidas pelos moradores. Definir uma nova estratégia educativa, com base nas aspirações e experiências coletivas das massas populares dos loteamentos, exigia um grande investimento em estudos e, principalmente, em convivência com as paixões,² explicitadas ou não, dos diversos grupos de moradores com os quais se mantinham contatos. Socializar experiências e informações passava a ser o mais precioso instrumento da prática educativa.

² Aplica-se a categoria "paixões" referida aos aspectos da vida cotidiana, de uma classe ou outro segmento popular, que permitem a unificação de suas aspirações e anseios individuais em interesses coletivos.

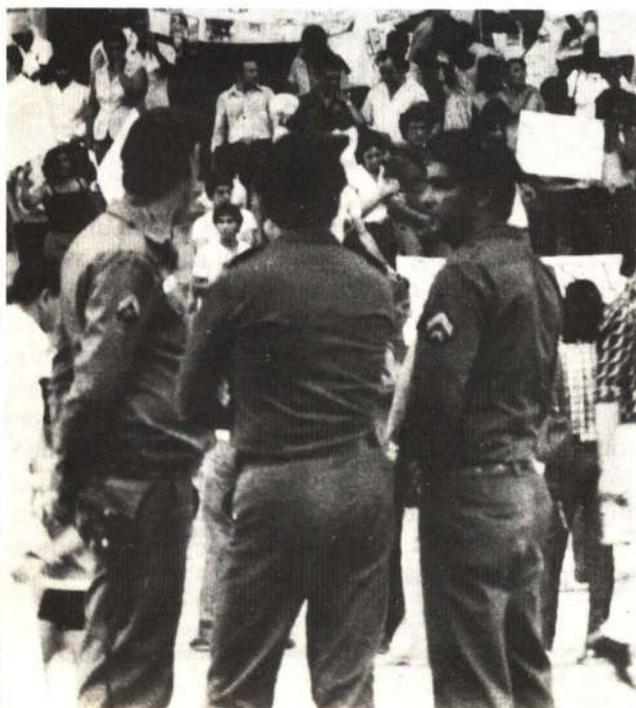
Experimentando a luta e socializando as experiências: Os eixos de transformação da consciência

O conhecimento necessário

O despertar dessa força social submersa nos esquecidos loteamentos trouxe para os educadores a necessidade de entender e criticar os conflitos — as suas origens, os interesses em jogo e os seus possíveis desdobramentos — inerentes a esta realidade. Mas, para tanto, **os educadores tiveram que assumir como seus os interesses e anseios mais sentidos pelos moradores.** Isto só foi possível pelo contato permanente e direto envolvendo moradores e educadores no mesmo cotidiano de resistência: deter a ganância e o abuso dos loteadores. Sem esse envolvimento dos educadores, organizados a partir da intervenção da FASE, dificilmente haveria motivação para exercer qualquer ação educativa, ou mesmo um estudo sistemático.

Nesse sentido é que se destaca a importância do **conhecimento da realidade, que é um poderoso instrumento na luta pela libertação e transformação social, quando se articula com as aspirações populares e se subordina a estas.** Mas essa subordinação só se efetua quando os intelectuais envolvidos com a educação popular se identificam, numa só perspectiva de classe, com as questões sociais dos oprimidos e participam da reflexão coletiva das massas, socializando e transformando (referindo-se aqui também aos intelectuais) os conhecimentos e as consciências envolvidas.

Todas essas considerações servem para reforçar a necessidade que os intelectuais, envolvidos em



experiências educativas, têm de estudar a realidade.³ Foi com base nessa concepção, ainda que nem sempre com esta clareza, que o técnico da FASE e os educadores — particularmente os arquitetos e advogados — estudaram a fundo as contradições do processo de urbanização capitalista, toda a legislação sobre loteamento e urbanização, diversas experiências de movimentos sociais no espaço da cidade, o papel do Estado na gestão desse espaço, etc.

Ainda que o conjunto desses conhecimentos não tenha sido devidamente socializado e submetido ao crivo do movimento, eles contribuíram, em larga escala, para o avanço da consciência nos mais diversos loteamentos e para a capacitação de muitas lideranças do movimento. A utilização desses conhecimentos pelo movimento, sob a forma de ação coletiva na luta que envolve os representantes do Estado e os loteadores, tem contribuído decididamente para uma reformulação da própria organização estatal. Já não é mais possível às diversas agências estatais alegarem desconhecimento da realidade para justificar omissão ou conivência com os loteadores. Nesse processo, **a ação coletiva, organicamente embasada no conhecimento socializado, tem obrigado a uma mudança não apenas na legislação sobre loteamentos, mas na própria postura dos órgãos executivo, legislativo e judiciário.**⁴

Evidentemente, **este processo só foi possível devido às mudanças na correlação de forças da sociedade e ao gradativo avanço das forças democráticas e populares.** Questões, estas, que os educadores buscaram avaliar permanentemente com as lideranças do movimento, com vistas **a conquistar a solidariedade de outras forças da sociedade civil, tirar proveito das contradições no interior do próprio Estado e, desse modo, ampliar os espaços para as propostas e as ações do movimento dos loteamentos.**

Mesmo com diversas imperfeições e erros cometidos pelas precipitações de natureza intelectual ou emocional — em última instância, ideológicas — é essa a perspectiva que tem presidido a intervenção educativa junto aos loteamentos.

A formação da consciência coletiva

Como vimos acima, o primeiro pressuposto de uma educação popular renovadora pode ser encontrado na articulação do educador com a realidade objetiva, particularmente **em consonância com o**

³ Inclusive os aspectos de unidade e de conflito entre a consciência dos intelectuais e a das massas populares, pois entre elas não há uma identificação linear e absoluta, mas essencialmente contraditória. Nesse sentido, a busca de integração, entre o projeto dos intelectuais e as aspirações populares, proporciona transformações e redirecionamentos na consciência das classes populares e dos intelectuais orgânicos.

⁴ Ver a respeito o artigo "Narrando a História de uma Luta".



senso comum das massas populares. Tais adequação e interação permanentes e críticas⁵ configuram as bases materiais de qualquer processo de transformação substantiva da realidade pela ação das massas que se organizam e constroem uma nova consciência social (com uma nova concepção do mundo).

O segundo pressuposto encontra-se no conteúdo e nas perspectivas programáticas dos educadores. Para que uma educação de natureza popular torne-se historicamente transformadora, ela deve trazer de modo explícito uma proposta de sociedade que, além de não permitir a exploração do homem pelo homem, promova a participação popular em todos os processos de decisão e em todas as esferas da vida social. Nesse sentido, educar passa a ser sinônimo de estimular a luta coletiva e organizada contra todas as formas de alienação social.

Com base nessas premissas, o conjunto dos educadores, junto aos loteamentos da Zona Oeste do Rio, teve como centro de sua intervenção o estímulo, e muitas vezes a promoção, sem intermediação, da ação e reflexão coletivas feitas pelas lideranças e moradores dos bairros. As mais diversas experiências contaram com a participação daqueles, sempre com a preocupação de combinar pro-

postas intelectualmente elaboradas com as aspirações das massas.

Essa preocupação esteve presente desde os primeiros momentos de articulação do movimento, como nos primeiros levantamentos feitos de casa em casa para se tomar conhecimento da situação em que se encontrava cada lote e, evidentemente, das arbitrariedades dos loteadores. Cada passo da pesquisa, assim como cada fato novo de que se tomava conhecimento, eram amplamente discutidos para que a decisão a ser tomada pudesse expressar a vontade consciente do maior segmento possível dos moradores, e não apenas do pequeno grupo mais ativo.

Desse modo, proporciona-se uma participação mais massiva na experiência de luta, o que contribui para alargar a sua legitimidade, socializando-se as decisões e abrindo-se espaços para a crítica ao imobilismo dominante. Este, um componente ideológico restritivo que se deve tentar superar no senso comum, dominante entre as massas populares. Pois, sem a superação do sentimento de impotência ou de crença messiânica na salvação por uma força (uma liderança populista?) de fora da comunidade (ou da classe), torna-se quase impossível a reprodução e a ampliação, entre as massas, de uma consciência coletiva, que se auto-reconheça como sujeito social possuidor de uma vontade transformadora.

⁵ Inclusive a unidade contraditória entre intelectuais orgânicos e classes populares (ver nota 3).

A mesma concepção pode ser vista nas diversas manifestações organizadas pelo movimento. Destacam-se, aqui, as diferentes experiências de enfrentamento com o Estado. Desde as reivindicações mais imediatas e restritas — como a limpeza de valas — até as mais duradouras e amplas — como a modificação da legislação sobre loteamentos com a punição dos loteadores — **o método de experimentar a luta e socializá-la** tem sido estimulado pelos educadores. Nesses casos de confronto e negociação com o Estado, ênfase particular tem sido dada ao tema dos direitos de cidadania. **Entendendo-se como direitos não apenas os reconhecidos em leis de natureza liberal ou corporativa, mas, essencialmente, os reconhecidos pelas aspirações populares e legitimados pela maioria.** Nesse sentido, as lutas do movimento pela modificação da legislação urbana, ainda que nos limites da lógica do capital,⁶ vêm representando um avanço na busca do auto-reconhecimento coletivo como **sujeito capaz de conquistar e transformar os direitos de cidadania.**⁷

Em todo esse processo de estruturação do movimento, com base na luta e na reflexão coletivas, deve ser ressaltada a experiência das **comissões organizadas em cada loteamento** que formaram os núcleos de reprodução ampliada dessa concepção no interior dos bairros. Essas comissões tiveram um papel decisivo na configuração do movimento e na construção de sua identidade social centrada nas aspirações de parcelas significativas dos que vivem nos loteamentos. A consolidação dessa identidade pode ser particularmente constatada durante o processo de constituição do CUB, em 1980, após a experiência do "Grupo Terra-Habitação" e dos "Encontros dos Bairros".⁸

No decorrer desse processo que levou à organização do CUB, foram intensas as avaliações sobre as contradições vividas nos loteamentos irregulares e clandestinos e na Zona Oeste do Rio. As lideranças e ativistas do movimento não só compreenderam as especificidades de sua experiência, como passaram a cobrar uma representação orgânica (e

⁶ Ou seja, estas lutas não representam, ainda, uma ruptura com a concepção capitalista de cidade, que subordina as demandas sociais (por equipamentos e serviços urbanos) à acumulação e reprodução do capital. Pois essa ruptura só se torna possível após um determinado processo de acumulação de forças e de construção de uma nova concepção de cidade (e de sociedade) pelo movimento popular e por seus intelectuais orgânicos.

⁷ A questão que se coloca é a transformação da prática social da cidadania, substituindo a sua matriz liberal — de direitos civis, políticos e, até, sociais dos indivíduos proprietários (do capital ou apenas da força de trabalho no mercado capitalista) — por outra de natureza democrática e socialista, com base na participação direta das massas organizadas na produção e gestão dos direitos. Nesse sentido essa cidadania coletiva e orgânica das massas pressupõe a conquista de um direito essencial (que deve ser inalienável) pelos movimentos populares: o direito de conquistar (e gerir) direitos.

⁸ Ver o artigo "Narrando a História de uma Luta".



um símbolo) que identificasse publicamente o movimento, além de avançarem na consciência da necessidade de sua própria organização.

Em contrapartida, esse processo apresentava o risco de cristalização de um corporativismo, ou, o que seria mais restritivo, de um pequeno grupo fechado em si mesmo. Mas essa contradição foi superada **pela permanente reflexão sobre o fortalecimento do movimento, através da busca de um maior enraizamento social e de massas, de uma maior articulação com outros movimentos sociais e segmentos da sociedade civil, além da necessária expansão da experiência de luta para outros loteamentos que apresentassem contradições semelhantes.**

Desde então, o CUB expandiu-se por um número crescente de loteamentos e fortaleceu os seus vínculos com outros movimentos da sociedade civil, particularmente com a FAMERJ, o que ampliou consideravelmente o campo de atuação das lideranças locais e as demandas do movimento. Tal crescimento, em contrapartida, atropelou a dinâmica de trabalho das comissões, da coordenação e dos próprios educadores. **A execução das novas tarefas, relativas à expansão da luta para novos loteamentos, não deixou espaço para o trabalho de capacitação de lideranças.** A experiência de ação e reflexão coletivas, com desdobramentos massivos, manteve-se, por força dessas razões, restrita a uma parcela das comissões e a um limitado número de bairros. Mais adiante voltaremos a falar dessas dificuldades.

Questionando o individualismo da lei

O movimento dos moradores em loteamentos da Zona Oeste vem lutando, desde o seu início, por efetivas garantias institucionais ao elementar direito de cada cidadão ser proprietário de seu lote (sem ameaças de despejo), e dispor dos equipamentos e serviços urbanos (de consumo coletivo) necessários, como o saneamento básico. O eixo central das lutas apresenta-se, ainda, dentro dos limites da ideologia dominante que se expressa nas leis e se reproduz nas aspirações populares.⁹

Se esta **ideologia de configuração aquisitiva**,¹⁰ por um lado, enquadra-se nos limites do modo de vida dominante e de sua concepção na sociedade, por outro, **é o elo que une os anseios individuais e permite a construção de uma identidade de força social aos membros de uma comunidade.** Interesses comuns os unem e permitem a constituição de um movimento de massas que supera a soma dos interesses individuais envolvidos. Permite, também, a superação dos estreitos limites do direito individual e **a promoção de um direito em bases coletivas**, abrindo espaços, inclusive, para a **formulação de uma nova concepção do direito** (e da cidadania) com fundamentos socialistas.¹¹

Entretanto, a superação do individualismo expresso nas leis e na consciência aquisitiva — em sua essência uma concepção liberal — apresenta-se ainda como um sonho, cuja realização depende de um longo processo de acumulação de forças e de transformação da consciência com base na experimentação coletiva dos limites da realidade. Neste momento, **a proposta educacional deve concentrar-se na crítica da interpelação individualizada e que atende aos interesses dos governantes e das instituições legais.** No atual momento institucional, o fundamental é o reconhecimento do direito coletivo, **quer seja por uma nova postura das agências estatais ou, ainda, pela transformação da legislação vigente.**

⁹ Tanto as leis (e as demais instituições estatais) quanto o senso comum da sociedade brasileira encontram-se sobredeterminados por essa ideologia concebida a partir dos interesses da propriedade capitalista. As relações sociais (capitalistas) são interpretadas, por esta concepção, como relações entre indivíduos proprietários (de bens e de capacidade racional), livres em suas iniciativas e realizações (em disputa com outros indivíduos) e iguais perante a lei e o Estado. Desse modo, a sociedade é pensada como uma associação de indivíduos que buscam racionalmente realizar-se (encontrar a satisfação) através da aquisição de bens materiais e do desempenho esperado pela sociedade (capitalista) de seus papéis sociais. Entretanto, essa concepção de vida vem mantendo uma relação puramente crítica com a lógica do processo de acumulação e distribuição (do capital) predominante na sociedade brasileira, que não tem permitido a realização dos interesses aquisitivos das classes populares.

¹⁰ Que impulsiona os indivíduos em busca de bens e de um padrão de vida sempre crescente.

¹¹ Ver nota 7.



A este respeito, o movimento já experimentou algumas conquistas, como as emendas ao projeto original da Lei nº 234/81, **que ampliou o reconhecimento aos direitos coletivos dos moradores em loteamentos irregulares e clandestinos e restringiu as arbitrariedades contra esses direitos.** O mesmo podemos dizer do reconhecimento pelo Judiciário das **ações coletivas** contra os loteadores, da utilização de um **espaço público** (a Procuradoria do Estado) em defesa dos moradores e do permanente **uso da ação judicial como um instrumento de mobilização e reflexão.** Acrescente-se, ainda, que o movimento sempre procurou **tornar público o que as leis e a ideologia dominante consideram como restrito à esfera do privado.** Em outras palavras, até hoje o movimento procurou fazer uso da institucionalidade, mas sempre tentando alargar os seus limites e transformar o seu conteúdo ideológico.¹²

Essas conquistas do movimento podem ser constatadas, também, pela inserção da questão dos loteamentos irregulares e clandestinos na plataforma eleitoral da maioria dos candidatos à Prefeitura durante a campanha eleitoral de 1985. Portanto, no que diz respeito ao reconhecimento público, o movimento foi plenamente vitorioso. **Não há mais espaço para as tentativas de reduzi-lo a uma simples querela judicial.** Nem é mais possível a omissão ou conivência dos governos, pois já se generalizou a consciência de que compete ao Estado, particularmente à Prefeitura Municipal como gestora do espaço urbano, o atendimento das reivindicações dos loteamentos.

¹² Ver o artigo "Narrando a História de uma Luta".

O poder público apresenta-se hoje irremediavelmente comprometido com os problemas dos loteamentos. A questão está em definir **como** a Prefeitura vai enfrentar os loteadores, e qual a política de urbanização a ser adotada. Tanto os educadores, como uma parcela das lideranças, estão conscientes de que, **sem a participação ativa do movimento organizado na elaboração de projetos de interesse da comunidade, assim como a fiscalização de sua execução, o espaço de manobras de setores do governo, contrários às propostas do movimento ou interessados em subordiná-las aos seus projetos populistas e/ou clientelistas, será consideravelmente ampliado.**

Contribuindo para a organização de um movimento de bairros autônomo, unitário e amplo

Os primeiros contatos dos loteamentos com outros movimentos de bairro no Rio de Janeiro deram-se em função da busca de respaldo "externo" à resistência contra os despejos e outras arbitrariedades sofridas pelos moradores. Tais contatos foram se tornando mais permanentes e estreitos, conforme avançavam as lutas e a consciência sobre a necessidade de acumulação de forças através da articulação entre os vários movimentos populares.



Entretanto, o processo de articulação com os demais movimentos, particularmente com a FAMERJ, pode ser definido como progressivo, mas não como linear e sem dificuldades. Se pelo lado das lideranças dos loteamentos verificava-se uma legítima necessidade de afirmação da autonomia e identidade orgânica de seu movimento, o que gerava inclusive uma forte resistência à idéia de incorporação à FAMERJ, com críticas e suspeitas sobre a representatividade e as intenções das lideranças desta federação, pelo lado das lideranças da FAMERJ verificava-se uma legítima crítica contra o suposto paralelismo do movimento dos loteamentos, particularmente contra o CUB.

Convém ressaltar a existência de uma história real de desencontros entre a FAMERJ e o CUB. Diferenças de origens e de formas de procedimento entre os dois movimentos configuravam o pano-de-fundo dessa separação. Se a primeira nasceu de uma articulação entre determinadas entidades representativas de alguns bairros, ou mesmo de natureza cultural, o CUB surgiu da articulação entre as comissões de luta nos loteamentos. Até este momento, a FAMERJ, como entidade federativa, ainda não havia demonstrado, em suas atividades ou propostas, uma real preocupação com a organização da resistência do conjunto dos moradores em loteamentos irregulares e clandestinos. Somente após um longo processo de discussão e experiências conjuntas, as resistências e desconfianças puderam ser superadas.¹³

No decorrer de 1981, com base em diversas ações unitárias, como a participação da FAMERJ em diversas mobilizações do CUB, o ato de 1º de maio, a resistência contra o golpismo de determinadas tendências no I Congresso Nacional de Associações de Moradores (CONAM), ocorre uma maior aproximação entre as lideranças de ambos os movimentos. Combinando-se essa aproximação com um intenso processo de discussão promovido pelos educadores, ambos passam a reconhecer a legitimidade das críticas recíprocas, e dão início à incorporação do CUB à FAMERJ, o que se consolida no I Congresso desta.

Para o coletivo de educadores, a integração do CUB à FAMERJ era fundamental estrategicamente, pois ampliaria a legitimidade e a força dos dois lados. Entretanto, **era preciso garantir um espaço de reprodução do movimento de loteamentos para que este não perdesse a sua identidade no interior da federação.** Este espaço foi garantido, inicialmente, pela organização de zonal oeste da federação e, posteriormente, pela plenária de loteamentos.¹⁴

¹³ Ver o artigo "Narrando a História de uma Luta".

¹⁴ Ver o artigo "Narrando a História de uma Luta".

A reestruturação da FAMERJ, envolvendo uma substancial reformulação de sua concepção federativa, pode ser avaliada como um passo fundamental para a unificação e ampliação dos diferentes movimentos de bairro no Estado do Rio. Dela participaram não apenas as lideranças e intelectuais do extinto CUB, mas também as lideranças da federação e dos movimentos municipais, como o MAB de Nova Iguaçu.

Nesse sentido, é possível afirmar que essa reorganização federativa — reconhecendo a legitimidade dos movimentos que construíram a sua própria identidade de modo independente da FAMERJ — foi um momento de extrema lucidez do conjunto das forças que atuam no movimento popular no Rio de Janeiro. **Trata-se de um momento histórico na construção do mais importante movimento social-urbano em nosso País, que atua em quase todas as frentes de luta dos bairros fluminenses.**¹⁵ Desde então, a FAMERJ passa a ser reconhecida por todos os segmentos da sociedade como a maior e mais combativa entidade da sociedade civil no Estado do Rio de Janeiro.

A necessária mudança de rumo: Enfrentando as dificuldades do movimento

O movimento dos loteamentos hoje congrega mais de 200 associações e transcende a Zona Oeste do município do Rio de Janeiro. As conquistas alcançadas já são bastante significativas, particularmente no que diz respeito a sua **dimensão social** (cerca de 400 loteamentos da cidade), **legitimidade** (reconhecida por quase todos os segmentos da sociedade e do Estado) e **capacidade de intervenção na gestão da coisa pública** (pressionando a Prefeitura e diversos órgãos da administração estadual).

Mas, concretamente, a sua maior conquista foi a constituição do Núcleo da Procuradoria Estadual para encaminhar os processos de regularização dos loteamentos, **com uma decisiva participação dos representantes dos moradores em suas deliberações.** Recentemente, já no final de 1985, e após uma grande manifestação à porta da Prefeitura, o movimento conquistou a criação da Procuradoria Municipal, que poderá vir a se transformar no espaço privilegiado para obrigar a administração municipal a atender às reivindicações do conjunto de moradores em loteamentos irregulares e a agir com mais energia contra os loteadores.

Apesar de todos esses avanços, pode-se perceber algumas dificuldades enfrentadas hoje pelo mo-



vimento dos loteamentos e pela própria FAMERJ. Questões que, evidentemente, são fontes de preocupação para todos que se empenham pela educação e avanço do movimento popular.

Como participar na gestão do espaço público?

As diversas conquistas dos moradores em loteamentos irregulares, particularmente a constituição do Núcleo da Procuradoria, não podem nem devem obscurecer a necessária avaliação das condições de participação do movimento em órgãos do aparelho de Estado. Evidentemente, **tal participação envolve um leque de contradições que deve ser analisado e, sobretudo, experimentado pelo movimento, suas lideranças e seus assessores.**

¹⁵Somente o movimento de favelados mantém-se organizado por fora da FAMERJ, através de suas associações específicas e da Federação de Associações em Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ).

A primeira dessas contradições pode ser encontrada na natureza da própria participação de um movimento popular no interior de um aparelho de Estado historicamente excludente e clientelista em sua "racionalidade técnico-administrativa".¹⁶ Os sucessivos governos — tanto no âmbito estadual quanto no municipal — voltaram-se quase que exclusivamente para os interesses do capital, particularmente da reprodução do capital envolvido com a especulação imobiliária (isto é, do direito de morar), em suas políticas relativas à urbanização e saneamento. **Sempre incorporaram as demandas por equipamentos urbanos sob a ótica dessa racionalidade técnica** (disponibilidade de recursos e prioridades administrativas). Tal incorporação vem-se processando através da mediação de agentes de clientela, responsáveis pela reprodução eleitoral das máquinas e interesses no poder, junto aos diferentes segmentos sociais.

Os atuais detentores da máquina administrativa, há três anos no exercício do mandato, elegeram-se como caudatários de uma ampla insatisfação popular com esses esquemas da gestão pública. Apesar de enérgicos e enfáticos discursos anticlientelistas, **este governo manteve intata a institucionalidade estatal, que perpetua os canais de favorecimento e exclui a participação popular.** Objetivamente, a presente gestão não se sustenta apenas sobre os dividendos da máquina clientelista, mas sobre uma aliança com setores das administrações passadas¹⁷ e, essencialmente, sobre a esperança passiva das massas populares, realimentada permanentemente pela habilidade e o mito do governador — líder de extrema habilidade — que, através de algumas obras de grande impacto popular e de uma retórica reformista, é capaz de resgatar para si as aspirações do senso comum das massas e seduzir (e cooptar) forças políticas e lideranças populares comprometidas com a transformação social.¹⁸ (No que

¹⁶Entendendo-se esta racionalidade como a reprodução da ideologia dominante que atribui ao Estado um papel de "gerente socialmente neutro do bem comum". Ouseja, o Estado deve ser o administrador do espaço público garantindo a reprodução dos interesses e iniciativas privadas e redistribuindo os seus recursos de acordo com as conveniências, disponibilidades e prioridades que se apresentam a esta lógica despolitizadora da gestão pública.

¹⁷Diversas agências governamentais são mantidas nas mãos de chaguistas (e não-chaguistas) umbilicalmente comprometidos com interesses privados que se reproduzem através da especulação, principalmente em relação ao uso do solo urbano. O próprio partido do governo estadual e municipal tornou-se a grande esperança de reprodução eleitoral (e política, em sentido amplo) dos chamados "ex-chaguistas". (Obs.: Chamamos de chaguistas a todos aqueles comprometidos com a política do ex-governador Chagas Freitas — que organizou uma enorme máquina clientelista e de impunidade — favorecendo aos grandes interesses da especulação e da contra-venção, desde os mais agudos tempos da ditadura.)

¹⁸Um grande número de antigas lideranças reconhecidas, principalmente em favelas e bairros populares, estão hoje empregadas em diversas agências do Estado.



ABAIXO OS SALÁRIOS
BASTA DE DESEMPREGO
CUB CONSELHO DE UNIÃO



ðiz respeito ao novo governo municipal, empossado no dia 1º de janeiro, ainda não é possível afirmar se este reproduzirá ou não as bases de sustentação do governo estadual.)

Evidentemente, não faz parte desse esquema de sustentação política a participação organizada e direta da população na gestão da coisa pública — que não deve ser confundida com a abertura de canais de negociação entre agentes do aparelho de Estado e representantes do movimento social organizado. Pois a intervenção direta das massas — ou de quaisquer outros segmentos organizados da sociedade — na formulação e na decisão das políticas públicas é incompatível com os fundamentos da lógica, política e eleitoral, no populismo. Não seria possível ao governo manter intatas e sem traumas a institucionalidade de suas agências de clientela e a sua aliança com setores das gestões anteriores, se as massas organizadas ocupassem espaços decisórios no interior do Estado, pois a intervenção popular reduziria os espaços de reprodução dos interesses envolvidos nesses esquemas de sustentação. Mas, acima de tudo, a participação organizada e autônoma das massas significaria estimulá-las a não mais delegar os seus interesses a um líder e a se tornarem soberanas e sujeito de seu próprio destino. Neste caso, tenderiam a romper com a passividade de seu senso comum e a transformar as suas aspirações em vontade política, o que desarticulária a matriz de reprodução desta política.

Objetivamente, os órgãos e agentes do Estado, particularmente a Secretaria Municipal de Obras e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos, vêm dificultando, de todas as formas possíveis, os encaminhamentos dados pelo Núcleo da Procuradoria. Estas agências estatais, além de impedir qualquer participação do movimento na elaboração e execução de seus planos, chegam a desrespeitar as resoluções e encaminhamentos da Procuradoria Estadual favoráveis ao movimento.¹⁹ Práticas que caracterizam uma política excludente, tanto em relação à sociedade civil organizada, como a outros setores do próprio Estado. O que demonstra a perpetuação, nesses organismos, de interesses comprometidos com a especulação, os loteadores e o clientelismo.

Por tudo isso, a luta dos movimentos populares para introduzir aspectos de gestão direta nas diversas agências governamentais deve continuar enfrentando grandes resistências institucionais e políticas, que transcendem a lógica interna do Estado e do governo. No seio do próprio movimento de loteamentos e da FAMERJ vem crescendo o número de lideranças seduzidas pelo governo estadual e que tendem a legitimá-lo. Pode-se, inclusive, afirmar que a correlação de forças não se apresenta favorável, neste momento, para um aprofundamento crítico das relações entre o movimento e o aparelho de Estado.

¹⁹Ver a respeito o artigo "Narrando a História de uma Luta".

Entretanto, deixar-se vencer por este momento de perplexidade é o que menos interessa ao próprio movimento. Se já não é mais possível retomar as lutas do período de resistência, deve-se reconhecer que estas apresentaram muitos ensinamentos. É perfeitamente possível resgatar a experiência de reflexão e ação coletivas, com vistas à consolidação das conquistas já alcançadas e formulação de novas propostas. **Ampliar e aprofundar o debate no interior de cada loteamento, rearticulando as aspirações populares, para o enfrentamento das dificuldades deste novo contexto, permanece como eixo da intervenção educativa.**

No plano **político-institucional**, a intervenção dos educadores junto ao movimento deve **reavaliar as garantias legais e políticas de sustentação de sua presença no Núcleo da Procuradoria, as alianças possíveis na sociedade civil e no interior do Estado, as condições que permitam obrigar a Prefeitura a atender às reivindicações dos loteamentos — regularização e saneamento — e às ações contra os loteadores.** Todos esses temas e mais a importância de uma **nova Constituição** — a ser elaborada pelo Congresso Constituinte — **para os interesses do conjunto dos moradores**, não podem ficar restritos a uma pequena parcela, mais politizada, das lideranças.

No plano **político-organizacional**, devem ser reavaliados os seus canais internos e externos de participação de massa, os métodos de direção (e a vida) das associações de moradores, a ampliação e/ou a criação de novos espaços de discussão de propostas e, fundamentalmente, a qualidade (e a expressão) de suas mobilizações. Essas questões podem e devem ser inseridas no processo de discussão de cada um dos temas já relacionados acima e de muitos outros “colocados” pelo movimento.

A mobilização e a participação do conjunto dos moradores em loteamentos mudaram de patamar. O movimento não pode mais avançar sem discutir — e elaborar propostas — sobre a sua participação institucional, a política de urbanização para a cidade e sua organização e dinâmica internas. **Ampliar a representatividade e o controle popular no interior do movimento, e deste sobre a gestão do Estado, são os grandes desafios.** Mas, para isso, é necessário ter propostas claras e objetivas e que estas correspondam às aspirações das massas.

Da multiplicação de associações à capacitação de lideranças

Todos esses desafios políticos — institucionais ou organizacionais — do movimento trazem à tona uma outra questão: o movimento multiplicou o número de associações de moradores — a maioria sem qualquer enraizamento social — mas **não capacitou a maioria de suas lideranças para o “trabalho de massa” e o enfrentamento com o aparelho de Estado.** O crescimento do movimento, particularmente no que se refere ao número de entidades e às suas demandas sociais, foi muito mais acelerado que o de sua capacidade interna de formação de lideranças. Os próprios educadores “de fora” dos lotea-

mentos e o técnico da FASE não conseguiram acompanhar todas as demandas do movimento e encontrar tempo para enfrentar a necessidade de formar “quadros de direção” deste.

Nesse momento de reorientação do processo de lutas e organização do movimento, onde a sua expansão ocorre mais lentamente, vive-se uma grande oportunidade para uma vigorosa ação formativa de suas lideranças. O atual estágio das lutas exige que os diferentes níveis dirigentes do movimento estejam preparados para os novos desafios e avanços. Para tanto, a proposta educativa — de entidades e, principalmente, dos “partidos populares” — **não se deve voltar apenas para os “quadros de direção”, mas ter, como prioridade, a capacitação e a multiplicação das “lideranças intermediárias”.** Tanto os primeiros como as segundas devem ser capazes de organizar o “trabalho de massa” — com base na ação e reflexão coletivas — e a vida das associações de moradores, de modo a confrontar as propostas do movimento com as aspirações do senso comum das massas, para que estas venham a participar das mobilizações e do processo decisório de suas entidades representativas. Pois **somente com base nessa participação pode ser organizada uma dinâmica de surgimento e renovação de autênticas lideranças populares.**

No que diz respeito à formação dos “quadros dirigentes”, estes não podem nem devem se resumir à cúpula do movimento. O trabalho educativo deve buscar, permanentemente, elevar as lideranças intermediárias à qualidade de direção, **capazes de analisar e formular propostas para o movimento.** Nesse sentido, estes devem ter o instrumental teórico-político mínimo para compreender a lógica dos conflitos urbanos e sociais, os interesses e projetos em disputa na conjuntura enfrentada pelo movimento, assim como outras habilitações e informações exigidas pela prática dos movimentos sociais.

Nunca é demais lembrar que os dirigentes de um movimento devem, sempre que possível, **estar presentes no "trabalho de massa" e na vida de sua comunidade**, para que não corra o risco de ser derrotado pelo maior adversário interno dos movimentos sociais: **o descolamento entre a cúpula dirigente e a sua base social**, matriz de inúmeras crises de natureza política e orgânica, entre as quais a perda de representatividade da direção e de suas propostas, além do poder de mobilização e pressão social.

Mas, para transformar esses sonhos em realidade, é preciso muito **esforço e dedicação**. Não apenas de mobilização, **mas também de trabalho intelectual, que não pode, nem deve, ser um direito restrito a uma minoria**. Os instrumentos teóricos e metodológicos de análise e de formulação sobre as contradições vividas devem ser socializados. **Pois a luta contra a alienação material passa, também, pela luta contra a alienação intelectual e moral. Na prática, elas são inseparáveis.**



DOSSIÊ – CONSTITUINTE
CEDI/SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

SUMÁRIO:

- A Constituinte de 1986: Construção da Democracia no Brasil.
- Alguns documentos do movimento pró-participação popular na constituinte.
- Os atores políticos no processo constituinte.
- Constituinte e Democracia Participativa.
- Movimento Constituinte Fluminense.
- A experiência constituinte de Vila Velha – Espírito Santo.
- Guarulhos ensina ao Brasil como se faz uma Constituinte Popular.
- Constituinte, Constituição: E agora?
- E mais 20 textos inéditos e uma vasta cobertura da Imprensa.



PEDIDOS PARA: Centro Ecumênico de Documentação e Informação/CEDI – Rua Cosme Velho, 98 (Fundos)
Cosme Velho – 22241/Rio de Janeiro – RJ – Tel.: (021) 205-5197 / Av. Higienópolis, 983 – São Paulo/SP – 01238
Tel.: (011) 667273

PREÇO: Para Instituições e Movimentos Populares Cz\$ 30,00 – Livrarias: Cz\$ 60,00

RAÍZES DA FOME:

Um livro que retrata a situação alimentar no Brasil e no mundo, a questão agrária e ecológica e todos os aspectos sócio-econômicos e políticos que compoem o fantasma secular da FOME. Pelo renome de seus autores e pela relevância dos tempos abordados, a 1ª edição esgotou-se em 4 meses. Proximamente estará a seus dispor a 2ª edição. Se você ainda não a possui, adquira essa obra de inestimável valor.
Preço: Cz\$ 40,00.

Faça seu pedido à FASE.

Rua das Palmeiras, 90
22270 – RIO DE JANEIRO – RJ.





FASE NACIONAL

Rua das Palmeiras, 90
Botafogo
22270 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: (021) 286-6797

Av. Beira-Mar, 216/401
Castelo
20021 – Rio de Janeiro-RJ
Tels.: (021) 262-3406 e 262-2158

FASE REGIONAL NORTE

Rua Bernal do Couto, 1.329
66030 – Belém-PA
Tel.: (091) 222-0318

Tv. Pedro Pinheiro Paes, 330
68440 – Abaetetuba-PA
Tel.: (091) 751-1181

Bragança-PA
(em implantação)

Rua Valério Botelho de Andrade, 488
São Francisco
69063 – Manaus-AM
Tel.: (092) 234-6761

Rua Godofredo Viana, 945
65900 – Imperatriz-MA
Tel.: (098) 721-4474

Rua dos Afogados, 405
Centro
65010 – São Luís-MA

FASE REGIONAL NORDESTE

Rua Cedro, 52
Casa Amarela
52071 – Recife-PE
Tel.: (081) 268-3242

Av. Júlio Brasileiro, 1152-A
Heliópolis
55300 – Caranhuns-PE
Tel.: (081) 761-0647

Rua Professor João Bosco, 73
Parque Araxá
60430 – Fortaleza-CE
Tel.: (085) 223-4056

Itabuna-BA
(em projeto)

FASE REGIONAL SUDESTE/SUL

Av. Presidente Wilson, 113,
Conj. 1302
Castelo
20030 – Rio de Janeiro-RJ

Rua General Osório, 83, sls.
1306/7
29020 – Vitória-ES
Tel.: (027) 223-7436

Rua Loeffgren, 1651 – c/6
Vila Clementino
04040 – São Paulo-SP
Tel.: (011) 549-3888

Rua Gaspar Martins, 470
90220 – Porto Alegre-RJ
Tel.: (051) 225-0787

Vale do Guaporé (MT)
(em projeto)

Zona Canavieira (SP)
(em projeto)

PROGRAMAS ANEXOS

Projeto Tecnologias Alternativas

Rua João Afonso, 60-A
22261 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: (021) 286-9641

Programa de Saúde

Rua Rui Barbosa, 200
55300 – Garanhuns-PE
Tel.: (081) 761-0941

Coordenação Executiva da FASE: Jorge Eduardo Saavedra Durão (Coordenador Nacional); Jean-Pierre René Joseph Leroy (Coordenador Nac. Adjunto) Matheus Henricus Otterloo (Coordenador Reg. Norte), Antonio Acioli de Siqueira (Coordenador Reg. Nordeste); Lorenzo Zanetti (Coordenador Reg. Sudeste-Sul).

FASE FASE FASE FASE FASE

A SERVIÇO DA EDUCAÇÃO POPULAR

