

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU*
EM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

DEFENSORIA PÚBLICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA DE INTERESSE SOCIAL: NOVOS RUMOS À
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA

VITÓRIA

2014

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

**DEFENSORIA PÚBLICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA DE INTERESSE SOCIAL: NOVOS RUMOS À
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Dr^a. Gilsilene Passon Picoretti Francischetto.

VITÓRIA

2014

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

**DEFENSORIA PÚBLICA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA DE INTERESSE SOCIAL: NOVOS RUMOS À
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em _____ de _____ de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Gilsilene Passon Picoretti Francischetto
Orientadora

Prof(a). Dr(a). _____
Membro da Banca

Prof(a). Dr(a). _____
Membro da Banca

À minha amada esposa Natália,
pelo amor e carinho que me são dedicados.

À minha querida mãe Dirce e meus irmãos Breno e Edson,
pelo apoio e cumplicidade.

Aos Defensores Públicos,
pela indômita luta em prol de um sonho.

Agradeço à minha diligente, brilhante e exigente orientadora,
Professora Gil,
pelo imenso aprendizado e
por me fazer enxergar um horizonte sem fim de possibilidades.

Agradeço aos professores do Mestrado da FDV,
por proporcionarem o meu crescimento pessoal e profissional,
bem como por me permitirem alçar vôos mais altos.

Agradeço aos coordenadores do Mestrado da FDV,
professores Daury, Elda e Paula,
por me possibilitarem mais essa conquista.

Agradeço aos colegas de mestrado,
por me proporcionarem bons momentos de companheirismo e amizade.

*“Quem me dera ao menos uma vez
Que o mais simples fosse visto
Como o mais importante.”*

Renato Russo

*“a gente quer valer o nosso amor
a gente quer valer nosso suor
a gente quer valer o nosso humor
a gente quer do bom e do melhor
a gente quer carinho e atenção
a gente quer calor no coração
a gente quer suar mas de prazer
a gente quer é ter muita saúde
a gente quer viver a liberdade
a gente quer viver felicidade
a gente quer viver pleno direito
a gente quer é ter todo respeito
a gente quer viver numa nação
a gente quer é ser um cidadão”.*

Gonzaguinha

*“Se direitos temos
todos nós queremos/liberdade e paz,
no direito humano
não existe engano
todos são iguais
O pinto dentro do ovo
aspirando um mundo novo
não deixa de beliscar,
bate o bico, bate o bico
bate o bico, tico, tico
pra poder se libertar.”*

Patativa do Assaré

RESUMO

A histórica ausência de políticas públicas fundiárias voltadas à produção de moradias de interesse social, aliada à forte especulação imobiliária promovida por um mercado elitista, segregou a população carente de recursos financeiros em grandes áreas ilegais e informais das cidades brasileiras. Ademais, tal processo de urbanização acarretou a exclusão social dos moradores de tais espaços, apresentando uma nova cartografia das cidades, dividindo-se em zonas civis (formais/legais) e zonas incivis (informais/ilegais/selvagens). Desde a inclusão do direito à moradia no rol de direitos sociais fundamentais, na Constituição da República, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, diversos diplomas normativos foram editados com a finalidade de garantir o pleno desenvolvimento de tal necessidade básica. No entanto, as conquistas legais de várias décadas não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, bastando nos atentar às condições de insalubridade das cidades, esgoto a céu aberto, péssimas condições de moradia para enorme parte da população que vive amontoadas em cubículos nos assentamentos informais. Nesse cenário, assumem especial destaque propostas capazes de promover a emancipação dos grupos sociais vulneráveis que habitam tais comunidades, de forma a lhes proporcionar o pleno gozo do direito fundamental social à moradia. Outrossim, a Defensoria Pública possui papel de destaque na efetivação da regularização fundiária urbana de interesse social dos assentamentos informais, face à capacidade de diálogo e aproximação com os movimentos sociais e membros de tais comunidades.

PALAVRAS-CHAVE: Moradia. Direito Fundamental Social. Regularização Fundiária. Defensoria Pública.

ABSTRACT

The historical absence of public land policies aimed at production of social housing, together with the strong speculation promoted by an elitist market, segregated the paucity of financial resources in large illegal and informal areas of Brazilian cities population. Moreover, this process of urbanization led to the exclusion of residents of such areas, with a new mapping of cities, dividing into civilian areas (formal/legal) and uncivil areas (informal/illegal/wild). Since the inclusion of the right to housing in the list of fundamental social rights in the Constitution by Constitutional Amendment n° 26/2000, diplomas were issued several regulations in order to ensure the full development of such a basic need. However, the legal achievements of several decades did not represent a substantial change in the Brazilian urban reality, just pay attention to the unsanitary conditions in the cities, open sewage, bad housing conditions for huge part of the population living in settlements huddled in cubicles informal. In this scenario, assume proposals that promote the empowerment of vulnerable social groups inhabiting these communities in order to give them the full enjoyment of fundamental social right to housing special mention. Also, the Public Defender has a major role in the effectiveness of urban land regularization of informal settlements social interest, given the capacity for dialogue and rapprochement with social movements and members of such communities .

KEY-WORDS: House. Social Fundamental Right. Regularization. Public Defender.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL	03
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA .03	
1.1.1 Evolução do direito à moradia no plano internacional	04
1.1.2 Evolução do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro	10
1.2 O SUBUMANO DO PENSAMENTO ABISSAL E O FASCISMO DO <i>APARTHEID</i> SOCIAL.....	17
1.3 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À MORADIA E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA SUA EFETIVAÇÃO	22
2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO JURÍDICA E SOCIAL DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS	32
2.1 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	32
2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL	40
2.3 O PLURALISMO JURÍDICO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS	46
3 DEFENSORIA PÚBLICA: EM BUSCA DE UM PROJETO CONTRA-HEGEMÔNICO E EMANCIPATÓRIO	54
3.1 A SOCIOLOGIA DAS AUSÊNCIAS E DAS EMERGÊNCIAS DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS	54
3.2 A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DE UM MODELO EMANCIPATÓRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	87

INTRODUÇÃO

O direito à moradia constitui um direito humano reconhecido internacionalmente em diversas convenções e tratados internacionais de direitos humanos, sendo alçado à condição de direito fundamental social pelo Poder Constituinte Derivado, através da Emenda Constitucional nº 26/2000.

No decurso do primeiro capítulo, será procedida a uma breve análise da evolução histórica da proteção outorgada à moradia, tanto no plano internacional quanto em sede pátria, de instrumento destinado à proteção da propriedade privada das elites econômicas a instrumento fundamental à efetivação da cidadania.

De igual forma, com base no pensamento de Boaventura de Sousa Santos, analisaremos como o voraz capital imobiliário especulativo dos incorporadores e agentes financeiros, há várias décadas vem impedindo o acesso ao mercado formal de obtenção de propriedade, acarretando um acelerado processo de urbanização e de “favelização” das cidades brasileiras, formada em sua quase totalidade por cidadãos invisíveis, excluídos da sociedade civil.

Abordaremos, ainda, a fundamentalidade do direito à moradia, enquanto necessidade humana essencial ao pleno desenvolvimento de um padrão de vida digno, sem a qual, não poderão ser exercidas outras necessidades básicas, tais como saúde, educação, trabalho, lazer, mobilidade, dentre outras. Por tal motivo, o Estado não pode recusar o efetivo cumprimento do direito à moradia, vez tratar-se de prestação que merece especial e imediata proteção, sob pena de responsabilização.

No segundo capítulo buscaremos inicialmente traçar um breve panorama de evolução histórica da política habitacional brasileira, objetivando demonstrar como a inércia e omissão do Poder Público no seu desenvolvimento, culminaram por impedir o acesso da população mais carente a opções de moradia digna e adequada.

Verificaremos, ainda, que a regularização fundiária é importante instrumento jurídico voltado a combater o grave quadro de informalidade e ilegalidade em que se encontram

imersos os moradores dos assentamentos informais, principalmente com o advento da Lei Federal nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), que inovou o Ordenamento Jurídico pátrio com a previsão da regularização fundiária urbana de interesse social. Tal análise se revela essencial, vez que, apesar das inovações propostas através da Lei nº 11.977/2009, pouco ou nada se fez no sentido de se criar e implementar políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social.

Com fundamento no pensamento de Boaventura de Sousa Santos, ao fim do segundo capítulo será analisada como a ausência de políticas públicas condenou os cidadãos que habitam os assentamentos informais a sobreviverem em condições subumanas, alijados do pleno exercício dos direitos mais básicos, obrigando-os a buscarem alternativas jurídicas que melhor atendessem à pluralidade social vivenciada em tais comunidades, o direito da “Pasárgada”.

Ainda com espreque na sociologia das ausências e das emergências de Boaventura de Sousa Santos, objetivaremos demonstrar que a regularização fundiária guiada pela lógica neoliberal do mercado imobiliário e pelas políticas assistencialistas e hegemônicas agravaram o ciclo de segregação e exclusão dos assentamentos informais, evidenciando a crise do modelo de racionalidade ocidental. Verificaremos, desta feita, que a busca por um projeto emancipatório e contra-hegemônico de regularização fundiária urbana passa necessariamente pela sociologia das ausências e das emergências.

Por fim, verificaremos que a Defensoria Pública possui papel essencial na efetivação do direito à regularização fundiária urbana de interesse social dos assentamentos informais, vez que com o advento da Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009, tal Instituição assumiu uma nova dimensão de atuação, voltada para a tutela dos grupos sociais vulneráveis, principalmente, através do trabalho de tradução proposto por Boaventura de Sousa Santos, como procedimento de construção de uma ecologia de saberes e práticas, construídos com base no diálogo intercultural de forma a respeitar o pluralismo social e jurídico de tais comunidades.

1 A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DO DIREITO À MORADIA

Prefacialmente, necessário analisar brevemente o quadro de evolução histórica do direito à moradia, tanto no plano internacional quanto no Ordenamento Jurídico Brasileiro, desde a sua configuração enquanto proteção jurídica da propriedade e, dessa forma, instrumento de exclusão social, vez que voltado tão-somente à produção da riqueza e do poder da elite latifundiária, até o seu reconhecimento nos dias atuais de direito fundamental social e, assim, instrumento essencial ao pleno exercício da cidadania.

Tal análise levará à triste constatação de que o reconhecimento da fundamentalidade do direito à moradia, tanto nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos quanto na Constituição da República, bem como a criação de instrumentos jurídicos de proteção da moradia, não foram suficientemente capazes de permitir que os moradores que ocupam os assentamentos informais permanecessem segregados dos espaços “civilizados” das cidades.

1.1.1 Evolução do direito à moradia no plano internacional

A preocupação com a proteção jurídica da moradia remonta ao início do Século XX, com o surgimento das “Constituições Sociais”, caracterizadas pelos princípios do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), onde os direitos de 2ª (segunda) e 3ª (terceira) geração – saúde, educação, moradia, previdência, assistência etc.¹ – assumiram importante relevo na execução das políticas públicas.

¹ Em que pese a divergência quanto à terminologia e ao número, Sérgio Resende de Barros (2007, p. 15) entende que existem três Gerações de Direitos Humanos, as quais podem ser divididos em: a) 1ª geração: liberdade (1789); b) 2ª geração: igualdade (1919) e; c) 3ª geração: fraternidade (1945). O referido autor sustenta, ainda, que a citada subdivisão dos Direitos Humanos em três Gerações foi criada ou teorizada por Karel Vasak, em 1979, numa aula inaugural no Instituto Internacional dos Direitos Humanos, em Estrasburgo (França), na época em que ele era Diretor da Divisão de Direitos do Homem e da Paz da UNESCO. Tal subdivisão também é compartilhada por Flávia Piovesan (2000, p. 146) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2000, p. 06).

Inicialmente destacaram-se na proteção do direito à moradia duas Cartas Políticas de modelo social do Século XX, quais sejam, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar de 1919. Tais diplomas normativos outorgaram proteção constitucional à moradia, contudo, de forma localizada e restrita tão-somente aos países que as promulgaram, evidenciando a necessidade de sua consagração no plano internacional, bem como do seu reconhecimento enquanto direito fundamental².

Paulo Bonavides (1997, p. 520) leciona que o surgimento de um conceito reformulado de direitos fundamentais, vinculado materialmente a uma liberdade objetivada e a valores sociais que merecem realização concreta por parte do Estado, foi de vital importância na concretização dos direitos fundamentais sociais, dentre eles, o direito à moradia. Constata-se, assim, que a legislação de direitos fundamentais, constante tanto nas constituições contemporâneas quanto nos tratados, pactos e convenções, passaram a enxergar os direitos sociais não apenas como sendo de titularidade do indivíduo de determinado Estado, mas, principalmente, passaram a reconhecer sua fundamentalidade enquanto condição de, nas palavras de Paulo Bonavides (1997, p. 523), “libertação material do homem”.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (ratificada pelo Brasil em 10/12/1948) alçou o direito à moradia à condição de direito humano e fundamental, no plano internacional. O aludido pacto internacional, em seu Art. XXV, I, já preconizava que,

Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

² A Carta mexicana preconizava em seu Art. 4º que “Cada família tem o direito de desfrutar de uma moradia decente e adequada”. Através da reforma constitucional de 1983, tal dispositivo passou a determinar que “A lei estabelecerá ferramentas e suporte necessário para atingir aquele objectivo”. Por sua vez, a Carta alemã previa em seu Art. 155 que “A distribuição e uso de bens imóveis é supervisionado pelo Estado, a fim de evitar abusos e para se esforçar para garantir habitação saudável para todas as famílias alemãs, especialmente aquelas com muitos filhos (...). Bens imóveis, cuja aquisição é necessária para atender a demanda por habitação, promover a liquidação e cultivo do solo e elevar cultivo agrícola, podem ser desapropriadas. O proprietário do solo tem a obrigação de a comunidade a cultivar e explorar o solo. Qualquer aumento no valor dos imóveis que não resulta do investimento de trabalho ou o capital tem de ser feita utilizável para a comunidade (...)”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos inaugurou, assim, uma nova fase na evolução do direito à moradia, vez que pautou três objetivos que passariam a nortear, no plano internacional, o conteúdo dos direitos fundamentais, quais sejam, a certeza dos direitos, exigindo que haja uma fixação prévia e clara dos direitos e deveres, para que os indivíduos possam gozar dos direitos ou sofrer imposições; a segurança dos direitos, impondo uma série de normas tendentes a garantir que, em qualquer circunstância, os direitos fundamentais serão respeitados; a possibilidade dos direitos, exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos meios necessários à fruição dos direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições subumanas (DALLARI, 2012, p. 173).

Em que pese tal evolução no tratamento dos direitos fundamentais, ainda assim, não se verificou, nas décadas seguintes, uma efetiva consagração do direito à moradia por parte dos Estados signatários da Declaração.

No plano das convenções de caráter regional, nem a Convenção Européia dos Direitos Humanos de 1950, tampouco a Carta Social Européia de 1961, reconheceram expressamente um “direito à moradia”, não obstante a referência, nos artigos 16 e 19 da Carta Social, à moradia no âmbito da proteção dos trabalhadores estrangeiros (imigrantes) e do direito da família à proteção social e legal (SARLET, 2003, p. 10).

Com o escopo de alterar tal realidade, o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 16 de Dezembro de 1966 (ratificado pelo Brasil em 24/04/1992, através do Decreto Federal nº 591, de 06 de julho de 1992), passou a dispor em seu Art. 11, § 1º (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 91):

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (sem grifo no original).

Visava o Pacto de 1966, desta feita, exigir que os Estados signatários superassem o quadro de inércia no qual estavam imersos, a fim de efetivar políticas públicas e

programas de ação governamental exitosos na implementação dos direitos sociais e, via de consequência, sejam capazes de elevar o padrão de qualidade da vida das populações carentes, aquelas que mais sofrem com os problemas conjunturais da falta de habitação.

Mas as diretrizes estabelecidas no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais não foram suficientemente aptas a garantir uma efetiva proteção jurídica à moradia pelos países signatários.

No processo de concretização da moradia na ordem jurídica internacional como direito fundamental ressaltou-se a importância da Conferência Habitat I, também conhecida como Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1976, a moradia foi consagrada como direito básico da pessoa humana, sendo, ainda, clamado aos Estados a fixarem limites ao direito de propriedade e a intervirem nas questões fundiárias (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 100).

Ainda assim, mostrava-se de curial relevância a edição de uma convenção que determinasse o conceito de moradia, definisse o titular de tal direito, bem como os critérios a serem atendidos para que a moradia seja considerada adequada, sem desprezar as especificidades concernentes à cultura e à geografia de cada Estado, com o escopo maior de se atingir o objetivo outrora traçado pelo aludido Art. 11, § 1º do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, na consecução do direito à moradia digna.

Atendendo tal desiderato, em 1991 o Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³ editou o Comentário Geral nº 4, documento baseado em diversas informações colhidas em documentos e relatórios oficiais promovidos desde o final dos anos 70, que se tornou o principal instrumento de interpretação do direito à moradia adequada. De acordo com Nelson Saule Júnior (2004, p. 134),

³ Nelson Saule Júnior (2004, p. 132) assevera que o Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas é um órgão especial da ONU, criado pelo Art. 7º, § 1º, da Carta das Nações Unidas, composto de 18 membros da ONU eleitos pela Assembleia Geral, com a incumbência de fazer ou iniciar estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, podendo fazer recomendações a respeito desses assuntos à Assembleia Geral, aos membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas, com o objetivo de promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos (Art. 61, § 1º, Art. 62, §§1º e 2º, ambos da Carta das Nações Unidas).

O Comentário Geral (nº 4), oferece uma definição clara do direito à moradia adequada e dos princípios e também normas por ele criados e reiterados. De um modo ou de outro, tais normas são relevantes para todos os países signatários do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além disto, o conteúdo do Comentário Geral pode ser utilizado como base para os atos de desenvolvimento nacional do direito à moradia, para a política habitacional e como base para incorporação do direito à moradia dentro do sistema de proteção dos direitos humanos nacionais.

No Art. 7º do Comentário Geral em comento, foi expresso o ponto de vista do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, segundo o qual o direito à moradia não pode ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo que o identifica com, por exemplo, o abrigo oferecido meramente por ter um teto sobre a cabeça ou vê o abrigo meramente como uma mercadoria. Mais do que isso, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 135).

No entanto, o maior êxito do Comentário Geral nº 4 foi definir, em seu Art. 8º, as grandes linhas de atuação que os Estados devem seguir na proteção jurídica da moradia, tais como: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades, instalações e infraestrutura; disponibilidade econômica-financeira (custo suportável); habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

Mais especificamente com relação à segurança jurídica da posse, o Comentário Geral nº 4 o define como primeiro elemento fundamental do direito à moradia, vez que “todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamento e outras ameaças”, não importando a origem da posse (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 137).

Apesar dos avanços promovidos no plano internacional em prol da efetivação do direito fundamental à moradia, o ápice de sua discussão ocorreu durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como “Agenda Habitat II”, realizada em Istambul, na Turquia, de 03 a 14 de junho de 1996, apresentou como um dos temas globais a “Adequada Habitação para Todos” (SARLET, 2003, p. 11).

Na Agenda Habitat II, a primeira menção ao direito à moradia encontra-se no capítulo II referente a metas e princípios como parte do Art. 13, nos termos seguintes (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 65):

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nós reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos internacionais, em particular neste contexto o direito à moradia disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [...] levando em conta que o direito à moradia incluído nos instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente [...].

Em seu art. 43, a Agenda Habitat II faz minuciosa previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia, trazendo o seguinte conceito do que seja adequada habitação:

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infra-estrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 65-66).

Considerado até hoje o documento mais completo acerca do direito à moradia, na Agenda Habitat II é destacada a necessidade de uma ação estatal para o efetivo enfrentamento dos problemas causados pelo crescimento desordenado e excludente das cidades, de forma que seja afirmado a todos o acesso à moradia digna. Além de reafirmar o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, mediante remissão expressa aos pactos internacionais anteriores (Art. 26), houve minuciosa previsão quanto ao conteúdo e extensão deste direito, bem como das responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários para a sua realização (SARLET, 1998, p. 689).

A Agenda Habitat II, inaugura, assim, uma nova fase no tratamento do direito à moradia, vez que ela reafirmou como objetivos universais a garantia de uma habitação adequada para todos, e o estabelecimento de assentamentos urbanos mais seguros, saudáveis e produtivos. Ademais, tal documento salienta que a melhoria do habitat urbano pressupõe

uma infra-estrutura adequada, no tocante a serviços públicos de saneamento e transporte, o respeito constante aos ecossistemas, bem como a ampliação das oportunidades de emprego.

Posteriormente, a Organização das Nações Unidas passou a se preocupar não apenas com a proteção jurídica da moradia. Em 1997, o Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editou o Comentário Geral nº 7, que trata somente dos despejos forçados⁴, demonstrando a preocupação internacional com essa violação ao direito à moradia.

No Comentário Geral nº 7, reconhece-se os problemas advindos de despejos forçados que, quase à unanimidade das vezes, estão associados com a violência, muitos deles resultantes de conflitos armados internacionais ou de violências étnicas (Art. 6º), ou ainda, as remoções em nome do progresso, citando como exemplos a construção de barragens e a realização de grandes eventos esportivos mundiais, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos (Art. 7º).

Ainda no referido Comentário, os compromissos adotados no Comentário nº 04 são reafirmados, incluindo recomendação expressa aos Estados signatários para que tomem “todas as medidas necessárias” para que não haja nenhuma violação ao direito de moradia, em especial através de despejos ilegais, estabelecendo uma série de exigências para que seja observado um devido processo legal pautado nas normas de direitos humanos (Art. 15).

Hodiernamente, há um consenso comum na esfera do direito internacional geral e convencional em se reconhecer expressamente um direito fundamental à moradia, tanto assim, que mais de cinquenta Constituições estrangeiras o proclamam em seu corpo, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela ONU.

⁴ Por despejo forçado entende-se a remoção permanente ou temporária contra a vontade do indivíduo, sem a provisão ou acesso a adequadas formas de proteção legal ou de outro tipo (Art. 3º do Comentário Geral nº 7).

1.1.2 Evolução do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro

No período imperial, a política agrária foi o principal fator de organização da sociedade brasileira, vez que em razão dela desenvolveu-se quase toda a vida política e econômica, bem como moldaram-se as classes sociais (MOTTA, 2009, p. 20).

Segundo Márcia Maria Menendes Motta (2009, p. 263-266), tal política inicia-se com o instituto das sesmarias⁵, cujo objetivo era remediar a séria crise de abastecimento, que afligia então o reino. O monarca determinou, para tanto, o cultivo obrigatório de todas “as herdades que som pera dar pam”. Em conseqüência, se o proprietário não pudesse ou não quisesse cultivar diretamente o solo, deveria dá-lo em arrendamento a alguém que assumisse essa tarefa, sob pena de confisco, devolvendo-se a terra ao soberano. Esta, aliás, a origem da expressão “terras devolutas”.

Posteriormente, com a partida de Portugal de uma larga parcela da população masculina, empenhada nas aventuras d’além-mar, as próprias cidades despovoaram-se, levando a Coroa a estender o sistema sesmarial também aos imóveis urbanos. Entretanto, a política agrária desenvolvida através das sesmarias acarretou a implantação desordenada do sistema latifundiário no território brasileiro, caracterizado por: a) latifúndios de efetiva produção agrícola, fundada no trabalho escravo; b) latifúndios totalmente improdutivos, mantidos como reserva de valor para venda no futuro e; c) latifúndios de escasso aproveitamento, para criação extensiva de gado (MOTTA, 2009, p. 265).

Com a finalidade de alterar tal quadro, no fim do século XVII, o Império tentou limitar a área de cada sesmaria, contudo, sem êxito, vez que, face à ausência de fiscalização, freqüentemente os titulares do direito de exploração da terra avançavam muito além dos limites estabelecidos por lei. Daí a generalizada prática de ocupação sem título de terras, com o surgimento de numerosos e, por vezes, graves conflitos armados entre ricos

⁵ As Ordenações Filipinas (Livro Quarto, Título XLIII), do final do século XVI, definiram as sesmarias como “as dadas de terras, casais ou pardieiros, que foram ou são de alguns Senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são”. Dessa forma, o Imperador, investido no domínio eminente de tais imóveis, decide impor o seu aproveitamento efetivo aos particulares, considerados meros titulares do domínio útil (MOTTA, 2009, p. 263).

titulares, que jamais haviam posto os pés em suas sesmarias, e rudes posseiros, que as cultivavam há anos.

Em julho de 1822, uma Resolução do Príncipe Regente suspendeu em todo o território nacional a concessão de sesmarias. Mas a sua substituição oficial por outro sistema agrário ainda demorou mais de dois decênios, devido à resistência dos potentados rurais. Temia-se um enfraquecimento do poder político e econômico dos grandes proprietários rurais, pois ele fundava-se inteiramente no trabalho escravo, o qual, por sua vez, era totalmente dependente do tráfico negreiro (MOTTA, 2009, p. 267).

Aliás, importante ressaltar o grau de relevância da mão-de-obra escrava no desenvolvimento da política agrária do século XIX. Nas primeiras décadas do século em questão, a Inglaterra começou a pressionar as autoridades portuguesas, e depois de 1822, as brasileiras, para extinguirem o comércio de escravos. Uma primeira lei nesse sentido, a Lei Feijó, de 07 de novembro de 1831, não conseguindo, contudo, lograr êxito em sua aplicação, vez que os traficantes souberam montar uma forte rede de corrupção, nos principais de portos de desembarque da carga humana. Não à toa, tal lei foi popularmente conhecida como “lei para inglês ver”.

Em 1845 o Parlamento britânico aprovou o *Bill Aberdeen*, lei que autorizava a armada naval inglesa a atacar navios de tráfico negreiro onde quer que se encontrassem, até mesmo nos portos brasileiros, determinando, ainda, a condução da respectiva tripulação à Inglaterra, onde seriam julgados pela Corte do Almirantado e a “mercadoria” nela transportada seria posta em liberdade.

Tal período foi marcado por uma forte tensão nas relações políticas entre os Impérios britânico e brasileiro, impulsionado pela discussão acerca do tráfico de negros da África para o Brasil.

Em 18 de setembro de 1850 foi promulgada a Lei nº 601, também conhecida como Lei de Terras, a qual passou a limitar a ocupação de terras tão-somente por meio de compra e venda ou de autorização do Imperador, abolindo em definitivo o regime de sesmarias

estipulando, contudo, que todos os que já nelas se encontraram receberiam o título de proprietário, desde que residissem e produzissem na terra (MOTTA, 2009, p. 207).

A bem da verdade, a Lei de Terras revelou-se uma estratégia dos grandes proprietários rurais para consolidação do modelo agrário latifundiário, em especial, na região cafeeira. Ademais, tal diploma normativo impedia o acesso à terra que não fosse por meio de compra, “protegendo” o latifúndio contra a abolição da escravatura, cujos ideais se fortaleciam a cada dia, bem como contra a forte imigração europeia de meados do século XIX. Dessa forma, o acesso à terra estaria vedado aos futuros negros libertos e aos imigrantes europeus. Não à toa, tal diploma normativo foi editado quatorze dias após a edição da Lei Eusébio de Queiroz (Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850), que aboliu definitivamente o tráfico de escravos africanos.

Os efeitos excludentes da Lei de Terras tiveram reflexos ainda mais gravosos após a abolição da escravatura, vez que lançou os escravos libertos na completa exclusão social e econômica. Sem terra, sem empregos e analfabeta, a maioria ficou na indigência, indo para as periferias urbanas que, mais tarde, se tornaram nas grandes favelas urbanas formadas por seus descendentes.

A esse respeito, anota José Murilo de Carvalho (2012, p. 52):

No Brasil, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram a suas fazendas, ou a fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixo salário. Dezenas de anos após a abolição, os descendentes de escravos ainda viviam nas fazendas, uma vida pouco melhor do que a de seus antepassados escravos. Outros dirigiram-se às cidades, como o Rio de Janeiro, onde foram engrossar a grande parcela da população sem emprego fixo. Onde havia dinamismo econômico provocado pela expansão do café, como em São Paulo, os novos empregos, tanto na agricultura como na indústria, foram ocupados pelos milhares de imigrantes italianos que o governo atraía para o País. Lá, os ex-escravos foram expulsos ou relegados aos trabalhos mais brutos e mais mal pagos.

Enquanto no Brasil a Lei de Terras consolidou a propriedade agrícola em mãos dos ricos, à mesma época, nos Estados Unidos, foram confiscadas grandes propriedades agrícolas da Pensilvânia e de Maryland, as quais, em curto espaço de tempo, foram distribuídas a

centenas de pequenos lavradores. Ainda nos E.U.A., a partir de 1820, qualquer pessoa podia adquirir terras públicas por um preço irrisório (1,25 dólares o acre, equivalente a 0,4 hectares), e após 1862, em plena guerra civil, por usucapião (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

O absolutismo do direito de propriedade, já consagrado pela Carta Política do Império de 1824, com forte inspiração do Código Napoleônico, foi reproduzido como referência no Art. 72, § 17 da Constituição Republicana brasileira de 1891.

No início do Século XX, enquanto a Europa implantava uma visão moderna de propriedade, baseada no bem estar social e na função social da propriedade, manteve-se no Código Civil de 1916 o absolutismo do direito de propriedade. Entretanto, inicia-se no fim da década de 20 um forte movimento de combate à concepção individualista e absolutista da propriedade e em prol do reconhecimento da sua função social, bem como em busca da sua implantação enquanto princípio na Constituição Federal.

Com a Revolução de 1930 a Lei de Terras passou a autorizar a desapropriação da terra com interesse público e a propriedade deveria ser indenizada. A partir da Constituição da República de 1934 a proteção do direito à moradia assume relevo no plano constitucional brasileiro, com a proibição, no âmbito dos direitos e garantias individuais, do exercício do direito de propriedade contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinasse, bem como previu o dever do poder público de amparar, na forma da lei, os que estivessem em indigência (Art. 113, nº 17). Ainda na Constituição Federal de 1934 é inaugurado o instituto da usucapião urbana e rural em virtude do trabalho e da moradia (Art. 125).

Em que pese o avanço da nova postura constitucional, bem como os consideráveis ganhos sociais dela decorrentes, com a instalação do Estado Novo, as conquistas até então implementadas sofreram grave retrocesso face à postura conservadora de Getúlio Vargas. Na Constituição outorgada de 1937 desapareceu a função social da propriedade, prevalecendo os princípios absolutistas do Código Civil de 1916, inovando, porém, ao prever a usucapião para fins de moradia (Art. 148).

Somente em 1946, com o advento de uma nova Constituição considerada democrática, passou-se ao reconhecimento de que a propriedade deveria cumprir sua função social, tal Carta Política, em seu Art. 147, refere-se, pela primeira vez, à propriedade condicionada ao bem-estar social e à justa distribuição da propriedade. Ademais, no Art. 156, §1º assegurou preferência de aquisição aos posseiros de terras devolutas que nelas tivessem moradia habitual e no Art. 156, §3º inaugura o instituto da usucapião para fins de moradia.

Quanto aos imóveis rurais, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, disponibilizou instrumentos legais eficazes para concretizar o princípio da função social da propriedade imóvel rural, objetivando a consecução da uma melhor distribuição de terras. O Estatuto da Terra, se aplicado plenamente, poderia ser eficaz para modificar o regime de distribuição de terras então vigente. Contudo, o vanguardista Estatuto, aprovado em plena ditadura militar, não passou de instrumento de contraposição às idéias comunistas e de manipulação dos camponeses que reclamavam uma reforma agrária com a efetiva redistribuição fundiária.

Conforme ressalta Renato Luís Dresch (2006, p. 08):

A comparação que alguns agraristas fazem entre o Estatuto da Terra e a lei áurea é totalmente pertinente. “A abolição da escravatura foi instituída para inglês ver”, enquanto “o Estatuto da Terra foi aprovado para americano ver”, já que a libertação dos escravos não lhes assegurou que mantivessem uma vida livre independente, assim como o estatuto da terra nunca foi implementado para a realização de uma verdadeira reforma agrária, não passando de encenação para agradar os americanos que exigiam medidas para frear o avanço das idéias comunistas na América Latina. O Estatuto da Terra conseguiu acalmar os camponeses com a promessa de uma reformulação da política agrária e agrícola. De início parece que surtiu algum efeito, entretanto, aqueles que não abdicaram de seus protestos em razão da nova lei eram convencidos através de forte repressão militar com a proibição de quaisquer protestos.

A Constituição da República de 1967, em seu Art. 150, §22, passou a garantir o direito de propriedade, ressalvada a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro ou títulos da dívida pública, no caso de desapropriação de propriedade territorial rural para fins de reforma agrária (Art. 157, § 1º). Possibilitou, ainda, a legitimação da posse e a preferência à aquisição de terras

públicas, limitadas a 100 (cem) hectares, por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e de sua família (Art. 164).

De igual forma, a Constituição da República de 1969 menciona a função social da propriedade do Art. 160, III; a desapropriação para fins de reforma agrária no Art. 161; e a legitimação de posse e preferência de aquisição no Art. 171.

Contudo, em que pesem o reconhecimento da função social da propriedade nas Cartas Políticas de 1967 e 1969, tal proteção constitucional não solucionou os problemas fundiários, face à ausência de um verdadeiro programa de reforma agrária. Em que pese o País encontrar-se em período ditatorial, sob o poder dos militares, os donos de latifúndios continuavam a dominar a política nacional, e utilizaram a sua influência política e econômica para evitar a implementação de um programa de reforma agrária capaz de resolver a questão da má distribuição das terras (DRESCH, 2006, p. 08).

Somente com o advento da Constituição da República de 1988 que se inaugurou um grande sistema de proteção do direito à moradia, consagrando-o como direito fundamental, seguindo a tendência dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos da segunda metade do Século XX.

Antes mesmo da expressa inclusão do direito à moradia no rol de direitos fundamentais sociais do Art. 6º, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, já se verificava na Carta Política de 1988, menção expressa à moradia em outros dispositivos, seja quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradia e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico (Art. 24, IX), seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma forma, a vinculação social da propriedade (Art. 5º, XXIII, e artigos 170, III e 182, §2º), bem como a previsão constitucional do usucapião especial urbano (Art. 183) e rural (Art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia (SARLET, 2003, p. 12).

Ressalte-se que a participação do Brasil como relator do direito à moradia na Conferência Nacional das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos de Istambul (Agenda Habitat II), aliado ao precário e incipiente desenvolvimento da política habitacional brasileira, bem como à forte articulação dos movimentos sociais dos sem-teto, sem-terra e sem-emprego, pressionaram o Poder Constituinte Derivado a proceder à inclusão da moradia no rol de direitos fundamentais sociais da Constituição da República.

Tanto assim, que em 18 de junho de 1996, quatro dias depois do término da Agenda Habitat II, foi apresentada no Senado a Proposta de Emenda à Constituição nº 28/1996, de autoria do Senador Mauro Miranda, com o objetivo de alterar a redação do Art. 6º da Constituição Federal, ressaltando a importância e prioridade que o direito à moradia deve merecer do Estado e da sociedade brasileira.

De acordo com Francisco Donizete Gomes (2005, p. 69-70),

Da discussão transparece o reconhecimento da importância da moradia e a necessidade de lhe conferir tratamento prioritário. A proposta da EC tinha por objetivo criar um suporte legal e abrir caminho para implementação de um modelo menos dependente das vicissitudes da economia e mais afirmativo como instrumento de proteção social. Mencionaram-se os obstáculos para efetivação do direito, como nível das taxas de juros, os excessos burocráticos e as exigências excludentes de candidatos. Destacou-se a importância da moradia para postular emprego e outros direitos mínimos de sobrevivência e fez-se referência à situação específica da mulher chefe de família.

Após regular aprovação no Senado Federal, a proposta de emenda à Constituição nº 28/1996 foi encaminhada à Câmara dos Deputados (PEC nº 601-B/1998). Por ocasião da sua análise em plenário, foi destacada a responsabilidade do Estado em planejar, conceber, implementar e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro.

Em 14 de fevereiro de 2000 a Emenda Constitucional nº 26 foi promulgada, incluindo expressamente o direito à moradia entre os direitos fundamentais sociais elencados no Art. 6º da Constituição da República.

Contudo, consoante analisado a seguir, em que pese o direito à moradia ser reconhecido internacionalmente, na Constituição da República e na legislação infra-constitucional, ele ainda encontra grandes obstáculos em prol da sua efetivação.

1.2 O SUBUMANO DO PENSAMENTO ABISSAL E O FASCISMO DO *APARTHEID* SOCIAL

A moradia é uma necessidade que vai além de um espaço delimitado por um teto e quatro paredes, pois compreende um complexo acervo de relações desenvolvidas dentro de um contexto social, cultural, econômico e político, onde se formam vínculos com o espaço e as pessoas.

Atualmente, os espaços urbanos reproduzem a incessante atividade de um mercado imobiliário movido pelo capital concentrado nas mãos de uma pequena elite econômica e política que sempre guiou a política fundiária de acordo com seus interesses, impedindo o acesso popular à terra e à urbanização. A condução do desenvolvimento habitacional pelo mercado imobiliário acarretou a segregação espacial de grupos sociais que nunca tiveram oportunidade de acesso à moradia. Ademais, o controle político do Estado e dos poderes constituídos por parte de tais elites acarretou uma dualidade no desenvolvimento espacial das cidades, notadamente marcada por contradições e desigualdades na apropriação dos espaços e dos programas de urbanização.

Evidencia-se, dessa forma, um cenário ambivalente onde, de um lado, localiza-se a cidade legal, formal e planejada, e do outro lado, a cidade ilegal, informal e desregulada. Contudo, a linha que divide a cidade legal da ilegal, ao contrário do que pode se compreender, não encontra-se necessariamente ligada ao conceito de “ilegalidade”. Sabe-se que classes ricas, grandes imobiliárias e até mesmo o Estado ocupam terras e espaços públicos irregularmente, de forma corriqueira.

A diferença fundamental entre as “ocupações de pobres” e as “ocupações de ricos”, reside no fato de que essas últimas possuem pleno acesso a mecanismos políticos e jurídicos de “legalização” das suas ocupações, bem como inseri-las no espaço da “cidade

legal”. Lado outro, para as classes economicamente pobres a “ilegalidade” é vista como um crime, que as coloca cotidianamente em posição antagônica ao poder público e as mantém na “cidade ilegal”.

Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 04) procura explicar a existência de desigualdades e exclusões radicais entre os diferentes espaços das cidades e seus habitantes através do conceito de “linhas abissais”. Segundo o aludido autor, o pensamento ocidental moderno é um pensamento abissal, pois ele assenta a sua hegemonia na produção de ausências, na invisibilização, subalternização e ridicularização das modernidades alternativas insurgentes e do imenso universo de conhecimentos e lógicas de pensamento não-modernos. Conforme anota o autor:

O pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal. Consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que as invisíveis fundamentam as visíveis. As distinções invisíveis são estabelecidas através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo “deste lado da linha” e o universo “do outro lado da linha”. A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer forma de ser relevante ou compreensível. Tudo aquilo que é produzido como inexistente é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo que a própria concepção aceite de inclusão considera como sendo o Outro.

Segundo Miracy Barbosa Gustin (2012, p. 13), as linhas abissais consistem em separações simbólicas fundadas no conhecimento, no poder e no direito moderno ocidental hegemônico que invisibilizam e desacreditam toda uma diversidade de formas de conhecimento, relações sociais e legalidades existentes no mundo, assim como seus sujeitos. Essas linhas são simbólicas, porém se tornam objetivas quando aplicado o conceito a determinado fenômeno social. É possível falar em cartografias abissais do poder político, da legalidade e do conhecimento que estabelecem os termos da distinção entre “esse lado da linha” e “o outro lado da linha”, onde nada que existe é considerado relevante ou compreensível.

As sociedades modernas são, pois, guiadas pelo pensamento abissal moderno, onde prevalece o paradigma da dicotomia apropriação/violência responsável pela criação de um não-território em termos jurídicos e políticos, sem direitos humanos ou democracia.

Essa dicotomia é responsável por produzir a subumanidade moderna, negação da própria humanidade.

A negação dessa parte da humanidade constitui a condição para que a outra parte se afirme enquanto humanidade universal. Portanto, o que acontece “do outro lado da linha” fica invisível e, por isso, não põe em questão a ordem justa e democrática existente “desse lado da linha”. Desta forma, do “outro lado da linha” tem sido historicamente marcado pela predominância de processos de violência e apropriação (SANTOS, 2007, p. 09).

Portanto, para Boaventura de Sousa Santos as sociedades podem estar sendo “politicamente democráticas” e “socialmente fascistas”, vez que o pensamento abissal moderno lida com os cidadãos como se fossem não-cidadãos, verdadeiros “subumanos”. Ou seja, esses não-cidadãos vivem sob as condições de um “contrato social de fachada” que os condena ao mesmo estado de natureza hobbesiano pré-contratual.

No concernente ao direito à moradia, toda a evolução em prol do desenvolvimento da sua proteção jurídica ocorrida nas últimas décadas não foi suficientemente apta a permitir que os moradores da “cidade ilegal” migrassem para o “lado de cá” da linha abissal, onde historicamente vigorou a legalidade do Estado, a segurança pública protetiva, os serviços, bens e equipamentos públicos que o Estado deve fornecer para garantir a ordem pública e os direitos de cidadania assegurados por lei.

O reconhecimento constitucional do direito à moradia como elemento fundamental ao desenvolvimento de uma vida digna e adequada, não conseguiu proporcionar aos “subumanos do lado de lá” da linha abissal permanecessem invisibilizados aos olhos do direito hegemônico e do Estado, sendo tratados como não-cidadãos, apesar de o serem formalmente, vez que continuam vivendo de forma precária, sofrendo constantes ameaças de remoção e expulsão por serem indesejáveis nas cidades hegemônicas, construídas segundo ideais de modernidade, civilização e mercado, evidenciando o que Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 17) denomina de “crise da contratualização moderna”. Ela consiste, segundo o autor,

[...] no predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão. Estes últimos continuam em vigor, assumindo mesmo formas avançadas que vão permitindo a reconciliação dos valores da modernidade, contudo confinam-se a grupos cada vez mais restritos, que impõem formas abismais de exclusão a grupos mais vastos. O predomínio dos processos de exclusão assume duas formas aparentemente contraditórias: o pós-contratualismo e o pré-contratualismo. O pós-contratualismo é o processo por meio do qual grupos e interesses sociais até aqui incluídos no contrato social se vêem excluídos deste sem qualquer perspectiva de regresso. Os direitos de cidadania, até agora considerados inalienáveis, são confiscados e, sem eles, os excluídos passam de cidadãos a servos. É esse o caso, por exemplo, dos excluídos do sistema de segurança social – hoje em vias de retracção – dos países centrais. Quanto ao pré-contratualismo, consiste em impedir o acesso à cidadania a grupos que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham razoáveis expectativas de a ela aceder. É esse o caso, por exemplo, das classes populares da semiperiferia e da periferia.

Para Boaventura de Sousa Santos, em termos sociais, o pré-contratualismo acarreta o surgimento de uma subclasse de excluídos constituída, quer por grupos sociais inseridos em um processo de mobilidade social descendente, caracterizado através de 06 (seis) traços principais, quais sejam: “residência em espaços socialmente isolados das outras classes; falta de qualificação ou de aprendizagem profissional; períodos prolongados de pobreza e de dependência da segurança social; e tendência para cair na actividade criminosa, como, por exemplo, crimes de rua” (SANTOS, 2007, p. 19-20).

O crescimento estrutural da exclusão social, pela via do pré-contratualismo, condenou a população de baixa renda à criação de suas próprias alternativas de moradia, progressivamente, em terras sem valor econômico, marcadas por severas restrições urbanísticas, tais como as áreas de risco e de preservação ambiental. Como se não bastasse, essa massa social também foi condenada à privação do acesso à infra-estrutura urbana, expondo-a, assim, a um lugar não só de precariedade, mas de violência moral e cívica.

Esse cenário de segregação e exclusão evidencia a emergência do fascismo social, o qual, ao contrário do fascismo político, se caracteriza não por constituir um regime social e civilizacional. “É um tipo de fascismo pluralista, produzido pela sociedade não pelo Estado. Este comporta-se, aqui, como mera testemunha complacente, se não mesmo como culpado activo. Estamos a entrar num período em que os Estados democráticos

coexistem com sociedade fascizantes. Trata-se, por conseguinte, de uma forma inaudita de fascismo” (SANTOS, 2007, p. 20).

Eis aqui um grave cenário social onde, de um lado, os cidadãos dessas áreas estão à mercê de práticas políticas assistencialistas, e, de outro, são vítimas do crime organizado infiltrado nas periferias, verdadeiros enclaves de marginalização social, configurando o que Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 20) classifica como “fascismo do *apartheid* social”:

Quero com isto significar a segregação social dos excluídos mediante a divisão das cidades em zonas selvagens e zonas civilizadas. As zonas selvagens são as zonas do estado natural hobbesiano. As zonas civilizadas são as zonas do contrato social, encontrando-se sob a ameaça permanente das zonas selvagens. Para se defenderem, as zonas civilizadas transformam-se em castelos neofeudais, enclaves fortificados característicos das novas formas de segregação urbana – cidades privadas, condomínios fechados, comunidades muradas [...] Nas zonas civilizadas, o Estado actua de forma democrática, comportando-se como um Estado protector, ainda que muitas vezes ineficaz e não fiável. Nas zonas selvagens, ele actua de uma forma fascizante, comportando-se como um Estado predador, sem a menor consideração, nem sequer na aparência, pelo Estado de direito.

O fascismo do *apartheid* social tem por impacto a produção de uma sociedade civil estratificada em três espécies: sociedade civil íntima, sociedade civil estranha e sociedade civil incivil. Deteremo-nos, no presente trabalho, à análise da sociedade civil incivil, a qual segundo Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 25),

Corresponde ao circulo exterior habitado pelos totalmente excluídos. Socialmente, são quase por completo invisíveis. Este é o circulo do fascismo social e, em rigor, os que o habitam não pertencem à sociedade civil, uma vez que são atirados para o novo estado natural. Não possuem expectativas estabilizadas, já que, na prática, não têm quaisquer direitos.

O objeto do presente trabalho visa, pois, analisar os desafios à efetivação do direito à moradia em toda a sua plenitude, tal como preconizado nos tratados e convenções internacionais, bem como na Constituição da República, de forma a permitir que os “subumanos” possam sair do lado de lá da linha abissal e não mais sejam vítimas do processo segregador e excludente promovido pelo fascismo do *apartheid* social.

Na análise de tal objeto de pesquisa, essencial retomar o mesmo questionamento de Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 32): “como combater as linhas abissais usando instrumentos conceptuais e políticos que as não reproduzam?”

E mais, para o êxito de tal análise, necessário recorrer a um pensamento pós-abissal construído a partir do reconhecimento do dever do Poder Público em promover políticas públicas que garantam padrões mínimos de inclusão que possibilitem o livre exercício da cidadania dos não-cidadãos da “cidade ilegal” (sociedade civil incivil), bem como revertam o caráter vicioso da exclusão sócio-territorial que viola o direito à moradia.

1.3 A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À MORADIA E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA SUA EFETIVAÇÃO

A compreensão da definição do que sejam os direitos fundamentais reclama o reconhecimento de que certos valores, bens jurídicos e reivindicações merecem especial proteção do Estado, tanto no aspecto material quanto formal.

A par de tal reflexão, os direitos fundamentais podem ser conceituados como aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhes ser equiparados, tendo, ou não, assento na Constituição formal (SARLET, 1998, p. 78).

A esse respeito anota José Joaquim Gomes Canotilho (1998, p.159):

Direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Ressalte-se, entretanto, que os direitos fundamentais não são assim definidos apenas pela dupla essencialidade do conteúdo que lhes informa, vez que são dotados de outras características que os diversificam dos demais valores juridicamente protegidos.

Inicialmente, os direitos fundamentais são fruto de uma construção histórica, vez que variam no tempo e no espaço (historicidade). Consoante registra Norberto Bobbio (1992, p. 05):

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.(...) o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

Em segundo lugar, nenhum direito fundamental é absoluto, vez que podem ser relativizados no caso de conflito entre si, estando sujeitos a sofrerem limitações decorrentes da ponderação dos valores preponderantes (relatividade). Saliente-se, porém, que as limitações aos direitos fundamentais não são ilimitadas, apenas sendo admitidas quando compatível com os ditames constitucionais e quando respeitados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Nas palavras de Konrad Hesse (1998, p. 256):

A limitação de direitos fundamentais deve, por conseguinte, ser adequada para produzir a proteção do bem jurídico, por cujo motivo ela é efetuada. Ela deve ser necessária para isso, o que não é o caso, quando um meio mais ameno bastaria. Ela deve, finalmente, ser proporcional em sentido restrito, isto é, guardar relação adequada com o peso e o significado do direito fundamental.

Os direitos fundamentais não podem perdidos pela falta de uso durante determinado transcurso temporal (imprescritibilidade), não podem ser vendidos, doados, emprestados etc. (inalienabilidade), tampouco podem ser renunciados ou postos em disponibilidade (indisponibilidade/irrenunciabilidade), pois eles possuem eficácia objetiva, isto é, pertencem não apenas ao próprio titular, mas a toda a coletividade.

Ademais, os direitos fundamentais representam um conjunto que não pode ser analisado de forma isolada e separada, vez que o desrespeito a um deles é, na verdade, o desrespeito

a todos, e a exceção operada com relação a um se estende em todos os demais (indivisibilidade).

Os direitos fundamentais se caracterizam, ainda por produzir eficácia tanto nas relações entre o Estado e o cidadão (eficácia vertical), quanto nas relações privadas que ocorrem entre os particulares (eficácia horizontal)⁶.

Por fim, registre-se que os direitos fundamentais podem entrar em conflito uns com os outros (conflituosidade/concorrência), cuja preponderância deverá ser estabelecida pela análise do caso concreto através dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como possuem aplicação imediata, cabendo aos poderes constituídos efetivá-los imediatamente, independentemente de complementação infra-legislativa (auto-aplicabilidade).

Conforme citado, o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental se operou expressamente na Constituição da República com a sua inclusão no rol de direitos sociais elencados no Art. 6º, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, em que pese a sua fundamentalidade material anteriormente reconhecida implicitamente na dicção de vários dispositivos constitucionais, tais como os artigos 24, inciso IX, 7º, inciso IV, 5º, inciso XXIII, 170, inciso III, 182, §2º, 183 e 191.

Entretanto, se havia alguma dúvida da comunidade jurídica quanto à questão de o sistema constitucional brasileiro reconhecer o direito à moradia como um direito social, a sua previsão expressa no texto constitucional elimina tal dúvida e impõe a sua observância no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento jurídico (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 167).

O reconhecimento dessa dupla fundamentalidade (formal/material) consagra tanto o disposto no artigo XXV da Declaração Universal de Direitos do Homem, quanto o

⁶ Em que pese a inicial controvérsia acerca do reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, tem-se que tal teoria, surgida na Alemanha em 1958 por ocasião do julgamento pelo Tribunal Constitucional Federal do “Caso Lüth”, nas últimas décadas ganhou adeptos na doutrina e jurisprudência pátrias, sendo, atualmente, amplamente reconhecida pela jurisprudência constitucional do STF como “teoria da constitucionalização do direito” (BRANCO, 2007, p. 269).

estatuído no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos já mencionados.

Relevante, pois, ressaltar o porquê do direito à moradia ser tão fundamental, ao ponto de ser reconhecido tanto em tratados e convenções internacionais de direitos humanos e na Constituição da República, bem como consistir a sua violação no desrespeito à própria vida humana. Segundo Loreci Gottschalk Nolasco (2008, p. 88),

[...] o direito à moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito *erga omnes*. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para se alimentar, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e para os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.

Isso significa que a moradia não se trata apenas de um espaço físico, sendo imperioso que ela se dê em local com condições dignas, com segurança (sem ameaça de remoção) e cercado de toda a infraestrutura de água, esgoto, transporte, dentre outros. É uma necessidade vital básica, sendo que a sua falta impede o exercício de outros direitos básicos, tais como saúde, educação, trabalho, lazer, dentre outros.

É uma garantia básica para que se possa viver de forma digna, vez que se identifica com a própria natureza da raça humana e o instituto natural de sobrevivência inerente ao indivíduo, com o escopo de se proteger das forças da natureza. Ademais, a moradia é o instrumento através do qual o ser humano irá desenvolver suas relações interpessoais mais básicas, bem como todos os aspectos concernentes à sua intimidade e, via de consequência, sua própria identidade.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet (2003, p. 10):

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, o seu direito à vida.

Contudo, em que pese a fundamentalidade do direito à moradia, a realidade das cidades brasileiras demonstra que ele vem sendo violado e desrespeitado cotidianamente, afetando diretamente a vida de cidadãos e grupos sociais à margem da política habitacional. Nesse sentido, Nelson Saule Júnior (2004, p. 168) elenca as mais graves formas de violação do direito à moradia e à vida digna dos já citados “subumanos do outro lado da linha abissal”:

- a existência, ou não, de pessoas vivendo em áreas consideradas de risco à saúde ou à vida, como locais sujeitos a desmoronamentos, enchentes, situados próximos à fiação de alta tensão, imóveis com condições precárias de salubridade e de higiene, como os cortiços, imóveis sujeitos a risco de incêndios e desmoronamentos;
- a convivência pacífica e segura nas vilas e bairros, ou a existência de conflitos armados, de dominação de territórios por grupos do crime organizado;
- a existência de decisões judiciais sobre conflitos possessórios de moradia ou posse da terra que resultem, no seu cumprimento, em violência física e moral, em grau abusivo como perda devidas, lesões físicas permanentes, perdas de bens e de valores pessoais;
- a garantia de integridade física das pessoas afetadas nas ações de remoção, de realocação e de despejos forçados, em virtude de projetos de desenvolvimento ou de urbanização.

Enquanto instrumento garantidor do exercício da cidadania e meio de atingir de forma equânime, justa, indistinta e digna uma sadia qualidade de vida, o direito à moradia passa a abranger, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet (2003, p. 20), “um complexo de posições jurídicas, isto é, de direitos e deveres que, seguindo a prestigiada fórmula de Alexy, assumem a condição negativa (defensiva) e positiva (prestacional)”.

Sob essa ótica, o direito à moradia exerce a função de, ao mesmo tempo, direito de defesa e direito a prestações de cunho positivo, tanto sob o aspecto normativo quanto fático, vinculando o Poder Público e os destinatários de tal proteção.

Na sua dimensão negativa (direito de defesa), o direito à moradia impõe o dever ao Estado de respeitá-la e protegê-la juridicamente contra qualquer violação, a fim de que sejam determinadas condutas negativas (não-fazer) por parte dos seus destinatários. Nesse contexto, o Estado passa a ter a obrigação de garantir a segurança jurídica efetiva da posse utilizada para moradia, seja pela edição de legislação regulamentando os desapossamentos, seja pela observância do devido processo legal e assegurando a

proteção adequada contra medidas arbitrárias, entre outros aspectos a serem considerados (SARLET, 2003, p. 31).

Ademais, tal condição de direito de defesa limita o poder estatal, assegurando ao indivíduo uma esfera de liberdade e lhe outorgando um direito subjetivo que lhe permita evitar interferências indevidas no âmbito de proteção do direito à moradia que visem suprimi-lo, em óbvia vedação ao seu retrocesso.

Contudo, é no concernente à sua dimensão positiva (prestacional) que o direito à moradia assume relevo para a análise do objeto do presente trabalho.

No Estado moderno os direitos fundamentais clássicos ligados à liberdade estão cada vez mais fortemente dependentes da prestação de determinados serviços públicos, sem os quais o indivíduo sofre sérias ameaças. Somente podem ser eficazes quando protegem, ao mesmo tempo, as condições materiais mínimas necessárias para a possibilidade da sua realização.

Especialmente na área dos direitos básicos da vida e da integridade física, as prestações positivas do Estado para a sua defesa não podem ficar na dependência da viabilidade orçamentária. Dessa forma, os direitos fundamentais sociais pedem ações estatais, não só do legislador como também da administração, para a realização do programa social neles contidos (HESSE, 1998, p. 170).

Nesse sentido, cita-se José Joaquim Gomes Canotilho (1998, p. 325):

O princípio da democracia econômica e social contém uma imposição obrigatória dirigida aos órgãos de direção política (legislativo, executivo) no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social conformadora, transformadora e planificadora das estruturas sócio-econômicas, de forma a evoluir-se para uma sociedade democrática.

Dessa forma, emerge o questionamento acerca da possibilidade de um titular do direito à moradia poder exigir do Poder Público alguma prestação material que lhe venha a assegurar uma moradia compatível com as exigências de uma vida digna. Em síntese, coloca-se a questão de se o Poder Público pode (e deve) ser compelido a disponibilizar,

no todo ou em parte, uma moradia para os que demonstrarem a sua falta e a impossibilidade de aquisição ou acesso por seus próprios meios (SARLET, 2003, p. 36).

É bem verdade que as políticas sociais de transferência de renda têm proporcionado a crescente redução das taxas de pobreza no Brasil nas últimas décadas. Contudo, os atuais problemas urbanos, em especial aqueles relacionados à habitação, refletem um século de políticas que não consideraram a população mais pobre ou, em alguns períodos, nem existiram.

Como se não bastasse, a urbanização acelerada e mal planejada, acompanhada do processo de industrialização e consolidação do capitalismo, provocou aumento significativo da desigualdade social, em especial, a partir da década de 90, em que a doutrina neoliberal intensificou a associação entre o Poder Público e a iniciativa privada no processo de produção das cidades. Essa forma de parceria aliada a legislação urbanística que nunca se preocupou com a regulamentação da ocupação dos espaços públicos pela população de baixa renda, a toda evidência, culminaram por dificultar o acesso à terra na medida em que a valorização da terra decorrente dos investimentos públicos passou a ser apropriada tão somente pela iniciativa privada. Corroborando, cita-se Maria Coeli Simões (2008, p. 380):

É claro que o processo de urbanização acelerada, sem as cautelas do planejamento da sustentabilidade das cidades, é tinta forte nesse traçado de múltiplos constrangimentos. Há, porém, que se colocar a evidência a grande causa: a concepção do solo urbano e da produção da cidade vinculada aos propósitos mercantilistas e especulativos. A apreensão do espaço urbano como mero bem de produção, objeto de simples apropriação privada submetida à lógica capitalista, acaba por alijar largas parcelas da população do direito difuso à cidade. Isso porque a sobrevalorização de terrenos e imóveis compele as camadas sociais dotadas de menor poder aquisitivo a se deslocarem para regiões periféricas ou de pouco interesse econômico.

Assim, os grupos socialmente vulneráveis tornaram-se as principais vítimas do processo de urbanização excludente e segregador, impulsionado, por um lado, pela agressiva e intensa atividade do mercado imobiliário e, por outro, pela omissão histórica do poder público em promover o desenvolvimento de uma política habitacional, mediante planejamento que assegurasse a todos razoável igualdade de oportunidades de acesso à moradia, independente do perfil sócio-econômico.

A segregação sócio-espacial também teve como conseqüência, obrigar os cidadãos de áreas carentes à criação de suas próprias alternativas de moradia, progressivamente, ocupando terras sem valor econômico, marcadas por severas restrições urbanísticas, tais como as áreas de risco e de preservação ambiental. Ademais, tal processo condenou também essa população a se ver privada de acesso a infra-estrutura urbana, expondo-a, assim, a um lugar não só de precariedade, mas de violência moral e cívica. De um lado, submetidos por práticas políticas de gosto duvidoso, calcadas no assistencialismo, e, de outro, controlados pelo crime organizado, que se infiltra nos bolsões de pobreza, criando verdadeiros enclaves territoriais (MAGAMI & MORAES, 2011, p. 10).

Tal processo produziu uma classe de “subumanos”, jogados para o outro lado da linha abissal, evidenciando o já analisado “fascismo do *apartheid* social”. Essa massa de “subumanos” não são apenas vítimas dos efeitos deletérios do *apartheid* social, vez que a negativa do Estado de assegurar-lhes a efetiva fruição do direito fundamental à moradia, além de reforçar a dominação do poder econômico do mercado imobiliário sobre os moradores da “cidade ilegal”, os alija da condição de portadores de direitos subjetivos públicos, gerando o que Ingo Wolfgang Sarlet (1998, p. 07) denomina de “crise dos direitos fundamentais”, responsável por produzir os seguintes reflexos:

a) a intensificação do processo de exclusão da cidadania, especialmente no seio das classes mais desfavorecidas, fenômeno este ligado diretamente ao aumento dos níveis de desemprego e subemprego, cada vez mais agudo na economia globalizada de inspiração neoliberal; b) redução e até mesmo supressão de direitos sociais prestacionais básicos (saúde, educação, previdência e assistência social), assim como o corte ou, no mínimo, a “flexibilização” dos direitos dos trabalhadores; c) ausência ou precariedade dos instrumentos jurídicos e de instâncias oficiais ou inoficiais capazes de controlar o processo, resolvendo os litígios dele oriundos, e manter o equilíbrio social, agravando o problema da falta de efetividade dos direitos fundamentais e da própria ordem jurídica estatal.

Essa crise dos direitos fundamentais é fruto da crise do próprio Estado Social de Direito⁷ que não deixa de ser, também, uma crise da sociedade e da própria democracia. Tal crise somente será superada se o Estado brasileiro garantir a força normativa dos fundamentos

⁷ “Estado Social de Direito” constitui um Estado Social que se realiza mediante os procedimentos, a forma e os limites inerentes ao Estado de Direito, na medida em que, por outro lado, se trata de um Estado de Direito voltado à consecução da justiça social (SARLET, 2001, p. 04).

e objetivos aos quais se comprometeu na Constituição da República, em especial, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, bem como a solidariedade, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais. Somente assim os direitos fundamentais sociais, dentre eles a moradia, conseguirão alcançar o grau de eficácia e efetividade sociais que lhes são inerentes.

A esse respeito, anota Nelson Saule Junior (2004, p. 175):

A eficácia social significa que sejam adotadas condutas que concretizem o direito à moradia, de modo que as pessoas tenham uma vida digna ao passar a viver em condições adequadas de habitação. O direito à moradia será dotado de eficácia social quando este for obedecido e aplicado pelos diversos agentes e organismos responsáveis pela implementação das políticas públicas e promoção da Justiça Social.

Portanto, imprescindível que o Estado busque incessantemente intervir nos processos e modelos econômicos, para criar mecanismos de diminuição das diferenças e desigualdades sociais, através da implementação de políticas públicas que priorizem o direito à moradia dos “subumanos do lado de lá da linha abissal”.

Em suma, já não cabe mais ao Estado tão somente legislar e aplicar as leis, é preciso tanto mais, programar e executar as grandes políticas nacionais, especialmente na promoção do direito à moradia, que, como integrante da categoria dos sociais, para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado por meio de políticas públicas capazes de executar as seguintes metas e programas, elencadas por Nelson Saule Júnior (2004, p. 183):

- a legitimidade de o cidadão exigir de forma imediata, as prestações e ações constitutivas desse direito, em decorrência da inércia do Estado, que pode gerar a inconstitucionalidade por omissão;
- o direito de acesso à Justiça, mediante remédios legais e procedimentos judiciais eficazes destinados à proteção do direito à moradia;
- o direito de participar da formulação e implementação da política habitacional;
- a adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos sem nenhuma espécie de medida discriminatória em razão de sexo, raça, cor, origem social, posição econômica para a promoção de uma política habitacional que dificulte ou impeça o acesso a uma moradia adequada para a população considerada vulnerável ou excluída socialmente;
- a constituição de um sistema nacional de habitação descentralizado, com mecanismos de participação popular;

- a revisão de legislações e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia;
- a destinação de recursos para a promoção da política habitacional.

Ressalte-se, nesse ínterim, que as metas e programas acima mencionados possuem por escopo maior uma tomada de consciência por parte do Poder Público, uma vontade política para suprir a deficiência crônica atualmente vivenciada nas políticas de habitação e desenvolvimento sustentável das cidades.

No próximo capítulo analisaremos o principal instrumento através do qual o Estado poderá desenvolver a política pública de proteção e promoção da moradia, através da execução dos programas e metas acima citados, qual seja, a regularização fundiária de provisão da habitação urbana de interesse social.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO JURÍDICA E SOCIAL DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

2.1 BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Conforme citado, no fim do século XIX, vários acontecimentos influenciaram a evolução dos espaços urbanos nas cidades brasileiras, principalmente a escravidão, fenômeno que fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para as periferias das cidades.

Tal fato, aliado à imigração européia, com maiores fluxos nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como à crescente industrialização do País, também provocaram o aumento da população nas cidades, acarretando uma crescente demanda por moradia, obrigando a criação de linhas de crédito público às empresas privadas para atendimento de tal necessidade.

Todavia, os empresários não obtiveram lucros com a construção de habitações individuais, devido à grande diferença entre os preços delas e das moradias informais, obrigando o mercado imobiliário a investir em loteamentos para as classes altas e habitações coletivas, tais como cortiços, estalagens, casas de cômodos, vilas operárias e vilas populares. As habitações coletivas passaram a figurar, então, como a principal alternativa para que a população urbana carente pudesse permanecer na cidade, constituindo, contudo, um fiel retrato das mazelas das políticas públicas sociais do Século XIX.

No início do século XX, foi inaugurada uma nova fase na política de desenvolvimento urbano do País, a fim de se criar nos principais centros urbanos, espaços aptos a permitir a circulação de mercadorias, serviços e pessoas. Constata-se nos projetos de planejamento urbano dos grandes centros urbanos de tal período uma tendência a seguir o “modelo de Paris”, o qual combinava saneamento, embelezamento, circulação e segregação

territorial, citando-se, nesse ínterim, a cidade de Belo Horizonte, que adotou um projeto segregacionista, buscando determinar quais espaços poderiam ser ocupados por quais grupos sociais (LE VEN, 1977, p. 80).

Contudo, a exclusão sócio-espacial decorrente da implementação do “modelo de Paris” nas metrópoles emergentes do início do século XX, ensejou o agravamento da política habitacional, que à época já era assaz incipiente e ineficaz, prejudicando principalmente as populações moradoras das habitações coletivas. A título de exemplo, no Rio de Janeiro, foram demolidos mais de quinhentos e noventa prédios velhos para construção de cerca de cento e vinte novos edifícios, provocando a expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, a ocupação dos subúrbios e a formação das primeiras favelas da capital fluminense (MARICATO, 1997, p. 113).

Com o advento da Revolução Industrial da década de 30, o Estado brasileiro começou a sofrer pressões dos trabalhadores e do empresariado para inserir a política pública de produção da moradia na agenda governamental, face à óbvia constatação de que o mercado imobiliário não seria capaz de apresentar uma proposta consistente de desenvolvimento habitacional sustentável para as comunidades carentes.

O governo propôs como solução do problema habitacional, o financiamento por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, de casas a serem destinadas ao aluguel. Tal medida, além de insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, atendia apenas aos associados dos institutos. Paralelamente à construção de novas unidades habitacionais, o Estado, sobretudo a partir de 1937 com o Estado Novo, passa a tratar os assuntos relativos às favelas e seus moradores como uma questão de polícia, o que levou à realização de diversas remoções, com a adoção de uma política de erradicação de favelas (MOTTA, 2011, p. 03).

Durante o Estado Novo, período do governo populista de Getúlio Vargas, sob pressão dos trabalhadores e do Partido Comunista, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), primeira iniciativa estatal de produção social da moradia, que se revelou ineficaz, especialmente no início da década de 50, face ao grande avanço da indústria brasileira,

que acarretou intenso crescimento urbano e intervenções do Estado para adequar o espaço urbano à crescente demanda de transporte de pessoas.

Na década de 50 ocorreu a explosão demográfica dos grandes centros urbanos, evidenciada, concomitantemente, por um intenso processo de exclusão social, marcada pela ascensão de uma classe média com acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis e, em sentido paradoxal, da segregação dos moradores das comunidades pobres, os quais foram “empurrados” para grandes loteamentos ilegais localizados em áreas periféricas. É a emergência de um dos fenômenos mais marcantes no processo de desenvolvimento urbano das cidades, qual seja, a favela⁸.

Em que pese a tentativa do governo de Juscelino Kubitschek de fortalecimento do FCP, no final da década de 1950, com mais investimentos e maior número de unidades habitacionais construídas, ainda assim, o problema da escassez de moradia e a inconstância de recursos sempre persistiram, uma vez que o Estado era o seu principal financiador e a verba para o aludido órgão dependia da distribuição interna dos recursos e da situação econômica do país.

Ademais, as relações clientelistas e o autoritarismo, agravaram tal cenário, vez que determinavam tanto as regiões onde seriam construídos os conjuntos, quanto os critérios de seleção e permanência dos beneficiários das unidades habitacionais. Não raramente os técnicos da FCP visitavam os apartamentos para avaliar e orientar o comportamento social e individual dos moradores, que poderiam ter seus contratos rescindidos caso tivessem conduta nociva à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criassem embaraço à sua Administração.

⁸ As favelas são áreas ocupadas sem pagamento pelos lotes e, de modo geral, estão localizadas nas áreas centrais das cidades, próximas a serviços públicos de transporte, de escolas, de postos de saúde, etc. Já os loteamentos ilegais são empreendimentos privados, geralmente nas periferias e em cidade de Regiões Metropolitanas, sendo classificados pelo poder público em duas categorias: os loteamentos clandestinos, nos quais os moradores não possuem titulação da propriedade da terra, e os loteamentos irregulares, aqueles onde há irregularidades com relação às normas urbanísticas, especialmente no que tange a infra-estrutura. Apesar de terem pago pelos terrenos, muitas vezes os moradores são ameaçados de serem removidos, devidos às irregularidades dos loteamentos. Tanto nos loteamentos clandestinos como nos irregulares houve a compra do lote, que devido às ilegalidades têm preços abaixo do mercado. Cabe destacar que as favelas e os loteamentos existem em diversas cidades brasileiras, mas os loteamentos ocorreram em maior proporção na cidade de São Paulo e na sua Região Metropolitana (LAGO; RIBEIRO, 1982, p. 148).

Apesar de ter sido criada como modelo de política habitacional nacional, em quase 20 anos de existência, a FCP produziu cerca de, tão-somente, dezessete mil moradias, sendo extinta em 1964 com a emergência do Regime Militar. O fracasso da FCP pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, uma vez que o principal objetivo não era atacar a estrutura do problema da habitação, mas sim “derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 54).

No Regime Militar emergiu a necessidade de ser deflagrada uma política urbana que solucionasse o caos urbano das grandes cidades, impulsionado pelo crescimento desordenado das favelas e ocupações irregulares. Nasce o Plano Nacional de Habitação, caracterizado pela elaboração e implementação de planos diretores focados na produção de moradias e obras de infra-estrutura na cidade legal que, todavia, ignoravam as necessidades e problemas das comunidades carentes. As ações públicas do PNH culminaram por sufocar as vilas e favelas, reprimir os movimentos sociais, lançar as associações na ilegalidade e, o mais grave, criminalizar os favelados, bem como suas ocupações e associações.

Nem a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), principal órgão da política habitacional e urbana do período ditatorial, proporcionou a mudança do quadro caótico habitacional dos grandes centros urbanos. Entre os anos de 1964 a 1974 a política de produção social da moradia teve como carro-chefe o financiamento de moradias populares através das COHABs⁹, as quais, segundo anota Luana Dias Motta (2011, p. 05),

se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor.

⁹ Empresas públicas ou de capital misto que tinham como objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH. Esse formato de empresa pública convergia com o ideal do governo da época de realizar uma política que tivesse uma gestão baseada em modelos empresariais (MOTTA, 2011, p. 05).

Entre os anos de 1975 a 1980, as COHABs passaram por um processo de reestruturação, contudo, as suas ações de financiamento foram vertidas à produção de moradias destinadas à classe média, mantendo os moradores de favelas e loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das cidades das regiões metropolitanas à margem da política pública habitacional. Como resultado de tal processo, se verificou o exponencial crescimento dos loteamentos clandestinos nas periferias, pois a possibilidade de acesso à moradia na cidade consistia na combinação entre compra de lotes ilegais ou irregulares (que eram mais baratos) e autoconstrução.

Na tentativa de conter esses processos e compensar a distorção das COHABs, o governo federal criou programas para oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro de Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das COHABs e, conseqüentemente, tentar conter o crescimento das favelas, ressaltando-se, nesse contexto, o PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – que não obteve êxito em seu intento, face ao fato das moradias por ela implementadas serem localizadas em áreas afastadas dos centros urbanos, dificultando o acesso à cidade e aos seus serviços (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 104).

Na década de 80, o maior rigor da fiscalização, aliado ao aumento da inflação e a conseqüente perda do poder de compra do salário, inaugurou a queda da produção e da compra de lotes nas periferias e, concomitantemente, ao crescimento do número de favelas e ao aumento das já existentes, constituindo no fenômeno definido por Mike Davis (2013, p. 212) como “big bang da pobreza”, agravado em 1985 pelo Plano Backer¹⁰.

Ressalte-se, aliás, que a influência do FMI e do Banco Mundial na política interna brasileira foi determinante para o aumento do desemprego e da pobreza urbana que desencadearam a explosão no surgimento e crescimento das favelas das grandes metrópoles na década de 80. Conforme salienta Mike Davis (2013, p. 216):

¹⁰ Orientação do FMI e do Banco Mundial a todos os países da América Latina de quem eram credores, dentre eles o Brasil, a abandonarem suas estratégias de desenvolvimento, em virtude da crise do petróleo (DAVIS, 2013, p. 212).

De centros de modernização que se destinavam a superar o atraso e a violência localizados no campo, passaram a representar crianças abandonadas, epidemias, enchentes, desmoronamentos, tráfego infernal, poluição do ar, poluição dos rios, favelas e...violência. Há trinta anos, o que não constitui período muito longo, não se temia a violência urbana; as cidades eram relativamente pacíficas. Para quem viveu apenas na cidade formal e evitou perceber o que estava acontecendo, a violência serviu de alerta, como a ponta do gigantesco *iceberg*. As taxas de homicídio no Brasil, segundo o IBGE, passaram de 17,2 mortos para cada 100 mil habitantes, em 1980, para 35,9 mortos em 1989, e, finalmente, para 48,5 em 1999.

Face à crise econômica do início da década de 80, a partir de 1982 os investimentos no BNH declinaram fortemente, sendo definitivamente extinto em 1986, com um saldo de aproximadamente quatro milhões de moradias financiadas, número bastante expressivo para a realidade do país. Porém, tais investimentos atingiram predominantemente a classe média emergente, alijando da política de financiamento da casa própria os trabalhadores que recebiam menos de um salário mínimo. Do total de moradias produzidas, 35% foram destinadas ao “mercado popular”, com comprometimento de apenas 13% de todos os recursos investidos (MOTTA, 2011, p. 06).

Os programas de produção social da moradia que sucederam o BNH não obtiveram êxito em promover uma substancial mudança no cenário da política habitacional brasileira. O processo de redemocratização do País, evidenciado pela instalação da Assembléia Nacional Constituinte, deflagra um processo de mobilização em prol de uma política pública de reforma urbana, o qual, apesar das tímidas conquistas, fortaleceu a concepção de que as questões da cidade devem ser tratadas de maneira integrada, contribuindo para a inserção de um capítulo destinado à política urbana na Constituição da República de 1988.

Apesar das conquistas obtidas na nova Constituição em prol da política urbana, ainda assim, os programas habitacionais implementados na década de 90 não conseguiram significativos avanços na construção de uma efetiva política de produção social de moradias. Contudo, a evolução da proteção do direito à moradia no plano internacional, em especial, através da Agenda Habitat II, traz importantes conquistas para a política habitacional tais como o incentivo à formação de conselhos, a criação de fundos para habitação e a criação do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era

construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia.

A partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no início do século XXI, constata-se o reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A aprovação da Lei Federal 10.257 (Estatuto da Cidade), em 2001, cujo projeto levou mais de dez anos para ser aprovado, após intensa pressão popular, trouxe significativos avanços ao fornecer novos instrumentos para garantia da função social da propriedade e da regularização fundiária, tais como imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social, dentre outros.

Em 2003 teve início um processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A Primeira Conferência Nacional das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representação dos segmentos populares e em pleno funcionamento desde então.

No âmbito do desenvolvimento dos programas de regularização fundiária de interesse social, houve grande resistência por parte do governo federal, resistência esta que somente foi quebrada devido a grandes mobilizações nacionais dos movimentos sociais pró-moradia, para que entrasse na agenda pública a produção de habitação de interesse social (HIS).

Em 2009, através da Lei Federal nº 11.977, é inaugurada a principal política de produção social de moradias das últimas décadas, o Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, com a meta de construir um milhão de moradias para atender famílias de baixa e média renda, bem como estimular a criação de empregos e de

investimentos no setor da construção, em reação à crise econômica mundial do fim de 2008.

Contudo, em que pesem os relevantes avanços proporcionados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, tal como nos citados programas federais (FCP e BNH), a iniciativa privada continua a ser a principal protagonista na provisão de habitações, vez que 97% do subsídio público são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a cooperativas e movimentos sociais. Essa concentração de recursos na iniciativa privada direciona o mercado imobiliário às famílias com renda entre três e dez salários mínimos, impedindo as famílias com renda de zero a três salários mínimos de acessarem a política de produção social de moradias.

Em suma, o histórico das políticas nacionais para a habitação mostra como os principais programas nacionais tornaram o problema habitacional - uma obrigação do Estado e um direito - uma questão de mercado, repassando para o setor privado o protagonismo na construção da política pública habitacional. Ademais, como adverte Luana Dias Motta (2011, p. 09):

Tal modelo, baseado na lógica de mercado, fez com que as unidades produzidas sempre fossem concebidas como mercadorias, rentáveis aos seus proponentes, o que explica o fato de as políticas sempre terem atingido, predominantemente, a classe média e terem atendido aos interesses do empresariado da construção civil. Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade da finalidade social da política habitacional com o modo empresarial de produção da moradia.

A herança histórica da política habitacional brasileira, evidenciada pela preponderância dos interesses do mercado imobiliário sobre a função social e emancipadora do direito à moradia, somada à persistente ineficiência de tais políticas frente à crescente demanda por habitação das camadas sociais de baixa renda, forçaram tal população a procurar alternativas de moradia nos assentamentos informais.

2.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

Antes de se adentrar a discussão acerca da regularização fundiária urbana, necessário, prefacialmente, analisar o seu significado. Nesse sentido, Betânia de Moraes Alfonsin (2006, p. 57) leciona que o termo “regularização fundiária” pode assumir três acepções, quais sejam, regulação jurídica, urbanização de assentamentos e regularização urbanística.

Enquanto elemento de regularização jurídica, a regularização fundiária perde a conotação de política pública, para contemplar ações de cunho jurídico que busquem a legalização da posse ou propriedade dos imóveis ocupados. “Trata-se de um fator desencadeante de uma série de iniciativas familiares de melhoria da casa e iniciativas comunitárias de melhoria do ambiente do assentamento” (ALFONSIN, 2006, p. 57).

A segunda concepção apontada por Betânia de Moraes Alfonsin (2006, p. 57), a da urbanização de assentamentos, confere maior importância às intervenções físicas nos assentamentos com o objetivo de promover uma melhor ordenação do solo e a melhoria das condições de habitabilidade.

Por fim, enquanto instrumento de regularização urbanística, a regularização fundiária visa adequar a legislação de uso e ocupação do solo com a finalidade de inserir os assentamentos informais no campo da legalidade urbana. Nesse aspecto, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) têm sido utilizadas para estabelecer uma regulação com parâmetros específicos de ocupação para cada uma das comunidades. Também, esse zoneamento especial confere uma maior segurança contra a especulação imobiliária, já que determina o uso residencial como preponderante, podendo limitar, inclusive, a unificação de lotes (ALFONSIN, 2006, p. 57).

Em que pese a relevância de tais conceitos, contudo, algumas críticas podem ser feitas à forma tal como construídos, sob pena de reducionismo do adequado significado jurídico e social da regularização fundiária.

Não se pode negar a relevância da regularização fundiária, enquanto espécie de intervenção de cunho jurídico, para a efetivação do direito à moradia, tendo em vista que garante uma segurança jurídica, afastando o medo da reintegração de posse. Porém, a regularização jurídica, isoladamente, não é capaz de tratar a informalidade urbana, pois não se trata apenas de legalizar a relação jurídica para legitimar a posse dos moradores. A irregularidade atinge outras dimensões, tais como falta de infra-estrutura urbana, dificuldade de acesso a serviços públicos, má qualidade dos assentamentos do ponto de vista ambiental, desconformidade urbanística das edificações, dentre outras. Tal conceito desconsidera os fatores que geram a ilegalidade e informalidade dos assentamentos urbanos.

Regularização fundiária não deve ser compreendida, tão-somente, enquanto processo de legalização do mercado informal da terra e reconhecimento de títulos de propriedade individual para os habitantes dos assentamentos informais. Conferir um título de propriedade urbana para os grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infra-estrutura, oferta de equipamentos públicos – como escolas e postos de saúde – e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário (SAULE JUNIOR, 2004, p. 346).

De igual forma, a regularização fundiária não pode ser considerada como mero processo de urbanização de assentamentos. Conforme citado, há uma demanda latente por obras públicas capazes de promover melhores condições de vida para as famílias ocupantes de assentamentos informais. Projetos de saneamento ambiental, construção ou reforma de habitações, instalação de equipamentos urbanos, tais como creches e postos de saúde, e ampliação das áreas públicas são necessários e muito bem vindos. É preciso, contudo, ressaltar que a urbanização não é a única e completa forma de tratamento da irregularidade urbana. Aliás, devemos nos atentar para o fato de que, em muitos casos, os investimentos públicos acarretam a valorização dos imóveis, podendo provocar uma expulsão dos moradores através de ações de reintegração de posse ou despejos forçados.

Segundo Betânia de Moraes Alfonsin (1999, p. 163), as três concepções, em verdade, indicam que a regularização fundiária deverá abranger os aspectos jurídicos, físicos,

urbanísticos e sociais, não como etapas e, sim, como dimensões de um mesmo processo que se revela pluridimensional¹¹. Portanto, para a aludida autora,

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Com a finalidade de facilitar a aquisição da propriedade para as famílias de baixa renda que utilizassem os imóveis ocupados para fins de moradia, a Constituição da República de 1988 criou o instituto do usucapião especial de imóvel urbano, em seu artigo 18. Foi o primeiro passo rumo à elaboração de uma política pública de regularização fundiária urbana.

Contudo, tal instituto se revelou insuficientemente apto a modificar o degradante cenário de informalidade e precariedade da ocupação e uso do solo urbano dos assentamentos urbanos informais já consolidados. Conforme analisado outrora, a multiplicação desses “habitats” agravou o processo de “*apartheid* social” que atualmente divide nossas cidades em *locus* de, ao mesmo tempo, cidadania (sociedade civil íntima) e marginalização (sociedade civil incivil), essas últimas invisíveis às políticas públicas sociais, sendo que suas populações vivem especialmente vulneráveis às políticas clientelistas.

Por tal motivo, a informalidade urbana deixou de ser um problema individual para se tornar um problema difuso, que afeta toda a coletividade, reclamando a necessidade da regularização fundiária ser erigida ao status de política pública.

A regularização fundiária se tornou diretriz da política urbana, tão-somente, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)¹². Em tal diploma normativo, a

¹¹ Recentemente, a Lei Federal nº 11.977/09 também adotou esta ampla concepção de regularização fundiária, ao dispor, em seu artigo 46, que “a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

¹² Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas

regularização fundiária foi alçada à condição de meta política a ser atingida, de forma a assegurar a permanência dos habitantes através da concessão de títulos fundiários, estabelecendo, ainda, normas urbanísticas adaptadas às condições locais, tendo em vista a existência e a predominância em algumas comunidades, especialmente nas favelas, de modelos alternativos de construção e de ocupação do solo.

A grande inovação trazida pelo Estatuto da Cidade consiste, porém, na flexibilização das regras de estruturação do planejamento urbanístico rigidamente estabelecidas pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), possibilitando uma maior dinâmica de crescimento interno, respeitando, ao mesmo tempo, as estratégias imobiliárias dos habitantes e a qualidade de vida da população. Ou seja, após a vigência do Estatuto da Cidade, ao invés das comunidades terem de se adaptar à legislação urbana, essa última que passou a ter o dever de se adequar à realidade social por aquela definida.

A implementação da diretriz geral prevista no inciso XIV do artigo 2º do Estatuto da Cidade configura, portanto, o marco regulatório da regularização fundiária enquanto política pública de uma nova ordem urbanística popular capaz de reconhecer os assentamentos informais como uma realidade social consumada. Para Marco Aurélio Bezerra de Melo (2008, p. 131), o direito urbanístico anterior ao Estatuto da Cidade conduzia a uma dissensão entre a cidade formal e a cidade informal, na medida em que gerava uma incompatibilidade insanável entre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal, situação esta que lançava estas primeiras na ilegalidade.

Em que pese o reconhecimento pelo Estatuto da Cidade, da regularização fundiária enquanto instrumento de efetivação de uma nova ordem urbanística popular, tal diploma normativo se relevou insuficiente a nortear o poder público no processo de transformação da realidade sócio-econômica da população que habita os assentamentos informais das cidades, os quais, ainda permanecem à margem do modelo estatal criado para o regime da propriedade imobiliária, imersos em um universo de exclusão social e ilegalidade, realizando sua necessidade de moradia em locais de extrema pobreza e risco social.

especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

A fim de alterar tal quadro, a Lei nº 11.977/2009, popularmente conhecida como “Programa Minha Casa Minha Vida”, inaugurou uma nova fase na política urbanística ao criar o instituto da regularização fundiária de interesse social em assentamentos urbanos irregulares. Inova o referido diploma normativo ao definir tal instituto como um conjunto de ações administrativas articuladas com o escopo de concretização do acesso à moradia adequada em assentamentos informais.

De igual forma, a lei define como assentamentos irregulares, aquelas ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia¹³. Define, ainda, a regularização fundiária de interesse social, como sendo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; de imóveis situados em zona de especial interesse social (ZEIS); ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social¹⁴.

O “Programa Minha Casa Minha Vida” inova, ainda, ao indicar a regularização fundiária como poder-dever do Estado de garantir o acesso à moradia adequada dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, quando as condições jurídicas, urbanísticas e ambientais, assinaladas no Estatuto da Cidade, se encontrarem presentes. Ademais, institui um programa de investimentos com fincas à produção social da moradia, tanto urbana quanto rural, a ser implementada pelos Municípios, em parceria com os Estados e a União, de forma a priorizar as famílias carentes moradoras dos assentamentos informais, criando, para tanto, dois novos instrumentos de auxílio e execução da política urbana, quais sejam, a demarcação urbanística e a legitimação da posse.

Corroborando, anota Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2010, p. 171):

Compete ao Poder Público o dever de agir, no exercício da sua função administrativa, na promoção de uma política urbana que priorize a melhora das condições de vida nas cidades, o que inclui, a partir da nova

¹³ Art. 47, inciso VI.

¹⁴ Idem, inciso VII.

ordem legal urbana, a urbanização e regularização dos assentamentos irregulares. Os Municípios devem perseguir tais objetivos e combater as desigualdades sociais, adotando políticas, programas e ações para assegurar e tornar efetivo o direito à moradia.

A legalização e urbanização das áreas consolidadas e ocupadas por população de baixa renda garantem o direito à moradia e à proteção e melhoria ambiental, implicam investimentos na implantação de rede de esgoto e tratamento de resíduos, recuperação e canalização dos córregos afetados com a reposição de áreas verdes e também com educação ambiental. É claro que essas medidas não são entendidas como únicas e nem isoladas, mas compõem um grupo de ações que podem promover justiça social a partir do direito à moradia.

Passam os moradores dos assentamentos informais, com o instituto da regularização fundiária urbana de interesse social, a possuir o direito coletivo à regularização independentemente da vontade do Poder Público, configurando importante conquista para efetivação do direito fundamental à moradia.

Ressalte-se, porém, em que pese o avanço do reconhecimento da regularização fundiária de interesse social enquanto elemento de promoção da integração sócio-espacial do território ocupado por assentamentos informais, bem como a proteção jurídica da posse de seus moradores, imprescindível para o seu integral sucesso, a articulação de várias ações públicas sociais dirigidas aos seus ocupantes, com a finalidade de se criar condições de permanência aos mesmos, a fim de retirá-los do quadro de “*apartheid* social” em que inseridos.

Se o fundamento da regularização é a manutenção da população assentada no local por ela ocupado, sem um conjunto de medidas que induzam ao desenvolvimento econômico, que interrompa o ciclo de exclusão social, os investimentos públicos serão inócuos, não garantindo a sustentabilidade de suas ações (CASIMIRO, 2010, p. 173).

A dificuldade de integração entre o Poder Público, o mercado imobiliário, os movimentos populares e os moradores dos assentamentos informais, pode conduzir a disparidades entre as reivindicações e o potencial da política pública de regularização fundiária urbana de interesse social.

O ciclo de ocupação dos espaços urbanos, de forma ilegal, irregular e informal, jamais será quebrado sem que os principais atores responsáveis pela efetivação da política

pública de regularização fundiária urbana de interesse social consigam reconhecer que os assentamentos informais são uma fonte ativa e concreta de produção social do Direito.

2.3 O PLURALISMO JURÍDICO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Conforme analisado, o histórico fracasso no desenvolvimento de uma política habitacional inclusiva e igualitária acarretou um processo de ocupação humana nos espaços urbanos, de forma desregrada e excludente, com raízes profundas que remontam à formação da sociedade brasileira. A esse respeito, anota Nelson Saule Júnior (2004, p. 349):

O reconhecimento do direito à moradia das populações que vivem na cidade clandestina, em condições habitacionais precárias – em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais populares nas periferias urbanas e em cortiços –, é um legado pendente das formas segregadoras de ocupação do território brasileiro desde o regime formal da abolição da escravidão, do fim do século XIX, e do disciplinamento do regime de propriedade fundiária pela Lei de Terras de 1850, que precisa ser resolvido neste início do século XXI. Somente a partir da execução de uma política habitacional, com medidas efetivas de legalização e urbanização destes territórios, será possível o processo de justiça social em nosso país.

Esse processo de ocupação humana nos espaços urbanos deu origem a um novo fenômeno social característico do novo traçado das cidades brasileiras, os assentamentos precários, como as favelas, vilas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais populares, onde vive a população de baixa renda (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 339).

Em tais assentamentos, os padrões urbanísticos e ambientais estabelecidos pelas legislações são constituídos de forma informal e irregular em áreas normalmente impedidas de serem ocupadas, sem qualquer planejamento urbano, tampouco infraestrutura urbana de água, esgoto e iluminação, com padrões baixos de qualidade de vida. “Descuidadas pelo Poder Público e sem interesse mercadológico, restam vazias e, normalmente abandonadas, representando a única opção de moradia para determinado grupo de pessoas que delas se socorrem indevidamente” (CASIMIRO, 2010, p. 180).

Esse quadro evidencia a institucionalização dos assentamentos como única possibilidade de apropriação do solo urbano por habitantes excluídos do processo de distribuição de renda e riqueza da cidade e vivem em precárias condições de vida, sofrendo, portanto, desigualdade e injustiça (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 340).

Enquanto isso, uma pequena parcela da população tem acesso ao mercado residencial privado, em favor de quem os investimentos públicos são revertidos (cidade legal-formal). Ao contemplar um determinado grupo, o poder público negligencia e abandona outro grupo social mais carente, aumentando o número de excluídos. Aliás, ressalte-se que o poder público é o principal responsável pelo agravamento desse processo de exclusão social e segregação territorial, vez que ao longo das últimas décadas vem demonstrando pouca ou nenhuma iniciativa no planejamento e execução de ações de promoção do acesso à moradia das comunidades que habitam os assentamentos informais. Consoante adverte Nelson Saule Júnior (2004, p. 338-339):

Na prática, o planejamento e a gestão, os padrões de controle, visando a garantir uma qualidade de vida nos assentamentos humanos, impostos pelas leis e instrumentos urbanísticos, tornam elevado o valor e o custo dos empreendimentos urbanísticos, gerando a concentração da renda imobiliária aos proprietários e incorporadores imobiliários. Associado ao processo de concentração da renda imobiliária, o valor da terra/propriedade urbana estabelecido pelo mercado formal exclui a maioria da população de ter acesso a esse mercado, uma vez que não dispõe de renda.

O descompasso entre condições sociais e econômicas e os padrões urbanísticos estabelecidos em lei, agregados à falta de organização e planejamentos das esferas públicas competentes, reproduzem o cenário descrito por Boaventura de Sousa Santos na análise de sua fictícia “Pasárgada”¹⁵.

A “Pasárgada” descrita por Boaventura de Sousa Santos originou-se a partir de ocupações em terrenos particulares, promovida por cidadãos não reconhecidos pelo Estado enquanto sujeitos de direitos, mas tão-somente como objetos de repressão criminal. Tal

¹⁵ Durante os anos 70, Boaventura de Sousa Santos realizou estudos empíricos na favela carioca do Jacarezinho, à qual alcunhou de “Pasárgada” (em alusão aos famosos versos de Manuel Bandeira) e onde, com o fim de obter o título de doutor, desenvolveu pesquisa publicada na obra “O Discurso e o Poder: ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica em Pasárgada” e depois resumida no artigo “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”.

Comunidade é invisibilizada pelo Estado, conforme se constata da ausência de políticas públicas e da prestação de serviços públicos, entre eles, os mais básicos de infraestrutura, tais como o fornecimento de água e esgoto, razão pela qual é tida, pelo direito oficial estatal, como ilegal. Diante da ausência do Estado, os moradores de “Pasárgada” se organizaram de forma a melhorar o desenvolvimento da comunidade e garantir a segurança e a ordem nas relações sociais, construindo, assim, um direito diferente do estatal, fruto da organização social entre os moradores.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1988, p. 14):

Pasárgada é uma comunidade densamente povoada, no seio da qual se estabeleceu uma teia muito complexa de relações sociais entre os habitantes e entre estes, individualmente, e a comunidade no seu todo, algumas das quais têm origem em contratos (compra e venda, arrendamento etc) e outros negócios jurídicos que envolvem a propriedade, a posse e os direitos reais vários sobre a terra e as habitações (ou parte delas) individualmente apropriadas. Tais relações têm uma estrutura homológica das relações jurídicas. No entanto, à luz do direito oficial brasileiro, as relações desse tipo estabelecidas no interior das favelas são ilegais ou juridicamente nulas, uma vez que dizem respeito a transações sobre terrenos ilegalmente ocupados e a construções duplamente clandestinas. Dentro da comunidade, contudo, tais relações são legais e como tal vividas pelos que nela participam; a intervenção dos moradores neste domínio visa constituir como que um *ersatz* da proteção jurídica oficial de que carecem.

Ainda de acordo com o referido autor, em “Pasárgada” todas as práticas sociais são consideradas ilegais pelo direito estatal. Contudo, isso não inibe a que, no interior desta comunidade, admita-se uma forma de dinâmica social e uma normatividade paralela a do Estado – o “direito de Pasárgada” –, na qual a associação de moradores ocupa uma espécie de fórum jurídico, onde desenvolvem-se práticas e discursos jurídicos.

O “direito de Pasárgada”, por não ser oficial, tem a sua validade restrita ao interior da comunidade. É caracterizado por ter um discurso jurídico informal e uma linguagem comum, diferentemente do formalismo jurídico, de linguajar rebuscado, imposto pelo direito positivo estatal. Ademais, no “direito de Pasárgada”, as decisões assumem, via de regra, formas de mediação ou negociação, diferentemente do que ocorre no domínio do direito estatal, em que há a polarização entre vencedor e vencido.

Outra diferenciação trazida por Boaventura de Sousa Santos entre ambas as manifestações normativas, reside em que, no “direito de Pasárgada”, o discurso jurídico não é legalista, ao contrário, projeta um pensamento essencialmente comum e cotidiano, através de uma linguagem também comum, diferentemente do direito estatal, legalista e representado por uma linguagem técnica e rebuscada, com distinções pouco rígidas entre forma e conteúdo.

Portanto, o “direito de Pasárgada” se constitui em um autêntico sistema normativo, fruto da organização social dos membros desta comunidade, e existente em razão da exclusão jurídica estatal, configurando o que Boaventura de Sousa Santos definiu como pluralismo jurídico, modelo de produção contra-hegemônico do Direito cujo discurso é dialeticamente oposto ao monismo jurídico.

A origem do monismo jurídico remonta ao século XVII, a partir do esfacelamento do feudalismo e a instauração do Capitalismo como modelo de desenvolvimento econômico e social e a conseqüente ascensão da classe burguesa, que necessitava de um Estado forte e centralizador, capaz de proteger a propriedade privada, proporcionar seu progresso material e garantir sua hegemonia enquanto classe dominadora.

Mas o projeto de sociedade ocidental burguesa não se limitava tão-somente à criação de um Estado Nacional Soberano. Carecia, ainda, de um modelo de produção do Direito capaz de proteger e fortalecer o modo de produção capitalista, a ideologia liberal-individualista e uma nova forma de racionalidade de índole técnico-formal, livre de crenças, mitos, preconceitos e fantasias.

O modelo monista de produção do Direito tem sua gênese, portanto, do projeto de hegemonia burguesa, que necessitava, para cumprimento de tal desiderato, de um ordenamento jurídico emanado exclusivamente do Estado, o ordenamento positivo estatal. Para Antônio Carlos Wolkmer (2001, p. 46), “tal concepção atribuiu ao Estado Moderno o monopólio exclusivo da produção das normas jurídicas, ou seja, o Estado é o único agente legitimado capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relação social que vão se impondo”.

O monismo jurídico, ao repelir como não-jurídicas quaisquer outras formas de normatividade social, conferiu ao Estado Nacional Soberano o monopólio de formular leis, gerais e abstratas, que tem por fundamento de validade tão somente o fato de terem sido produzidas de acordo com as regras processuais previamente estabelecidas, representado, pois, o primado da lei em sua manifestação mais ortodoxa, tal como a entendia a Escola de Exegese (WOLKMER, 2001, p. 46).

Esse modelo de direito, positivo e centrado no Estado, concebido como um corpo abstrato de leis gerais e aplicado através de uma justiça baseada em critérios técnico-formais, serviu adequadamente aos interesses do projeto de hegemonia burguesa durante os séculos XVIII e XIX.

Contudo, as profundas transformações ocorridas no início do século XX, principalmente com o advento do Estado-Providência (*Welfare State*), colocaram em crise esse modelo individualista e burocrático, centrado na figura do Estado como fonte absoluta da produção do Direito, vez que não mais conseguia atender aos conflitos e demandas da sociedade atual, bem como promover a pacificação social.

Ao não ver suas demandas e conflitos solucionados pelo Estado, a sociedade buscou “automedicar-se”, criando mecanismos próprios para a solução destes problemas mais efetivos e democráticos do que o próprio sistema jurídico estatal, dando origem ao pluralismo jurídico, o qual “surge para preencher a lacuna promovida pela ausência do Estado em determinadas localidades” (SANTOS, 2005, p. 99).

Daniela Madruga Régo Barros (2004, p. 186) define o pluralismo jurídico como sendo,

fruto da coexistência de várias ordens jurídicas no mesmo espaço geopolítico e surgiu da necessidade de uma abordagem crítica, inovadora, em relação a um direito que não atende mais, como deveria, a uma tão complexa demanda social, é um novo referencial teórico que busca, através de práticas plurais, atender às necessidades sociais.

Em abono, Antônio Carlos Wolkmer (2001, p. 219) define o pluralismo jurídico como “a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político,

integrados por conflitos e consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”.

O pluralismo jurídico questiona, portanto, os alicerces da teoria política e da jurisprudência originadas na centralidade do direito elaborado pelo Estado e a exigência de exclusividade no ordenamento normativo da vida social. Ademais, tal modelo busca contribuir para a evolução do Direito moderno, vez que reconhece a sociedade como fonte de direito e confronta dogmas jurídicos instaurados pela sociedade burguesa. O reconhecimento desse direito insurgente é fundamental para os grupos sociais que vivem “do outro lado da linha abissal”.

Destarte, qual a relação existente entre o pluralismo jurídico constatado por Boaventura de Sousa Santos em “Pasárgada” e os assentamentos informais que a cada dia proliferam nas cidades brasileiras?

Conforme citado, a necessidade por moradia fez com que as famílias excluídas da política fundiária urbana buscassem, através de meios não legais, espaços urbanos desocupados para constituir suas moradias. Aqui reside o pluralismo jurídico dos assentamentos informais, vez que o acesso à terra urbana e à moradia não se efetivaram pelo mercado, tampouco por políticas habitacionais, mas, sim, através da ocupação urbana organizada, como uma forma plúrima de direito que aos poucos foi admitida no direito estatal.

Ao debate do pluralismo jurídico, Boaventura de Sousa Santos acresce o uso de uma ferramenta de análise à qual denominou de “Cartografia Simbólica do Direito”. Segundo o autor, “as relações das diferentes juridicidades com a realidade social são muito semelhantes às que existem entre os mapas e a realidade espacial” (SANTOS, 2005, p. 199).

Para desenvolver a “Cartografia Simbólica do Direito”, Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 201) introduziu o conceito de escala, classificando-a em 02 espécies, quais sejam, grandes escalas, que representam um espaço menor, e as pequenas escalas, que representam um espaço maior.

A escolha da escala é relacionada com o fenômeno que se quer retratar ou potencializar. Na grande escala identificamos a representação como característica mais forte, sendo rica em detalhes, descreve pormenorizada e vivamente os comportamentos e atitudes, contextualiza-os no meio envolvente e sensível às distinções e relações complexas entre familiar e estranho, superior e inferior, justo e injusto. A pequena escala privilegia a orientação, ela é pobre em detalhes e reduz os comportamentos e as atitudes a tipos gerais e abstratos de ação. Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 210) descreve as diferenças entre pequena e grande escala na forma a seguir:

Quando, em 1970, estudei o direito interno e não oficial das favelas do Rio de Janeiro, tive ocasião de observar que este direito local, um direito de grande escala, representava adequadamente a realidade sócio-jurídica da marginalidade urbana e contribuía significativamente para manter o *status quo* das posições dos habitantes das favelas enquanto moradores precários de barracas e casas em terrenos invadidos (Santos, 1977). Quando, dez anos mais tarde, estudei as lutas sociais e jurídicas dos moradores das favelas do Recife com o objetivo de legalizarem a ocupação das terras por meio de expropriação, compra ou arrendamento, verifiquei que a forma de direito a que recorriam privilegiadamente era o direito oficial, estatal, um direito de menor escala, que só muito seletiva e abstratamente representava a posição sócio-jurídica dos moradores, mas definia muito claramente a relatividade das suas posições face ao Estado e aos proprietários fundiários urbanos, um direito que, nas condições sociais e políticas da época, oferecia o atalho mais curto para o movimento de uma situação precária para uma posição segura.

A partir da cartografia simbólica do direito de Boaventura podemos analisar a relação entre o direito à moradia previsto no ordenamento jurídico brasileiro e a informalidade urbana. Conforme citado na primeira parte do presente trabalho, o direito à moradia é reconhecido nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, na Constituição da República e na legislação federal. Contudo, tais normatizações, em sua maioria, foram produzidas por atores diversos daqueles diretamente envolvidos nos conflitos fundiários oriundos da falta de moradia.

Assim, todo o arcabouço jurídico produzido em prol da efetivação do direito fundamental à moradia se revela ineficaz diante da realidade dos assentamentos informais das cidades brasileiras, fortemente marcados pelo pluralismo jurídico de “Pasárgada”, onde diversas formas de direito se manifestam, nos diferentes espaços jurídicos, nas diferentes escalas. Conforme adverte Boaventura de Sousa Santos (1988, p. 42).

Existe uma situação de pluralismo jurídico, espaço geopolítico onde vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normativa pode ter uma fundamentação econômica, rática, profissional ou outra; pode corresponder a um período de ruptura social como, por exemplo, um período de transformação revolucionária; ou pode ainda resultar, como no caso de Pasárgada, da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social- neste caso, a habitação.

O pluralismo jurídico dos assentamentos reclama, pois, uma nova forma de expressão jurídica, contra-hegemônica, capaz de resgatar a tensão entre regulação e emancipação, bem como atender aos anseios da luta social dos moradores da “cidade ilegal”, na busca da aproximação do direito à moradia ao direito concreto e efetivo, social, democrático, participativo e, acima de tudo, justo, que respeita as minorias e a multiculturalidade das diversas “Pasárgadas” que compõem o grave quadro de informalidade urbana vivenciado nas cidades brasileiras.

Como desenvolver um projeto de regularização fundiária urbana de interesse social, balizado em um modelo contra-hegemônico, emancipatório e participativo, será a tarefa a que nos empreenderemos no próximo capítulo.

3 DEFENSORIA PÚBLICA: EM BUSCA DE UM PROJETO CONTRA-HEGEMÔNICO E EMANCIPATÓRIO

3.1 A SOCIOLOGIA DAS AUSÊNCIAS E DAS EMERGÊNCIAS DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Conforme analisado, o “fascismo do *apartheid* social” (SANTOS, 2007, p. 20), das grandes cidades culminou um processo excludente e de segregação sócio-espacial dos territórios urbanos, onde, de um lado, vivem cidadãos com acesso às políticas públicas sociais (sociedade civil íntima) e, do outro, cidadãos à margem de qualquer direito (sociedade civil incivil).

O crescimento urbano brasileiro não foi programado e a industrialização foi um processo repentino que atraiu milhares de pessoas às áreas urbanas. Esta forma de urbanização, combinada com a ausência de legislação e políticas públicas voltadas à promoção de programas de habitação social, em especial no final do século XX, ocasionaram o surgimento de grandes assentamentos informais.

Esse quadro de desigualdade e exclusão vislumbrado no decorrer do século passado passou por intensa modificação nos primeiros anos desse milênio, em virtude do avanço das várias décadas de conquistas legais empreendidas após muita reivindicação e esforço dos movimentos sociais de luta pelo direito à moradia e à cidade.

Contudo, essas conquistas legais não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação sócio-espacial e pela desigualdade, agravada por políticas públicas fundiárias que historicamente priorizaram o acesso à terra e à moradia pelo mercado imobiliário, acarretando, como consequência, uma grande quantidade de moradias inadequadas¹⁶ e um imenso déficit habitacional¹⁷.

¹⁶ A Fundação João Pinheiro (2011, p. 21) considera inadequadas as moradias que se enquadram em critérios de inconformidade fundiária; carência de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo); ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura imprópria e adensamento excessivo dos domicílios. Ademais, o referido estudo apontou que em 2008, dos 49,189 milhões de domicílios urbanos, tão-somente 67,7%, são considerados adequados (FJP, 2011, p. 81).

E o pior, as políticas públicas fundiárias do novo milênio já estão se revelando incapazes de perceber os sentidos socioculturais e de relações humanas diferenciadas daqueles espaços para os seus moradores. Portanto, a lógica da política pública de regularização fundiária urbana reproduz as lógicas abissais que invisibilizam e negam as aspirações, modos de vida e concepções de moradia digna e adequada dos moradores dos assentamentos informais, empurrando-os cada vez mais para o “lado de lá” da linha abissal.

Dessa forma, os destinatários do direito à moradia, em especial, os moradores dos assentamentos informais, ainda continuam a ser tratados como “subumanos”, vez que a moradia permanece sendo concebida sob a lógica fria da administração tecnocrata e do voraz e agressivo mercado imobiliário.

Tal cenário põe em xeque o próprio Estado Democrático de Direito pátrio que, na Constituição da República de 1988, se funda, dentre outros, na promoção da cidadania e da dignidade e da pessoa humana¹⁸, bem como elencou dentre os seus objetivos fundamentais, construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais¹⁹.

Recentemente, milhões de brasileiros foram às ruas protestar em prol de melhorias das políticas públicas sociais, revelando a crise do nosso sistema representativo democrático e a falência do “Estado do Bem-Estar Social” brasileiro, face à incapacidade das instituições da política tradicional atenderem as demandas sociais, acarretando a perda de legitimidade que as caracteriza quanto às funções para as quais elas foram criadas.

Essa crise da representação política contemporânea levanta problemas tanto práticos quanto teóricos relativos a questões que dizem respeito à efetivação dos direitos humanos e dos direitos do cidadão, à realização da justiça sociais e à integração social, à promoção

¹⁷ Segundo a Fundação João Pinheiro (2011, p. 18), entende-se déficit habitacional como a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

¹⁸ Art. 1º, incisos II e III.

¹⁹ Art. 3º, incisos I e III.

da democracia e da cidadania. Tais questões estão referidas a áreas da vida social tão distintas quão diversas – habitação, transporte, educação, saúde, lazer, cultura, trabalho, justiça, serviço, consumo – e que são fundamentais no processo de democratização das sociedades contemporâneas (CUNHA; FALBO, 2011, p. 400).

Em que pese os avanços proporcionados pela outorga dos direitos fundamentais sociais na “Carta Cidadã” de 1988, nosso país ainda apresenta uma significativa parcela de sua população excluída dos bens coletivos. A distância entre a renda dos mais ricos e dos mais pobres provoca efeitos perversos nas oportunidades de inclusão na vida social. Essa pobreza endêmica se reproduz em outras esferas, gerando uma situação de desigualdade cumulativa. Conforme observa Amélia Soares da Rocha, (2013, p. 14):

[...] a pobreza talvez seja a ameaça mais séria à paz mundial, ainda mais perigosa que o terrorismo, o fundamentalismo religioso, o ódio étnico, as rivalidades políticas ou qualquer uma das outras forças frequentemente citadas como geradoras de violência e guerras. Ela conduz à desesperança, o que leva as pessoas a cometerem atos impensados. [...] A pobreza também cria refugiados econômicos, induzindo confrontos populacionais, e leva a dolorosos conflitos entre povos, clãs e nações por causa de recursos escassos como água, terras cultiváveis, fontes de energia e qualquer mercadoria que possa ser vendida. As nações prósperas que fazem negócio entre si e direcionam seus esforços ao crescimento econômico raramente entram em guerra umas com as outras. Por outro lado, as nações cujos povos são brutalizados pela pobreza acham fácil recorrer à guerra.

No capítulo anterior verificamos que a regularização fundiária é instrumento essencial à efetivação do direito fundamental à moradia nos assentamentos informais, já que se materializa em um conjunto de ações articuladas voltadas a modificar a realidade dos habitantes segregados em tais espaços urbanos, inserindo-os no contexto de legalidade/formalidade urbana.

Entretanto, a política de regularização fundiária urbana executada pelo Poder Público, ainda apresenta em suas diretrizes a dificuldade em abandonar o caráter uniformizador e homogeneizante, que não reconhece a diversidade de modos de vida existentes nessas “Pasárgadas”.

Esse modelo uniformizador, homogeneizante e hegemônico de conceber a produção social da moradia ignora a pluralidade das formas de sobrevivência desses grupos

“incivis” e, dessa forma, agrava o grave quadro de exclusão sócio-espacial no qual encontram-se imersos, empurrando-os com mais intensidade para o “lado de lá” da linha abissal.

Ressalte-se, nesse ínterim, que uma política de regularização fundiária que vise tão-somente a emissão de títulos de propriedade da terra será inócua e ineficaz a modificar a realidade de segregação e exclusão vivenciado pelos “subumanos” dos assentamentos informais. Ao contrário, cria uma subclasse de não-cidadãos, conforme alerta Mike Davis (2013, p. 88-89),

A concessão de títulos de propriedade, em outras palavras, acelera a diferenciação social na favela e nada faz para ajudar os locatários, verdadeira maioria dentre os pobres de muitas cidades. Payne avisa que há mesmo o risco de “criação de uma grande subclasse à qual se nega o acesso a qualquer tipo de habitação acessível ou aceitável”.

[...]

Infelizmente, com as melhorias o submercado imobiliário se consolida na favela. Terrenos e casas tornam-se bens de consumo e o preço dispara. Um dos resultados é o surgimento do que Taschner chama de “favela dentro da favela”, quando as casas dos invasores são substituídas por cortiços mal construídos, onde se alugam quartos aos mais pobres dentre os pobres. Em outras palavras, sem intervenção pública decisiva no mercado imobiliário, a mera distribuição de títulos de propriedade dificilmente seria uma alavanca de Arquimedes para erguer o destino da grande massa de moradores urbanos pobres.

A política pública fundiária norteada pela mera concessão de títulos de propriedade revela, assim, uma lógica ainda mais perversa, pois sob a veste de panacéia do grave quadro de informalidade urbana, promete um falso ganho social através de um simples gesto de pena, uma ilusão de autoajuda. Ademais, esse tipo de política(gem) combina perfeitamente com a ideologia neoliberal, vez que despeja no setor privado recursos financeiros em abundância, face à facilidade de acesso ao crédito proporcionada pelos falsos sonhos do discurso “minha casa, minha vida”, gerando um sedutor mercado imobiliário a ser explorado.

Aliás, os dividendos políticos de tal política se revelam assaz atraentes a qualquer gestão governamental, pois facilmente se convertem em estabilidade, votos e impostos, a custo ínfimo para o erário. A regularização fundiária urbana efetivada pela mera concessão de títulos de propriedade é, a bem da verdade, “uma forma relativamente indolor e

potencialmente lucrativa de apaziguar os pobres urbanos do Terceiro Mundo” (DAVIS, 2013, p. 89-90).

Tal “modelo” de regularização fundiária foi adotado em vários centros urbanos do Mundo, destacando-se as implementadas em cidades como Manila (Filipinas), Londres (Inglaterra), Nápoles (Itália), Mumbai (Índia), Calcutá (Índia), Karachi (Paquistão), Cairo (Egito), Daca (Bangladesh), Quito (Equador), Bogotá (Colômbia), Nairóbi (Quênia), Zhejiang (China), Bangcoc (Tailândia), Seul (Coréia do Sul), Jacarta (Indonésia), Porto Príncipe (Haiti), Cidade do México (México) e São Paulo (Brasil). As dezoito cidades acima mencionadas constituem grandes metrópoles e detêm o maior índice de densidade populacional do mundo, atingindo níveis de aglomeração humana “comparáveis à do gado de engorda confinado” (DAVIS, 2013, p. 100).

Entretanto, as experiências vivenciadas em tais aglomerados urbanos revelam uma terrível constatação, qual seja, o surgimento de bolhas de propriedade decorrentes de uma agressiva especulação imobiliária. O mercado detentor do capital passou a estabelecer as regras de produção da moradia nos grandes assentamentos informais de tais metrópoles, gerando lucrativos latifúndios suburbanos destinados tão-somente ao aluguel, inacessíveis à população carente.

Ou seja, a regularização fundiária guiada pelo paradigma do capital neoliberal (alimentado pelo sedutor mercado imobiliário especulativo), bem como pelas políticas assistencialistas e hegemônicas (que apenas visam os dividendos eleitorais), somente se prestam a acentuar o ciclo de segregação e exclusão dos assentamentos informais de tais cidades.

Esse grave quadro evidencia a crise do modelo de racionalidade ocidental criticada por Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 97-98), denominada pelo autor como “razão indolente”, que, por sua vez, desvela-se sob duas formas: razão metonímica e proléptica. A análise dessa racionalidade é essencial à compreensão da crise da política fundiária guiada pela lógica liberal-individualista hegemônica.

Para Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 98), a razão metonímica é obcecada pela ideia de totalidade sob a forma de ordem, pela ideia de que o todo tem primazia sobre as partes que o compõem, existindo apenas uma lógica, a qual, governa o todo. Em tal forma de razão, as partes não têm existência autônoma fora da relação com o todo, motivo pelo qual são por ele homogeneizadas. Nesse contexto, a razão metonímica se consolida como razão exaustiva, exclusiva e completa, impossibilitando que as partes sejam consideradas fora da relação com o todo, ou seja, uma totalidade por si só.

Dessa forma, “a compreensão do mundo que a razão metonímica promove não é apenas parcial, é internamente muito seletiva. A modernidade ocidental, dominada pela razão metonímica, não só tem uma compreensão muito limitada do mundo, como tem uma compreensão muito limitada de si própria” (SANTOS, 2008, p. 98).

A razão metonímica, diante da complexidade do pluralismo dos modos de vida em sociedade, ignora todos os dados da realidade da diversidade, que não se amoldam aos seus paradigmas. Essa é uma forma de controle totalitária que objetiva homogeneizar as diversas partes para sobre elas impor sua lógica hegemônica e totalizante. Conforme anota Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 100):

Porque é uma razão insegura dos seus pensamentos, a razão metonímica se insere no mundo pela via da argumentação e da retórica. Não dá razões de si, impõe-se pela eficácia da sua imposição. E essa eficácia manifesta-se pela dupla via do pensamento produtivo e do pensamento legislativo; em vez da razoabilidade dos argumentos e do consenso que eles tornam possível, a produtividade e a coerção legítima.

Como consequência, tal razão acarreta a produção de “ausências”, uma vez que a realidade dela construída é apenas virtual, vez que alijada da riqueza de experiências que o “real” objetivo efetivamente apresenta. Com isso, o presente fica restrito a um momento fugaz, um átimo de tempo que medeia entre passado e futuro, face à incompreensão de sua complexidade (SANTOS, 2008, p. 102).

Mais que isso, a produção das “ausências” pela razão metonímica, dada a compreensão do presente que lhe é peculiar, gera um desperdício de experiências decorrente da mera percepção superficial da complexidade e do pluralismo da realidade social. Essa

subtração da realidade objetiva, por meio da razão metonímica, promove a construção de uma realidade virtual que contempla, tão-somente, os elementos que servem para confirmar o paradigma que lhe dá sustentação.

A crítica de Boaventura de Sousa Santos à razão metonímica visa, portanto, construir uma “investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, ativamente produzido como não-existente, ou seja, como uma alternativa não credível ao que existe” (2008, p. 102). Segundo o autor, somente um procedimento transgressivo, uma sociologia insurgente apta a demonstrar que o que não existe é produzido como uma alternativa descartável, invisível à realidade hegemônica do mundo, seria capaz de enfrentar essa contradição que diminui a riqueza do presente.

Para tanto, Boaventura de Sousa Santos propõe um procedimento sociológico que tem por objetivo tornar “presentes” todas as “ausências” produzidas pela razão metonímica e, dessa forma, tratá-las enquanto alternativas às experiências que, instrumentalizadas por tal razão, assumem o caráter de “hegemônicas” ou, pelo menos, como parâmetro para a discussão dessas experiências hegemônicas. Nas palavras do autor, “Pensar o sul como se não houvesse o Norte, pensar a mulher como se não houvesse o homem, pensar o escravo como se não houvesse o senhor” (SANTOS, 2003, p. 743).

Somente uma “sociologia das ausências” permitirá a ampliação do mundo e a dilatação do presente. “Os silêncios, as necessidades e as aspirações impronunciáveis só são captáveis por uma sociologia das ausências que proceda pela comparação entre os discursos disponíveis, hegemônicos e contra-hegemônicos e pela análise das hierarquias entre eles e dos vazios que tais hierarquias produzem” (SANTOS, 2005, p. 30).

No concernente à efetivação do direito à moradia, o recurso à “sociologia das ausências” viabiliza o reconhecimento do pluralismo jurídico dos assentamentos informais, visibilizando direitos até então ocultos e desconhecidos pelo “Direito Oficial do Estado”. Não se trata de sensibilizar para a caridade, mas para a construção da cidadania através de um processo de resgate que deve começar pelo reconhecimento das diferenças socioculturais dos assentamentos informais, suas especificidades, os laços de amizade e de vizinhança criados pelos seus moradores, o significado que tem para eles um espaço

autoconstruído, uma casa erguida com os próprios esforços. Todos esses laços e relações constituem uma vitalidade sociocultural e humana que não deve ser rompida ou corrompida pela administração pública, ou mesmo por outros grupos sociais ou empresariais (GUSTIN, 2012, p. 14).

Mas, para a plena efetivação do direito fundamental à moradia dos moradores de tais Comunidades não basta reconhecer o pluralismo jurídico e o ativismo das práticas sociais emanadas dos assentamentos informais. Imprescindível, ainda, a construção de uma proposta ecológico-produtiva, através das quais novas formas de atuação de cunho emancipatório e contra-hegemônico, poderão dar respostas efetivas e concretas às demandas sócio-jurídicas dos moradores dos assentamentos informais.

Essa, definitivamente, não é tarefa das mais fáceis, pois, consoante analisado, a adoção de uma política de regularização fundiária urbana uniformizadora, homogeneizante e hegemônica, incapaz de refletir a pluralidade sociológica do estilo de vida diverso dos moradores dos assentamentos informais, somente se presta a exacerbar o “fascismo do *apartheid* social” das “Pasárgadas”. Basta nos recordar das experiências de concessão de títulos de propriedade vivenciadas nas grandes metrópoles mundiais.

Valemo-nos, nessa senda, à crítica da razão proléptica de Boaventura de Sousa Santos. Tal razão concebe o futuro a partir da monocultura do saber linear, dilatando-o e transformando-o em um espaço homogêneo e vazio que, em virtude disso, não precisa ser pensado (2008, p. 116). Nesse sentido, a crítica à razão proléptica perpassa pela necessidade de contração do futuro, de forma a torná-lo escasso e, como tal, objeto de cuidado.

Para tanto, Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 2008, p. 109-116), propõe o procedimento sociológico da “sociologia das emergências”, a seguir definida:

A sociologia das emergências é a investigação das alternativas que cabem no horizonte das possibilidades concretas, procedendo a uma ampliação dos saberes, práticas e agentes de modo a identificar neles as tendências do futuro sobre as quais é possível atuar para maximizar a probabilidade de esperança em relação à probabilidade de frustração.
[...]

Consiste em substituir o vazio do futuro segundo o tempo linear (um vazio que tanto é tudo como é nada) por um futuro de possibilidades plurais e concretas, simultaneamente utópicas e realistas, que se vão construindo no presente através das atividades de cuidado.

Destarte, a “sociologia das emergências” parte do pressuposto de que há, em cada momento, um horizonte limitado de possibilidades e, face a tal constatação, tem-se como essencial aproveitar a oportunidade única de uma transformação específica que o presente oferece. A partir daí, o futuro vazio concebido com o tempo linear é substituído pela noção de um futuro incerto, iluminado pelas possibilidades plurais, concretas e utópico-realistas, construídas no presente, por intermédio de atividades que materializam o cuidado. Enquanto a “sociologia das ausências” expande o domínio das experiências sociais já disponíveis, a “sociologia das emergências” estende o domínio das experiências sociais possíveis. Ou seja, quanto mais experiências estiverem hoje disponíveis no mundo, mais experiências são possíveis no futuro (SANTOS, 2008, p. 116-117).

A par de tais considerações, tem-se que a “sociologia das emergências” permite frear a expansão da ideia de futuro do modelo de política de regularização fundiária baseado na mera concessão de títulos de propriedade aos moradores de assentamentos informais, viabilizando, por meio da noção de cuidado, a busca por alternativas mais eficazes para atender às suas crescentes reivindicações.

Desta feita, imperioso reconhecer que um projeto emancipatório e contra-hegemônico de regularização fundiária urbana passa necessariamente pela sociologia das ausências e das emergências, na medida em que o “modelo” até então empreendido, funda-se na lógica liberal-individualista do mercado imobiliário, acarretando o desperdício das experiências e das práticas sociais consideradas não existentes pelo Poder Público. Essencial ao desenvolvimento de tal política, ainda, o desenvolvimento de um diálogo de reconhecimento intercultural capaz de transformar as ausências culturais, até então ocultas e/ou excluídas, em presenças.

Contudo, tal ruptura paradigmática exige o desenvolvimento de práticas sociais insurgentes capazes de articular, em vários níveis e *locus*, a implementação de um projeto de regularização fundiária que reproduza a pluralidade étnica, a multiculturalidade e as

necessidades sociais dos “subumanos” dos assentamentos informais, de forma a garantir-lhes o papel de protagonistas de tal política, ao invés de meros beneficiários de práticas assistencialistas que, consoante citado, somente servem para agravar o ciclo de segregação e exclusão.

Nesse sentido, um outro desafio se coloca na tentativa de compreender e ressignificar a realidade plúrima e multicultural dos assentamentos informais, que Boaventura de Sousa Santos acredita ser essencial para a organização das múltiplas vozes que ecoam destes movimentos visibilizados pela sociologia das ausências e das emergências. A esse procedimento Boaventura de Sousa Santos denomina de “tradução”, definida pelo autor como “um procedimento capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis sem destruir a sua identidade” (SANTOS, 2008, p. 89).

A tradução surge, nesse contexto, como uma tentativa de construção de um diálogo intercultural, sem, no entanto, destruir a identidade de quaisquer dos interlocutores, trazendo à tona os pontos de aproximação entre as práticas sociais por eles desenvolvidas, não como simples troca de idéias e, sim, como um passo inicial para articulações e concentração de esforços rumo à construção de um projeto emancipatório capaz de promover um futuro melhor através da reinvenção do presente, uma “ecologia dos saberes e práticas”. A esse respeito, cita-se Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 24-25)

A ecologia de saberes procura dar consistência epistemológica ao pensamento pluralista e propositivo. Na ecologia de saberes cruzam-se conhecimentos e, portanto, também ignorâncias. Não existe uma unidade de conhecimento, como não existe uma unidade de ignorância. As formas de ignorância são tão heterogêneas e interdependentes quanto as formas de conhecimento. Dada esta interdependência, a aprendizagem de certos conhecimentos pode envolver o esquecimento de outros e, em última instância, a ignorância destes. Por outras palavras, na ecologia de saberes, a ignorância não é necessariamente um estado original ou ponto de partida. Pode ser um ponto de chegada. Pode ser o resultado do esquecimento ou desaprendizagem implícitos num processo de aprendizagem recíproca. Assim, num processo de aprendizagem conduzido por uma ecologia de saberes, é crucial a comparação entre o conhecimento que está a ser aprendido e o conhecimento que nesse processo é esquecido e desaprendido. A ignorância só é uma forma desqualificada de ser e de fazer quando o que se aprende vale mais do que o que se esquece. A utopia do interconhecimento é aprender outros conhecimentos sem esquecer os próprios. É esta a tecnologia de prudência que subjaz a ecologia de saberes. Ela convida a uma reflexão mais profunda sobre a diferença entre a ciência como conhecimento monopolista e a ciência como parte de uma ecologia de saberes.

Analisaremos a seguir como o “procedimento de tradução” poderá auxiliar na construção de uma “ecologia de saberes e práticas” capaz de prover um projeto de regularização fundiária urbana de interesse social que possibilite o diálogo intercultural com os moradores dos assentamentos informais. Analisaremos, ainda, como a Defensoria Pública pode tornar-se um instrumento potencializador da plena efetivação do direito fundamental à moradia dos “subumanos” excluídos e segregados nas “Pasárgadas”.

3.2 A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA VOLTADA À EFETIVAÇÃO DE UM MODELO EMANCIPATÓRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 128), a tradução é um trabalho intelectual, político e emocional que pressupõe um inconformismo com determinada prática. É um procedimento que permite criar inteligibilidades recíprocas entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis, reveladas pela sociologia das ausências e das emergências, sem atribuir a nenhum conjunto de experiências o estatuto de totalidade exclusiva ou o estatuto de parte homogênea. Assenta-se na emoção cosmopolita de partilhar o mundo com quem não partilha o nosso saber ou a nossa experiência.

O trabalho de tradução permite, em um primeiro momento, criar sentidos e direções precários, contudo, concretos, de curto alcance e radicais nos seus objetivos. Em um segundo momento, possibilita a criação de condições para a concreta emancipação social de grupos invisibilizados num presente cuja injustiça é legitimada com base no desperdício de experiência. O tipo de transformação social que se pode construir exige que as constelações de sentido criadas se transformem em constelações de práticas (SANTOS, 2008, p. 128-129).

Ressalte-se, entretanto, ser o procedimento de tradução uma tarefa hercúlea, conforme alerta Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 155):

O trabalho de tradução que subjaz às ecologias de saberes é uma tarefa imensa e não será levado a cabo com facilidade. Envolve um processo complexo de interconhecimento e de auto-educação com o duplo objectivo de aumentar o conhecimento recíproco entre os movimentos e organizações e tornar possíveis coligações entre eles e acções colectivas conjuntas.

Para tanto, Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 129) propõe dois tipos de tradução. A primeira tradução ocorre entre os saberes por meio da hermenêutica diatópica, que constitui um trabalho de interpretação entre duas ou mais culturas objetivando identificar as preocupações isomórficas entre elas e as diferentes respostas que são dadas a essas preocupações. Parte da ideia de que nenhuma cultura é completa, vez que sempre pode ser enriquecida por meio do diálogo e do confronto com outras culturas.

O segundo tipo de tradução, qual seja, a que ocorre entre as práticas e seus agentes, decorre da compreensão de que toda a prática envolve um conhecimento, um saber aplicado, materializado. Ela objetiva criar inteligibilidades recíprocas entre formas de organização e objetivos de ação, de forma a averiguar as possibilidades e os limites da articulação ou agregação entre eles. Aqui, o trabalho de tradução pode ocorrer tanto entre saberes e práticas hegemônicos como não-hegemônicos, porém, somente a partir do trabalho de tradução entre os saberes e práticas não-hegemônicos é que é possível construir uma justiça social global (SANTOS, 2008, p. 129).

A Universidade Popular dos Movimentos Sociais (UPMS) e o Fórum Social Mundial (FMS) são bons exemplos de tradução capazes de promover a articulação em redes contra-hegemônicas.

A UPMS foi proposta por Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 156) durante o terceiro Fórum Mundial Social, “com o objectivo de proporcionar a auto-educação dos activistas e dirigentes dos movimentos sociais, bem como dos cientistas sociais, dos investigadores e artistas empenhados na transformação social progressista”.

O principal objetivo da UPMS é contribuir para aprofundar o diálogo multicultural mediante a criação de uma rede contra-hegemônica orientada à promoção do conhecimento e da valorização crítica da enorme diversidade dos saberes e práticas,

protagonizados pelos diferentes movimentos e organizações. Conforme anota Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 157),

A UPMS não pretende substituir-se a iniciativas já existentes com o mesmo objectivo. Acontece que tais iniciativas tendem a ser temáticas, promovendo reflexões/articulações entre diferentes movimentos feministas, entre diferentes movimentos operários, entre diferentes movimentos indígenas ou entre diferentes movimentos ecológicos. A novidade da UPMS reside no seu carácter intertemático, na promoção de reflexões/articulações entre movimentos feministas, operários, indígenas, ecológicos, etc. Trata-se de criar no mundo do activismo progressista uma consciência internacionalista de tipo novo: intertemática, intercultural, radicalmente democrática.

Consoante anotam Ana Maria Prestes Rabelo e Gilsilene Passon Picorette Francischetto (2008, p. 81), a UPMS pretende criar um novo tipo de relação entre o conhecimento científico e outras formas de conhecimento, possibilitando a geração de uma ecologia de saberes frente a uma monocultura do conhecimento científico.

A UPMS tem no trabalho de tradução um ponto central na sua atuação, vez que quanto maior for a inteligibilidade entre as ações dos movimentos maior será a possibilidade de articulação entre elas. Através dela é estimulada a organização de zonas de contato interculturais onde se explicitam os conceitos e as práticas a serem traduzidas. Ademais, o trabalho de tradução intercultural desenvolvido pela UPMS possibilita a criação de um diálogo entre os movimentos e também no interior dos movimentos, de modo a potencializar as lutas em curso e as que ainda virão dentro de uma globalização contra-hegemônica (RABELO; FRANCISCHETTO, 2008, p. 90-92).

De igual forma, o FSM também apela a um gigantesco trabalho de tradução, vez que revela a diversidade das lutas sociais que combatem a globalização neoliberal em todo o mundo. É testemunha da ampla multiplicidade e variedade das práticas sociais de contra-hegemonia que ocorrem em todo mundo. A sua força deriva de ter correspondido ou dado expressão à aspiração de agregação e de articulação dos diferentes movimentos sociais e ONGs, uma aspiração que apenas tinha sido latente até essa altura. Consoante leciona Boaventura de Sousa Santos (2004, p. 77-90):

No FSM há um confronto permanente entre o novo e o velho. Enquanto utopia e epistemologia, o FSM é algo de novo. Enquanto fenômeno

político, a sua novidade coexiste com as tradições do pensamento de esquerda ou, de maneira geral, com as do pensamento contra hegemônico, tanto nas suas versões ocidentais como nas versões do Sul.

O procedimento de tradução verificado na UPMS e no FSM evidencia que somente sujeitos dotados de postura reivindicatória (aptos a pressionar o Estado para obtenção de melhores condições de vida), contestatória (capazes de introduzir propostas alternativas para cuidar de demandas não alcançadas pelo Estado a partir das carências da população) e participativa (com habilidade para pregar a descentralização do poder e ampliação da participação popular) serão capazes de lutar por profundas transformações sociais.

Contudo, a busca por uma justiça global cognitiva reclama a necessidade premente de produzir práticas mais democráticas de conhecimento para criar as possibilidades de fortalecer ações políticas coletivas entre os diferentes movimentos e continentes (RABELO; FRANCISCHETTO, 2008, p. 82). E no concernente à luta pela moradia, tal necessidade também se revela presente.

No Brasil, os movimentos sociais progressistas e organizações profissionais representativas de advogados, urbanistas, engenheiros, geógrafos têm lutado durante muitos anos para a regularização fundiária de assentamentos informais, com muito esforço e engajamento para enfrentar todos os obstáculos impostos ao cumprimento de tal escopo (DAVIS, 2013, p. 219).

Ademais, a realidade demonstra que as Instituições do Poder Público, tais como o Poder Judiciário, Poder Executivo, Ministério Público e Serviços Notariais de Registro de Imóveis apresentam grande resistência à regularização fundiária urbana de assentamentos informais marginalizados, ao contrário da efetivada nos loteamentos fechados de alto padrão, de similar irregularidade.

Nesse cenário, a Defensoria Pública assume importante papel, pois, conforme anota José Ricardo Cunha e Ricardo Nery Falbo (2011, p. 401-403),

O perfil ideológico destas instituições tem evoluído da atuação caritativa e assistencialista, desde a época da sua criação na década de 50 do século passado, para o engajamento político e social que as caracteriza

atualmente, principalmente após a democratização da sociedade brasileira, com a abertura política em meados dos anos 80 e a adoção da nova carta constitucional em 1988.

[...]

É a atuação renovada e ampliada da Defensoria Pública – garantidora do acesso à justiça à população mais carente, e assim promotora do exercício da cidadania quanto a funções que antes eram próprias de governos e parlamentos, partidos políticos e sindicatos – que tem permitido pensar a representação funcional dessa instituição pública como nova forma de representação de interesses e direitos coletivos e difusos diante da crise da representação política tradicional.

[...]

Mas, numa análise transpessoal, essa Instituição cumpre um importante e específico papel de recondução de grupos subalternizados e explorados à ordem jurídica ao mesmo tempo prometida e negada pela dinâmica concreta e contradição das cidades. Nesse sentido, mais do que uma “assistência” a Defensoria pode realizar um certo empoderamento dos grupos empobrecidos no seu constante processo de luta econômica e social.

Em última instância trata-se da reconstrução da própria democracia, articulada por seus diversos atores sociais e institucionais, que busca dar vida à linguagem dos direitos para que a ordem social e urbana prevista na Constituição da República não seja apenas uma reunião cínica de palavras bonitas.

A Defensoria Pública teve sua gênese na Constituição da República de 1988, inaugurando uma nova face na política de assistência jurídico-institucional brasileira. Contudo, é com o advento da Lei Complementar nº 132, em outubro de 2009, que a Defensoria Pública assume uma nova dimensão, sendo ressaltado e adensado o seu importante papel na concretização da democracia e promoção da inclusão das classes sociais que historicamente restavam distantes do acesso à Justiça.

O novel diploma estatui ser objetivo da Defensoria Pública, dentre outros, a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais, bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos²⁰. Aliás, essa nova dimensão de atuação relacionada à promoção e efetividade dos direitos humanos vem reiterada nas funções institucionais da Defensoria Pública elencadas no artigo 4º, definindo o Defensor Público não mais como mero operador do direito, mas como agente de transformação social. Ganham relevo, destarte, as seguintes atribuições da Defensoria Pública:

- Defesa dos interesses individuais e coletivos dos grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;

²⁰ Art. 3º-A da Lei Complementar nº 80/94, alterada pela Lei nº 132/2009.

- Promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
- Representação aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;
- Promoção da ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
- Promoção da mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- Defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;

Assume a Defensoria Pública, portanto, o curial dever de agir e intervir no efetivo cumprimento dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição da República, em especial, quando tal atuação tiver por finalidade principal a garantia do respeito aos direitos humanos que, nas palavras de Amélia Soares da Rocha (2013, p. 14-15), “tem se revelado o ‘único caminho para o enfrentamento da violência’, principalmente ao se considerar a relação cada vez mais evidente entre a hiper-regulação penal e a hiporregulação econômica a propiciar índices crescentes de encarceramento e de violência, pois os danos da pobreza transcendem a pessoa pobre”.

A atuação institucional, que antes se limitava à assistência jurídica de uma parcela da população sem recursos financeiros, através do mero ajuizamento de demandas de forma sistemática e repetida na salvaguarda de direitos individuais, agora, deve priorizar a realização das políticas públicas sociais voltadas à realização dos direitos da coletividade.

As essenciais reformas inauguradas na Instituição pelo aludido diploma normativo, evidenciam, assim, o seu importante papel de instrumento do Estado Democrático de Direito, na medida em que busca a realização dos direitos assegurados aos cidadãos. Conforme anotam Adriana Fagundes Burguer e Christine Balbinot (2011, p. 02),

[...] a Defensoria Pública transmuda-se mais uma vez, daquela Instituição destinada a prestar atendimento jurídico integral e gratuito, para a expressão e instrumento de realização do regime democrático. A definição elucida a vinculação, realizada pelo legislador constituinte, de que a democracia somente vinga em um Estado que respeita a dignidade da pessoa humana, e a Defensoria Pública, nesse contexto, deve ser

considerada essencial ao processo de concretização dos direitos conferidos à pessoa humana.

Acresça-se que a importância da atuação da Defensoria Pública na promoção da cidadania e dos direitos humanos possui reconhecimento também no plano internacional através da Resolução nº 2.656/2011, aprovada em 07 de Junho de 2011, na 4ª Sessão Plenária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Tal Resolução estabelece que os “Estados membros têm a obrigação de respeitar e garantir o exercício dos direitos reconhecidos nos tratados internacionais em que são partes e em suas legislações internas, eliminando os obstáculos que afetem ou limitem o acesso à defensoria pública, de maneira que se assegure o livre e pleno acesso à justiça”, resolvendo, dentre outros, apoiar o trabalho que vêm desenvolvendo os defensores públicos oficiais dos Estados do Hemisfério, “que constitui um aspecto essencial para o fortalecimento do acesso à justiça e à consolidação da democracia”, bem como afirmar a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita para a “promoção e a proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação especial de vulnerabilidade”.

Indubitável, pois, que a Defensoria Pública atualmente ultrapassa o exclusivo “modelo marcadamente individualista de atuação” (SANTOS, 1985, p. 150) para passar a ter voz coletiva, atuação transindividual, atuando na proteção não apenas de pobres (necessitados econômicos – vulnerabilidade financeira), mas também de grupos sociais vulneráveis, na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

De igual forma, a Defensoria Pública também passa a deixar um modelo de atuação voltado à atividade jurisdicional, para priorizar as soluções alternativas que garantam a prevenção e solução dos conflitos socioeconômicos coletivos, na proteção de grupos sociais vulneráveis e outros necessitados em sentido amplo, de forma mais célere, com o escopo último de alcançar a almejada pacificação social. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2009, p. 06):

A construção de uma Defensoria Pública, nos moldes como está prevista sua actuação no Brasil, acumula diferentes vantagens potenciais: universalização do acesso através da assistência por profissionais

formados e recrutados especialmente para esse fim, assistência jurídica especializada para a defesa de interesses colectivos e difusos, diversificação do atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, promovendo a conciliação e a resolução extrajudicial dos conflitos e ainda actuando na educação de direitos. A concepção de justiça democrática que tenho defendido tem especial consideração o papel da Defensoria Pública na construção de uma nova cultura jurídica de consulta, assistência e patrocínio judiciário.

Essa nova perspectiva de atuação da Defensoria Pública, voltada à proteção coletiva da sociedade vulnerável deve visar, principalmente, dar voz e canal institucional de manifestação para os subalternizados nessa nova arena social que representa todo o sistema de justiça (CUNHA; FALBO, 2011, p. 403).

Amélia Soares da Rocha (2013, p. 138) define esse novo rol de atribuições como funções institucionais de promoção destinadas, sobretudo, a pautar adequadamente os direitos, promovendo sua inserção nas políticas públicas e na compreensão cotidiana das pessoas em suas próprias relações horizontais. A autora salienta a relevância dessa atuação diferenciada em favor daqueles que encontram-se em condição de vulnerabilidade (2013, p. 15):

Cuidar da pessoa em condição de vulnerabilidade é também cuidar de quem é poderoso. Estamos em uma etapa em que precisamos solidificar instrumentos capazes de garantir a dignidade humana, aproximar a normatividade da realidade, a prática da teoria, quem pensa o Direito de quem os realiza, de pautar adequadamente os Tribunais com a tradução correta e real das verdadeiras aflições das pessoas em condição de vulnerabilidade para que se possa atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo. E, como veremos, a Defensoria Pública tem muito a contribuir nesse processo. (sem grifo no original).

Contudo, as crescentes violações das comunidades moradoras de assentamentos informais impõem um novo horizonte de desafios à efetivação do direito fundamental social à moradia pela Defensoria Pública, qual seja, a regularização fundiária urbana de interesse social que, como exposto, se constitui instrumento essencial a quebrar o grave ciclo de segregação e exclusão dos “subumanos” do outro lado da linha abissal das “Pasárgadas” das cidades brasileiras.

Inicialmente, ressalte-se que a tutela da regularização fundiária urbana de interesse social a ser gerida pela Defensoria Pública deve ser deflagrada através do estabelecimento de

canais de diálogo entre as comunidades envolvidas, o Poder Público e outras instituições e entidades da sociedade civil afetas ao tema, na busca de soluções democráticas e participativas que garantam a promoção de projetos de base comunitária e participativa na produção social da moradia.

Tal atuação assume especial relevo, face a dimensão política e social da proteção e promoção do direito à moradia, principalmente face ao seu caráter preventivo, vez que a regularização fundiária de uma comunidade tem o condão de conferir maior segurança à posse exercida pelas famílias, afastando-se a ameaça de remoções e evitando-se conflitos individuais e coletivos decorrentes da posse. Também não é de se desprezar a imensa demanda por implementação dos instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades com relação aos assentamentos irregulares, a fim de possibilitar a todos a regularização fundiária plena e o acesso à moradia adequada (BRITO; MENDES, 2011, p. 373).

Para Brenno Mascarenhas (1995, p. 70), a atuação da Defensoria Pública direcionada para tal escopo, proporciona a criação de espaço institucional novo, por traduzir “importante modificação da filosofia no que diz respeito à sociedade, aos conflitos que a permeiam e às formas de encaminhamento da composição desses conflitos”.

Ademais, nesse ínterim, assume relevância a eficácia política decorrente de tal atuação da Defensoria Pública, que pressupõe uma aproximação com os movimentos sociais, dando um novo horizonte para a Instituição, revelando uma função social ainda maior. Nesse sentido, anota Brenno Mascarenhas (1995, p. 81):

[...] articulando-se como os movimentos sociais e dispensando aos conflitos coletivos tratamento consentâneo com essa realidade, as Defensorias Públicas “não-tradicionais” evitam a dispersão de conflitos de grupo em conflitos individuais. Conseqüentemente, produzem uma maior visibilidade dos fatos econômica e socialmente relevantes e impedem a vulgarização e revelam a dimensão política desses conflitos.

[...]

Dessa forma, a Defensoria Pública participa do movimento de ampliação do Acesso à Justiça, atua como vetor da expansão do sentimento de cidadania e se engaja no esforço de construção de uma sociedade mais democrática.

O permanente contato da Defensoria Pública com as comunidades diretamente envolvidas, proporciona a orientação jurídica e o debate com os moradores sobre suas demandas e possíveis soluções, em trabalho de educação em direitos e promoção da cidadania. Ademais, nasce dessa articulação da Defensoria Pública com os moradores dos assentamentos informais, uma nova proposta de efetivação da regularização fundiária urbana de interesse social de tais comunidades, qual seja, a autogestão.

Tal imperativo restou contemplado com maior intensidade com o advento da Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), que prevê a possibilidade da regularização fundiária urbana de interesse social ser gerida ou deflagrada pelas comunidades moradoras dos assentamentos informais, seja através dos próprios beneficiários individual ou coletivamente, seja através de atores privados que representam interesses coletivos, tais como as associações civis de moradores e as cooperativas habitacionais, legalmente constituídas, sem fins lucrativos, que tenham a regularização fundiária dentre as suas finalidades.

A regularização fundiária urbana autogestionária tem fundamento no direito subjetivo dos moradores de assentamentos informais à regularização, bem como a garantia da participação ativa do cidadão, a ser estimulada pelo Poder Público como característica do Estado Democrático. A proteção e previsão da participação dos envolvidos no processo fortalecem a cidadania da população assentada e induzem a um comportamento reivindicatório consciente dos direitos que lhes são garantidos constitucionalmente, como o direito à posse, a propriedade e à moradia adequada (CASIMIRO, 2010, p. 177).

Contudo, não raras vezes as comunidades diretamente interessadas encontrarão óbices na efetivação desse processo de regularização, tais como desconhecimento de como acessar os instrumentos disponíveis na Lei nº 11.977/2009, total dependência de associações comunitárias inaptas a gerir tal processo, falta de contato e/ou articulação com o Poder Público acostumado com a realização de práticas assistencialistas incipientes.

Como consequência, tais comunidades ficam ainda mais dependentes do Poder Público na execução da política de regularização fundiária que, como mencionado linhas atrás, tem se mostrado assaz incipiente e ineficaz em cumprir tal missão. Enquanto isso, os

“subumanos da zona civil incivil” permanecem sob a constante ameaça de serem vítimas de “despejos coletivos forçados”, efetivados com emprego de truculência e violência por parte da Polícia Militar.

Nesse especial aspecto, o trabalho de tradução proposto por Boaventura de Sousa Santos assume curial relevância para auxiliar a Defensoria Pública, os moradores dos assentamentos informais, as entidades da sociedade civil, inclusive, o Poder Público, a acessar os instrumentos jurídicos à disposição dos mesmos para efetivação do direito à regularização fundiária urbana de interesse social na Lei nº 11.977/2009.

Aqui, o trabalho de tradução teria o condão de criar as condições necessárias para a construção de uma “ecologia de saberes e práticas” capazes de estimular todos os atores envolvidos a promoverem alternativas potencialmente emancipatórias, por via do diálogo intercultural. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2004, p. 85):

O trabalho de tradução visa clarificar o que une e o que separa os diferentes movimentos e práticas, de modo a determinar as possibilidades e os limites de articulação e agregação entre eles. Dado que não há uma única prática social universal ou sujeito colectivo para conferir sentido e direcção à história, o trabalho de tradução torna-se decisivo para definir, em cada momento ou contexto histórico concreto, quais as constelações de práticas subalternas com maior potencial contra-hegemónico.

Destarte, várias ações estratégicas podem ser desenvolvidas pelos membros da Defensoria Pública, tais como: articulação com todos os atores interessados, principalmente os moradores das comunidades, objetivando conhecer sua realidade fática e jurídica, bem como suas demandas e necessidades de ordem sócio-urbanística; requisitar aos cartórios de registros de imóveis e órgãos da administração pública informações necessárias à efetivação do processo de regularização; articular estratégias de atuação em conjunto com os demais entes estatais, movimentos sociais, a comunidade acadêmica e entidades da sociedade civil afetos à temática, com o objetivo de fomentar a proteção possessória a pacificação dos conflitos urbanos; realizar audiências públicas para garantir à população o acesso à informação sobre o direito à moradia e correlatos; celebrar instrumentos jurídicos de pactuação conjunta de ações estratégicas que tenham por objeto a execução de projetos de regularização fundiária urbana de interesse social,

tais como, termos de ajustamento de conduta e termos de cooperação técnica, dentre outros; e proceder ao monitoramento e mediação de conflitos possessórios.

Ressalte-se, nesse contexto, algumas práticas desenvolvidas pela Defensoria Pública que evidenciam como o trabalho de tradução pode auxiliar a Instituição a enfrentar os desafios inerentes à promoção do direito fundamental à moradia.

Em 2008 a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, criou o “Programa de Mediação e Monitoramento de Conflitos Possessórios”, com o objetivo de promover o atendimento jurídico, amplo e gratuito, aos assentamentos precários, incluindo as habitações subnormais, e loteamentos irregulares ou clandestinos existentes no Estado do Rio de Janeiro.

Com o passar dos anos, tal programa passou a organizar o trabalho do Núcleo de Terras e Habitação da DPRJ na defesa jurídica da posse dos cidadãos, em casos de despejos coletivos, reintegração ou qualquer outro tipo de conflito que envolvesse a posse e a moradia de pessoas abrangidas por seu âmbito de atuação, com ênfase no cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais relativas aos chamados “despejos forçados”.

O Programa é acionado quando, sob qualquer fundamento (ordem judicial, exercício do poder de polícia, violência direta de proprietários, ação de grupos armados etc.), o direito à segurança da posse de uma coletividade e os direitos humanos correlatos (vida, saúde, integridade física) serem atingidos. O objetivo é concretizar uma série de avanços legislativos e políticos com relação ao direito à segurança da posse e avaliar o poder público com relação ao cumprimento dos compromissos adotados pelo Brasil, tanto no plano interno como externo.

O Programa de Monitoramento e Mediação de Conflitos Possessórios envolve a atuação, ainda, na orientação e educação à população acerca do direito à moradia e correlatos, o que permite que as mesmas possam exercer a cidadania de forma mais ampla. Tal atuação possibilita a atuação preventiva *in loco*, significando diminuição das violações a tais direitos com relação às pessoas envolvidas em conflitos fundiários e garantindo-lhes o acesso à justiça.

Outrossim, a direta aproximação com os destinatários do serviço e com os movimentos sociais permitiu que a Instituição pudesse desempenhar de forma mais eficiente seu papel de transformação social, trabalhando pela diminuição das desigualdades sociais que pesam sobre os cidadãos mais vulneráveis da sociedade fluminense. Ademais, citam-se os seguintes benefícios institucionais:

- Criação de um mecanismo institucional para efetivação dos princípios, diretrizes e direitos relativos à moradia adequada e à segurança da posse, em especial para cumprimento das resoluções da Comissão das Nações Unidas (resoluções 04 e 07) subscritas pelo Brasil;
- Pacificação dos conflitos urbanos com atuações não só no Poder Judiciário, mas também *in loco*, ampliando o leque de ações da Defensoria Pública e criando um mecanismo de fiscalização das ordens judiciais e do exercício do poder de polícia que interfiram o direito à moradia e à segurança da posse.
- Presença da Defensoria Pública em audiências públicas, reuniões de discussão acadêmica e no Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários e Urbanos, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de fomentar a proteção possessória a pacificação dos conflitos urbanos.
- Utilização dos instrumentos de tutela coletiva no âmbito administrativo (os procedimentos de instrução) e no âmbito judicial (nas ações civis públicas), fortalecendo a recém conquistada legitimidade processual da Defensoria Pública para atuação nos conflitos dessa natureza.

Outra dimensão é a prevenção da violação de direitos humanos, pela presença efetiva de defensores públicos no momento do “despejo forçado”, buscando diálogo com os responsáveis pelo despejo e denunciando, se for o caso, as violações ocorridas às entidades e organismos responsáveis a fim de apurar os fatos e evitar novas violações, buscando pautar a atuação das autoridades públicas, polícias etc., às normas de proteção ao direito à moradia e à segurança da posse.

A atuação sistemática e constante do Programa encontra-se afinada com a postura pró-ativa que se espera da Defensoria Pública, buscando uma aproximação com os destinatários do serviço e com os movimentos sociais, a fim de prestar um atendimento eficiente e flexível às necessidades locais, além de promover a prevenção do conflito e da violação de direitos humanos e a busca da solução extrajudicial aos conflitos. Com isso, a Instituição se faz presente no local em que está instaurado o conflito, sem burocracia, sem necessidade de deslocamento dos cidadãos, sem filas e horas perdidas em busca de algum

auxílio. São diretamente discutidas com a população as possíveis soluções dos problemas, bem como as estratégias de defesa, dialogando também com todos os atores responsáveis pela proteção do direito fundamental à moradia.

Por sua vez, em 2007 a Defensoria Pública de São Paulo, em conjunto com outras entidades do Poder Público e movimentos populares afetos ao tema do direito à cidade e à moradia, iniciaram a “Jornada da Moradia Digna”.

A “Jornada da Moradia Digna” constitui um espaço coletivo de troca de experiências, formação e mobilização da sociedade, em especial de alguns segmentos como população em situação de rua e moradores de assentamentos precários, no qual se possam compartilhar experiências, ampliar conhecimentos e sensibilizar a sociedade para a situação de exclusão que tem acompanhado a construção de nossas cidades.

Possui por escopo atender e orientar a população nas questões referentes à moradia nos campos jurídico e social; fazer com que os moradores se reconheçam como protagonistas na construção dos projetos, nas áreas em que estão instalados; proporcionar aos participantes momentos de troca de saberes e experiências além de mobilizar as comunidades que estão sofrendo violação do direito à moradia, para troca de experiências e fortalecimento da luta por uma cidade justa. Ademais tem o objetivo de sensibilizar a sociedade para a situação de exclusão própria das cidades atuais.

Destaca-se, dentre as temáticas abordadas na 3ª Jornada realizada em 2011, a proteção jurídica da posse dos moradores dos assentamentos informais, que estavam sendo removidos com emprego de violência e criminalização de lideranças populares, sob a justificativa de melhora urbana ou ambiental, mas, que na verdade, visavam atender os mega-projetos e megaeventos da Copa do Mundo de 2014, que dão lugar a violações generalizadas dos direitos humanos, em especial o direito à moradia e ao direito à cidade na medida em que, na tentativa de ajustar a cidade ao ideário neoliberal, culminam por excluir as comunidades, tratando a população como meio em manifesta afronta ao princípio da dignidade humana. E, ainda pior, à população seque é dada a oportunidade de participar desse processo e na definição de seu futuro.

A “Jornada da Moradia Digna” se inicia quatro meses antes com a realização das Pré-jornadas. Nessa oportunidade, são realizadas as visitas às comunidades previamente estabelecidas pelos organizadores, com base na sua relação com o tema da jornada e capacidade de mobilização, nos quais se discute os problemas locais, a partir do olhar da própria comunidade. Esta discussão é travada com moradores e lideranças locais e organizadores do evento. Neste momento, lideranças locais e organizadores procuram mobilizar os moradores a participar no evento da jornada.

A comunidade visitada aponta as suas principais demandas e é o momento em que a Defensoria Pública tem oportunidade de conhecer a área, tendo em vista que o evento é realizado na própria comunidade, bem como reúne elementos probatórios para o ingresso de Ações Civis Públicas que visem a garantia da moradia digna e do direito à cidade, perante o Poder Judiciário. Ademais, os membros da Defensoria Pública participam de palestras e promovem atendimentos coletivos.

Ao fim da “Jornada da Moradia Digna”, são elaborados manifestos que reivindicam a necessidade da defesa de uma verdadeira política habitacional para as pessoas em situação de rua, bem como das populações em processos de remoção, além de afirmar postura contrária às políticas higienistas. Ademais, citam-se os seguintes benefícios institucionais:

- Fortalecer a atuação em rede e articular a mobilização e pressão sobre as instituições públicas, reforçando a participação de forma qualificada nos espaços públicos de controle social;
- Promoção da educação em direitos, por meio das oficinas e palestras realizadas tanto nas pré-jornadas quanto na Jornada;
- Possibilitar a Assistência jurídica judicial e extrajudicial das comunidades de baixa renda, por meio do atendimento coletivo e instauração de procedimento administrativo de tutela coletiva;
- União de diversos parceiros na luta em busca de moradia digna, aproximando a Defensoria Pública com outros setores do mundo jurídico, acadêmicos e movimentos populares, servindo como importante espaço para a troca dos mais diversos tipos de saberes e experiências em torno da temática habitacional e urbana;
- A troca de experiências promove a renovação das forças e da esperança de todos os atores envolvidos para continuar a busca por assegurar o tão especial direito à cidade e à moradia.

Cita-se, por fim, a atuação da Defensoria Pública do Espírito Santo na promoção do direito à moradia. Em 18 de Maio de 2011 cerca de trezentos e cinquenta moradores da Comunidade de Barra do Riacho, no Município de Aracruz, foram vítimas de um “despejo coletivo forçado” procedido com muita violência pela Polícia Militar.

Durante a operação policial foi utilizado armamento não-letal, dentre eles, bala de borracha, gás lacrimogênio e *spray* de pimenta contra os moradores, mesmo sem qualquer reação ou resistência em se retirarem das residências. Após a desocupação, as residências foram demolidas com todos os pertences dos moradores dentro, algumas, autoconstruídas há mais de vinte anos.

Em seguida, cerca de cento e cinquenta desalojados que não tinham para onde se deslocar, dentre eles crianças e idosos, foram abrigados na Quadra Poliesportiva do Bairro Nova Esperança, submetidos a condições subumanas de sobrevivência, tal como frio e chuva, além de terem sido instalados em espaço com condições precárias de higiene e salubridade.

Após ser acionada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos a Defensoria Pública interveio diretamente no processo de conciliação junto aos Governos municipal e estadual, a fim de garantir o reassentamento dos desabrigados, em curto prazo, através do pagamento de aluguel social e, a longo prazo, para a construção de unidades habitacionais às vítimas do “despejo coletivo forçado”.

Após dois meses de intenso diálogo com os moradores da Comunidade de Barra do Riacho, com representantes do Município de Aracruz e do Estado do Espírito Santo, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta, pactuando o pagamento de aluguel social e construção de mais de trezentos e cinquenta unidades habitacionais às vítimas do “despejo coletivo forçado”, inclusive, na mesma localidade de onde foram despejados.

Saliente-se, entretanto, em que pese a essencialidade da atuação extrajudicial e preventiva da Defensoria Pública, em algum momento será necessário compelir o Poder Público a promover a política de regularização fundiária perante o Poder Judiciário, através do

ajuizamento de ação coletiva para garantir a plena observância do direito fundamental à moradia.

A Lei nº 11.448/2007 alterou a Lei da Ação Pública (Lei nº 7.347/85), para declarar expressamente a legitimidade da Defensoria Pública, já reconhecida pela jurisprudência pátria com base no artigo 82 do Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor. Segundo Amélia Soares da Rocha (2013, p. 152), a legitimidade coletiva da Defensoria Pública é uma exigência dos direitos humanos, de modo que é sua função institucional expressa:

- a) promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
- b) promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- c) exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

A atuação institucional a ser desempenhada pela Defensoria Pública, através da via processual coletiva, revela uma maior eficácia da tutela dos direitos fundamentais sociais, valorizando, de modo crescente, as atividades mais afinadas com os anseios solidaristas da sociedade em que vivemos. Em última análise, pois, a remodelagem do perfil da Defensoria Pública nada mais é do que um compromisso com atuações mais eficazes e satisfatórias socialmente (ROCHA, 2013, p. 153).

Por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1264116/RS, o Ministro Herman Benjamin do Superior Tribunal de Justiça teve a oportunidade de referendar essa ampliação das funções institucionais da Defensoria Pública, cabível sempre que o interesse social solicitar:

A Defensoria Pública, instituição altruísta por natureza, é essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do art. 134, *caput*, da Constituição Federal. A rigor, mormente em países de grande desigualdade social, em que a largas parcelas da população - aos pobres sobretudo - nega-se acesso efetivo ao Judiciário, como ocorre

infelizmente no Brasil, seria impróprio falar em verdadeiro Estado de Direito sem a existência de uma Defensoria Pública nacionalmente organizada, conhecida de todos e por todos respeitada, capaz de atender aos necessitados da maneira mais profissional e eficaz possível.

5. O direito à educação legitima a propositura da Ação Civil Pública, inclusive pela Defensoria Pública, cuja intervenção, na esfera dos interesses e direitos individuais homogêneos, não se limita às relações de consumo ou à salvaguarda da criança e do idoso. Ao certo, cabe à Defensoria Pública a tutela de qualquer interesse individual homogêneo, coletivo *stricto sensu* ou difuso, pois sua legitimidade *ad causam*, no essencial, não se guia pelas características ou perfil do objeto de tutela (= critério objetivo), mas pela natureza ou status dos sujeitos protegidos, concreta ou abstratamente defendidos, os necessitados (= critério subjetivo).

Conforme citado, a Emenda Constitucional nº 26/2000 erigiu o direito à moradia à categoria de direito fundamental social, reconhecendo a proteção jurídica já consolidada no plano internacional em diversos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Outrossim, verificamos outrora que a Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) definiu a regularização fundiária urbana de interesse social como responsabilidade do Poder Público, em especial, dos Municípios. Mais que isso, a regularização fundiária torna-se dever público de acesso à terra urbanizada com a produção de habitações sociais e a regularização de situações informais já consolidadas, provendo o acesso à moradia e reequilibrando a relação entre o ordenamento jurídico e a realidade social. Conforme apontado por Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (2010, p. 185):

Com a nova lei, a regularização fundiária ganha dimensão social e densidade jurídica inusitadas, conduzindo o Poder Público a cumprir seu papel de promotor e protetor dos direitos para além da garantia declarada no texto constitucional. A regularização propõe-se a eliminar a ilegalidade gravada no exercício legítimo do direito à moradia, imposta a pessoas sem condições de provê-la legalmente.

Contudo, a realidade vem demonstrando que o Poder Público é o principal violador da política de regularização fundiária urbana de interesse social, a qual permanece sujeita à discricionariedade da Administração Pública, que a ignora enquanto poder-dever, para considerá-la como mera faculdade a ser executada conforme a disponibilidade orçamentária estatal. Ou pior, quando o faz se restringe a expedir títulos de propriedade que, consoante analisado, somente agrava o problema social em foco.

Entretanto, a discricionariedade na atuação da Administração é balizada pela consecução, ao menos, do núcleo essencial dos direitos fundamentais constitucionalmente elencados. A liberdade de conformação do Administrador é relativa, ela somente se apresenta quando atendidas as necessidades básicas do cidadão (FREIRE JÚNIOR, 2004, p. 58-63). Destarte, o Poder Público não é livre para investir, por exemplo, em publicidade e/ou subvenções a escolas de samba ou times de futebol quando não são satisfatórios os investimentos em moradia, saúde e educação.

Lado outro, é inadmissível que o Poder Judiciário continue a interpretar a Constituição da República como um mero protocolo de intenções, quando a força normativa da Constituição é amplamente reconhecida pela doutrina pátria e alienígena. A esse respeito cita-se Luís Roberto Barroso (1990, p. 282):

Embora resulte de um impulso político, que deflagra o poder constituinte originário, a Constituição, uma vez posta em vigência, é um documento jurídico, é um sistema de normas. As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, elas contêm um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral.

[...]

Disto resulta que o Direito Constitucional, tanto quanto os demais ramos da ciência jurídica, existe para realizar-se. Vale dizer: ele almeja à efetividade. Efetividade, já averbamos em outro estudo, designa a atuação da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os valores por ela tutelados. Ela simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. Ao ângulo subjetivo, efetiva é a norma constitucional que enseja a concretização do direito que nela se substancia, propiciando o desfrute real do bem jurídico assegurado.

O Direito à moradia, consoante analisado outrora, é um direito subjetivo social de natureza concreta, passível de uma tutela específica. Isso significa que possui aplicação imediata, não diferida, podendo o cidadão exigir do poder público, via poder judiciário, uma ação positiva do Estado, ou seja, afastar qualquer ação ou omissão do Poder Público que ameace ou cause lesão a este direito. Dessa forma, tem-se que cabe ao Poder Judiciário concretizar as condições necessárias à efetivação do direito à moradia, não podendo ser tratado como pauta meramente programática dos entes estatais. Tal ótica não mais encontra eco no atual estágio alcançado pela dinâmica ordenadora do Direito Constitucional contemporâneo, conforme anota Lênio Luiz Streck (2001, p. 215-216):

A modernidade propôs uma dupla possibilidade para a humanidade. Por uma delas, a realização da razão seria o desenvolvimento universal para um sistema social que concretizasse o princípio da “igualdade formal”, através da crescente redução das desigualdades reais no mundo moderno. Tal não aconteceu. Ao contrário, o que ocorreu foi a pós-modernidade aprofundar a irracionalidade, aumentar as diferenças sociais e consolidar relações cada vez mais alienadas. Foi isso o que os homens modernos fizeram da sua história. A razão foi assaltada no sentido de ser despida de sua vocação humanizadora. Os legados da modernidade longe estão de serem realizados no Brasil.

[...]

O que existe, pois, é uma imensa dívida social a ser resgatada. Considerando-se que a fórmula do Estado Democrático de Direito destina-se, justamente, para instrumentalizar o Direito como um campo privilegiado na concretização dos direitos sociais mediante o deslocamento do foco de decisão do Poder Executivo e do Legislativo para o Judiciário.

Certo que a proteção jurídica da posse através da regularização fundiária urbana de interesse social está intensamente ligada ao direito social à moradia, garantia constitucional prevista a favor do indivíduo e cuja tutela jurídica há que ser observada no âmbito das políticas públicas dos Estados e Municípios.

A consecução de uma política de desenvolvimento urbano que vise à preservação do direito à moradia deve ser um esforço constante por parte dos poderes públicos estaduais e municipais. O judiciário, por sua vez, tem legitimidade para o exercício do controle das políticas públicas, não obstante não tenha investidura democrática. Esta legitimidade não é política, mas constitucional, pois, cabe ao judiciário garantir o exercício das políticas públicas tal como elaboradas pelo legislador como imposições ao administrador, efetivando os direitos fundamentais. Nesse sentido, cita-se Américo Bedê Freire Júnior (2004, p. 58-63):

Claro que existe legitimidade do juiz para atuar além da lei, mas tal situação depende de uma fundamentação adequada. Nesse diapasão, Aury Lopes Jr. afirma com propriedade que a legitimidade democrática do juiz deriva do caráter democrático da Constituição, e não da vontade da maioria. O juiz tem uma nova posição dentro do Estado de Direito e a legitimidade de sua atuação não é política, mas constitucional, e seu fundamento é unicamente a intangibilidade dos direitos fundamentais. É uma legitimidade democrática, fundada na garantia dos direitos fundamentais e baseada na democracia substancial.

Significa dizer que as atuações dos Poderes Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário devem respeito à Constituição, devendo o magistrado ter sensibilidade para permitir que os preceitos da “Carta Cidadã” sejam respeitados pelas forças políticas. A missão de controle da política pelo direito, não é fácil, mas é necessária em um Estado democrático de direito.

De igual forma, o controle judicial da política pública de regularização fundiária urbana de interesse social, através da tutela coletiva a ser exercida pela Defensoria Pública pela via da ação civil pública, promove o equilíbrio econômico-financeiro digno dos cidadãos moradores dos assentos informais e clandestinos, redefinindo uma lógica de desenvolvimento urbano insustentável que se limita à mera produção de moradias, à especulação imobiliária e à utilização do mercado de imóveis como investimento financeiro.

Ressalte-se, aliás, que a atuação da Defensoria Pública, ao compelir o Poder Público a executar a política pública de regularização fundiária urbana de interesse social, permite que se dê visibilidade a pessoas excluídas da sociedade, a partir de demandas que muitas vezes são ignoradas, obrigando o Poder Judiciário a assumir sua parcela de responsabilidade na efetivação do direito fundamental social à moradia.

Ante o exposto, constata-se que a atuação da Defensoria Pública na efetivação de um modelo emancipatório de regularização fundiária urbana de interesse social, assistindo juridicamente e judicialmente os moradores dos assentamentos informais, mostra-se imprescindível à promoção do direito à moradia e outros direitos humanos correlatos de tais coletividades, proporcionando a proteção jurídica da posse, a prevenção de conflitos, e, num último plano, garantindo-lhes o acesso à justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho analisamos o tratamento no plano internacional e no ordenamento jurídico pátrio acerca do direito social à moradia, destacando sua fundamentalidade, enquanto elemento essencial a uma vida digna e adequada.

Outrossim, nos empreendemos a demonstrar que o processo de ocupação dos espaços urbanos das cidades, é marcado, historicamente, pela segregação sócio-espacial e pela exclusão social de cidadãos que foram obrigados a buscar alternativas de moradia em “zonas selvagens”, evidenciando o que Boaventura de Sousa Santos definiu como “fascismo do *apartheid* social”.

Verificamos que o acesso à moradia deve ser assegurado pelo Estado por meio de políticas públicas, através dos instrumentos previstos em lei para tanto, destacando-se, para cumprimento de tal escopo, a regularização fundiária urbana de interesse social inaugurada com o advento do “Programa Minha Casa Minha Vida” através da Lei nº 11.977/2009, enquanto instrumento de construção coletiva, capaz de promover a inclusão territorial, garantir a segurança da moradia e a promoção da cidadania.

Expusemos ao longo do trabalho os problemas surgidos a partir do crescimento desordenado das cidades, bem como as graves consequências decorrentes da ausência de políticas públicas sociais que viabilizassem a produção social de moradias, de forma equilibrada e democrática, acarretando o surgimento de grandes assentamentos informais regidos por um ordenamento jurídico próprio, paralelo ao direito oficial estatal, que Boaventura de Sousa Santos denomina de “direito de Pasárgada”.

Analisamos que a sociologia das ausências e das emergências proposta por Boaventura de Sousa Santos é elemento essencial à construção de um projeto emancipatório e contra-hegemônico de regularização fundiária urbana, vez que o “modelo” hodiernamente em prática, funda-se na lógica neoliberal do mercado imobiliário, agravando o quadro de segregação e exclusão dos moradores dos assentamentos informais.

Outrossim, verificamos que a construção desse novo projeto reclama a efetivação de práticas sociais insurgentes, uma “ecologia de saberes e práticas” que reproduzam a pluralidade étnica, a multiculturalidade e as necessidades sociais dos “subumanos” dos assentamentos informais, de forma a garantir-lhes o papel de protagonistas de tal processo, ao invés de meros beneficiários de práticas assistencialistas.

Ganha especial relevo na busca de tal escopo, o desenvolvimento de tal política, ainda, o desenvolvimento de um diálogo de reconhecimento intercultural, capaz de transformar as ausências culturais, até então ocultas e/ou excluídas, em presenças, através do procedimento de tradução proposto por Boaventura de Sousa Santos.

A Defensoria Pública assume relevante papel no desempenho desse procedimento de tradução, vez que com as novas atribuições institucionais trazidas pela Lei Complementar nº 132/2009, a Instituição passou a gozar de uma ampla gama de ferramentas e de possibilidades de atuação, o que foi destacado na análise, a fim de promover a regularização fundiária urbana de interesse social.

Nesse cenário, mostra-se indispensável que a Defensoria Pública busque canais de diálogo entre as comunidades envolvidas, o poder público e outras instituições e entidades, na busca de soluções democráticas e participativas que garantam a proteção da dignidade dos moradores dos assentamentos informais, bem como o seu protagonismo na condução de tal processo.

Tal postura de tradução da Defensoria Pública permitirá a direta aproximação com os destinatários do serviço e com a rede de entidades da sociedade civil e movimentos sociais que preconizam o direito à moradia, possibilitando que a instituição possa desempenhar de forma mais democrática e eficiente seu papel de transformação social, trabalhando pela diminuição das desigualdades sociais que pesam sobre os mais vulneráveis da nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALFONSÍN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia – Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1999.
- _____. FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. **Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BARROS, Daniela Madruga Régo. **Pluralismo Jurídico uma questão de fato ou de direito?** *In*: Revista da ESMAPE. Recife, 2004.
- BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas – Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARVALHO, José Murillo de. **Cidadania no Brasil. O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A Política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por Meio da Regularização Fundiária**. *In*: Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DRESCH, Renato Luís. **A repercussão da função social da propriedade nas ações possessórias**. *In*: Revista de Direito Agrário da ABDA. Brasília, 2006.
- GOMES, Francisco Donizete. **Direito Fundamental Social à Moradia: Legislação internacional, Estrutura Constitucional e Plano Infraconstitucional**. Porto Alegre: UFRGS/Faculdade de Direito, 2005.
- FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas no Brasil**. *In*: Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória. Vitória, 2004.

GUSTIN, Miracy B S. **A governança social em comunidades periféricas e de exclusão: questões de fundo sobre a efetividade.** *In:* Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2012.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998.

LE VEN, Michel M. **Classes sociais e poder político na formação espacial de Belo Horizonte (1893-1914).** *In:* Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1977.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *In:* Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, 1997.

MASCARENHAS, Brenno. Defensoria Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico de uma transformação. *In:* Revista de Direito da Defensoria Pública, Rio de Janeiro, 1995.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça.** *In:* Revista de Direito da Defensoria Pública. Rio de Janeiro, 1995.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à Terra no Brasil.** A gestação do conflito 1795-1824. São Paulo: Alameda, 2009.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** *In:* Revista de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 2011.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito Fundamental à Moradia.** São Paulo: Pillares, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária.** São Paulo: Labur Edições, 2007.

RABELO, Ana Maria Prestes; FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. **(Re)conhecer Para Dialogar:** Universidade Popular dos Movimentos Sociais como um Projeto Educativo Emancipatório. *In:* Revista Depoimentos. Vitória, 2008.

ROCHA, Amélia Soares. **Defensoria Pública: Fundamentos, organização e funcionamento.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente. Contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Poderá o Direito ser emancipatório?** Florianópolis: Fundação Boiteaux/FDV, 2007.

_____. **A Gramática do tempo. Pra uma nova cultura política.** São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Para além do Pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes.** *In:* Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007.

_____. **O papel da Defensoria Pública na democratização do sistema de Justiça.** *In:* Apadep em notícias. São Paulo, 2009.

_____. **O Discurso e o Poder: Ensaio Sobre a Sociologia da Retórica Jurídica.** Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988.

_____. **Renovar a teoria critica e reinventar a emancipação social.** São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Um Discurso Sobre as Ciências.** São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **O Futuro do Fórum Social Mundial: o trabalho de tradução.** *In:* Observatorio Social de America Latina. Buenos Aires, 2004.

_____. **Introdução à sociologia da administração da justiça.** Revista de Processo. São Paulo, 1985.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **O direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** *In:* Revista de Direito do Consumidor. São Paulo, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares.** Porto Alegre: SAFE, 2004.

_____. **O Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro.** *In:* Caderno de Pesquisa do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análises e Planejamento. São Paulo, 1997.

SIMÕES, Maria Coeli. **A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades.** *In:* Cidadania e Inclusão Social: Estudos em Homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Organizadores: Flávio Henrique Unes Pereira e Maria Tereza Fonseca Dias. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SOUSA, José Augusto Garcia de. **Uma Nova Defensoria Pública Pedem Passagem: Reflexões sobre a Lei Complementar 132/09**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.