

AS PRÁTICAS DE OCUPAÇÃO DE TERRAS EM TERESINA

A INTERSEÇÃO ENTRE A ILEGALIDADE E A LEGITIMIDADE

*Antônia Jesuíta de Lima **

As análises acerca da realidade do Piauí, como de resto sobre o Brasil, mostram a presença marcante dos pobres na configuração dos grandes centros urbanos¹. Teresina exibe esses sinais, com mais evidência, desde a década de 70 quando essa capital registrou os maiores índices de crescimento populacional, alcançando uma taxa média geométrica anual de 5,53%². Esse aumento foi provocado, sobretudo, pelos grandes fluxos migratórios campo-cidade. O lugar de forte presença da pobreza era a periferia dessa cidade, maior centro aglutinador desse contingente de trabalhadores rurais que acorriam para a capital em busca de um projeto de melhorar de vida.

Contudo, se até final dessa década o lugar dos migrantes e dos pobres era a periferia ou os pequenos aglomerados em leitos de ruas e/ou terrenos vazios, de fins dos anos 80 em diante a sua presença encontra-se em toda a malha urbana.

Esse novo cenário demonstrava que o lugar dos pobres extrapolava os limites das zonas periféricas, espaço para onde parcela significativa foi destinada nas décadas de 70 e 80, através de uma "política de desfavelamento" que removeu e transferiu populações pobres das regiões centrais para os conjuntos habitacionais implantados, justamente, para cumprirem essa finalidade³.

A transformação da cidade verificava-se tanto pelos sinais de urbanização quanto pelo aumento progressivo de favelas e vilas tecidas na teia urbana dessa cidade, reafirmando a pobreza como fator de sua constituição. O aumento do desemprego nos anos 80 e, conseqüentemente, a queda do poder aquisitivo reduziram, drastica-

mente, as chances de os pobres viverem de aluguel, forçando-os a se transferir para outras áreas, instalando-se em formas precárias de moradia.

Esse movimento foi se concretizando em estratégias diversas de inserção, fosse pela ocupação individual ou coletiva de vazios urbanos, fosse pela compra da posse do terreno ocupado ou do barraco. Essas modalidades constituíam, efetivamente, as condições plausíveis para os pobres migrantes se integrarem à vida urbana. Na ausência delas, a saída era a improvisação em casa de parentes ou amigos até o surgimento de uma nova favela, para onde se projetavam todas as expectativas de aquisição de uma moradia de forma definitiva.

Desse modo, sob distintas formas, os pobres vão traçando suas trajetórias espaciais, e, à margem da lei, procuram "construir sua própria cidade", como enfatiza Panizzi (1989), no âmbito da "ilegalidade". Esse modo de expressão das contradições e conflitos urbanos se materializava no avanço das ocupações coletivas de terras que, aos poucos, foram ganhando legitimidade no espaço público e adquirindo amplitude e força com a institucionalização do "movimento dos sem-teto". Essas mobilizações e práticas vão encenar confrontos, sofrimentos, perdas, e longas e dolorosas jornadas de negociação.

Na realidade, essas práticas que ganharam a cena pública a partir da metade dos anos 80 representavam alternativas de solução e de defesa do direito à habitação, ao tempo em que infringiam as normas jurídicas em diferentes esferas - civil, penal, administrativa, etc., pondo em discussão princípios e regras que fundam a base do

direito formal, instrumento regulador das relações entre os agentes sociais envolvidos na posse da terra urbana: população, Estado e proprietários fundiários.

Como resultado de lutas, mobilizações e conflitos, os pobres trazem à cena "novas legalidades" e constroem experiências concretas de apropriação da terra para uso social. Embora não estivessem amparadas em normas prescritas na forma da lei, essas práticas moviam-se noutra direção, a da conquista da cidadania inscrita no espaço público e alicerçada em parâmetros e critérios de reconhecimento e reciprocidades (Lefort, 1991).

Pretendo, neste texto, expressar uma breve análise acerca da dinâmica que envolve as práticas sociais urdidas nas lutas de ocupação de terras por famílias pobres em Teresina, como se operam mediações e clivagens que se inclinam para "novas legalidades", assentadas no reconhecimento, conquistado, do direito de acesso à terra, não pelos modos conferidos no direito formal, mas adquiridos no espaço público.

A emergência das ocupações coletivas de terras

A deterioração das condições de moradia e a qualidade de vida da população de Teresina para os pobres, nos anos 80, tornou impraticável manter o pagamento do aluguel bem como a compra de um pequeno lote de terra. A realidade parecia indicar, portanto, que não restava outra alternativa, senão a ocupação de vastas áreas ociosas que conformam uma outra dimensão da cidade, aquela dominada pelos proprietários fundiários que vivem da especulação.

Porém, áreas públicas pertencentes à

União, ao Estado, especialmente as do Município constituíam-se nos principais alvos das ocupações, fossem aquelas de uso público - leitos de ruas e áreas verdes - fossem os terrenos destinados ao uso institucional - construção de equipamentos sociais

Tais manifestações ocorriam a despeito do risco de as famílias pobres se exporem a constrangimentos e a atos de violência sofridos nos conflitos decorrentes das ocupações. Estas, na sua essência, questionavam as bases de sustentação do sistema econômico e político, ao desafiar o preceito da propriedade privada.

As práticas de ocupação de terra, integradas, hoje, à trama da vida urbana de Teresina, constituem um fenômeno que vem ocorrendo igualmente em cidades do interior do estado. No seu resgate histórico, constata-se que lograram conquistas efetivas de regularização da terra, embora à custa de violentos embates com as forças da ordem, de resistência e mobilização da sociedade.

Os pobres, historicamente marginalizados, estigmatizados e identificados de maneira negativa com a favela, com a periferia e com a criminalidade (Zaluar, 1985) se insinuam procurando romper com esses atributos e com a condição mesma que lhes institui essa marca. Questionam as fronteiras entre a legalidade e a ilegalidade, através das ocupações de terras, da resistência às ações de despejo, dos confrontos com a polícia e com proprietários particulares de terras e dos apelos aos representantes institucionais e autoridades governamentais.

O quadro que emoldura essa cidade, repõe antigos problemas e velhos conflitos, porém, reatualizados. Essa mudança é constatada em novas práticas sociais que incidem sobre as políticas de uso da terra e da legislação fundiária, introduzindo questões como regularização e urbanização de áreas ocupadas, o reconhecimento e a incorporação da favela como parte da cidade, eliminando os tradicionais mecanismos de remoção.

Essa inflexão tem como lugar simbólico o ano 1985 quando famílias vítimas das enchentes dos rios Parnaíba e Poti ocuparam dois terrenos na Zona Norte da cidade. Naquele momento, os ventos favorá-

veis da abertura política, a mobilização da sociedade brasileira em torno das eleições diretas, o apoio, em âmbito local, de entidades civis aos desabrigados reforçaram a pressão junto ao Governo do Estado (gestão Hugo Napoleão), viabilizando a negociação, desapropriação e a permanência das famílias na área ocupada. Tais experiências sinalizavam com a emergência de práticas de ocupação de terras urbanas, com a exigência do reconhecimento legítimo de uso e posse da propriedade a seus habitantes.

Ao contrário das primeiras favelas que eram, imediatamente, objeto de ação judicial, seguida de despejo, às experiências vitoriosas em torno da posse da terra (Vilas Risoleta Neves e Tancredo Neves), seguiram-se movimentos de ocupação em vários pontos da cidade, numa velocidade surpreendente, desafiando a "ordem" e impondo-se com todo o ônus que trazia para os sujeitos diretamente implicados na relação de interdito e subordinação: os favelados. Estes, ao fixarem-se na terra e reivindicarem o direito de posse, passavam a simbolizar a idéia de detratores da lei, da "ilegalidade" e a sofrer os efeitos punitivos cabíveis a quem a ela contraria.

Após um longo conflito, tentativas de despejo, insegurança e dois anos de incessante luta, finalmente os moradores concretizavam o desejo comum a centenas de famílias, o de construir uma forma de pertencimento, de saírem da "ilegalidade" e viverem a experiência de estarem ligados a algo concreto. Conquistar o espaço em que pudessem se identificar com o lugar, não numa relação de transitoriedade, mas através da construção de outra forma de inserção na cidade, em que pudessem fincar raízes, conferindo a este lugar um significado novo, a perspectiva e o começo de uma vida "digna", sem carregar o peso da transgressão. O sentimento de pertença advindo da conquista da terra é, para o favelado, a possibilidade de "sair do mundo da ilegalidade", de edificar uma vida sem estigma (Silva, 1996).

As figuras da "ilegalidade", que se multiplicaram por diversos lugares da cidade, causando perplexidade, sinalizavam com alteração na esfera jurídica, política, administrativa e, inequivocamente, no plano sócio-espacial e estético.

Descortinavam o que se tentara conter com políticas reparadoras, fragmentárias e assistencialistas e, ainda, punham em dificuldades parceiros incontestes na produção do espaço urbano - proprietários privados, imobiliários e Estado.⁴

A luta por moradia, que se fizera presente desde os anos setenta, torna-se, ao lado da luta por transporte, uma das principais reivindicações dos movimentos populares naquela conjuntura. É a questão que congrega maior volume de demandas, extrapolando a capacidade das entidades associativas e federativas dos moradores.

O aprofundamento da crise urbana e o aumento dos conflitos de terra são acompanhados do crescimento das mobilizações em torno de melhores condições de vida na cidade e de uma intensa atuação de movimentos organizados como as associações de moradores e os conselhos comunitários.

Embora os investimentos dos governos estaduais, no setor habitacional, tenham se constituído em uma prioridade nos anos 80, o déficit habitacional se mantinha muito elevado, decorrente não apenas do contínuo fluxo migratório campo-capital, mas também do agravamento das condições de vida dos pobres e setores de classe média baixa. Esse contexto ensejou, portanto, a partir de 1986, cenas cotidianas marcadas por conflitos em torno do uso social do solo urbano. Às práticas isoladas de fins dos anos 70 e começo da década de 80, contrapunham-se as ocupações organizadas que, nem sempre, eram planejadas antes do assento nas áreas e, muitas vezes, sem a tutela de entidades formais. Mas, com a evolução das lutas por moradia, tornaram-se mais frequentes as ocupações sistêmicas.

Devido ao caráter abrangente e a um forte conteúdo mobilizador, canalizariam o apoio de setores da sociedade, como Igreja, imprensa e outros, obtendo, tais práticas de acesso à terra, grande espaço na mídia. Imiscuíam-se na cidade com forte presença, não passando imunes aos críticos olhares e a ações solidárias, tampouco deixavam de instigar setores que, através de discursos e posturas, alimentavam sentimento de desprezo e discriminação para com as lutas e reivindicações das populações pobres. Foi nesse contexto que os

executivo estadual (Hugo Napoleão) e municipal (Freitas Neto) tomaram algumas iniciativas de regularização de posse da terra e urbanização de favelas.

Entre 1986 e 1988, o Movimento dos "Sem-Teto" ganha densidade política e reconhecimento público, obtendo amplo espaço para a divulgação de suas lutas e dos principais problemas enfrentados pela cidade.

Alcançam grande repercussão os embates e confrontos, as ações de despejo e as tentativas de resistência e de negociação. A despeito da solidariedade e do apoio da opinião pública, na realidade, os ocupantes eram considerados transgressores da ordem e sofriam os efeitos punitivos legais. Eles representavam a "desordem" diante da sociedade, o que implicava na aplicação dos rigores da lei e na repressão policial e, em se tratando de um sujeito específico, os "pobres", se lhes imputava uma infração grave, descarregando sobre ele toda a arbitrariedade do uso da força.

A repressão policial sempre permeou os processos de ocupações em Teresina, desde o instante primeiro aos momentos atuais, a despeito de observar-se uma certa tolerância da sociedade e do Estado para com as favelas, seja porque elas se impõem, indistintamente, seja porque os interlocutores são suscitados a encaminhar soluções que não se incluem mais no modelo tradicional de simples remoção ou despejo.

A resposta governamental: a política de reassentamento

Essas formas de apropriação do solo urbano abrem perspectivas novas no enfrentamento da questão da moradia, porque conferem um sentido novo e outro estatuto jurídico ao direito que não está inscrito na lei, mas assume uma potência simbólica no âmbito das práticas cotidianas daqueles que reivindicam o direito legítimo de representar-se no espaço público. Na complexa oposição legalidade *versus* ilegalidade, a necessidade enseja práticas que extrapolam os limites da lei, da jurisprudência e transformam a ilegalidade numa relação de ambigüidade com a legitimidade. Criam-se

"... formas inéditas de gerenciamento dos conflitos urbanos que apontam para uma legalidade emergente que se abre ao reconhecimento de novos direitos (...) transcendendo demandas antes sem lugar na ordem legal, no código de direitos legítimos."
(Falcão citado por Telles, 1994, p. 89).

Após as primeiras experiências, desencadeou-se um processo rápido de ocupações, extrapolando o controle do Estado e das entidades mobilizadoras do Movimento dos "Sem-Teto". O ano de 1986 registra na cidade uma grande ocupação (Vila da Paz), conflito solucionado em 1987, com a desapropriação da área e permanência das famílias no local. Entre 1986 e 1987, realizaram-se outras 20 ocupações, fato que indicava a irreversibilidade desse fenômeno na cidade.

Tendo iniciado em 1986 um programa de assentamento, o Prefeito Wall Ferraz, em seu segundo ano de administração, intensificou as ações na área de habitação. Com o acirramento dos conflitos de terra tornava-se um imperativo as intervenções da Prefeitura em torno de ações de desapropriação/assentamento de famílias faveladas, bem como gestões junto ao governo federal para aquisição de recursos, visando dar continuidade ao processo de legalização de terrenos ocupados. Desse modo, torna-se pública a regularização de algumas ocupações, através de "contratos de cessão onerosa e desapropriações por interesse social", especialmente em áreas de domínio público ou institucional, uma vez que os órgãos oficiais negavam-se a mediar os conflitos que envolvessem terras particulares.

Contudo, essas iniciativas, por não atacarem, diretamente, a questão dos conflitos de ocupação e nem da moradia, funcionavam mais como o cumprimento de uma plataforma de governo e como tentativa de redução do clima de tensão permanente nas áreas em litígio. Na prática, as ocupações crescem, celeremente, assim como as ações de despejo e os confrontos abertos entre forças policiais e favelados.

O contexto deixava entrever a fragilidade dos governos, tanto em âmbito local quanto nacional, na formulação e execução de políticas públicas, o que se desnudava de forma mais evidente com a ampliação dos conflitos relacionados à apropriação

e uso do solo urbano e na ausência de uma política de habitação para os setores da população de baixa renda.

A relativa tolerância por parte do poder público pautava-se no reconhecimento de uma demanda que cria, pelo seu caráter simbólico, novas formas de garantir a legitimidade e "novas famílias de enunciados jurídicos" (Panizzi, 1989). Com esse fundamento, abria-se a possibilidade de transformarem-se os assentamentos urbanos em figuras jurídicas de um novo direito, produzido à margem do legal, porque emerge de um processo de negociação em que a normatização prescrita pautava-se no acordo que não encontra assento na lei. Funda-se em práticas concretas a partir da interação de forças sociais que, politicamente, estabelecem regras, acertos e arranjos que alteram as normas em vigor.

Mediante a impossibilidade de ter acesso a um terreno por via legal, de encontrar um lugar em que possa construir referências locais de pertencimento, a população pobre produzirá formas próprias de expressão de suas necessidades, mesmo contrariando o direito inalienável da propriedade privada, da ordem estatal, balizada na defesa da lei e no uso da "violência legítima."

Na realidade, a violência legalmente instituída e aceita como parâmetro para a manutenção de regras de sociabilidade, mesmo que em cumprimento de ordem judicial, "... não só não resolve a questão como acirra as condições objetivas que geraram e continuam a gerar estes fatos" (Jacobi, 1982, p. 69), pois, a despeito dos mecanismos formais e institucionais, os pobres se insurgem com suas práticas que, aceitas ou não, estão construindo, sem direito de escolha, decerto, esta cidade.

Os atos de violência e a repressão policial, a condenação legal das ocupações não impediram que as favelas se multiplicassem e que os pobres continuassem na luta, mesmo com a certeza dos riscos do estigma de "invasor" e da repressão, pois, ao defenderem seus interesses, desenvolvem também a "consciência de serem vítimas, mais de que de um dano, de um erro, enquanto sua fala não for ouvida." (Lefort, 1991, p. 55).

É no contexto de reconhecimento das tensões sociais em torno da problemática

da moradia, da discussão que se processa, em âmbito local e nacional, pela reforma urbana e o debate provocado na formulação da Constituição de 1988, que o Prefeito Heráclito Fortes (1989/1992) definiu, entre suas metas, a execução do II Plano Estrutural de Teresina, uma política de transportes coletivos urbanos, modernização administrativa e uma política habitacional para os "Sem-Teto". Porém, suas intenções ficaram restritas ao texto, pois as ações não ultrapassaram os limites da gestão anterior no que respeita à concessão de títulos de aforamento de terrenos municipais, pequeno volume de assentamentos e projetos de melhoria habitacional.

Em virtude da ausência de uma política eficaz, as favelas se avolumam de tal ordem, que em 1993 são contabilizadas 141 favelas e vilas (Teresina, Secretaria Municipal de Trabalho e Assuntos Comunitários, 1994). Esses aglomerados se localizam em toda a estrutura urbana, mas, sobretudo, nos bairros periféricos e emergem sob a égide de um novo perfil: a favela e os pobres são o espelho desta cidade e, através de suas práticas de inserção, invocam uma nova cidadania, pautada no reconhecimento legítimo enraizado em lutas, tensões, conflitos e resistência. Assim, promovem modificações no tratamento dado pelas políticas públicas, quando os governos passam a admitir que uma nova forma de pensar e produzir a cidade implica legitimar processos produzidos pelas populações que foram, historicamente, marginalizadas das políticas de desenvolvimento urbano.

A despeito de críticas e de muitas promessas ficarem restritas ao papel, é notório que o poder público foi obrigado a incorporar demandas e apresentar de alguma forma respostas aos conflitos urbanos, indicando uma perspectiva de democratização das relações com a sociedade. Desse modo, várias favelas, fruto de ocupação, tiveram seus moradores transformados em legítimos proprietários (ressalvado, apenas com o título provisório de posse) através da negociação entre moradores, associações de moradores, proprietários de terras e governo.

Foi nesse horizonte, que a "política de bairros" tornou-se o carro-chefe da tercei-

ra administração do Prefeito Wall Ferraz (1993/1996), com prioridade para a urbanização de favelas, especialmente aquelas áreas que sofreram processos de desapropriação e foram repassadas a seus ocupantes, e as que resultaram das ações de reassentamento.

Com esse governo implantou-se a política dos "Parques", principal eixo na área de habitação e programa oficial de reassentamento de famílias. No período referido, a Prefeitura promoveu, através de ação conjunta entre a Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social e outros órgãos, o reassentamento de 3.557 famílias, envolvendo 16.555 pessoas em seis áreas. Do total de famílias reassentadas, 51,4% situavam-se na Zona Norte, dado que acenava para a intenção do poder público municipal de consolidar essa região como área de expansão, em que o Parque Wall Ferraz, localizado no bairro Cidade Industrial, constituía a pedra fundamental (Teresina, Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social, 1996).

Com os "Parques", o Governo Wall Ferraz (1993/1996) demarcara o traço de sua "política de reassentamento". E para ali se voltaram as expectativas de seu sucessor (Firmino Filho) de construir o modelo "Vila - Bairro", como ação integrada que visa a urbanização das favelas, metamorfoseando-as em vilas que, segundo essa lógica, ganhariam o estatuto de bairro quando dotadas de todos os serviços.

Um registro importante nessa política de favelas por parte dos recentes governos municipais é o acento dado aos conflitos que, visivelmente, chamam a atenção da opinião pública e acionam a responsabilidade social do Estado. Alegando não poder interferir em conflitos entre favelados com proprietários particulares, o poder público transfere para a esfera jurídica e policial o destino de famílias que, muitas vezes, não dispõem de estoque suficiente de mobilização para se defender das agressões dos proprietários, da violência policial ou para exercer o direito de pressão e reivindicar o reconhecimento público de suas demandas.

Respaldo no direito formal que prescreve a lei, o Estado confere às instâncias

competentes a imputabilidade da defesa da propriedade privada, o que, aparentemente, dá ao executivo municipal o poder de manter-se distante dos problemas que lhe dizem respeito diretamente, ou seja, o gerenciamento dos processos urbanos. Escusando-se de arbitrar conflitos que envolvam favelados e particulares, deslegitima a existência de um problema social, reproduzindo, assim, a negação da equidade como medida de arbitragem no tratamento das desigualdades sociais. Tratamento diferenciado têm as áreas desapropriadas ou favelas localizadas em áreas institucionais e áreas verdes que, igualmente, foram autorizadas para fins habitacionais, as quais se constituíram alvo de ações municipais e de outros órgãos públicos.

Todavia, é inegável que um novo foco de luta, uma nova expressão se configurou no complexo quadro urbano. Esses processos concretizam-se, contrariando as normas institucionalizadas do regime da propriedade privada, embora, conscientemente, os ocupantes pleiteiem apenas o reconhecimento do direito de ter um lugar para viver e fazer morada. A ocupação, fosse em áreas públicas ou privadas, traduzia-se na manifestação desse direito à cidadania e, na prática, constituía-se numa forma concreta de construir, simbolicamente, um novo direito que engendra fórmulas e posturas diferentes no âmbito das regras jurídicas. Articula-se uma lógica que transita da ocupação dos espaços livres à sua transformação em instrumento de luta.

Esse estatuto jurídico é conquistado a partir da capacidade dos favelados se mobilizarem e utilizarem competentemente os canais que levam ao comprometimento do poder público com os interesses da população envolvida. Essas novas práticas se instituíram na luta pela afirmação de direitos de sujeitos sociais e pelo reconhecimento público de necessidades básicas da população e de suas reivindicações. As novas experiências de ocupação vão armando a passagem, tornando tênues as fronteiras entre a ilegalidade e a legalidade, instituindo legalidades construídas no interior de lutas que são aceitas e, publicamente, reconhecidas como significativas e portadoras de legitimidade. A ocupação representa a saída do anonimato, e a posse

da terra representa o caminho para o reconhecimento da alteridade, a passagem da condição de “estranho” para a do “encontro” (Martins, 1993).⁵

A legitimidade do direito, reconhecido socialmente, supõe uma nova legalidade que acompanha a posse da terra e uma nova estética para as favelas, imprimindo uma ótica diferente sobre o espaço e o lugar em que os pobres vivem. Por isso, ganha popularidade o termo “vila” como signo mais adequado para designar essa nova imagem que serve, também, para amenizar, mesmo que simbolicamente, o peso das desigualdades e dos estigmas de que são alvo essas formas de moradia e seus habitantes.

A conquista formalizada na instituição de um instrumento legal - o título de posse⁶ - que confere aos seus ocupantes a condição de permanência e a possibilidade de resgate de uma dimensão da cidadania, somente se consolida para seus moradores através do processo de urbanização da área. Tarefa não imediatamente cumprida pelos poderes públicos que se mobilizam, quando acionados, através das reivindicações e demandas locais. Nesse sentido, as favelas e vilas representam a metáfora da sobrevivência, ao mesmo tempo em que revelam as incongruências manifestas nas condições de vida e nas expectativas que seus habitantes projetam quanto ao futuro.

Vilas e favelas: metáforas e incongruências da vida urbana

Em Teresina, as práticas de ocupação de terras trouxeram uma densidade política muito definida, porque interferiram no modo de o poder público tratar os pobres e contribuíram para a formação de espaços de discussão em torno da problemática urbana. Com isso, colocaram a temática das favelas em outro registro, o da referência a uma noção ampliada de direitos, guardando-se distância dos códigos jurídicos consagrados pelo direito legal.

Essa cidadania ampliada configura-se pela potência simbólica implícita nas lutas e demandas dos moradores das favelas e vilas pelo direito à moradia. Ao determinarem uma nova espacialização da pobreza, ensejam outro julgamento sobre essas

formas específicas de os pobres construírem sua identidade social,⁷ alicerçada em valores referidos a um lugar e a um espaço onde podem vivenciar sociabilidades mais duradouras, aprofundar vínculos de afeto, tecer uma rede de relações, o “estoque simbólico” (Foracchi, 1982) de uma nova subjetividade. Uma subjetividade construída no âmbito da cotidianidade, na inter-relação público/privado, na intersubjetividade e nos marcos da “emancipação.” (Santos, 1995).

As práticas de ocupação pela sua natureza e regularidade acabam por compor uma família de regras jurídicas (Panizzi, 1989) amparadas em mecanismos explícitos de legitimidade. Daí terem se tornado rotina das entidades associativas as constantes buscas de processos, de ações judiciais em tribunais, que são perpassadas por mediações jurídicas geradas no plano das negociações, abrindo a possibilidade de transformar a questão legal numa questão social. Essa legitimidade, apoiada num acordo tácito obtido no espaço público, confere à moradia um valor simbólico porque representa a possibilidade de tornar plausível a vida do pobre.

As favelas e vilas não estão apenas integradas ao urbano. Elas compõem o universo das realizações possíveis, uma perspectiva nova de vivência da pobreza, mesmo mantendo suas incongruências e ambigüidades. A moradia como uma necessidade humana fundamental torna-se a metáfora da própria vida, e a favela ou vila representam a síntese, o instrumento de efetivação desse projeto. À medida que expõem as desigualdades, abrem perspectivas de o pobre prover um lote de terra, viver e concretizar o sonho de sentir-se ligado a um espaço, romper com o nomadismo urbano, com a itinerância que marca sua trajetória de vida desde a experiência anterior no campo, agora reproduzida na cidade pela luta de favela em favela. Dessa forma, o favelado pode imaginar-se proprietário do terreno que ocupou e realizar o desejo acalentado, num percurso marcado pela eterna busca de um lugar no mundo.

Única forma viável de estabelecer-se com a perspectiva concreta de ali permanecer por um longo tempo, as favelas e vilas, nascidas sob a égide da “ilegali-

de”, transformam-se em fonte de construção de experiências significativas, mesmo que se encontrem em total estado de precariedade. Instalar-se, dispor de um lugar para fixar-se representa a condição precípua para lograr o projeto de “melhorar de vida”. A moradia constitui-se ponto de partida para se produzirem projetos que nomeiem sentido à vida. O barraco na favela representa a base da sobrevivência, porque, além de contribuir para a redução das despesas, altera o campo de referências subjetivas ligadas à esperança de conquistar o direito de morar de forma definitiva.

Conforme indica o Censo das Vilas e Favelas de Teresina realizado em 1996 (Teresina, Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social, 1996), naquele ano, existia nessas áreas uma população de 94.617 habitantes, número correspondente a 14,46% da população total do município. São dados que evidenciam a massa de população pobre que enfrenta dificuldades para habitar na cidade, tendo que lançar mão do ardil das favelas que, na ausência de uma política de habitação efetiva e eficaz, constituem o lugar comum de referência.

Essas vilas e favelas não formam um mundo à parte do resto da sociedade, pois é na mera aquisição do terreno, numa ocupação, em que se expõe a oposição entre legal e ilegal, legítimo e ilegítimo, a questão da justiça, que a pobreza ganha visibilidade irrefutável. Essas zonas “ilegais” traduzidas em vilas e favelas estão por toda parte, ocupando espaços vazios em áreas urbanizadas na Zona Leste, no extremo da periferia como a Zona Sul. Ocupam áreas públicas, de domínio público, áreas institucionais e de particulares, áreas completamente inabitáveis, com um rápido crescimento da população que se produz, exponencialmente, por acréscimos progressivos e surpreendentes.

A consolidação das vilas e favelas na cidade reflete as incongruências da estrutura urbana, nos últimos anos, assentada no avanço do processo de verticalização e ao mesmo tempo no aumento das favelas e vilas assim como no empobrecimento da população *vis-à-vis* supervalorização do preço da terra urbana e dos aluguéis.

É a falta de perspectiva, da

insustentabilidade de sua situação, em outro patamar, que leva os pobres a recorrerem às ocupações, a darem destino social a áreas livres e ociosas. Conscientes ou não, ao moverem-se pela necessidade, instauram uma nova ordem ou a “desordem”, forjada no campo do direito - o direito à moradia como plausibilidade de uma vida “digna”. Não significa, todavia, que esse processo percorrerá um planejamento, um estratégia, critérios inteligíveis de racionalidade.

As experiências têm mostrado que as favelas e vilas são constituídas, em sua maioria, a partir da conjunção de vários fatores objetivos e subjetivos. Dentre estes, ganham prevalência a necessidade de um lugar para morar e a existência de terras ociosas. Outros elementos concorrem para a definição do local de origem, destacando-se o fato de ser área pública ou de domínio público, isso porque se percebe que as chances de conquista da terra são mais factíveis quando se trata de propriedade dessa natureza. Via de regra, situam-se, em sua maioria, em terrenos municipais.

Em 1993, a ocupação de áreas da Prefeitura correspondia a um percentual de 55,10%. Em 1996, elevou-se para 65,09%, ocupando áreas de topografia acidentada, muitas apresentando riscos à integridade física (no caso das áreas propensas à erosão). Esse índice se elevou em virtude dos assentamentos institucionais da Prefeitura. Compreendendo, claramente, o papel do Estado na realização do bem público, os ocupantes das vilas e favelas, sobretudo daquelas que surgiram fruto de uma organização, apóiam-se nessa premissa e apostam numa solução menos traumática quanto à posse da terra. Sabem que em terreno de particulares é mais difícil, porque o poder público “fecha os olhos” e, em terreno público, o Estado é responsável pelo destino daquelas famílias. Insere-se, nesse contexto, também, o componente de análise conjuntural que pode viabilizar um maior ganho político.

A despeito de a administração municipal (gestão 1993/1996) ter priorizado a periferia, favelas e vilas para ações de infra-estrutura e saneamento, devido à velocidade de seu crescimento, o quadro geral é ainda dramático. Embora tenha inves-

tido na “política de reassentamento”, o número de famílias que estão instaladas em áreas consideradas de “risco e irregulares” é enorme ainda, revelando a falta de uma política mais eficaz no eixo - uso e posse da terra/questão habitacional.

Trajatória das famílias migrantes pobres em Teresina

Ao se procurar configurar a pobreza em Teresina, nota-se que ela é sempre referida ao universo constituído pelas vilas e favelas, caracterizado por essas designações atribuídas pela sociedade. É nesse espaço que as famílias pobres encontram seu ancoradouro, embora itinerante, e constroem suas subjetividades. Até encontrar a estabilidade esperada, com a regularização da área ocupada ou com a compra de uma casa, participam de um certo ciclo de partidas e retornos, que caracterizam o movimento contínuo de deslocamento das famílias, tanto internamente, no mesmo território, quanto externamente, entre as diversas outras áreas.

Alugar um barraco é o último recurso até adquirir seu próprio espaço para morar, embora esta não seja uma prática comum no universo das favelas. A essa se recorre, justamente, para eliminar o ônus do aluguel, esse mecanismo que corrói, vorazmente, as mínimas condições de sobrevivência na cidade. Conforme indica o último Censo das Vilas e Favelas em Teresina (Teresina, Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social, 1996), há uma predominância de habitações pertencentes a seus próprios moradores.

Para os que não têm moradia definitiva, o objetivo inicial é o de obter uma casa numa favela próxima ao centro, mas o objetivo final é o de adquirir um lugar definitivo para morar, que no seu horizonte é uma casa de vila, “legalizada”. A regularização da posse não só lhes assegura estabilidade emocional, sentimento de pertencimento e de territorialidade como lhes permite o acesso a serviços públicos, uma vez que as áreas, legalmente constituídas, dispõem de maior poder de pressão sobre a ação estatal. Ela engendra legitimidade e possibilidade de se fazer reconhecer na interlocução com o poder pú-

blico, com instituições de assistência e organizações não-governamentais, uma vez que, nas favelas não regularizadas, a presença desses órgãos é reduzida. Em algumas situações não existem, nem mesmo, estruturas organizativas locais para acionarem as demandas.

O morador da favela ou vila, na sua maioria, migrante, ao tomar a cidade grande como destino, não vislumbra mais, no seu horizonte, a possibilidade de morar em um bairro, mesmo nos tradicionalmente destinados aos setores de renda baixa. A vida nessas áreas encareceu sobremaneira, as terras e as casas se valorizaram de tal forma, que viver de aluguel é sinônimo de pesadelo, e comprar um terreno ou uma casa tornou-se um sonho inatingível, mesmo em se tratando de financiamentos populares da COHAB-PI e da Caixa Econômica Federal.

A trajetória mais freqüente do migrante se inicia, quase sempre, em casa de um parente ou de um amigo numa favela ou vila até o momento de se desfazer dos poucos bens (casa, pequenos animais, resquícios de safra), que deixou no meio rural ou em cidades menores e poder adquirir um barraco e trazer a família.⁸ Dependendo das condições na primeira favela e de outros fatores aleatórios, sua trajetória de itinerante poderá ser encurtada. O constante deslocamento à procura de um espaço para fixar-se é o cenário possível do migrante até se estabelecer num lugar definitivo, em geral adquirido via processos de ocupação e de legalização definitiva.

Para o migrante recém-chegado, o destino será sempre um lugar distante dos núcleos centrais, cujos moradores apegam-se ao seu título de posse como única fonte de segurança. Instala-se em zonas de expansão, onde se produz uma verdadeira cidade, seja pelos movimentos coletivos de ocupação de áreas vazias (sobretudo nas Zonas Leste, Sul e Sudeste), seja pelos grandes aglomerados habitacionais construídos pela Prefeitura para abrigo de famílias retiradas de áreas consideradas de “risco e irregulares”. Essas remoções, como já frisamos, fizeram parte de uma política do Governo Municipal (1993-1996), de reassentamento de famílias e de reordenamento urbano.

A trajetória de parcela significativa dos

pobres que não têm destino fixo é marcada pela flutuação como condição permanente, processo que faz parte do cotidiano e que está sempre no seu horizonte pela ciência da vulnerabilidade de suas condições de habitação. Ao contrário de épocas passadas, em que a favela era, de fato, um trampolim para uma residência melhor na periferia, hoje o desejo do favelado é transformar aquela área em "vila", significando dispor do título de propriedade e o poder de construir uma casa "decente". Na impossibilidade disto, ele espera dias melhores para comprar um lote e construir a própria casa.

Em Teresina, o percurso do migrante ou do filho de migrante é a favela. Não há outro itinerário provável. Ali se pode morar, gratuitamente, livrando-se dos impostos, das taxas de água e luz, etc. É o caminho possível para se sobreviver na cidade, até a chegada da urbanização. Os pais vêm com a família para a cidade, os filhos crescem, constituem seus núcleos familiares e tendem a se instalar nas proximidades. Inicialmente, casam-se e, se não têm o barraco, passam a morar com os pais. À espera de uma oportunidade de encontrar um terreno ou uma casa barata, montam, ali mesmo, sua estrutura familiar.

Essas experiências concretas das vilas e favelas, ao mesmo tempo que expressam trajetórias e lutas dos pobres em Teresina, exibindo fragmentos da vida de indivíduos que buscam conquistar o direito de estar no mundo, expõem, também, formas de sociabilidades que alimentam desigualdades sociais e cortam, transversalmente, a vida urbana e o cotidiano de suas famílias.

* *Antônia Jesuíta de Lima é Doutora em Ciências Sociais e Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí.*

NOTAS

1. Texto baseado na Tese de Doutorado sobre pobreza urbana em Teresina - Piauí, defendida em 1999 pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC/SP.
2. Na década seguinte esse índice caiu para 4,27% e entre 1991 e 1996 ficou na ordem de 1,84% (Fundação IBGE, 1970; 1980; 1996).
3. Extensos conjuntos habitacionais foram construídos, formando um anel periférico, visando abrigar as populações que ocupavam as chamadas zonas ilegais ou áreas de risco. Entre 1980 e 1989 foram construídos pela Companhia de Habitação Popular do Piauí (COHAB-PI), 23.179 uni-

dades habitacionais (Lima, 1996).

4. Com a proliferação das ocupações, muitos proprietários privados passaram a sentir seu patrimônio ameaçado ante a falta de controle da Prefeitura sobre os processos de ocupação de terras, exigindo do executivo municipal ações mais enérgicas contra as ocupações. O poder público municipal, por sua vez, tentando conter o aumento crescente desse movimento em áreas particulares, cria lei punitiva contra os terrenos vazios sem benefícios (muros e calçadas), consistindo em cobranças de alíquotas mais elevadas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); ao mesmo tempo, favorecia os proprietários que garantissem a segurança de seus imóveis. Eram medidas que, de certo modo, vinham responder a uma das diretrizes de uso e ocupação do solo urbano do II Plano Estrutural de Teresina (artº 19, item VII): "... aplicação de mecanismos tributários e de incentivos fiscais para estimular o uso de terrenos desocupados em áreas dotadas de infra-estrutura". (Teresina, Prefeitura Municipal, 1988, p. 5)

5. Martins (1993) invoca a categoria do "estranhamento" para por em relevo a tradição corporativa da sociedade brasileira, cuja sociabilidade dominante é marcada " ... por enormes dificuldades no reconhecimento do outro, sua aceitação como outro, isto é, diferente, e *igual*." (p. 11, grifo do autor)

6. Trata-se do "Título de Cessão de Posse e Uso" que é, geralmente, concedido às mulheres, expediente utilizado pela Prefeitura como forma de evitar o repasse imediato da posse. Confere-se nas palavras de Montezuma (1994, p. 72): "... a atual administração municipal entende que entregando o título de propriedade à mulher posseira, está garantindo o terreno correspondente à família de maneira mais definitiva."

7. Duarte ressalta que o conceito de "identidade social" refere-se a valores " ... que instauram e fazem perseverar e que também, eventualmente, fazem desistir, conformar-se, rebelar-se ou mudar. Sempre, porém a partir dali, de um lugar que, por mais complexo e contraditório que seja, fornece significação e, portanto, 'universo' aos sujeitos." (1988, p. 11)

8. Durham (1984), estudando migrantes em São Paulo, observou também que o trabalhador rural, ao se deslocar à procura de emprego na cidade, "... segue as rotas que foram seguidas por parentes e amigos antes dele. Ele vai com conhecidos ou à procura de conhecidos, que sabe estar em tal ou qual lugar." (p. 137)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DUARTE, Luiz F. D.
(1988) *Da vida nervosa nas classes trabalhadoras urbanas*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Zahar.
- DURHAM, Eunice.
(1984) *A Caminho da cidade*. 3ª ed., São Paulo, Perspectiva.
- FORACCHI, Marialice M.
(1982) *A Participação social dos excluídos*. São Paulo, Hucitec.
- FUNDAÇÃO IBGE
Censos Demográficos 1970, 1980, 1991. Rio de Janeiro.
- FUNDAÇÃO IBGE
(1996) *Contagem de população*. Rio de Janeiro.
- JACOBI, Pedro
(1982) Exclução urbana e lutas pelo direito à moradia. *Espaço & Debates*. São Paulo, nº 7, p. 53-69.
- LEFORT, Claude
(1991) *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LIMA, Antônia J. de
(1996) *Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular*. Teresina: EDUFPI/APL.
- LIMA, Antônia J. de
(1999) *Pobreza urbana em Teresina - PI: experiências e significados*. Tese (Doutorado), Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC/SP.
- MARTINS, J. de S.
(1993) *A Chegada do estranho*. São Paulo, Hucitec.
- MONTEZUMA, Kleber.
(1994) "Teresina: crescimento e pobreza". *Cadernos de Teresina*, ano VIII, nº 18, p. 69-73.
- PANIZZI, Wrana M.
(1989) "Entre cidade e estado, a propriedade e seus direitos". *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 9, nº 26, p. 84-90.
- SANTOS, Boaventura S.
(1995) "A Construção multicultural da igualdade e da diferença". *Conferência proferida no VIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia*. Rio de Janeiro, UFRJ, Agosto, (mimeo).
- SILVA, Luiz C.
(1987) "Favelados lutam e vencem a batalha pela moradia". *Correio do Piauí*. Teresina, 21 set., p. 5.
- SILVA, Ana A.
(1996) *Cidadania, conflitos e agendas sociais: das favelas urbanizadas aos fóruns internacionais*. São Paulo, Tese (Doutorado), Departamento de Sociologia da FFLCH/USP.
- TELLES, Vera da S.
(1994) "Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia". In: DINIZ, Eli (org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, HUCITEC/ANPOCS.
- ZALUAR, Alba.
(1985) *A Máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. Rio de Janeiro, Brasiliense.
- TERESINA, Prefeitura Municipal
(1988) *II Plano Estrutural de Teresina*. Teresina, Diário Oficial do Município, nº 109, 22 de dezembro.
- TERESINA, Secretaria Municipal de Trabalho e Assuntos Comunitários.
(1994) *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina, PMT.
- TERESENA, Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social
(1996) *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina, PMT.