

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS À MORADIA E À CIDADE PELA EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS DA REFORMA URBANA: AS EXPERIÊNCIAS DE PESQUISA-AÇÃO DO PROJETO ABRIGANDO A CIDADANIA

Lucas Pizzolatto Konzen

Estudante do 4º Ano do Curso de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador-Geral do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária em 2004, membro do Grupo de Assessoria Popular (GAP/SAJU), integrante do Grupo de Pesquisa CNPq Constituição e Sociedade, representante discente na Câmara de Extensão e no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRGS (para maiores informações, favor consultar Currículo Lattes).
e-mail: lucas.konzen@ufrgs.br

RESUMO: O projeto de extensão Abrigando a Cidadania investiga o problema da efetividade dos direitos à moradia adequada e à cidade sustentável, através da interação com populações moradoras de áreas de ocupação irregular consolidada, movimentos sociais e operadores das políticas públicas urbanísticas. A equipe executora busca estabelecer a troca de saberes com os sujeitos da reforma urbana acerca das formas de garantia e proteção desses direitos, utilizando-se das metodologias emancipatórias próprias da assessoria jurídica popular. O processo de interação, realizado por intermédio de oficinas de capacitação, aliadas a outras ações periféricas, tem como finalidade propiciar o desenvolvimento de soluções que impulsionem a reforma urbana, em especial, estratégias de regularização fundiária. A experiência de pesquisa-ação vem sendo promovida desde dezembro de 2002, por meio de uma parceria entre o Grupo de Assessoria Jurídica Popular (GAP) – vinculado ao programa de extensão Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – e o Programa das Américas da organização não-governamental Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE).

PALAVRAS-CHAVE: Efetividade. Direito à moradia. Direito à cidade. Emancipação. Sujeitos. Reforma urbana. Regularização fundiária. Extensão. Pesquisa-ação. Assessoria jurídica popular.

"A essa altura da história
Cabe perguntar agora
Que fizeram os moradores?
Esses buscaram a vitória
Estudando a melhor hora
De vencer os opressores"¹

1. SUJEITOS DE DIREITOS INVISÍVEIS NO ESPAÇO URBANO

Seis pistas asfaltadas. Entre elas, um arroio. Fisicamente, é o que separa dois terrenos em Porto Alegre. Em um deles, há um moderno *shopping*, recentemente construído. No outro, existe uma favela, ocupação antiga de terras públicas. O arroio se chama Dilúvio. E a favela? São Pedro é seu nome. Imagine o porquê. Por volta da década de 50, com o crescimento da cidade naquela região, o arroio foi “urbanizado” (retificado, canalizado e... poluído). Por isso, o *shopping* não alaga. Quem vive na Vila São Pedro, entretanto, continua rezando para o santo quando nuvens cinzas tomam conta do céu...

Basta conhecer a capital gaúcha para saber que a avenida em questão é a Ipiranga. Nem sempre foi assim, mas, atualmente, as áreas no seu entorno são muito valorizadas². Afinal, trata-se hoje da principal via de circulação da cidade, permitindo rápido acesso ao centro. Todas as pessoas, nos milhares de veículos que trafegam diariamente pela avenida, vêem o *shopping*. Contudo, quase ninguém enxerga a favela. Talvez, sua existência seja notada tão-somente pelos ocupantes dos veículos de tração animal ou humana. Disputando perigosamente espaço com os automóveis, as carroças são conduzidas pelos moradores da Vila. Nelas, são transportados os resíduos sólidos que garantem a sobrevivência de muitas famílias.

¹ Trecho do cordel *A resistência do Quilombo Frechal*: a histórica peleja dos negros quilombolas contra um milionário opressor. Adaptação do texto de Magno José Cruz interpretada por Antônio Gil Cândido Rolim. É uma das dinâmicas utilizadas nas oficinas do Abrigando a Cidadania com a finalidade de destacar a importância da participação popular nas lutas sociais.

² O valor do m² do terreno onde está localizada a Vila São Pedro foi avaliado em cerca de 410 reais, conforme o Laudo de Avaliação n.º 084/03 do Departamento de Administração do Estado do Rio Grande do Sul.

Os habitantes da Vila São Pedro não freqüentam o *shopping* que fica bem em frente a suas casas (embora uma ponte permita cruzar facilmente o arroio). Os freqüentadores do *shopping* denominam de lixo os materiais catados pelos moradores da favela para reciclar e para construir suas casas. Quando chove, uns podem ir fazer compras. Outros precisam refazer seus lares. Há muito mais do que uma avenida separando tais comunidades.

O cenário se repete, com diferentes nuances, em diversos lugares de Porto Alegre. Também é assim na maioria das cidades brasileiras. Há poucos metros de distância uma da outra, comunidades com realidades distintas convivem. Quando elas entram em choque, disputando o espaço urbano, explodem conflitos de toda ordem: a violência urbana é apenas o mais notório deles. O processo de urbanização consiste em um retrato das contradições do desenvolvimento histórico humano. Em face a essa situação, como o Direito pode atuar instrumentalizando a inclusão social no direito à moradia?

Desde dezembro de 2002, vem sendo desenvolvida uma ambiciosa iniciativa de pesquisa-ação, visando construir respostas a essa indagação. A equipe de estudantes do Grupo de Assessoria Popular (GAP)³ – vinculado ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU)⁴ da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) –, em parceria com os integrantes do Programa das Américas da organização não-governamental internacional Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE)⁵, investiga, através do projeto de

³ Fazem ou fizeram parte da equipe do GAP, além do autor deste artigo, os estudantes de graduação Aline Baldissera, Aline Telles, Amanda Fernandes Ferreira, Angelina Inês Castro Mattia, Bernardo Becker Fontana, Bruno Jacoby de Lamare, Dailor Sartori Júnior, Denise Dias de Castro Bins, Douglas Marcel Puricelli Perin, Eduardo Augusto Pohlmann, Eduardo Shypelenko Wobeto, Fernanda Levenzón, Fernanda Natalie Tomasi Kuckartz, Juliana dos Reis Santos, Larissa Verri Boratti, Lourenço Floriani Orlandini, Paulo Eduardo de Oliveira Berni, Rafael Balestrin e Vinícius Pozzebon da Silva.

⁴ Programa de extensão voltado à promoção da cidadania, do acesso à justiça e da defesa dos direitos humanos, estimulando o aprendizado crítico e transformador do Direito. Fundado em 1950, tem como principal característica o protagonismo estudantil, uma vez a gestão é realizada autonomamente pelos próprios discentes. No seu âmbito, são desenvolvidas duas linhas de extensão: assessoria jurídica popular e assistência jurídica. Em 2004, integraram o programa 04 projetos, desenvolvidos em 10 grupos jurídicos (entre eles o GAP), envolvendo cerca de 100 discentes, advogados voluntários e docentes. A Prof^a. Me. Luiza Helena Malta Moll exerce a orientação-geral. Maiores informações podem ser consultadas em <www.ufrgs.br/saju>.

⁵ Emily Mary Carvalho Walsh, Leticia Marques Osório e Sebastián Tedeschi integram o programa regional do COHRE, sediado em Porto Alegre. Em inglês, a sigla significa Center on Housing Rights and Evictions. A ONG foi fundada em 1994, com o fim de atuar na promoção e proteção do direito à moradia adequada em diversas partes do mundo. Possui status consultivo perante a ONU, o Conselho da Europa e a OEA. Informações detalhadas podem ser obtidas em <www.cohre.org>.

extensão **Abrigando a Cidadania**⁶, o problema da efetividade dos direitos à moradia e à cidade. Como pressuposto da experiência, está a concepção de que se encontra na emancipação dos sujeitos desses direitos o fator de poder capaz, preponderantemente, de impulsionar a reforma urbana necessária ao País.

2. O PROCESSO DE AFIRMAÇÃO PROGRESSIVA DA FORÇA JURÍDICA DO DIREITO HUMANO À MORADIA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Abordar o tema direitos humanos obriga fazer referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O documento representa um marco, na medida em que solucionou o problema do fundamento desses direitos⁷. Constituiu-se em prova da obtenção, no período histórico contemporâneo, de um consenso universal (ou, ao menos, por parte da civilização ocidental⁸) acerca de valores essenciais, inerentes à dignidade da pessoa. A Declaração consagra o direito humano à moradia⁹. Cabe ressaltar, contudo, que a ela cumpre papel, tecnicamente, de recomendação da Assembléia Geral das Nações Unidas aos seus membros¹⁰. Por isso, consistiu apenas no início de um longo processo de afirmação progressiva da força jurídica desse direito. Nesse rumo, fizeram-se necessários avanços visando o aperfeiçoamento do conteúdo da Declaração e a positivação dos direitos nela proclamados pelos Estados.

O direito humano à moradia enunciado em 1948 foi reforçado por uma série sucessiva de tratados internacionais¹¹. O mais abrangente foi o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, o qual apresenta a moradia

⁶ O projeto recebe financiamento da ONG CESE (<www.cese.org.br>) e, em 2004, conquistou o 2º lugar na categoria Defesa dos Direitos Humanos do Prêmio Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, promovido por FMSS, CCDH/ALERGS e UNESCO/Brasil (<www.fmss.org.br>).

⁷ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, p. 26-27.

⁸ HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*, p. 240-247.

⁹ Artigo 25, alínea primeira, da Declaração.

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*, p. 223.

¹¹ Consultar, por exemplo: artigo 5 (e) (iii) da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966), artigo 10 da Declaração sobre Progresso Social e Desenvolvimento (1969), seção III (8) da Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), artigo 14 (2) da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), artigo 8 (1) da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) e artigo 27 (3) da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

adequada como direito humano¹². Em 1991, a fim de identificar os aspectos considerados mais relevantes em relação a essa disposição do Pacto, o Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu o Comentário Geral n.º 4¹³. Trata-se de documento extremamente importante na interpretação desse direito, considerando adequada a moradia que contempla os seguintes elementos:

- a) Segurança Jurídica da Posse: todas as pessoas devem possuir um grau de segurança da posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos, e outros tipos de ameaças;
- b) Disponibilidade de Serviços e Infra-estrutura: acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviços de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública;
- c) Custo de Moradia Acessível: adoção de medidas para garantir a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra aumentos abusivos de aluguel;
- d) Habitabilidade: a moradia deve ser habitável, tendo condições de saúde, física e de salubridade adequadas;
- e) Acessibilidade: constituir políticas públicas habitacionais contemplando os grupos vulneráveis, como os portadores de deficiências, os grupos sociais empobrecidos, vítimas de desastres naturais ou de violência urbana e conflitos armados;
- f) Localização: moradia adequada significa estar localizada em lugares que permitam acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escola, cultura e lazer;

¹² Ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991 e promulgado pelo Decreto n.º 592, de 06.12.1992, estabelece no artigo 11, alínea I, o direito de toda pessoa a uma moradia adequada.

¹³ O Comitê é um órgão composto por especialistas no tema, subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU. Seus Comentários Gerais estão disponíveis em <www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>. Acesso em maio de 2005.

- g) Adequação cultural: respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais¹⁴.

De direito humano, o direito à moradia adequada foi alçado à condição de direito fundamental no Brasil. Não cabe adentrar na polêmica acerca de seu reconhecimento anterior pelo ordenamento jurídico nacional¹⁵, seja pela incidência das normas do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, seja pela interpretação sistemática de dispositivos constitucionais. Foi positivado, inequivocamente, pela Emenda Constitucional n.º 26/2000, a qual incluiu-o como direito social no rol do artigo 6º da Constituição Federal de 1988¹⁶.

Particularmente aos direitos sociais, “quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade (...), quando se trata de passar à ação, (...) começam as reservas e oposições”, adverte Bobbio com precisão. “O problema (...) não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político¹⁷”. Afinal, a denominada segunda dimensão de direitos fundamentais assume como característica distintiva a outorga ao indivíduo de direitos a prestações positivas por parte do Estado¹⁸. Para garanti-los, o Poder Público deve intervir, progressivamente, na ordem econômica e social, através da atuação legislativa, administrativa e jurisdicional. Por isso, pouco resolve estabelecer fins a serem atingidos sem indicar meios para fazê-lo¹⁹.

No que concerne ao direito social à moradia, intervir na ordem econômica e social significa, principalmente, adotar políticas reguladoras do uso e do

¹⁴ Tradução livre de OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia e FERNADES, Edésio (org.). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004, nota de rodapé 27, pp. 32-33.

¹⁵ Concordamos com os que sustentam essa posição, como José Afonso da SILVA, Curso de Direito Constitucional Positivo, 18ª Ed., p. 317, e Nelson Saule JÚNIOR, Direito à Cidade, p. 87, cada um com diferentes argumentos.

¹⁶ Artigo 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (NR).

¹⁷ BOBBIO, Norberto, A Era dos Direitos, pp. 24-25.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang, A Eficácia dos Direitos Fundamentais, p. 49.

desenvolvimento do espaço urbano. A cidade, palco privilegiado da atividade econômica, onde vive parcela crescente da população brasileira, torna-se o centro da disputa social e da ação estatal. Nesse contexto, emerge o direito à cidade sustentável. Simultaneamente, direito individual e difuso a uma política urbanística que garanta o bem-estar dos habitantes da cidade e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais²⁰. Fica destinada à cidade, em especial, a função social de constituir-se em ambiente de concretização do direito à moradia, o qual é base para o acesso dos cidadãos aos bens, serviços e oportunidades que a vida urbana oferece.

Inevitavelmente, a intervenção do Estado na cidade – espaço físico limitado – implica uma antinomia entre liberdades e poderes²¹. “A expressão da necessidade confronta o sistema de redução da terra urbana à noção de mercadoria”, observa Fachin²². Frente aos direitos à moradia e à cidade, o direito de propriedade privada é ressignificado. O dever de atender à função social²³, no seu uso²⁴, emerge como elemento constitutivo absoluto do conceito de propriedade²⁵. Sem sua presença, a propriedade prescinde de proteção jurídica²⁶.

À preocupação do Estado em ordenar a propriedade do espaço urbano na perspectiva de sua importância como meio de produção, agrega-se a pretensão de fazê-lo de modo a torná-la instrumento de concretização de direitos sociais. Multiplicam-se, a partir disso, os sujeitos interessados no poder de gestão da cidade. “Sai de cena o indivíduo proprietário”, reflete Lôbo, “para revelar, com todas suas vicissitudes, a pessoa humana²⁷”. Uma nova arena se abre à mobilização: a reforma urbana encontra seu lugar na ordem do dia, da Política e do Direito.

¹⁹ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 34.

²⁰ Nesse sentido, o inovador capítulo referente à política urbana da Constituição Federal de 1988, sobretudo o *caput* do artigo 182.

²¹ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, p. 21.

²² FACHIN, Luiz Edson. A Cidade Nuclear e o Direito Periférico, p. 107.

²³ Constituição Federal, artigo 5º, incisos XXII e XXIII.

²⁴ FACHIN, Luiz Edson. Da Propriedade como Conceito Jurídico, p. 23.

²⁵ SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da Silveira. A Propriedade Agrária e suas Funções Sociais, p. 13.

²⁶ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 – interpretação e crítica, p. 355.

²⁷ LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil, p. 108.

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA UMA REFORMA URBANA

Conforme anteriormente exposto, foi longo o processo de afirmação do direito à moradia, cujo conteúdo amplia-se quando visto na dimensão do direito à cidade. Longo e inconcluso, pois sequer se pode asseverar sua plena força jurídica. Vislumbra-se ainda mais tortuoso e vagaroso o caminho a ser percorrido para que a moradia adequada se torne parte da realidade cotidiana dos sujeitos excluídos da fruição deste direito, como os moradores da Vila São Pedro e de inúmeras outras favelas brasileiras.

Em considerável medida, a negação de diversos efeitos jurídicos às normas constitucionais que estabelecem os direitos à moradia e norteiam a política urbana parece consistir no fator responsável pela sua carência de efetivação. Tratam-se de normas vigentes e legítimas. Contudo, têm encontrado sua eficácia contida ou limitada excessivamente pela atuação jurisdicional, legislativa e administrativa do Estado. A prática mostra-se corrente no que diz respeito às normas instituidoras de direitos sociais. Evidencia-se pela classificação, por vezes lhes atribuída, de normas meramente programáticas. A falta de eficácia conferida a essas normas afigura-se, por um lado, fruto da utilização de modelos teóricos inadequados ao fim de estender ao máximo a sua aplicação, e, por outro, resultado do compromisso ideológico de muitos agentes do Poder Público com os interesses conservadores da elite nacional.

Tal hipótese²⁸ revela-se atinente ao estudo do tema da aplicabilidade das normas constitucionais²⁹. Foge aos objetivos da exposição adentrar nessa instigante problemática. O projeto de extensão **Abrigando a Cidadania**, centralmente, ocupa-se da eficácia social e não da eficácia jurídica³⁰ dessas normas. Desse modo, com o

²⁸ A hipótese apresentada é objeto de investigação, no nível de iniciação científica, conduzida pelo autor deste artigo no âmbito do Grupo de Pesquisa CNPq *Constituição e Sociedade*, liderado pelo Prof^o. Me. Eduardo Kroeff Machado Carrion.

²⁹ “Aplicabilidade significa qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Não se cogita de saber se ela produz *efetivamente* esses efeitos. Isso já seria uma perspectiva sociológica, e diz respeito a sua eficácia social, enquanto nosso tema se situa no campo da ciência jurídica, não da sociologia jurídica”. SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 13.

³⁰ “Questão distinta, a da eficácia social, e não da eficácia jurídica da norma constitucional: a efetividade de direitos sociais já assegurados em sua plenitude e integralidade pela Constituição”. CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*, p. 30.

intuito de alcançar a finalidade perseguida pela presente argumentação, cabe apenas tecer algumas breves considerações acerca do Estatuto da Cidade³¹. A avançada legislação repercute profundamente na discussão referente à aplicabilidade das normas constitucionais que garantem os direitos à moradia e à cidade.

As diretrizes gerais para a política urbana do Brasil, previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, são regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. A lei, conquista decorrente da mobilização de diversos atores sociais – fundamentalmente do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)³² –, revigora a eficácia dos princípios constitucionais do direito à moradia adequada, do direito à cidade sustentável e da função social da propriedade. Consiste em inovadora “caixa de ferramentas” para a política urbana³³, cuja execução compete aos municípios. Coloca-se à disposição do poder público municipal uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, os quais se inserem em três eixos articulados: a) mecanismos de indução do desenvolvimento urbano; b) mecanismos de regularização fundiária; e c) mecanismos de democratização da gestão urbana. Cada município deve escolher os instrumentos mais adequados às demandas locais, viabilizando sua implementação por intermédio do plano diretor³⁴.

O Abrigando a Cidadania enfoca o eixo da regularização fundiária. Entre as diversas formas de irregularidades³⁵, a da cidade ilegal e invisível dos moradores de vilas e favelas desperta preocupação acentuada, uma vez que

a condição de ilegalidade e informalidade dos assentamentos populares os converte em reféns de “favores” do poder público, a serem reconhecidos e incorporados à cidade,

³¹ Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Passou a vigorar em 10 de outubro de 2001.

³² “O FNRU é o resultado da articulação de entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGS e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, acadêmicos e técnicos do poder público que tem o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas a promover a reforma urbana nas cidades brasileiras. O FNRU nasceu em 1987, para disseminar e lutar pela plataforma da reforma urbana no bojo do processo constituinte brasileiro”. Informações completas disponíveis em <www.forumreformaurbana.org.br>.

³³ ROLNIK, Raquel (org.) et. al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 21.

³⁴ ROLNIK, Raquel (org.) et. al. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004, p. 15.

recebendo infra-estrutura, equipamentos, etc. Esta tem sido a grande moeda de troca nas contabilidades eleitorais, fonte de sustentação popular a governos e, o que é mais perverso, de manutenção de privilégios na cidade, definidos no marco da política urbana “dos planos”³⁶.

O pressuposto teórico para enfrentar o problema das áreas de ocupação irregular por populações de baixa renda traduz-se em uma diretriz geral: o reconhecimento da cidade real pela cidade formal³⁷. Os inovadores instrumentos reconhecidos pelo Estatuto da Cidade para atingir esse objetivo são, em síntese, os seguintes: a) Usucapião Especial de Imóvel Urbano (individual e coletiva); b) Concessão de Direito Real de Uso (individual e coletiva); c) Zonas Especiais de Interesse Social; e d) Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (individual e coletiva)³⁸.

Esses instrumentos devem ser operados de maneira articulada na promoção pelo Poder Público de programas de regularização fundiária, sejam as terras ocupadas públicas ou privadas. A regularização é um processo complexo que deve abarcar aspectos jurídicos e urbanísticos. Como processo, compreende ações que devem ser implementadas por etapas³⁹ nas áreas urbanas de ocupação habitacional irregular consolidada. Legalizam-se as posses ou propriedades e os aspectos urbanísticos e sociais, almejando a inclusão social da comunidade. No entanto, deve-se atentar às considerações de Fernandes no que tange aos limites desse processo:

os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e

³⁵ “Há de se lembrar que as práticas de ilegalidade nas formas de acesso ao solo e à moradia não são de forma alguma restritas aos pobres. De fato, são muitos os exemplos de práticas ilegais verificadas entre grupos mais privilegiados, que vão do desrespeito freqüente às normas urbanísticas aos chamados ‘condomínios fechados’ (...) que impedem a livre circulação nas ruas e o livre acesso às praias”. FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 51.

³⁶ ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 25.

³⁷ O artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, propõe a diretriz geral referente à “regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

³⁸ Estão previstos, respectivamente, pelos: a) artigos 4º, inciso V, alínea j e 9º a 14; b) artigo 4º, inciso V, alínea g e § 2º; c) artigo 4º, inciso V, alínea f; e d) artigos 1º a 9º da Medida Provisória n.º 2.220, de 04 de setembro de 2001, que complementou parte anteriormente vetada do Estatuto da Cidade.

³⁹ Em relação às etapas do processo, consultar cartilha do projeto. KONZEN, Lucas Pizzolatto et. al. *Direito à moradia: para conhecer e fazer valer!* Porto Alegre: Abrigando a Cidadania, 2004, pp. 12-17.

estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano (...). Regularizar sem interromper o ciclo de produção da irregularidade, além de renovar o sofrimento da população, provoca a multiplicação permanente da demanda por recursos públicos⁴⁰.

O advento do Estatuto da Cidade significa um marco legal extremamente valioso à reforma urbana. Não resta dúvida de que o Estado tem à disposição no ordenamento jurídico nacional um amplo e qualificado arsenal de instrumentos para promovê-la. Sendo assim, por quais motivos ela não acontece? Por que milhões de brasileiros, como os da Vila São Pedro, continuam tendo seus direitos à moradia e à cidade violados?

As respostas a essas questões, de acordo com o já mencionado, vão além da abordagem da problemática da aplicabilidade dessas normas. O dilema da concretização dos direitos sociais diz respeito, em grande parte, ao fenômeno da efetividade ou eficácia social do ordenamento jurídico.

4. A EFETIVIDADE COMO OBJETO E OBJETIVO

Os moradores de favelas como a São Pedro têm seus direitos à moradia e à cidade afirmados pela ordem jurídica internacional e nacional. Ocorre que, de fato, interessa a eles, de modo restrito, saber que a Declaração ou a Constituição lhes reconhece direitos como a moradia adequada. Preocupa-lhes, sobremaneira, conhecer quais as conseqüências disso para suas vidas. Importa a essas comunidades a efetividade de seus direitos, “a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social⁴¹”.

Logicamente, é importante para as comunidades titulares de direitos negligenciados conhecer o conteúdo destes. Uma meta a ser perseguida é uma conquista que não pode ser subestimada. Da mesma forma, a avaliação da situação de efetividade dos direitos à moradia e à cidade em determinado espaço urbano muito interessa. Reconhecer um ponto de partida revela-se indispensável. Vale lembrar que “efetividade e falta de efetividade de uma norma jurídica correspondem

⁴⁰ FERNANDES, Edésio. *A natureza curativa dos programas de regularização*. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.) et. al. *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002, p. 21-22.

a pontos extremos, a realidade sugerindo situações intermediárias⁴²". Portanto, a efetivação de direitos precisa ser vislumbrada como o fim de um processo histórico de construção da efetividade de normas jurídicas.

O paradigma moderno das ciências jurídicas e sociais, através dos métodos científicos dos quais dispõe, consegue oferecer respostas satisfatórias às indagações relacionadas à determinação do conteúdo dos direitos sociais (racionalismo) e à avaliação da situação em que estes se verificam na realidade (empirismo). Depara-se, entretanto, com obstáculos incontornáveis no momento em que procura oferecer soluções para a incorporação desses direitos, na integralidade de seu conteúdo, à realidade das pessoas. Diante disso, faz-se necessário investigar o problema da efetividade sob um novo paradigma: o da ciência pós-moderna. Ele se pauta pelo princípio da dupla ruptura epistemológica. "Deixou de ter sentido criar um conhecimento novo e autônomo em confronto com o senso comum (primeira ruptura)", sustenta Santos, "se esse conhecimento não se destinar a transformar o senso comum e transformar-se nele (segunda ruptura)⁴³".

Inserida nessa concepção, a pesquisa-ação⁴⁴ emerge como metodologia apropriada. Surge em decorrência da insatisfação com a aplicação também às ciências do homem de metodologias científicas clássicas cabíveis às ciências da matéria e da vida, prática que acaba por reduzir o homem a objeto e não sujeito⁴⁵. Por meio dela, de acordo com El Andaloussi,

a pessoa humana adquire sua dignidade. Não é mais considerada objeto de pesquisa semelhante aos sais minerais ou à natureza da rocha. O respeito e a emancipação da pessoa humana são direitos fundamentais, tanto na pesquisa como na ação: a pesquisa não se faz sobre pessoas, mas com elas. Com a pesquisa-ação, inicia-se uma nova ética⁴⁶.

Prossegue o autor:

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. Direito Constitucional e a efetividade de suas normas, limites e possibilidades da Constituição brasileira, p. 79.

⁴² CARRION, Eduardo Kroeff Machado. Apontamentos de Direito Constitucional, p. 22.

⁴³ SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma Ciência Pós-moderna*, p. 147.

⁴⁴ A metodologia da pesquisa-ação é minuciosamente exposta nas obras de EL ANDALOUSSI, Khalid. Pesquisas-ações. E MORIN, André. No Brasil, as obras do educador Paulo Freire são referências importantíssimas. Destacamos FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação?

⁴⁵ EL ANDALOUSSI, Pesquisas-ações, p. 34.

⁴⁶ EL ANDALOUSSI, Pesquisas-ações, p. 81.

A pesquisa-ação se desenvolve enquanto paradigma específico, possibilitando a abordagem dos fenômenos da sociedade em sua complexidade. Permite, também, a intervenção do pesquisador dentro de uma problemática social, analisando sua implicação e anunciando sua finalidade, para mobilizar os participantes da pesquisa-ação. Os interessados tornam-se atores e, participando do desenvolvimento da ação, contribuem para produzir novos saberes⁴⁷.

Nas universidades, a pesquisa-ação vincula-se intimamente à atividade de extensão. A definição dessa atividade, adotada com variações pela maioria das instituições federais de ensino superior, demonstra bem os motivos:

A extensão, como atividade fim da Universidade, é o processo educativo, cultural e científico que articula, amplia, desenvolve e realimenta o ensino e a pesquisa e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e sociedade. Este contato com a sociedade, que visa o desenvolvimento mútuo, estabelece a troca de saberes e tem como consequência a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade nacional e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizadora deste processo dialético de teoria e prática, a extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social⁴⁸.

No que tange às ciências jurídicas e sociais, a pesquisa-ação encontra na metodologia da assessoria jurídica popular⁴⁹, o referencial adequado a sua especificidade. Ao adotar a metodologia da pesquisa-ação, no viés específico da assessoria jurídica popular, o projeto de extensão **Abrigando a Cidadania** coloca a efetividade dos direitos à moradia adequada e à cidade sustentável como objeto e objetivo de investigação científica.

Os atores que interagem no projeto, trocando saberes, são a população moradora de áreas urbanas de ocupação irregular consolidada, os operadores do processo de regularização fundiária e das políticas públicas urbanísticas, os movimentos sociais (por exemplo, Movimento Nacional de Luta pela Moradia,

⁴⁷ EL ANDALOUSSI. Pesquisas-ações, p. 89.

⁴⁸ Artigo 1º da Resolução 26/2003 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRGS, que estabelece normas gerais para a extensão universitária na instituição. Disponível em <www.ufrgs.br/cepe/Res26-03.htm>. Inspirada na definição de extensão que consta no plano nacional de extensão universitária <www.renex.org.br>..

Central dos Movimentos Populares e Confederação Nacional das Associações de Moradores), a universidade e a sociedade civil organizada.

Através da interação entre universidade e sociedade, tem-se como objetivo geral propiciar o desenvolvimento de soluções que impulsionem a reforma urbana, buscando efetivar os direitos humanos à moradia adequada e à cidade sustentável. São objetivos específicos: a) debater e propor soluções para os problemas habitacionais dos moradores de áreas irregulares precárias com base em legislação nacional e internacional, políticas públicas, jurisprudência e pesquisas; b) disseminar informações relativas à legislação (Estatuto da Cidade, planos diretores, etc.) e aos instrumentos de promoção, efetivação e garantia do direito à moradia adequada e do direito à cidade em vilas e favelas; c) capacitar moradores e lideranças comunitárias sobre o processo de regularização fundiária e gestão urbana, para que aqueles tornem-se atores destes; d) fortalecer e amparar entidades e lideranças comunitárias para a atuação na defesa e garantia do acesso à terra e à moradia adequada.

Ao buscar atingir tais objetivos, o **Abrigando a Cidadania** parte do pressuposto de que a eficácia da participação popular na implementação de políticas públicas de moradia está diretamente vinculada à capacidade das comunidades de baixa renda de interagir com os órgãos governamentais responsáveis, acessando a justiça quando for necessário. Sendo assim, este papel social fundamental só pode ser efetivado pelas comunidades se as mesmas, ou pelo menos suas lideranças, forem capacitadas através da educação popular. Nesse sentido, a emancipação desses sujeitos da reforma urbana é buscada pelo empoderamento da cidadania. Durante o processo, combinam-se duas formas de abordagem. Por um lado, enfatiza-se a construção da capacitação para lidar com os aspectos complexos, os conflitos e as potencialidades concernentes à promoção e à proteção do direito à moradia. Por outro, a disseminação do conteúdo dos instrumentos nacionais e internacionais afetos ao tema. O processo de capacitação não representa somente a aquisição de conhecimentos acerca dos instrumentos legais de promoção do direito

49 Sobre a assessoria jurídica popular, os textos de ALFONSIN, Jacques Távora. Assessoria Jurídica Popular. Breve apontamento sobre sua necessidade, limites e perspectivas. *Revista do SAJU: para uma visão crítica e interdisciplinar do direito* - Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 94-114, dez. 1998 e CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais. *Discutindo a Assessoria Jurídica Popular* - Revista AJUP/FASE, Coleção Seminários, Rio de Janeiro, n. 15, jun. 1991.

à moradia, mas também intenciona alavancar a cidadania e a auto-estima das populações de baixa renda no processo de conquista de seus direitos.

A interação dos atores do **Abrigando a Cidadania** ocorre, principalmente, através de oficinas de capacitação. Elas contemplam diferentes vivências que buscam a integração entre a equipe executora e a comunidade. São utilizadas dinâmicas interativas como método de compartilhamento dos conteúdos e troca de saberes. Estimula-se a participação popular e a mobilização da comunidade. Discute-se a situação que se tem na comunidade e a situação a que se quer chegar como ponto de partida para o debate acerca de como, na prática, transformar uma na outra. Ao cabo, formula-se de estratégias em conjunto com a comunidade para o enfrentamento dos problemas locais. Além disso, uma série de ações periféricas é realizada para que a mobilização desencadeada pela oficina alcance resultados concretos perceptíveis em curto prazo, bem como para monitorar a evolução das conquistas das comunidades em longo prazo. Entre as demandas já assumidas pelo projeto, estão, além da Vila São Pedro, o Parque Mauá (São Leopoldo), a Vila São Miguel (Porto Alegre), a Comunidade Quilombola Manuel Barbosa (Canoas), o Movimento Nacional da Luta pela Moradia e as Promotoras Legais Populares da ONG Themis (Porto Alegre).

5. À GUIA DE CONCLUSÃO: ABRIGAR A CIDADANIA É PRECISO

No plano internacional, são admiráveis os progressos em relação ao reconhecimento da moradia adequada como direito humano. Não restam dúvidas significativas quanto à sua fundamentação, tampouco quanto ao seu conteúdo. No âmbito do Estado brasileiro, a sua existência foi consolidada de modo irrefutável, a partir da reforma constitucional que o introduziu entre os direitos fundamentais sociais.

Em virtude de passar a ser constitucionalmente inserido na dimensão ampla do direito à cidade sustentável, o direito à moradia deu um salto qualitativo. A política urbana executada pelo Estado, antes de interesse exclusivo dos proprietários, tornou-se relevante para todos os cidadãos. A Constituição atribuiu amplos poderes aos municípios para intervir na ordem econômica e social urbanística local. Isso implicou a garantia de um esplêndido potencial de atuação ao Poder Público, o qual,

enfim, passou a dispor de condições para obrigar a propriedade privada a atender funções sociais. A eficácia das normas constitucionais referentes à política urbana foi reforçada consideravelmente com o advento do Estatuto da Cidade, legislação repleta de mecanismos jurídicos e urbanísticos – em especial, relativos à regularização fundiária – hábeis a instrumentalizar uma reforma urbana profunda nas cidades do País.

Em face das inovações normativas e à persistente resistência de setores do Estado em atribuir-lhes efeitos jurídicos, o tema da aplicabilidade das normas que garantem os direitos à moradia e à cidade continua a merecer redobrada atenção. Contudo, os maiores desafios situam-se no campo da problemática da efetividade dessas normas.

Abordá-lo com sucesso exige adotar metodologias próprias de um novo paradigma científico, o da ciência pós-moderna. A pesquisa-ação, que nas universidades vincula-se intimamente à atividade de extensão, consiste na metodologia apropriada para tratar a efetividade dos direitos à moradia e à cidade como objeto e objetivo de investigação científica. No que tange às ciências jurídicas e sociais, a pesquisa-ação encontra na metodologia da assessoria jurídica popular o referencial adequado a sua especificidade.

O Abrigando a Cidadania, procurando observar esses referenciais teóricos, vem traduzindo-se em projeto exemplar ao propor interação com os diferentes atores da reforma urbana. Inclusive, alguns alentadores resultados da experiência já podem ser percebidos, tais como: a) formação de juristas comprometidos com a efetivação de direitos humano pela reforma urbana, hábeis no manejo dos instrumentos jurídicos e urbanísticos; b) produção de conhecimentos novos a partir das experiências desenvolvidas; c) estabelecimento de redes de troca de experiências e debate com os atores do projeto; d) fortalecimento de lideranças comunitárias multiplicadoras de conhecimentos; e) desencadeamento de processos de mobilização das comunidades capacitadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Jacques Távora. Assessoria Jurídica Popular. Breve apontamento sobre sua necessidade, limites e perspectivas. *Revista do SAJU: para uma visão crítica e interdisciplinar do direito - Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre*, v. 1, n. 1, p. 94-114, dez. 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a efetividade de suas normas, limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência jurídica e realidade social: apontamentos para uma tipologia dos serviços legais. *Discutindo a Assessoria Jurídica Popular - Revista AJUP/FASE, Coleção Seminários*, Rio de Janeiro, n. 15, jun. 1991.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2003.

EL ANDALOUSSI, Khalid. *Pesquisas-ações: ciências, desenvolvimento, democracia*. São Carlos: EdUFSCar, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. A Cidade Nuclear e o Direito Periférico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 723, ano 85, p. 107-110, jan. 1996.

_____. Da Propriedade como Conceito Jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 621, ano 76, p. 16-39, jul. 1987.

FERNANDES, Edésio. A natureza curativa dos programas de regularização. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. (Org.). *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. p. 21-22.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 31-64.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

JÚNIOR, Nelson Saule (Org.) *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

KONZEN, Lucas Pizzolatto et al. *Direito à moradia: para conhecer e fazer valer!* Porto Alegre: Abrigando a Cidadania, 2004. Cartilha.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 36, n. 141, p. 99-109, jan./mar. 1999.

MORIN, André. *Pesquisa-ação integral e sistêmica: uma antropopedagogia renovada*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia e FERNADES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 17-39.

ROLNIK, Raquel (Org.) et al. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma Ciência Pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

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

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da Silveira. A Propriedade Agrária e suas Funções Sociais. In: SILVEIRA, Domingos S. D. e XAVIER, F. S. (Org.). *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 11-25.