

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós Graduação em Direito

Graciett Nunes

**EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: uma análise à luz da Política
Habitacional em Montes Claros**

Belo Horizonte
2011

Graciett Nunes

EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: uma análise à luz da Política Habitacional em Montes Claros

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientação: Prof.^a Dra. Marinella Machado Araújo

Belo Horizonte
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

N972e Nunes, Graciett
Efetividade do direito à moradia: uma análise à luz da política habitacional em Montes Claros. / Graciett Nunes. Belo Horizonte, 2011.
63f.

Orientadora: Marinella Machado Araújo
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Direito à moradia. 2. Princípio da Efetividade. 3. Habitação. 4. Política Pública. 5. Política Habitacional. I. Araújo, Marinella Machado. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 333.32

Graciett Nunes

EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: uma análise à luz da política Habitacional em Montes Claros

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Marinella Machado Araújo

Marinella Machado Araújo (Orientadora) – PUC Minas

Edimur Ferreira de Faria

Edimur Ferreira de Faria – PUC Minas

Eduardo Machado Tupinambá

Eduardo Machado Tupinambá - UNIMONTES

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2011

“Dedico este trabalho à minha filha Lívia, incentivo único de
minha incansável luta por dias melhores.”

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter iluminado meu caminho e por tê-lo feito de forma tão grandiosa que consegui, sem desistir, meu objetivo de fazer um Mestrado.

À minha querida filha Lívia, incentivo silencioso à minha luta, pelo seu carinho e compreensão pelos dias roubados do tão agradável convívio.

À minha mãe pelas tão necessárias preces.

À minha querida Cléo, amizade sincera e verdadeira, mistura de amiga, irmã tão linda e grandiosamente generosa de quem jamais me esquecerei.

Ao querido Professor Eduardo Machado Tupinambá, guerreiro, corajoso, sem o qual seria impossível a concretização desse sonho, homem raro em atitudes e respeito.

A minha ilustríssima e querida Orientadora Doutora Marinella Machado Araújo, professora acessível, tão simples e doce a ponto de nos tornar iguais, apesar da enorme diferença em experiência e sabedoria, fundamental para o desempenho desse trabalho.

Aos meus queridos colegas, pela graça do convívio tão harmonioso e fraterno, elo necessário e gratuito para enfrentarmos tantas idas e vindas.

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação tem como desígnio abordar o direito à moradia, à propriedade e o direito de habitação, incorporadas ao ordenamento constitucional brasileiro, caracterizando o direito à moradia como um dos direitos fundamentais. A previsão dos direitos sociais previstos na Constituição e proporcionados pelo Estado direta ou indiretamente tem limitações na sua eficácia aos casos concretos. Percebe-se que o direito à moradia digna é essencial para a sobrevivência de um ser humano e em que pese à ausência de eficácia social é um direito garantido e previsto em lei de forma universal, conquista esta que deve ser efetivamente aplicada, respeitada e concretizada pelo Estado. Questiona-se então, sobre os fatores que determinam a efetividade do direito humano e fundamental, ou seja, o direito à moradia, destacando-se o papel do Estado no processo de garantia da vida digna aos cidadãos. Percebe-se, portanto que o problema da moradia no Brasil ainda vai levar tempo para ser resolvido. Além das obras pesquisadas, conclui-se a presente dissertação com uma análise das políticas públicas aplicada para tornar efetivo o direito habitacional previsto na Constituição na cidade de Montes Claros.

Palavras Chave: Moradia. Direito à Moradia. Efetividade.

ABSTRACT

This dissertation is intent to addressing the right to housing, property and the right to habit, incorporated to the constitutional ordering of Brazil, characterizing the right to housing as a fundamental right. The prediction of social rights under the Constitution and provided by the State, directly or indirectly, has limitations in its effectiveness in specific instances. It is noticed that the right to decent housing is essential for the human being survival where the absence of social effectiveness is a universally right guaranteed and predicted, therefore this achievement should be effectively applied, respected and implemented by the State. It is questioned then about the factors that determine the effectiveness of fundamental human rights, that is, the right to housing, focusing on the State's role in the process of ensuring a decent life for citizens. Therefore it can be seen that the housing problem in Brazil will take time to be solved. Besides the papers analyzed, this dissertation is concluded with an analysis of government policies applied to make effective the Constitutional right of housing in the city of Montes Claros.

Key word: Housing. Housing Rights. Effectiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

Art. – Artigo

Nº - Número

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

LISTA DE SIGLAS

FNDE – Fundo de Financiamento do Nordeste

FNE – Fundo Constitucional do Nordeste

IRPJ – Imposto sobre Operações Financeiras

PIS – Programa de Integração Social

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

CONFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

ISSQN – Imposto sobre Serviço de qualquer Natureza

PMHIS – Política Municipal de interesse Social

HBB – Habitar Brasil Bid

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CEMIG – Companhia Elétrica de Minas Gerais

PAR – Programa de Arrendamento Familiar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 HABITAÇÃO E PROPRIEDADE: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E DIFERENÇAS	14
2.1. A Propriedade	14
2.2 Fundamentos da Propriedade	15
2.3 Habitação	16
3 DIREITO À MORADIA, À PROPRIEDADE E DIREITO DE HABITAÇÃO	18
3.1 O Direito à Moradia como Direito Fundamental Social – Emenda Constitucional 26/2000 – Direitos Sociais	27
3.2 A cidade como Pressuposto para o Exercício do Direito à Moradia	31
4 EFETIVIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 26/2000V.....	37
4.1 Diferenças entre Eficácia e Efetividade	38
4.2 Planejamento da Política Habitacional como Instrumento de Concretização do Direito à Moradia	40
5 POLÍTICA HABITACIONAL EM MONTES CLAROS	44
5.1 Panorama sobre a cidade de Montes Claros - Minas Gerais	44
5.2 Projetos de Lei e Decretos Municipais Afetos à Política Habitacional	48
5.3 Plano Diretor de Montes Claros	48
5.4 Legislação Habitacional em Montes Claros	50
5.5 Política Habitacional Atual	53
6 DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS IMPLANTADOS NA CIDADE DE MONTES CLAROS	54
6.1 Habitar Brasil – BID: Córrego Vargem Grande	54
6.2 Vila Mauricéia	55
6.3 PAC : Complexo Castelo Branco – Conferência cidade Cristo Reis	56
6.4 Programa Minha Casa Minha Vida – 0 a 3 salários mínimos	56
6.5 Bolsa Moradia	57
7 CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar um dos Direitos Constitucionais garantidos a todo cidadão, qual seja, o direito a moradia. Antes de iniciar esse pesquisa, foi feito um estudo com relação à relevância do tema proposto para o conjunto de pessoas para quem o estudo é dirigido. O direito a moradia ainda é um dos grandes problemas no Brasil e no mundo, se fala muito em programas governamentais com relação à moradia, mas percebe-se que a questão ainda é complexa, difícil de ser resolvida, até mesmo com relação a eficácia da efetividade dos programas propostos pelo Estado.

Ao escolher o tema efetividade do direito à moradia: uma análise à luz da política habitacional em Montes Claros como objeto específico do projeto de pesquisa, percebe-se que a moradia, em especial o direito à moradia, trata-se de uma questão de suma relevância social. A moradia é o espaço íntimo da pessoa, da construção da sua identidade e da satisfação de sua necessidade de privacidade no convívio com sua família e seus amigos, sendo, portanto, inviolável a luz da lei e um direito inerente a todo ser humano.

O presente trabalho visa um estudo acerca da efetividade do direito à moradia, partindo de uma análise da política habitacional especificamente da cidade de Montes Claros – Minas Gerais.

Contando hoje com cerca de 400 mil habitantes, Montes Claros é considerada a maior cidade do Norte de Minas, e segundo maior entroncamento rodoviário do país, como a maioria das “grandes” cidades brasileiras cresceu à margem da lei e do descaso do Estado, devido à migração da população do campo e das cidades vizinhas em busca de melhores condições de vida.

Além desse fato que causou um “inchamento” urbano, as políticas populistas atraiu uma população de baixíssima renda que se aglomeraram em bairros distantes criando várias favelas dos chamados “lonas pretas”.

Assim, os políticos e os proprietários de imóveis urbanos, não viram a construção de moradias populares como investimento de retorno político ou econômico.

Hoje, numa realidade diferente de outrora, a partir da globalização e conscientização da população, especialmente a classe média, aliado ainda a instalação de várias Faculdades, que contribuiu sobremaneira para a formação de

uma consciência coletiva, os não proprietários, lutam pela implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e na aplicação de leis que contemplam o direito à moradia, via prestação do Município e Estado, alimentando a esperança de viver com dignidade num determinado local que será seu ponto de referência para as atividades cotidianas.

Desse conflito social e cultural estabelecido, inobstante o crescimento desordenado da cidade, ainda falta em grande parte da cidade a infra-estrutura mínima para garantir as necessidades dos cidadãos não-proprietários, ou moradores clandestinos.

Diante desse panorama de desigualdades sociais encontram-se grande parte da população urbana, vivendo em moradias, muitas vezes irregular, clandestina ou precária, como fortes expressões, da falta de política urbanística e interesse em efetivar um dos mais importantes direitos fundamentais sociais, qual seja: o direito à moradia digna.

Feitas essas considerações preliminares adentrarei as garantias dos direitos fundamentais, em especial ao direito à moradia, passando pelos institutos que temos ao nosso dispor, questionando até que ponto as políticas urbanas foram e estão sendo implantadas na cidade de Montes Claros e a sua efetividade.

Alio-me à corrente que afirma que, num conflito de interesses entre proprietário e possuidor, tendo este último a sua moradia estabelecida no imóvel objeto do litígio, deverá o julgador optar pela solução que melhor atenda aos fins propostos pelo constituinte frente ao caso concreto em face do princípio da dignidade da pessoa humana.

Tal aliança ora abraçada, fundamenta-se no art. 183 da Constituição Federal que torna legítima a posse daquele que, revestido dos requisitos legais previstos no referido dispositivo, utiliza o imóvel alheio para sua moradia e de sua família. Nesse caso a posse configura-se em pressuposto ao direito à moradia do não proprietário que poderá se tornar proprietário mediante o ajuizamento da ação de usucapião. A posse acena para uma íntima ligação com o direito social à moradia quando o desempenho da função social do imóvel urbano estiver sendo efetivado pelo possuidor não-proprietário.

Não significa dizer que a melhor solução seja julgar em desfavor do proprietário, pois a propriedade, que está no sistema da livre iniciativa e do capitalismo também vai ao encontro dos fins constitucionais, mas deve-se lembrar

que o seu direito é limitado ao atendimento da função social da propriedade. Se a propriedade é funcionalizada há de se garantir o exercício do direito de propriedade para seu proprietário. Todavia, no entrechoque do direito fundamental e individual de propriedade com o direito social à moradia, deve prevalecer a garantia do direito social à moradia, quando o proprietário não desempenha uma função social sobre a sua propriedade.

Nesse último caso, deverá ser protegido o direito do possuidor que desempenha sobre o imóvel alheio função social pela moradia.

Assim, aquele que utiliza imóvel alheio para moradia deve ter o seu direito à moradia preservado.

O poder público, para efetivar a aplicabilidade das políticas públicas que assegurem o direito à moradia, deve abster-se de qualquer ato que contrarie a proteção fundamental do direito à moradia e programar mecanismos que assegurem atender as demandas habitacionais em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade dentro dos ditames de justiça social. O acesso à moradia deve ser considerado como primordial e como tal deve ter programas voltados para esse fim regulamentados pelas políticas públicas urbanas.

2 HABITAÇÃO E PROPRIEDADE: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E DIFERENÇAS

Para um trabalho de tamanha envergadura, antes de se aprofundar no conceito de habitação propriamente dito, é preciso adentrar na evolução dos direitos fundamentais em questão e sua diferenciação, evitando assim, conflitos conceituais, a despeito de sua convivência em face da concorrenciaibilidade, uma das características desses direitos.

2.1 A Propriedade.

A propriedade, enquanto direito fundamental se assenta no Estado Liberal e reforça o ideal capitalista.

Já que o liberalismo se funda na ideia de Estado mínimo, caracteriza-se como uma prestação negativa do Estado (*status negativus*), que implica na não intervenção na propriedade privada e na garantia de não permitir a intervenção de terceiros na propriedade.

As suas origens históricas, enquanto instituto remete ao Direito Romano (FIÚZA, 2009, p. 755), visto que a propriedade só poderia ser adquirida pelos cidadãos romanos. Daí sua íntima relação ao conceito de cidadania.

A religiosidade estava presente nos cultos familiares (deuses familiares) e na ideia de que os mortos continuavam a habitar o espaço territorial que usavam em vida, daí a importância das terras familiares.

Com a perda do caráter religioso, passou-se a admitir que não cidadãos tivessem propriedades fora dos limites da cidade e, finalmente, dentro da urbe. Com isso a expansão do Império se fez, justamente sobre tal instituto.

O feudalismo e o absolutismo foram entraves à propriedade e á expansão capitalista, até que o iluminismo e o liberalismo se fizeram predominantes, assentando-se sobre o direito de propriedade

Segundo (MAGALHÃES, 2002, p. 130), o mesmo afirma que foram os iluministas e liberais quem elevaram a propriedade privada ao status de direito fundamental que está previsto hoje na Constituição, garantia fundamental para a sobrevivência de qualquer cidadão com dignidade e respeito.

2.2 Fundamentos da propriedade.

Segundo (FIÚZA, 2009, p. 758), tais seriam as correntes a fundamentar a propriedade:

- a) Teoria da Ocupação: teria por base a ocupação das coisas pelo homem a fim de satisfazer suas necessidades;
- b) Teoria da Lei (Montesquieu e Hobbes): É instituição de direito positivo;
- c) Teoria da Especificação (Iering e economistas socialistas): só é concebível como fruto do trabalho;
- d) Teoria da Natureza Humana: A propriedade tem por fundamento a própria natureza humana, posto que é da natureza do homem exercer poder e domínio sobre as coisas;
- e) Teoria da Dignidade Humana: A propriedade existe em função do homem e de sua dignidade, pois é instrumento de promoção do indivíduo e da coletividade;
- f) Teoria Eclética: que é a reunião das anteriores.

Ainda segundo (FIÚZA, 2009, p. 752), a propriedade é a relação dinâmica e complexa entre as pessoas, o dono e a coletividade em virtude do qual são assegurados àquele os direitos exclusivos de uso, disposição, usufruto e reivindicação de um bem, neste caso a propriedade, respeitados os direitos da coletividade.

Em face disso pode ser dito que seus elementos são sujeitos (dono e coletividade), objeto (o bem) e o (vínculo) jurídico.

Como não se trata aqui de um trabalho sobre o direito de propriedade, cabe destacar, tão somente, que a coletividade tem o direito de exigir que a propriedade seja usada sem que esta seja prejudicada.

Trata-se da observância do fim social da propriedade, em consonância com o Estado Democrático de Direito, ou seja, a igualdade de deste direito inerente a todos.

Convém ressaltar ainda, que sob a ótica estrita dos direitos fundamentais, trata-se de um direito fundamental de primeira dimensão, individual e de status negativus do Estado.

2.3 Habitação

O direito fundamental á habitação situa-se no rol dos direitos fundamentais de segunda geração, ou seja, é social e econômico e de status positivus do Estado.

Significa que cabe ao Estado proporcionar aos cidadãos condições dignas de moradia.

Segundo (MAGALHÃES, 2002, p. 217), os direitos fundamentais sociais oferecem os meios para que todos possam ser livres e viverem com dignidade, e não apenas alguns. Tema este que Traz uma preocupação ao Estado, que passa a se preocupar com o bem-estar social, com a coletividade.

Os movimentos de operários e trabalhadores do século XIX foram os principais responsáveis pelo desenvolvimento e implantação de tais direitos tão relevante para a sobrevivência de qualquer cidadão.

Tem seu apogeu no Estado Social que passa a controlar, dirigir e supervisionar a vida socioeconômica.

Direitos sociais e individuais passam a conviver lado a lado.

Conforme (SARLET, 2009, p. 47), afirma o mesmo, quando diz que os direitos fundamentais sociais, são também chamados de direitos de segunda dimensão, surgiram como resposta ao impacto provocado pela industrialização e os graves problemas socioeconômicos provocados por ela.

Para o mencionado autor, a constatação de que a liberdade e igualdade não eram garantidas o seu efetivo gozo, o que foi fundamento para que as doutrinas socialistas desenvolvessem as teorias dos direitos socioeconômicos, atribuindo ao Estado um comportamento ativo na realização da justiça social.

Tais direitos se assentam muito mais no princípio da dignidade da pessoa humana do que na cidadania, como os direitos individuais.

Desta feita, a raiz do direito à habitação vem dos movimentos sociais do século XIX e se assenta no princípio da dignidade da pessoa humana.

Neste sentido afirma Jacinto:

“Ana Paula de Barcellos, já citada alhures, trouxe inovação relevante ao conceito de dignidade humana, ao afirmar opinião de que o seu núcleo essencial é formado pelo mínimo existencial, entendido esse como prestações positivas estatais sem as quais o ser humano não alcança um patamar mínimo de vida digna, compreendido pelo direito à educação

fundamental, o direito à saúde, o acesso à justiça e à assistência aos desamparados.

Aderindo à noção da autora carioca que associa o centro nervoso da dignidade humana ao mínimo existencial, entendemos, no entanto, haver um outro conjunto de direitos que compõem a dignidade humana e sem a qual essa seria letra morta, os já mencionados direitos à liberdade, o direito à moradia, o direito à alimentação, o direito à saúde e à educação. Tais direitos, constitucionalmente consagrados, formariam o dito centro nervoso sem os quais o direito a uma existência digna não se alcançaria. (grifei). (JACINTO, 2009, p. 140)

O autor (CANUTO, 2010, p. 20) adota um posicionamento idêntico ao afirmar que a função original da moradia era proporcionar proteção, segurança e privacidade ao cidadão, mas, atualmente, impõe-se que esta tenha condições dimensionais, de higiene e conforto adequadas, compatíveis com a dignidade do ser humano, sob pena de ser um direito empobrecido e alheio ao princípio constitucional que o abriga.

Portanto o Estado deve promover saneamento básico, energia elétrica, abastecimento de água e, por exemplo, planejamento urbano e pavimentação para que a habitação permita condições de moradia digna, promovendo, ainda, a inserção social.

Logo, a habitação é um direito fundamental social, de segunda geração, que exige uma prestação positiva do Estado, fundado em movimentos sociais e balizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, no que diferencia estruturalmente e ideologicamente do direito de propriedade com o qual não se confunde, mas, muitas vezes, é concorrencial.

3 DIREITO À MORADIA, À PROPRIEDADE E DIREITO DE HABITAÇÃO

A busca por uma conceituação de moradia encontra certa dificuldade pelo fato de que existem outros termos em nossa língua que lhe são empregados, muitas vezes, como sinônimos.

Relacionadas com o termo moradia encontramos habitação, residência, domicílio, entre outras palavras.

Outro complicador para definir o conceito de moradia é que o tema é objeto de estudo de diversas ciências, porém, cada uma delas ressalta os aspectos relevantes para o enfoque da disciplina. Neste contexto, é imprescindível para uma correta conceituação usar da interdisciplinaridade, pois veremos, a seguir, que o conceito de moradia para fundamentar este estudo que aborda aspectos inerentes à ciência jurídica, política e sociológica, sem deixar de considerar o aspecto temporal e espacial, utilizando-se portando de elementos da história e da geografia.

Assim, antes de buscar a definição do conceito de moradia, distingui-lo dos demais conceitos que se confundem ou se identificam com o mesmo. Começemos com a definição conceitual de domicílio. O domicílio é a sede jurídica da pessoa que pode ser definido como domicílio da pessoa natural como “o lugar onde ela, de modo definitivo, estabelece a sua residência e o centro principal de sua atividade”, pois para o direito, a noção de domicílio é de grande importância, uma vez que as relações jurídicas se formam entre pessoas e “é necessário que estas tenham um local, livremente escolhido ou determinado pela lei, onde possam ser encontradas para responder por suas obrigações”.

O domicílio não se confunde com moradia, pois tanto a doutrina jurídica quanto a legislação pátria estabelecem que o domicílio possa, além do lugar onde a pessoa natural estabelece sua residência (Código Civil - CC, art. 70), ser os locais onde ela exerce suas atividades profissionais (CC, art. 72), bem como as suas diversas residências onde viva alternadamente (CC, art. 71).

Ainda se admite na legislação civil hodierna que o domicílio da pessoa natural que não tenha residência habitual, seja o local onde for encontrada (CC, art. 73). Portanto, pode-se concluir que domicílio é uma ficção jurídica, uma abstração, enquanto que moradia é um conceito real e concreto. Então para o jurista, moradia, habitação e residência são expressões que correspondem uma relação de fato, enquanto domicílio uma relação jurídica.

Os autores civilistas diferenciam residência de moradia e habitação, pois residência é o local onde a pessoa se estabelece habitualmente, com a intenção de permanecer, ainda quando se afaste definitivamente. Já os termos moradia ou habitação é “o lugar onde a pessoa natural se estabelece provisoriamente”.

Embora possa-se dizer que é unânime no direito privado a distinção acima explicitada entre os conceitos de domicílio, residência, moradia e habitação, com certeza tais definições não nos servem para buscar um conceito adequado de moradia. Quando falo em direito à moradia, é óbvio que não estou referindo ao direito da pessoa se fixar provisoriamente em um determinado local, como ensinam os juristas. Muito pelo contrário, afirmo que “que todas as pessoas têm o direito humano a uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade”, sendo inerente, nesse caso, a habitualidade e a permanência para a definição do conceito.

Na cultura nacional, a moradia tem estrita conexão com o direito e propriedade. Nesse sentido, é bastante difundido o “sonho da casa própria”.

No imaginário de significativo número de pessoas, sobressaem os financiamentos da casa própria, sendo a moradia compreendida como bem econômico objeto de propriedade financiada. A casa própria é vista pela população como proteção contra as incertezas econômicas resultantes do desemprego ou da velhice e como instrumento de aquisição de outros bens, pela maior facilidade de acesso ao crédito. O direito à moradia foi e ainda é, compreendido como direito ao acesso à propriedade da habitação, sendo o mercado imobiliário o principal instrumento de acesso à propriedade.

A incorporação imobiliária apresenta-se pois como instrumento de implementação do direito à moradia para as classes economicamente mais estruturadas, permitindo ao Estado melhor direcionar recursos escassos ao atendimento das necessidades de classes com menores condições financeiras.

O Código Civil, em interpretação estreita, fomenta a vinculação da moradia ao direito de propriedade imobiliária, ao destacar a ampliação das modalidades de usucapião e a promessa irrevogável de compra e venda imobiliária como categoria de direito real de aquisição.

As limitações materiais, econômicas e políticas não traduzem ou não definem o direito à moradia. A promoção da necessidade existencial do ser humano

de um espaço de livre desenvolvimento e proteção de sua personalidade não se limita a valores e iniciativas patrimoniais ou governamentais.

A moradia é um conceito muito mais amplo e complexo do que o conceito de casa própria, porque moradia constitui-se num dos fatores determinantes da qualidade de vida da pessoa humana. Todos nós temos a necessidade de uma habitação que nos proteja das forças naturais, seja chuva, ventos, calor, frio, bem como de um canto onde possamos nos recolher para os momentos de intimidade e isolamento social.

Nas palavras de Francisco Carneluti, "... e a casa é um interesse fundamental do homem, e até da sociedade, porque fornece o ambiente dentro do qual a família, que é célula da sociedade pode realizar o milagre, não somente da propagação da espécie, quando da formação do indivíduo" (CARNELUTTI, 2003)

Nelson Saule Júnior referenciando o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito à moradia adequada na forma do parágrafo 1º do art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituído pelas Nações Unidas em 1966, com entrada em vigor em 1967, sustenta que:

"... O direito à moradia não deve ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre a cabeça ou o considere exclusivamente como um produto. Deve-se considerá-lo como o direito a viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar. Devendo assim, ser, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, o direito à moradia vinculado integralmente a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que servem de premissa ao Pacto. Assim, pois "a dignidade inerente à pessoa humana", da qual os direitos contidos no Pacto derivam, requer que "o termo moradia, seja interpretado levando em conta outras diversas considerações das quais o mais importante é que o direito à moradia deva ser assegurado a todas as pessoas, seja qual for a sua renda ou seu acesso a recursos econômicos. Em segundo lugar, a referência ao parágrafo 1º do artigo 11 deve ser entendida não apenas com o direito à moradia, mas à moradia adequada" (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 102).

O problema da moradia abrange não somente aqueles que não têm onde habitar, mas também aqueles que habitam moradias indignas.

A falta de casa própria, só é computada tecnicamente para efeito de déficit habitacional na medida em que o aluguel passe a constituir uma ônus excessivo para as famílias.

Assim, percebe-se que nos dias atuais o termo moradia, sempre vem acompanhado da palavra digna, ou seja, moradia faz sentido se for moradia digna. Nesse sentido Ingo Wolfgang Sarlet, defende que para que a pessoa possa ser assegurada sua dignidade é essencial que tenha uma moradia adequada que proteja a si e a sua família:

“Tendo em conta que o caso do direito à moradia a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna, parece-nos indispensável, dadas às proporções deste estudo, avançar ainda mais na sua fundamentação. Aliás, provavelmente é o direito à moradia- bem mais que o direito à propriedade- que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar numa tradução livre- que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). 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 à própria existência física, o seu direito à vida”.(SARLET, 2003, p. 327-383)

A atuação dos governantes e da sociedade de um modo geral, deve entender a moradia como um direito que vai além da construção de unidades habitacionais, devendo se ater a implantação de serviços básicos e de infra estrutura capazes de atender a população excluída, tomando por base a legislação em vigor e a concepção de novos conceitos jurídicos.

Assim a moradia poder se conceituada desde a forma mais singela, qual seja o local onde se mora, a casa, o domicílio, residência, ao mais complexo e abrangente conceito social: A moradia como local de refúgio do homem, sendo ali o seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, de forma que o indivíduo possa encontrar condições concretas para realizar o exercício de sua cidadania, liberdades e dignidade.

O conceito de propriedade tem sofrido profundas alterações com o passar do tempo, bem como a compreensão dos homens em relação ao poder que exerciam sobre as coisas também foi alterada. Primeiro, a propriedade era compreendida em âmbito estritamente individual, tendo o proprietário liberdade absoluta para fazer o que desejasse com os seus bens, ou seja, tinha ele poder ilimitado no que se referia ao uso e gozo da propriedade, direito exercido sem preocupação ou interesse social e coletivo. Quando a relação entre o proprietário e o

bem deixou de ser vista como absoluta e passou a ser vista como uma relação entre um indivíduo e a sociedade, tendo o proprietário a obrigação de usar seu bem sem desprezar os direitos tidos como coletivos, iniciou-se a formulação da compreensão acerca da função social da propriedade.

Sobre o assunto, diz Edésio Fernandes:

“argumentar que existe na ordem jurídica brasileira um conceito único de direito à propriedade é uma falácia: são muitas as formas de direitos de propriedade em vigor- imóvel, móvel, pública, privada, rural, urbana, intelectual, financeira, industrial, etc.-, bem como são diversas as relações sociais estabelecidas em torno delas, sendo que cada forma específica tem sido tratada pela ordem jurídica de maneira diferente. A noção liberal do Código Civil já foi profundamente modificada no que diz respeito a vários desses direitos, permitindo a intervenção crescente do Estado no domínio econômico da propriedade, a tal ponto que hoje se discute a conveniência ou não da retirada do Estado da arena econômica e o novo lugar no mercado. É no que toca a uma forma específica de propriedade- qual seja, a da propriedade imobiliária-que, por razões históricas e políticas, o Estado Brasileiro ainda nem reformou o liberalismo jurídico clássico.” (FERNANDES, 2002, p. 38)

Portanto, o conceito de propriedade altera-se com tempo e não é, nem pode ser, considerado definitivo. Ele está sempre em consonância com a sociedade que o cerca. No atual estágio que se encontra a humanidade, a propriedade, para ser juridicamente protegida, deve cumprir uma função social. Deve-se reconhecer, nesse passo, que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um imenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

“O direito de propriedade é o que afeta diretamente as coisas corpóreas- móveis ou imóveis-, subordinando-as à vontade do homem. Daí ser classificada como direito real, em oposição ao direito pessoal, concernente às prestações a que as pessoas se obrigam mutuamente. Diz-se que o direito de propriedade é real, no sentido de que incide imediatamente sobre a coisa e a seguem em todas as suas mutações, diversamente do direito pessoal, que vincula as pessoas ente si, para prestações individuais, que constituem as obrigações. Por direito real se alienam, se adquirem ou se oneram coisas; por direito pessoal se obtêm prestações das próprias pessoas que se obrigam para com outras. O nosso código Civil, seguindo a tradição romana, fornece os elementos do direito de propriedade, ao estabelecer que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.228). Este direito de uso, gozo e disponibilidade das coisas, associado ao poder de reivindicá-las de quem a detenha injustamente, configura a propriedade, na sua acepção mais ampla”. (MEIRELLES, 2011, p. 10)

Contudo, a propriedade não pode mais ser vista apenas como um direito civil (direito real), sendo seu conteúdo delineado pelo direito constitucional desde há muito tempo, seja para defini-la como um direito individual, seja para defini-la também como um direito social. Assim, a Constituição assegura o direito de propriedade e estabelece seu regime fundamental enquanto que o Direito Civil disciplina as relações civis que se referem a ela.

A propriedade no Brasil, após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, ganhou novos contornos e maior abrangência do Direito Público.¹

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito de propriedade está elencado com um dos direitos fundamentais do homem, e é intermediário entre os direitos que tratam da liberdade e segurança.

Há a completa interação entre o direito de propriedade e os direitos citados: liberdade e segurança, pois de fato a propriedade constitui um instrumento realizados da liberdade e garantia de segurança para o homem, na medida que realiza os seus desejos e resguarda-o das necessidades. Entende-se que a propriedade compreende um complexo de normas de direito privado e de direito público. Não podendo mais ser considerada como instituição com interesses estritamente privados, pois que o Estado encontra-se legitimado a controlar o correto exercício do direito de propriedade, tendo em vista o cumprimento de sua função social.

Nesse sentido o § 4º do art. 182 da Constituição Federal, dispõe que o Poder Público Municipal tem a faculdade de, interferir na esfera privada do cidadão, e exigir que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de imprimir sanções, que vão desde a imposição de parcelar ou construir sobre o imóvel, passando pelo aumento do imposto sobre a propriedade urbana imóvel até a perda do direito de propriedade do imóvel. No caso de haver a perda do direito de propriedade pela determinação do Estado tem-se a denominada desapropriação- sanção cujos critérios fixados para o cálculo da indenização são diferentes daqueles aplicados para a desapropriação por declaração de utilidade pública ou interesse social.

¹É oportuno destacar que o tratamento privatista até então dado a propriedade, consagrada no liberalismo, passa a ser de interesse público, permitindo que o Estado controle o cumprimento da função social da propriedade privada, impondo inclusive, sanções para o proprietário.

Certamente que, critérios iguais aplicados para situações diferentes podem acarretar privilégios e ônus não desejados pela sociedade, ou seja, os sujeito que tem declarada a desapropriação de sua propriedade imóvel urbana quando desempenha a função social da propriedade é diferente daquele que tem na propriedade imóvel a intenção de fazer a especulação imobiliária.

Para compreender um conceito a cerca da propriedade definido num determinado período da história, é essencial buscar a realidade histórica, sociológica, política e econômica do momento a ser estudado, porque o instituto da propriedade é dinâmico e flexível. Diz Caio Mário da Silva Pereira, que:

“Não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira e definitiva fase de seu desenvolvimento. Ao revés, evolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas. Nem se pode falar, a rigor, que a estrutura jurídica da propriedade, tal como se reflete em nosso código, é a determinação de sua realidade sociológica, pois que aos nossos olhos, e sem que alguém possa impedi-lo, ela está passando por transformações tão substanciais quanto aquelas que caracterizam a criação da propriedade individual, ou que inspiram a sua concepção feudal.” (PEREIRA, 2004, p. 81)

O direito de propriedade está assegurado na Constituição de 1988 no caput do artigo 5º e inciso XXII, inserido no âmbito dos direitos e garantias individuais de caráter fundamental. Todavia, embora direito fundamental, a propriedade encontra limites intrínsecos no princípio da função social da propriedade, igualmente consagrado no catálogo dos direitos fundamentais, art. 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988, que serve como baliza para o exercício do direito de propriedade.

A propriedade privada encontra-se, ainda, prevista como princípio geral da atividade econômica no art. 170, inciso II da Constituição Federal de 1988, novamente ao lado da função social da propriedade na forma do inciso III do mesmo art. 170. Além disso, a função social da propriedade torna a ser invocada nos arts. 182, § 2º, 184 e 186, todos da Constituição.

Oportuno referenciar que além dos artigos dispostos na Constituição de 1988, que tratam implicitamente do direito à moradia merecem destaque o inciso IX do art. 21, que dispõe sobre a competência da União na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, e o inciso I do art. 24 que dispõe que é competência da União,

dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico. Apesar destes dispositivos não tratarem de forma direta a cerca da moradia e das condições habitacionais, os planos de ordenação territorial, quer no âmbito nacional, regional ou local e o direito urbanístico abrangem o direito à moradia como objetivos perseguidos. Aliás, frisa-se que o direito urbanístico que sempre esteve na esteira do administrativo, conquistou autonomia a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, a política pública urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo que dentre as funções da cidade destaca-se a moradia adequada.

As modificações do direito de propriedade urbana imóvel, a inclusão do direito à moradia dentre os direitos sociais, o surgimento no ordenamento jurídico brasileiro da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a inserção do direito civil no Estado Social e as demais legislações infraconstitucionais instrumentalizaram o Estado Democrático e social de direito de maiôs legais para o Poder Público aplicá-los e proceder à execução de políticas urbanas. Em âmbito habitacional, essas medidas legais são capazes de garantir o efetivo exercício do direito à moradia e atingir o desenvolvimento sustentável das cidades, dando concretude a um dos fundamentos do Estado Brasileiro, que é o do Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana contemplando no art. 1º, inciso III da Constituição de 1988.

Segundo Ingo Sarlet ensina:

“O que se percebe, em última análise, é que onde não houve respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e a identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças”.
(SARLET, 1998, p. 108-109)

Entretanto, apesar do direito de propriedade estar classificado no âmbito dos direitos fundamentais de primeira dimensão e o direito à moradia estar classificado no âmbito dos direitos sociais de segunda dimensão, ver-se-á no decorrer deste estudo que o direito à moradia trata-se de um direito fundamental.

Uma vez que os § 1º e 2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, respectivamente contemplam o direito à moradia como cláusula pétrea na forma do

inciso IV, § 14 do art. 60 do texto Constitucional, e prevê a possibilidade da existência de outros direitos e garantias que, embora não estejam explícitos no “caput” do art. 5º, poderão assumir o caráter de direito fundamental desde que sejam decorrentes daqueles direitos.

Os dispositivos Constitucionais citados e o Estatuto da Cidade (Lei Orgânica do Município) nada mais dispõem do que os meios necessários a serem utilizados para o correto desenvolvimento da função social da cidade de forma a proporcionar aos seus habitantes uma existência digna, isto é, que está adequada às políticas públicas de desenvolvimento urbano e que tenha como pressuposto de efetivação da função social da cidade, a função social da propriedade urbana imóvel.

Maurício Balesdent Barreira, colaborador de Edésio Fernandes- coordenador da obra Direito Urbanístico, conceitua a propriedade e função social da seguinte forma:

“Estão pois os conceitos de propriedade e de função social agora amalgamados, não se concebendo um sem o outro. A função social não age, tais quais os instrumentos urbanísticos, como elemento restritivo ou condicionador do livre exercício dos três elementos que compõem a propriedade quais sejam, uso, gozo e disposição ; incide sim, sobre sua própria estrutura, qualificando-o, dando-lhe uma nova natureza intimamente vinculada ao Direito Público, ao cumprimento de objetivos que extrapolam os estreitos limites dos direitos individuais. Tanto assim que já não mais se admite a propriedade como mero instituto de direito civil, que remanesce nessa seara tão somente às relações civis a ela referentes.”(FERNANDES, 1998, p. 22)

Apesar de aparentemente serem sinônimos, há grandes diferenças entre o Direito à moradia e o Direito de Habitação.

Inicialmente cabe-nos ressaltar que, enquanto o direito à moradia está insculpido no rol dos direitos sociais fundamentais, inserido pela emenda Constitucional de nº 26 de 2000, o direito a habitação, vem a ser um direito garantido pelo nosso Código Civil, estabelecido no seu art. 1.831.

O direito real de habitação é o direito que tem o cônjuge sobrevivente, independente do regime de bens de seu casamento, de permanecer residindo na morada do casal após o falecimento de seu consorte, desde que aquele imóvel, que era usado para moradia, seja o único bem de natureza residencial a ser inventariado, não havendo limitações temporais ao exercício do direito aqui assegurado, de tal forma que o cônjuge sobrevivente o detém de maneira vitalícia.

Trata-se de direito sucessório que deve ser exercido pelo seu titular, não havendo a sua concretização de forma automática e instantânea. Deve ser requerido pelo seu detentor nos autos do processo de inventário.

Deve depois de concluído o inventário e registrados os formais de partilha, constar expressamente da matrícula do Ofício Imobiliário.

Não existe direito real de habitação presumido ou tácito, assim como não existe renúncia presumida ou tácita. O fato de não ter sido requerido o direito no feito do inventário não implica em sua configuração, mas também, por outro lado, não implica em sua renúncia. Tanto que pode vir a ser requerido, se o for tempestivamente, mesmo depois de concluído o inventário. Por se tratar de direito real sobre coisa alheia, não há direito se não estiver estabelecido e registrado na matrícula do imóvel. Uma vez estabelecido o direito real de habitação, ele retroage ao momento da morte do autor da herança, de tal forma que, desde o óbito, o titular do direito à habitação já o detinha, mesmo que não tivesse exercido, para que assim se dê o perfeito cumprimento ao Princípio da *Saisine*.

Portanto, ainda que não tenha feito requerimento expresso, desde que esteja a tempo de fazê-lo, poderá o titular do direito real opor o seu direito contra terceiros ou, até mesmo, contra os herdeiros e interessados no inventário e na partilha dos bens.

Outrossim, o direito é de moradia e não de usufruto. Logo, o cônjuge sobrevivente pode continuar a residir no imóvel, mas não pode transferir a posse direta do mesmo para outras pessoas, sob qualquer título, seja transferência gratuita ou onerosa. É claro que esta moradia não precisa ser exclusiva do cônjuge sobrevivente sobre o imóvel em questão, poderá ele estar acompanhado de filhos, parentes e, até mesmo, como dita o Novo Código Civil, de um novo companheiro ou esposo. O que importa é que o viúvo ou a viúva ali esteja residindo, mesmo que não tenha mais estado de viuvez.

Portanto, não se confundem o direito à moradia e o direito de habitação.

3.1 O Direito à Moradia como Direito Fundamental Social: Emenda Constitucional 26/2000- Direitos Sociais.

Anteriormente à inclusão da moradia no art. 6º da CF, que elenca os chamados direitos sociais, ocorrida em 2000 através da Emenda Constitucional de

nº 26, entende-se que o direito à moradia já integrava a ordem constitucional brasileira, pelo fato de o nosso país ter aderido, em 1992, ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos. Vale registrar que vários autores sustentam que a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem teria força vinculante de norma de direito internacional, de modo que o direito à moradia estaria incluído na ordem constitucional vigente desde a promulgação da Magna Carta.

Para os Constitucionalistas, o direito à moradia enquadra-se tanto na categoria de direito humano quanto na de direito fundamental social.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet:

O termo “direitos fundamentais” aplica-se pra aqueles direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se atribuem ao ser humano como tal (hoje, já reconhecendo a pessoa como sujeito de direito internacional), independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, revelando um inequívoco caráter supranacional. (SARLET, 2003, p. 66-67)

Sem sombra de dúvidas, há grande dificuldade para a emissão de conceitos precisos de direitos fundamentais e de direitos sociais, sobretudo em face da perspectiva dos direitos da personalidade, eis que os direitos fundamentais não se restringem aos positivados na Constituição, não se podendo confundir constitucionalização com fundamentalização.

Segundo Carnelutti, moradia é direito fundamental:

A palavra economia, original do grego, expressa até literalmente essa idéia, uma vez que *oikos* quer dizer casa, e a casa é um interesse fundamental do homem, e até da sociedade, porque fornece o ambiente no qual a família, que é a célula da sociedade, pode realizar o milagre não apenas da propagação da espécie, mas também da formação do indivíduo. (CARNELUTTI, 2005, p. 13)

No Brasil, o direito à moradia ganhou destaque com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que deu nova redação ao art. 6º da Constituição da República, atribuindo a esse direito uma dimensão expressa de valor fundamental social.

Aponta José Afonso da Silva que:

“direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força do mesmo do disposto no art. 23, IX da Constituição, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento” (SILVA, 2006, p. 314).

Com efeito, a tutela constitucional do valor moradia, além do art. 23, IX, estava expressa no art. 7º, IV- que definiu o salário mínimo com aquele capaz de atender as necessidades essenciais do trabalhador e sua família, nos arts. 5º, XXIII, 170,III, e 182, §2º, sobre a vinculação social da propriedade, e, ainda, nos arts. 83 e 191, ambos reconhecendo a declaração de propriedade para fins de moradia nas hipóteses constitucionais de usucapião.

Na visão constitucional, o direito à moradia configura direito fundamental de segunda geração ou dimensão, de conteúdo mínimo, objeto de implementação gradativa mediante realização de políticas públicas. Dispõe o art. 246 da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 246 – CF “O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil. E, no parágrafo Único: o direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos”.

O direito à moradia teria, nessa medida, natureza de norma social constitucional programática.

Porém essa idéia de “geração de direitos” não significa que eles se sucedem ou que haja um grau de escalonamento de importância. O fenômeno deve ser expansão, de natureza complementar. Não há direitos fundamentais sem que os direitos sociais sejam respeitados. Há que se observar a indivisibilidade e interdependência dos direitos do homem.

Atendendo ao clamor populacional, visando inserir no ordenamento pátrio dos direitos internacionalmente reconhecidos, o direito à moradia, foi formalmente inserido no texto Constitucional de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, no âmbito dos direitos sociais.

A despeito de outros direitos sociais existentes, o direito à moradia já poderia ser inferido a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, como mínimo existencial, trazendo consigo a característica que distingue essa espécie de direito fundamental. Antes da inclusão do direito à moradia como direito social

constitucionalmente protegido já existia, ainda que de forma indireta, o reconhecimento à moradia em outros dispositivos da Carta Constitucional

Os direitos fundamentais (aqui abrangidos os direitos sociais) representam uma das escolhas políticas básicas da comunidade; incorporados na Constituição, dotam-na de um componente material-valorativo ligado à dignidade da pessoa humana que se irradia para toda a ordem jurídica e funciona como parâmetro vinculante de qualquer atuação estatal.

A Constituição Brasileira foi inequívoca na consagração da dignidade da pessoa humana, conforme se lê nos arts. 1º Inc.III; 170, caput; 226, § 7º; 227, caput; 230, caput.

Sem dúvida a constituição Brasileira de 1988 deu um salto qualitativo de extraordinário significado no terreno dos direitos sociais ao incluí-los no rol dos direitos fundamentais e porque reconheceu novos direitos, resultantes da influência do movimento social na convocação da Assembléia Nacional Constituinte e no desenvolvimento de seus trabalhos. O aspecto quantitativo comparece na ampliação numérica dos direitos sociais. A leitura do art. 6º mostra que o lazer e a segurança são direitos novos não reconhecidos nas Constituições anteriores.

Mesmo o direito à saúde não era expressamente previsto anteriormente, muito embora algumas normas contivessem preceitos referentes a ele.

Quanto ao direito ao trabalho, verifica-se que obteve desdobramentos em seu conteúdo no próprio capítulo dedicado aos direitos sociais fundamentais, ou seja, do art. 7º ao 11º da Constituição, destacando-se notável incremento do rol dos direitos fundamentais do trabalho.

A história dos direitos sociais no Brasil possui relação estreita com o direito ao trabalho e com as normas jurídicas que o disciplinam, especialmente as de direito do trabalho. Isso faz com que os direitos sociais, por vezes, sejam simplesmente confundidos com o direito do trabalho. A inserção de regras e princípios de direito do trabalho entre os direitos e garantias fundamentais (art. 7º a 11º da Constituição de 1988) prova a força do vínculo histórico entre os direitos sociais e o direito ao trabalho e seus desdobramentos em normas de direito do trabalho, previdenciário e coletivo.

No entanto, bem mais amplo é o objeto dos direitos sociais, conforme demonstra o art. 6º da Constituição Federal/1988e os desenvolvimentos que a

maioria dos direitos ali reconhecidos obteve nos títulos concernentes à Ordem Econômica e, especialmente, à Ordem Social.

Os direitos fundamentais e sociais, que constituem o núcleo do ordenamento jurídico constitucional, determinam os programas políticos e jurídicos para a efetivação da justiça social, e por conseqüência as diretrizes pelas quais o Poder Público deve se guiar para a promoção das políticas públicas destinadas a concretizar os direitos assegurados na Lei Maior. Nessa Esteira, sendo o direito à moradia integrante da categoria dos direitos sociais, clama por políticas públicas destinadas a sua promoção e efetivação.

O direito social à moradia apresenta-se hierarquicamente superior às normas infraconstitucionais e, por isso, a proteção jusfundamental à moradia constitui-se em paradigma para a interpretação, integração e subsunção das demais normas jurídicas infraconstitucionais. O sentido axiológico do direito à moradia assume o mesmo peso de outros valores fundamentais consagrados e assegurados desde os primórdios da sistematização dos direitos fundamentais, a exemplo do direito à propriedade. Hoje, o operador do direito não pode ter como princípio que o direito de propriedade sobrepõe ao direito à moradia.

3.2 A Cidade Como Pressuposto para o Exercício do Direito à Moradia.

Iniciaremos esse tópico com a clássica pergunta: o que é cidade? José Afonso da Silva dá a definição adequada.

“O que é, então, a cidade? Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de “urbano”. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Não basta pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano. Mas aí surge outra dificuldade para a formulação do conceito de “cidade”, porque nem todo núcleo urbano constitui cidade. A sociologia Urbana é que tem tentado firmar conceitos de “cidade” como uma situação humana, “uma organização geral da sociedade”, “como centro de consumo em massa”, como “fabrica social” ou como “multiplicidade dialética de sistemas”, ou como “projeção da sociedade sobre um local”. Desse ponto de vista três concepções podem ser destacadas relativamente ao conceito de “cidade”: (a) a concepção demográfica; (b) a concepção econômica; (c) a concepção de subsistemas.(grifamos).

O conceitos demográfico e econômico, não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjunto de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade no Brasil é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.” (SILVA, 2010, p. 24, 25, 26)

Na cidade, encontra-se o exercício do poder que deverá ser em nome, e para o benefício do povo, que, cumpridor de seus deveres, faz jus aos direitos que lhe são garantidos constitucional e infraconstitucionalmente.

Para garantir a efetividade do direito à moradia, Estatuto da Cidade elegeu o Município como o ente federativo competente para definição da política urbana, cumprimento da função social da cidade e para implementação da gestão democrática, o qual tem, como instrumento básico de sua política urbana, o Plano Diretor (CF/88, art. 182, §1º).

A lei que instituiu a política habitacional municipal não deixa de ser um aspecto daquela pauta e precisa estar em conformidade com o Plano Diretor, sob pena de revelar inválida.

O Estatuto da Cidade Lei nº 10.257, apresenta-se como norma instrumental legítima para o exercício do direito social à moradia, destinando-se a resolver o problema do acesso pela população, especialmente aquela de baixa renda, à moradia urbana adequada, bem como o acesso à cidade legal.

Referido Estatuto, datado de 10 de julho de 2001, representa uma contribuição sem precedentes para a busca da harmonia e da solidariedade social entre as classes proprietárias e as não-proprietárias. Suas normas servem para minimizar conflitos latentes ou explícitos existente entre os setores mais oprimidos da sociedade civil, as classes privilegiadas ou produtoras da desigualdade e da desordem nas cidades brasileiras e o Estado. A possibilidade dessa contribuição pode ser constatada quando se verifica que o Estatuto diz que a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana é o objetivo da política urbano, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, ou seja, afirmando que todos têm direito de habitar cidades sustentáveis.

O marco regulatório da política urbana nacional é representado pelo Estatuto da Cidade, que se tornou um parâmetro de questionamento para o modelo de política urbana, vigente até então. Assim como também se tornou um instrumento de proposição de alternativas visando a inclusão territorial, além de ter como objetivo a melhoria imediata nas condições de vida urbana dos mais pobres, assim como na construção de um modelo mais democrático da cidade para o futuro.

De forma sumária, o Estatuto da Cidade explicita que: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art.2º), tendo como diretrizes gerais: a garantia do direito a cidades sustentáveis; participação popular; cooperação entre os poderes públicos e privados; planejamento do desenvolvimento das cidades; proteção ambiental, cultural e patrimonial; produção de bens e serviços visando a sustentabilidade ambiental e o combate à especulação imobiliária.

Tais diretrizes têm como ferramentas as possibilidades oferecidas pela referida lei, como: a gestão democrática, plano diretor, parcelamento, edificação e uso compulsório do solo, IPTU progressivo, entre outros expressos na legislação. Deste modo, o Estatuto da Cidade apresenta um conjunto de instrumentos disponíveis para o planejamento público, tendo como peça angular o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, um indicador para o cumprimento da função social da cidade. É com base nessas diretrizes e com a obrigatoriedade do Plano Diretor que as políticas públicas habitacionais começaram a ser pensadas, com o objetivo de atender às exigências do Estatuto da Cidade através da regulação dos usos da propriedade urbana em benefício da coletividade, da segurança e bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Para se ter uma exata compreensão da importância e alcance do Estatuto da Cidade, necessário se faz tecer algumas considerações quanto à configuração jurídica dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988.

Com a Constituição de 1988, seguindo uma tendência internacionalmente verificada, fortaleceu-se no Brasil o poder local de maneira inédita, com a elevação dos municípios à mesma condição jurídica dos estados federados e da união, e com a distribuição de competências específicas, como por exemplo, a do inciso I do art. 30: *“legislar sobre assuntos de interesse local”*.

Não há a menor dúvida de que os municípios foram muito prestigiados pelo constituinte de 1988, que disse, em alto e bom som, com o tratamento normativo

dispensado a eles, que a cidade é o local privilegiado do desenrolar das relações humanas, é onde se faz concreta a garantia do bem-estar de seus habitantes. É nas cidades, afinal, que em grande parte a vida humana acontece.

A função social da propriedade, voltou a ser tratada pelo constituinte, no capítulo da política urbana, ao se estabelecer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor (§ 2º, do art. 182). Com isso, deslocou-se a definição do seu conteúdo para uma lei que seria aplicada pelos municípios.

Assim, o Estatuto da Cidade harmoniza com os ditames da lei maior, não permitindo a separação da função social da propriedade imóvel urbana e a função social da cidade. Seus dispositivos permitem a fácil percepção de que ambas as leis tornam-se indissociáveis. A efetividade da função social da cidade depende, necessariamente do cumprimento da função social da propriedade urbana imóvel.

De uma simples análise do art.182, §§ 1º a 4º, incisos I a III, da Constituição Federal em confronto com o Estatuto da Cidade, podemos concluir que ambos os dispositivos dispõem acerca dos meios necessários a serem utilizados para o correto desenvolvimento da função social da cidade, de forma proporcionar aos seu habitantes uma existência digna, isto é, que esteja adequada às políticas pública de desenvolvimento urbano e que tenha como pressuposto de efetivação da função social da cidade, a função social da propriedade urbana imóvel já que é inviável que a cidade cumpra a sua função social, sem que a propriedade urbana imóvel, enquanto elemento formador da cidade, não faça parte concomitantemente das diretrizes fixada em lei. Isso conduz a trabalhar paralelamente a cidade e a propriedade imóvel urbana, sendo essa última a base para alcançar seus objetivos.

O Estatuto da Cidade ao apresentar as diretrizes gerais acerca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, impõe medidas com o fim de evitar o mau uso da propriedade que impedem desenvolvimento da sua função na sociedade. Por conseguinte, o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana imóvel é possível de ser efetivado e, ao efetivar-se, assegura aos cidadãos desprovidos de renda e não-proprietários, o direito de viver em cidades sustentáveis que proporcione o acesso ao direito social à moradia adequada, via de regra, o direito à cidade formal.

A lei que instituiu a política habitacional municipal não deixa de ser um aspecto daquela pauta e precisa estar em conformidade com o Plano Diretor, sob pena de revelar-se inválida.

O processo de elaboração do Plano Diretor é uma das preocupações democráticas do Estatuto da cidade. Na lição de Nelson Saule Júnior:

“A constituição de um sistema de gestão democrática da cidade no Município, é condição essencial para os objetivos da política urbana serem atingidos, através da aplicação do plano diretor, uma vez que o processo de formulação e execução das políticas públicas, o planejamento municipal e o modelo de gestão da cidade são matérias vinculantes para a execução d plano diretor.” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 257)

Mas o que é Plano Diretor? Segundo Hely Lopes Meirelles,

“O plano diretor é um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo.” (MEIRELLES, 2003, p. 518)

O plano diretor, conforme a definição acima citada, é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende a sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar s objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

O fundamento constitucional do Plano Diretor encontra-se no art. 182, § 1º, que diz ser ele o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal. Suas normas devem se voltar para a disciplina das atividades urbanísticas para que o poder público municipal atue de forma a materializar as funções sociais da cidade e da propriedade.

De maneira simplificada, o Plano Diretor é a chave mestra do município para a consecução da política urbana, da ordenação do território e do direcionamento dos empreendimentos e atividades de impacto local.

Suas normas devem trazer as metas e as diretrizes centrais da política urbana local, de maneira particularizada, atendendo, contudo, às diretrizes gerais nacionais fixadas no Estatuto da Cidade.

Como já venho afirmando, a função social da propriedade foi definitivamente consolidada no ordenamento jurídico brasileiro, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade.

Menciono ainda que o Estatuto da cidade contribuiu para a ampliação da efetividade da função social da propriedade, via plano diretor, na medida que estabeleceu novas hipóteses de obrigatoriedade de aprovação desse instrumento para além daquela única exigência constitucional referente às cidades com mais de 20 mil habitantes.

4 EFETIVIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 26/2000

A Emenda Constitucional 26/2000, ao tratar dos direitos sociais, leva a concluir que o direito à moradia é imanente ao homem e que o cidadão não pode ser privado de uma moradia digna, não significando, contudo, que o Estado ou Município é o destinatário da norma, e nem que seja obrigado a prover moradia para cada cidadão. Os meios jurídicos para a proteção da posse e da propriedade da moradia estão disponibilizados ao homem, bem como a proibição de impedi-lo de conquistá-la. Esta é a eficácia da norma, e o fato de o cidadão não ter uma moradia, ainda que não seja própria, não a torna inócua.

Efetivar a norma não está a cargo do Poder Público, no sentido de prover uma moradia para cada um. Para dar ou buscar a efetividade da norma a Constituição Federal no art. 21, XX, a competência da união para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano, confirmando tratar-se de garantia Constitucional. É na efetividade da norma, para muitos tutelada pelos artigos 5º, § 1º e 21, XX, da Constituição/88, que se encontra a reserva do possível e a discussão sobre a legitimação dos tribunais para definir seu alcance.

A moradia, por evidente não se confunde com a propriedade, que embora tenha de realizar uma função social, não dá efetividade ao direito à moradia. O princípio da reserva do possível é, sem dúvida, um limite à efetividade do direito à moradia, explicitando-se que não se nega a eficácia desse direito, mas sim a sua efetividade pelo próprio cidadão, cabendo, porém, ao Poder Público criar condições para isso.

O Estado não pode ser assistencialista. Ele deve prover os direitos sociais que não tenham dimensão econômica ou, ainda que a tenha já incorporada nos tributos e contribuições pagos ao Poder Público.

A interpretação sistêmica do art. 5º, § 1º, e 21, XX, da Constituição Federal, deixa claro que o não atendimento ao direito à moradia não infringe as primados constitucionais. A busca da realização do direito à moradia, por meio de uma ação positiva do estado, não significa obrigação de que seja dada uma casa para cada cidadão. A ação positiva do Estado faz-se-a com a criação de uma nova lei, de programas, plano de ação e tudo mais que se fizer necessário para garantir esse direito.

Os artigos em discussão, não podem ser entendidos como normas que asseguram a imediata aplicação do direito à moradia. A constituição, ao interligar a vida digna à moradia, dizendo-a condicionante daquela, não pressupõe a concessão do direito de propriedade ao cidadão, embora tenha firmado, e reafirmado, que a função social da propriedade urbana tem que ser observada, como norma cogente que é.

4.1 Diferença entre Eficácia e Efetividade

Primeiramente, é forçoso abrir um parêntese para fazer a necessária distinção entre os termos eficácia e efetividade. Embora muitas vezes utilizados como sinônimos, estes conceitos expressam concepções distintas que devem ser explicitadas para o melhor desenvolvimento deste trabalho.

Derivado do latim *efficacia*, de *efficax* (que tem virtude, que tem propriedade, que chega ao fim), o vocábulo eficácia é usado em sentido amplo, com o mesmo significado de *validade*, *vigência* ou *efetividade*.

Fala-se, assim, de eficácia da lei (ou de um ato administrativo ou de um negócio jurídico) no tempo ou no espaço.

A discussão sobre a eficácia dos direitos fundamentais se dá no plano eminentemente jurídico. A eficácia jurídica vem a ser “a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de e na medida de sua aplicabilidade, gerar efeitos jurídicos”. Portanto, a eficácia da norma em si em sua potencialidade de gerar efeitos jurídicos, independente da sua aplicabilidade concreta.

Coerente com a proposta inicial de utilizar da interdisciplinaridade para buscar a melhor compreensão do direito à moradia preferiu utilizar o termo efetividade no sentido da aplicabilidade concreta da norma no mundo factual, pois este termo é adotado em outras ciências sociais.

Contudo, não vou prescindir da abordagem jurídica, pois também é um fato social concreto que o direito à moradia está minuciosamente normatizado no ordenamento jurídico pátrio e, como veremos, a eficácia jurídica dessas normas guardam também importância relativa para a análise do tema.

Na busca da compreensão das múltiplas manifestações e suas determinações que envolvem o objeto deste trabalho (o acesso à moradia digna

como direito humano e fundamental e sua efetividade factual). Devemos considerar que todos os direitos humanos e fundamentais incorporados no ordenamento jurídico e transformados em normas cogentes são fruto de um conflito que envolveu classes sociais antagônicas, onde as classes e grupos subalternos arrancaram gradualmente a força dos poderosos, o que atualmente viemos a chamar de direitos sociais.

Assim, podemos concluir que permeando este embate, a eficácia jurídica da norma construída (pela luta das classes oprimidas) dialeticamente legitima a própria luta pela efetivação deste mesmo direito (enquanto potência) na sociedade.

Será demonstrado que se emprega eficácia como aptidão de uma norma para produzir todos seus efeitos legais, ou todos os efeitos desejados pelas partes.

É corrente na doutrina e na jurisprudência o dissenso dominante acerca do significado de termos como efetividade, eficácia, eficácia social, eficácia jurídica, e aplicabilidade.

A eficácia consiste na aptidão do ato jurídico para produzir efeitos, para irradiar as consequências que lhe são próprias. A eficácia jurídica guarda relação com a qualidade da norma em produzir os seus efeitos ínsitos, em regular as situações, relações e comportamentos nela indicados, o que, em síntese, para José Afonso da Silva “diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma” (SILVA, 1982, p. 56). Ainda segundo o Autor, na mesma obra, a eficácia jurídica é inerente a todas as normas constitucionais que são aplicáveis, por sua vez, nos limites objetivos de seu teor normativo.

Ainda citando José Afonso da Silva, a eficácia social está relacionada com o fato da norma ser realmente obedecida e aplicada.

Para Norberto (BOBBIO, 1991, p. 22), “o problema da eficácia de uma norma jurídica tem por objeto revelar se ela é ou não cumprida por seus destinatários e, caso não o seja, quais são os meios utilizados para que se possa ser efetivamente cumprida.”

De modo específico, quando se está tratando da efetividade da função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade, o que se tem em mira, na verdade, é a capacidade maior ou menor de o referido princípio ser aplicado no plano fático, nos conflitos jurídicos concretos.

Efetividade em sentido amplo significa capacidade que uma norma jurídica tem para produzir seus efeitos. A Efetividade pode ser dividida em efetividade jurídica e efetividade social.

A efetividade jurídica ocorre quando a norma jurídica tem nos limites objetivos todos os seus elementos: hipótese, disposição, sanção, podendo assim produzir efeitos desde logo no mundo dos fatos, seja quando é respeitada ou quando é violada. ensejando a aplicação de uma sanção.

Já, a efetividade social de uma norma ocorre quando a mesma é respeitada por boa parte da sociedade, existindo assim um reconhecimento do Direito por parte desta e um amplo cumprimento dos preceitos normativos.

4.2 Planejamento da Política Habitacional como instrumento de Concretização do Direito à Moradia

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou e instituiu novos instrumentos que deverão ser utilizados pelos municípios para normatizar e induzir os processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano. Dessa forma terão melhores condições de interferir diretamente na reversão do padrão excludente dos mercados imobiliários formais, informais e especulativos que têm determinado um processo crescente de exclusão social e de segregação territorial nas cidades brasileira.

A aplicação de novos instrumentos indutora do uso e da ocupação do solo, previsto no Estatuto da Cidade, abrirá um leque de possibilidades para a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana mais justa, democrática e sustentável. Assim, torna-se essencial que os municípios realizem uma reforma de legislação urbanística municipal, iniciando com o Plano Diretor, de forma a aprovar um conjunto de normas condizentes com os paradigmas das funções sociais da propriedade e da cidade.

A correção das distorções do crescimento urbano brasileiro requer maior capacidade de gestão, controle da densificação e miscigenação da cidade. O planejamento e o controle do uso do solo deverá incidir sobre todas as áreas do município, reconhecendo-se a integralidade do território.

A função social da cidade pressupõe um lugar geográfico, mas também o espaço destinado ao homem no seu cotidiano, com condições necessárias para fruir

os seus direitos civis e políticos e cumprir suas obrigações de cidadão. A função social da propriedade urbana significa o seu exercício direcionado ao interesse geral, conciliando o interesse particular, cujo caráter não é absoluto, em face da Constituição Federal de 1988.

A política urbana, como conjunto de ações municipais legais interventivas no espaço urbano, na forma do art. 2º da lei nº 10.257/2000, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diversas diretrizes gerais contidas nos seus 16 incisos que as normatizam.

O Estatuto da Cidade, por si só, não melhora a vida urbana, mas é fundamental a sua existência como norma por meio da qual a sociedade pode exigir os seus direitos e justificá-los, quando os gestores públicos não o cumprirem adequadamente. Democratizar o acesso a uma condição digna de vida urbana é indispensável para o combate a pobreza, à exclusão social.

Estando pacificada a idéia de que os direitos sociais são direitos fundamentais auto-aplicáveis, deve-se enquadrar, portanto, o direito de moradia como uma categoria de Direito Fundamental Social, sendo considerado uma diretriz para o Estado, devendo ser implementado.

Para tanto, como forma de fundamentar o entendimento posto, faz-se necessário analisar este direito no corpo constitucional. Entretanto, não se pode falar de direito de moradia na Constituição de 1988, sem um entendimento sistemático, isto é, através de uma interpretação extensiva, relacionando este direito com a qualidade de vida, com a proteção do meio ambiente, dentre outros princípios, para que se compreenda o termo: moradia digna.

Por moradia digna entende-se aquela habitação em que se vive com certa qualidade de vida, isto é, em que alguns elementos vitais são básicos para a sobrevivência do ser humano.

Logo, o direito de moradia (digna), estatuído no art. 6º da CF/88, deve ser entendido e interpretado juntamente com um dos fundamentos da República disposto no art. 1º, III, isto é, o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que aquela não se restringe a casa, posto que engloba o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade (direitos fundamentais sociais).

Ainda assim, a materialização do direito fundamental social à moradia digna propicia a concretização de alguns objetivos fundamentais da República, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, dispostos no art. 3º, incisos I, III e IV da CF/88.

Não é demais lembrar que a CF/88 determina como uma das competências municipais a de promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, entretanto que este planejamento promova um bem-estar social para todos os habitantes da cidade, em particular, àqueles que não gozam de uma moradia digna.

Quanto à questão do planejamento urbano, não se pode deixar de falar que a Carta Magna prevê em seu art. 182, § 1º e 2º a confecção do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana a fim de se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A norma infraconstitucional, talvez a mais importante em relação ao direito à moradia digna, é o tão falado e repetido, Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88 estabelecendo diretrizes para a política urbana. Dentre os objetivos desta lei, destaca-se a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, conforme art. 2º, I.

Além disso, o Estatuto da Cidade também propôs as bases para a mudança da qualidade política do processo e construção da ordem jurídico-urbanística.

Apesar de toda esta gama de normas e diretrizes que dão um norte ao direito de moradia no Ordenamento Jurídico Pátrio, não se pode deixar de mencionar, ainda, que existem alguns tratados internacionais, dos quais o Brasil faz parte, que também tratam o direito de moradia como um direito humano, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, art. 11(1); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

Racial de 1965, art. 5 (e) (III); a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, art. 9(2); a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, art. 14(2)(h); a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, art. 27(3); a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976, Seção III(8) e capítulo II(A.3); a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, capítulo 7(6) e a Agenda Habitat de 1996.

5 POLÍTICA HABITACIONAL EM MONTES CLAROS

5.1 Panorama sobre a Cidade de Montes Claros-MG

Importante centro universitário; cidade pólo de uma região com mais de dois milhões de habitantes; segundo maior entroncamento rodoviário nacional; cidade da arte e da cultura; centro industrial que atrai grandes empresas; metrópole que consegue conciliar agitação e desenvolvimento com tranquilidade e hospitalidade:

Em qualquer uma das definições elencadas pode ser usada para descrever Montes Claros, cidade com cerca de 400 mil habitantes, situada no Norte de Minas Gerais.

De economia diversificada, o Município possui entre suas várias atividades um comércio movimentado, que abastece grande parte das cerca de 150 cidades situadas na sua região de abrangência, e onde estão instaladas as principais redes de lojas e atacadistas do Brasil, proporcionando muitas opções de compras em todos os setores.

Nos últimos anos a cidade se transformou em um importante pólo universitário, que atrai estudantes de várias partes do país. 13 instituições de ensino superior particulares e os campi da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade Estadual de Montes Claros oferecem 50 cursos de graduação, além de pós-graduação e mestrado, onde estudam 30 mil universitários.

No setor de prestação de serviços são ao todo 3.411 pequenas, médias e grandes empresas disponíveis no mercado. A agropecuária, que já foi a principal atividade do município, ainda representa uma fatia importante na economia.

A construção civil deve gerar mais 10 mil empregos em médio prazo, impulsionada por investimentos na construção de 5 mil imóveis para atender todas as camadas da população. Os números do setor industrial comprovam a vitalidade da economia de Montes Claros. Segundo a conceituada consultoria Target Marketing são 1.066 pequenas, médias e grandes unidades industriais em atividade. Entre elas 04 grandes fábricas do grupo têxtil Coteminas; uma unidade da Lafarge, grupo francês líder mundial em materiais de construção; a maior fábrica de leite condensado do mundo, pertencente ao Grupo Nestlé; a multinacional Elster; a Vallé Nordeste e a Novo Nordisk, farmacêutica dinamarquesa líder no mercado de insulina.

Além de uma economia estável e em franco desenvolvimento, Montes Claros oferece ainda infra-estrutura e localização ideais para receber novos investimentos.

O acesso á cidade é fácil. O Plano Rodoviário Nacional classificou Montes Claros como segundo maior entroncamento Rodoviário do País, por causa da facilidade de acesso por rodovias às principais regiões do Brasil. Pelo ar o Aeroporto oferece vôos diários para Belo Horizonte, São Paulo e Salvador. A Ferrovia Centro Atlântica disponibiliza o transporte de cargas para as regiões Sudeste e Nordeste.

Montes Claros possui agências dos maiores bancos privados e estatais do Brasil. Os principais órgãos Públicos dos Governos Federal e Estadual têm representações ou escritórios regionais instalados na cidade.

Há ainda uma moderna rede hoteleira disponível .

Na rede hospitalar são 07 hospitais, e a Prefeitura mantém em funcionamento 23 centros de saúde, 03 policlínicas e um pronto atendimento, além de equipes do Sistema de Atendimento Médico de Urgência, o SAMU. Recentemente foram inaugurados o Pronto Socorro Odontológico, atendimento que não existia no município, e também os Serviços Especializados de Odontopediatria e de Odontologia Oncológica.

Dezenas de clínicas particulares oferecem profissionais qualificados em todas as especialidades com aparelhos e equipamentos de última geração.

Montes Claros se prepara para crescer ainda mais. Uma parceria entre a Prefeitura e o Governo de Minas está viabilizando a construção de 05 novas avenidas de pista dupla e em breve entra em operação a moderna Estação de Tratamento de Esgoto, um investimento de 150 milhões de reais.

O município investe na pavimentação de ruas na periferia; drenagem de pontos de alagamento; implantação de um grande projeto de inclusão digital com a montagem de tele-centros e do Centro Vocacional Tecnológico; ampliação dos serviços de saúde e educação oferecidos á população.

Um novo distrito industrial começa a ser implantado nos próximos meses. Já estão em andamento os projetos de construção do moderno Centro de Convivência, e do Centro de Convenções na região do Interlagos, com projeto arquitetônico assinado nada menos que por Oscar Niemeyer.

Para implantação do projeto de revitalização urbanística da cidade e do novo sistema de transporte e trânsito foi contratado o escritório do renomado arquiteto Jaime Lerner, ex-prefeito de Curitiba e governador do Paraná.

A cidade que cresce e trabalha sem parar também investe em Esporte, cultura e lazer. Montes Claros passou a sediar grandes eventos esportivos com a participação de atletas do Brasil e do exterior. Programas que incentivam a prática de esportes e atividades físicas se espalharam por vários bairros. Foi montada uma equipe profissional de vôlei para disputar a Super Liga Nacional.

Conhecida como cidade da arte e da cultura, Montes Claros é rica em manifestações culturais. Possui um dos maiores e melhores conservatórios de música do País, por onde já passaram mais de 30 mil alunos. O folclore rico é tema de um festival internacional que todos os anos recebe grupos de vários países e tem seu ápice nas tradicionais festas de agosto, que colore as ruas da cidade, com os catopés, marujos e caboclinhos.

O calendário de eventos atrai muitos turistas, com destaque para a exposição agropecuária regional, uma das maiores de Minas Gerais; a Fenics – Feira Nacional da Indústria, comércio e serviços, que atrai cerca de 250 expositores e movimenta anualmente mais de 100 milhões em negócios; o Festival Nacional do Pequi e o Carnamontes, o carnaval temporão que tem a participação de artistas de renome nacional e participação de, em média 150 mil foliões, no mês de setembro.

Mas a infra-estrutura, a localização e a hospitalidade não são os únicos trunfos de Montes Claros para atrair novos investimentos. Os financiamentos e incentivos oferecidos pelos governos Federal, Estadual e Municipal fecham a série de fatores que transformam a cidade numa das mais atrativas para empresários de todo o Brasil.

Mesmo estando na região Sudeste, por estar localizada na Área Mineira da Sudene Montes Claros oferece benefícios federais concedidos principalmente pela Sudene e Banco do Nordeste, dos quais podem ser destacados:

- a) FNDE – Fundo de Financiamento do Nordeste, linha de crédito com condições especiais que participa com até 60 por cento do investimento;
- b) FNE – Fundo Constitucional do Nordeste, outra linha de crédito especial para incentivar novos investimentos.

Ainda através da Sudene são concedidos incentivos fiscais como:

- a) Isenção de 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica;
- b) Reinvestimento de até 30% do IRPJ para aquisição de máquinas e modernização;
- c) Isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante;
- d) Isenção do IOF;
- e) Depreciação acelerada incentivada;
- f) Desconto da Contribuição do PIS-Pasep e Cofins.

O Banco do Nordeste tem ainda para oferecer linhas de crédito especiais como:

- a) Cresce Nordeste, com recursos de 3 bilhões de reais;
- b) Crediamigo;
- c) Finor;
- d) Reinvestimento.

O Governo de Minas oferece uma série de benefícios e programas de incentivo a novos investimentos na região, como o:

- a) Geraminas, linha de crédito para capital de giro e expansão;
- b) Financiamentos por meio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, BDMG.

A Prefeitura também faz a sua parte, podendo proporcionar:

- a) Doação e subsídio para aquisição de terreno;
- b) Isenção parcial ou integral de IPTU;
- c) Isenção parcial ou total de ISSQN;
- d) Isenção de Taxas, Contribuições e Preços Públicos por até 10 anos.

Cidade alegre e bonita, de povo trabalhador e hospitaleiro, Montes Claros consegue conciliar a tranquilidade de uma jovem metrópole que apresenta boa qualidade de vida e índices de criminalidade bem abaixo dos grandes centros, com uma noite agitada e colorida e traços de modernidade que acompanham estes

novos tempos. Cidade pólo de uma importante região; sede de grandes indústrias de renome nacional; centro universitário em franco crescimento; cidade da arte e da cultura e com uma infra-estrutura invejável, Montes Claros está pronta para crescer ainda mais, e espera de braços abertos novos parceiros e investidores.²

5.2 Projetos de Leis e Decretos Municipais Afetos à Política Habitacional

Em pesquisa aos arquivos municipais, percebe-se que o déficit habitacional, remonta o ano de 1948, quando foi promulgada a primeira lei municipal autorizando a compra de lotes para construção de casas populares, de lá pra cá, as constantes edições de Leis e Decretos, sobre o tema, demonstra claramente o crescimento populacional e o déficit de moradias na cidade de Montes Claros, cidade esta, foco do presente trabalho

Percebe-se também que a cidade vem se tornando cada vez mais populosa, o que também aumenta o problema do tema proposto do presente estudo, ou seja, o direito a moradia digna.

5.3 Plano Diretor de Montes Claros

O Plano Diretor de Montes Claros é uma cópia do Estatuto das Cidades no que se refere aos instrumentos de política urbana, mas no caso do usucapião ele entra em contradição com o estatuto porque permite a desapropriação de imóveis públicos.

Além disso, o Plano Diretor de Montes Claros promove medidas para preservar o meio ambiente, retirar populações de áreas de risco, formular políticas habitacionais para as classes baixas e urbanizar áreas irregulares. Um item é particularmente importante no que se refere a desestimular as práticas clientelistas e paternalistas, desenvolvendo programas de iniciativas autosuficientes para diminuir a dependência de recursos sociais. Este plano é ideológico em seus princípios, pois foge da conturbada realidade urbana. Não existe uma cultura de política habitacional

² “Tendo em vista a infra-estrutura que a cidade de Montes Claros tem, como: seu porte e desenvolvimento em vários setores, principalmente na educação, a cidade se tornou um pólo na região com várias diversificações em vários setores. Dados estes que são catalogados em trabalhos de divulgação pela Prefeitura da cidade.

em Montes Claros, assim os recursos são destinados sem um planejamento a longo prazo. As práticas clientelistas e paternalistas são interessantes para muitos políticos porque permitem manipulações eleitorais, sendo difícil para população desvincular o político das políticas públicas.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Montes Claros dividiu a cidade em zonas residenciais, comerciais, industriais, especiais, de expansão urbana e rural. Ela é seletiva quanto à divisão das áreas residenciais, reproduzindo a segregação urbana causada pelo custo da terra. Os modelos de assentamento especificam os tipos das construções e densidade de ocupação. A Lei busca organizar o crescimento da cidade de forma a permitir o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Existem bairros próprios para as classes sociais determinadas na Lei de Uso e Ocupação do solo através do tamanho dos lotes. Essa lei reproduz a carta de Atenas quando propõe a determinar a iluminação e ventilação dos cômodos dos imóveis, uma preocupação de ordem sanitarista que ainda hoje prevalece dentro dos órgãos públicos.

A questão da ilegalidade pode ser claramente percebida na cidade de Montes Claros. A Lei de uso e Ocupação do Solo especifica os afastamentos mínimos, o tipo de construção que pode ser edificado em cada área e outras limitações específicas. Entretanto, alguns cidadãos insistem em burlar a lei, pois não entendem que ela foi elaborada para o benefício de todos e para melhorar a cidade em que vivem.

A outra questão é cultural; os moradores da cidade tendem a procurar pessoas leigas para elaborarem suas construções. A fiscalização é insuficiente, gerando imóveis irregulares como também um visual caótico em certas áreas. Além disso, a força dos interesses especulativos é propulsora para a implantação de loteamentos irregulares sem respeito ao meio ambiente, pondo em risco a saúde da população e a sustentabilidade do sistema.

O Plano Diretor de Montes Claros (2001), com o suporte da Lei de Uso e Ocupação do Solo, tenta organizar o rápido crescimento da cidade, através dos mecanismos do urbanismo moderno. O urbanismo é uma ferramenta importante que possibilita a estruturação de políticas públicas voltadas para a organização do caos urbano. Sem ele não seria possível criar estratégias de melhorias nas cidades. As políticas habitacionais estão inseridas no contexto urbano, sendo que são limitadas

pelas leis específicas do município. Assim, é importante conhecer os princípios do urbanismo para compreender os fundamentos técnicos que regem as políticas habitacionais.

O Estatuto da Cidade coloca foco nos instrumentos da gestão urbana que desde a Constituição reforça o papel do Plano Diretor. O Estatuto coloca que toda cidade acima de 20.000 habitantes deve ter um Plano Diretor para organizar o seu crescimento. O Estatuto da Cidade apresenta instrumentos de combate à especulação imobiliária para melhorar a oferta de lotes e reduzir o preço dos imóveis. Temos alguns instrumentos como: parcelamento compulsório, Imposto Predial e territorial Urbano – IPTU progressivo, Usucapião especial coletivo, Outorga onerosa do direito de construir (solo criado), dentre outros.

5.4 Legislação Habitacional em Montes Claros

O Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta o crescimento e desenvolvimento das cidades de forma a coibir o uso da terra como forma de especulação imobiliária e meio de enriquecimento dos proprietários fundiários. Essa lei aponta diretrizes e instrumentos de gestão urbana, visando à promoção do uso social do solo urbano e à proteção ao meio ambiente.

Dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade, temos os instrumentos de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, que atuam diretamente na regulamentação de habitações para esta faixa da população.

Esses instrumentos determinam a desapropriação por usucapião, não podendo a terra ser de propriedade pública.

A Prefeitura Municipal de Montes Claros tem como parâmetro o Estatuto da Cidade dentro de seus conceitos gerais, para o gerenciamento e ordenação territorial. A cidade de Montes Claros já apresenta um Plano Diretor, pois esta é uma das exigências da lei federal nº 10.257 para cidades acima de 20.000 habitantes. Dentre outras ações, este órgão público promove políticas de interesse social como às políticas de habitação, visando o desenvolvimento da cidade.

Na elaboração de políticas habitacionais, a Prefeitura Municipal de Montes Claros se fundamenta na Lei nº 2004, de 02 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a implantação e execução da Política Municipal de Habitação de Interesse Social. O

déficit habitacional estimado àquela época pela Prefeitura Municipal de Montes Claros era de 15.000 moradias, considerando-se a coabitação e habitações precárias. O número de domicílios particulares permanentes computados pelo IBGE no ano de 2000 foi de 81.995 unidades sendo que o *déficit* habitacional já representava um alto percentual, ou seja 18,29% do total, tornando-se um índice bastante elevado.

A Lei nº 2004 especifica que as famílias carentes são aquelas com renda igual ou inferior a dois salários mínimos. Esta faixa da população deve ser priorizada nos programas que atendem ao “interesse social”. A Política Habitacional abrangerá: urbanização, saneamento, remoção ou regularização de favelas, loteamento, conjunto habitacional, reforma e melhoria da moradia popular, organização de trabalho, assentamento e alocação de recursos para o setor. A lei tem como objetivo, “resguardar o cidadão carente, do desabrigo, do abandono, da insegurança, da indigência e da promiscuidade”.

Alguns critérios são exigidos para que o cidadão de baixa renda seja admitido no programa, tais como: inscrição em um programa habitacional; não ser proprietário de outro imóvel; ter filhos menores de idade; ter na família idoso, enfermo ou deficiente; ter emprego fixo; residir na cidade por período igual ou superior a cinco anos.

Alguns desses critérios são excludentes com relação às pessoas que residem em áreas de risco ou habitações precárias. No caso do emprego fixo, por exemplo, a grande maioria dessa população sobrevive com empregos informais ou “bicos” o que inviabiliza o programa habitacional para populações mais carentes. Por esse motivo, novos projetos de lei para de Política Habitacional do Município foram promulgadas visando a atender melhor a população carente.

Os programas para novos assentamentos apresentam as seguintes diretrizes: devem ser utilizadas de preferência áreas inseridas na malha urbana; as dimensões dos conjuntos habitacionais não devem ultrapassar 300 unidades; as áreas utilizadas devem ser de preferência próximas à demanda.

Estas medidas pretendem coibir a instalação de conjuntos habitacionais em locais desprovidos de infra-estrutura, bem como evitar o deslocamento da população atendida da região na qual estavam instaladas, minimizando-se assim os gastos com transporte.

Quando da implantação da Política Municipal de Interesse Social – PMHIS – apresentou-se uma concepção de desenvolvimento urbano integrado que não objetivava apenas a habitação, mas também priorizar o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, equipamentos e serviços urbanos e sociais, garantindo o direito do cidadão a residir com qualidade. Essa nova visão da habitação encontrou guarida na Agenda Habitat que inseria a habitação num contexto social mais amplo, onde o cidadão tem direito não só à habitação como também à infraestrutura, saúde, lazer e educação.

Os primeiros órgãos municipais criados para desenvolver a Política Municipal de Habitação de Interesse Social foram: A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, através da Gerência de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação. Dentre os programas habitacionais implantados na cidade de Montes Claros nos últimos anos, podem ser identificados seis programas básicos que atenderam às diversas demandas da população:

- a) Village do Lago III;
- b) Lares Gerais;
- c) Programa de Arrendamento Familiar – PAR;
- d) Montes Claros Legal;
- e) Programa de Reassentamento de famílias removidas em decorrência de Obras Públicas e Assentamentos Subnormais – PROAS;
- f) Habitar Brasil Bid – HBB.

Esses programas objetivavam a construção de conjuntos habitacionais, reassentamento de famílias que perderam a habitação por calamidade pública, reassentamento de famílias abaixo da linha da pobreza e legalização fundiária.

A faixa de renda da população atendida varia de menos de um salário mínimo a seis salários mínimos, compreendendo uma população de pessoas abaixo da linha da pobreza até de classe média.

5.5 Política Habitacional Atual

Na divisão administrativa, a cidade de Montes Claros, conta com uma Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, composta de Um secretário Municipal, nomeado pelo Prefeito, um Secretário Municipal Adjunto e um Diretor.

Para o desenvolvimento das Ações ligadas a questão HABITACIONAL, existe um local apropriado, sob a responsabilidade do Diretor que se subordina ao Secretário Municipal. O Diretor por sua vez, conta com uma equipe multidisciplinar composta de assistentes sociais, psicólogos, geógrafos, engenheiros, sociólogos e técnicos.

O Trabalho é dividido por projetos, funciona de forma linear, havendo expediente em dois turnos.

A estão em andamento os seguintes programas em parceria com o Governo Federal:

- a) Habitar Brasil –BID:Córrego Vargem Grande;
- b) Vila Mauricéia;
- c) PAC: Complexo Castelo Branco; Conferência Cidade Cristo Rei;
- d) Programa Minha Casa Minha Vida 0 a 3 salários mínimos.

6 DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS IMPLANTADOS NA CIDADE DE MONTES CLAROS

6.1 1 Habitar Brasil – BID: Córrego Vargem Grande

O Programa Habitar Brasil-BID: Córrego Vargem Grande foi firmado em 2002, sendo esse um programa pioneiro, lançado pelo governo federal em parceria com os Municípios.

O recurso disponibilizado para a execução desse projeto é uma parceria do governo federal, o banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Município de Montes Claros/MG.

Ao ser anunciado no diário oficial da união a disponibilização de recurso para a execução do projeto HBB, o município de Montes Claros declarou publicamente para os diversos meios de comunicação, tais como, jornais, televisão e rádio. Concomitantemente a essa ação também foi realizada uma reunião na comunidade, para anunciar e apresentar o programa habitacional, bem como convidá-los a participar de todo o projeto a ser desenvolvido.

A camada social atingida foram as Famílias que estavam localizadas no assentamento precário do Córrego Vargem Grande, sendo cadastradas 532 famílias.

Ao todo, as 532 famílias foram beneficiadas com regularização fundiária e ações sociais, no entanto, somente 151 famílias foram contempladas com unidades habitacionais. Assim, o programa abrange o Conjunto Habitacional Vila Vargem Grande, totalizando 151 unidades habitacionais doadas e parte de mais cinco bairros do entorno do Córrego Vargem Grande: Bairro Vargem Grande II, Jardim São Geraldo, Cyro dos Anjos, Joaquim Costa e Chiquinho Guimarães, somando ao todo 532 famílias beneficiadas.

O prazo de execução do programa é de 36 meses.

A forma para selecionar as famílias beneficiárias, ocorre através da visita domiciliar, onde são coletadas as informações da infra-estrutura do imóvel e socioeconômica da família. Este projeto possui objeto fechado, ou seja, o recurso é disponibilizado para uma determinada área.

6.2 Vila Mauricéia

A Vila Mauricéia localiza-se na região oeste de Montes Claros, é uma aglomeração com grande parte das residências fixadas embaixo de torres de transmissão de energia elétrica. Devido à localização extremamente perigosa das residências, a população encontra-se em risco constante. O Programa de Urbanização da Vila Mauricéia compreende a construção de um conjunto habitacional composto de 11 prédios com 16 apartamentos cada; tratamento do entorno do local, adequando sua infraestrutura; regularização fundiária e finalmente, o Trabalho Técnico Social. É o primeiro programa em Montes Claros, em que os beneficiários serão contemplados com unidades habitacionais verticalizadas.

As famílias localizadas em assentamentos precários, nesse caso específico, as que habitam embaixo da rede de alta tensão no Bairro Vila Mauricéia, foram beneficiadas através do Programa Habitacional Reassentamento Vila Mauricéia executado pelo Município de Montes Claros/MG em parceria com a CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais, com recurso do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Ao ser anunciado no diário oficial da união a disponibilização de recurso para a execução do projeto Vila Mauricéia, o Município de Montes Claros declarou publicamente através dos diversos meios de comunicação, tais como, jornais, televisão e rádio. Simultaneamente a essa ação também foi realizada uma reunião na comunidade, para anunciar e apresentar o programa habitacional, bem como convidá-los a participar de todo o projeto a ser desenvolvido.

O Programa tem como público alvo famílias que moram em situação de risco, mais precisamente, sob a rede de transmissão da CEMIG

Serão beneficiadas aproximadamente 176 famílias

A primeira etapa do Programa contemplou o reassentamento de 32 famílias entre os meses de setembro e novembro de 2010. As próximas etapas ainda serão desenvolvidas.

O prazo de execução é de 36 meses

O critério de seleção dos primeiros moradores removidos no programa Vila Mauricéia foi pela área onde houvesse o maior número de moradores favoráveis à remoção, através das visitas domiciliares foram coletadas as informações da infraestrutura do imóvel e situação socioeconômica das famílias.

O assentamento Vila Mauricéia localiza-se na região oeste de Montes Claros, é uma aglomeração com grande parte das residências fixadas embaixo das torres de transmissão de energia elétrica da CEMIG, portanto o recurso foi disponibilizado para esta área.

6.3 PAC: Complexo Castelo Branco; Conferência Cidade Cristo Rei

PROGRAMA – PAC: PPI/Intervenções em Favelas – Projeto Complexo Vila Castelo Branco. O programa está sendo desenvolvido, e já houve outro igual. Há parceria com o Ministério das Cidades, onde foi firmado o convênio. A forma usada para dar publicidade é através do Trabalho Social, é feita a comunicação direta *in loco* com as comunidades beneficiárias do programa e ainda, são expedidos folder e boletins informativos das atividades para dar ciência aos interessados e para o Ministério das Cidades, é fornecido Relatórios mensais de atividades. A camada social atingida são as famílias que moram em áreas invadidas em comunidades de alta vulnerabilidade social. Havendo sido cadastradas 528 Famílias em média 2000 pessoas. Foram atendidas as 265 Famílias previstas para remoção – Vão receber casas no novo conjunto habitacional; 13 Unidades Habitacionais receberão melhorias e Regularização Fundiária; 73 Famílias serão beneficiadas com Regularização Fundiária. Todo o entorno será beneficiado com os serviços de urbanização e com o projeto de impacto ambiental. Prazo de execução, 02 anos. Forma de recrutamento e escolha, Famílias que moram em área invadida, de risco e de alta vulnerabilidade social dos Bairros Vila Castelo Branco, Vila Cedro e Vila São Lourenço.

6.4 Programa Minha Casa Minha Vida 0 a 3 salários mínimos.

PROGRAMA; Minha Casa Minha Vida. O programa está sendo desenvolvido; Há parceria com o Governo Federal, já foi firmado convenio; a forma usada para dar publicidade, através dos principais meios de comunicação, como por exemplo: jornais impresso, falada e televisiva. A camada social atingida: Famílias que possuem renda de até três salários mínimos. O Número de cadastrados chegou a mais de 32 mil inscritos. Quanto ao número que serão atendidos no primeiro

empreendimento serão 496 famílias, no segundo serão 242 e existem outros empreendimentos sob análise da Caixa Econômica Federal.

6.5 Bolsa Moradia

Outro programa desenvolvido por essa diretoria visa atender a demanda habitacional, o Auxílio Bolsa Moradia, que é provisório.

Esse programa Municipal tem como objetivo ajudar financeiramente, por um prazo determinado, as famílias que estejam em situação de risco em suas moradias, que perderam suas moradias em catástrofes naturais, ou ainda que estejam sem condições de habitabilidade pelo desgaste e pela má conservação, a ponto de colocar seus moradores em risco.

Através desse programa, a cada família é destinado um valor fixo de R\$ 200,00 (duzentos reais) para pagamento de aluguel.

Para suprir à demanda de forma a atender que realmente necessita, foi desenvolvido pela Secretaria de Políticas Sociais, uma cartilha com “INSTRUÇÕES DE TRABALHO NO PROGRAMA AUXILIO MORADIA”, cujo conteúdo, na sua íntegra, fará parte do presente estudo em “anexos”.

Tive acesso à documentação referente ao programa que é assim disposta: o cidadão que necessita do auxílio, dirige-se ao setor de Habitação, feita a entrevista, é encaminhado ao CRAS (Centro de referência da assistência social), no bairro mais próximo de sua residência. Lá é atendido por uma assistente social que visita a moradia e faz um relatório enviando ao setor de Habitação. Verificada a real necessidade é disponibilizado o valor acima referido de 200,00 (duzentos reais) por até 36 meses, até que o beneficiário seja inserido em um dos programas sociais para obtenção de uma moradia, reconstrução ou reforma da sua antiga residência.

É um programa ativo, dinâmico, respondendo de forma adequada a demanda que considere baixa, em vista da população carente da região.

É impossível negar, que houve melhoria na qualidade de vida dos moradores, a partir das políticas públicas aplicadas, tomando por base a legislação vigente, seja estruturalmente através da formalização da moradia, do asfaltamento das ruas, da rede de esgoto e da rede elétrica, seja através de melhorias promovidas pelo acesso ao direito à habitação, à convivência em ambiente salubre, à despreocupação com as enchentes ou se o filho está próximo ao esgoto. Estes

fatores, sejam eles estruturais ou não, interferem diretamente na qualidade de vida dos indivíduos.

Olhar e analisar as mudanças causadas pela política pública (remoção e reassentamento das famílias, aplicação dos programas governamentais de política habitacional) permitem falar sobre uma melhora considerável na vida das pessoas que passaram a viver mais dignamente.

7 CONCLUSÃO

A busca por definições e conceitos para as diversas categorias envolvidas em determinada pesquisa é sempre tarefa difícil. Diversos caminhos podem ser trilhados. O critério utilizado neste artigo de buscar os conceitos consagrados nas normas do direito está relacionado ao caráter consensual destas definições. Fruto de um processo amplo de discussão, envolvendo leis Constitucionais e infra-constitucionais, estas normas refletem a síntese dos direitos da pessoa humana no plano nacional. A incorporação destas normas no ordenamento jurídico nacional não é impositiva, mas possui uma legitimidade irrefutável, incorporando-se automaticamente ao conjunto de direitos humanos como direitos fundamentais do cidadão.

Desta forma, ao classificarmos o direito à moradia na categoria dos direitos humanos e fundamentais, estamos conferindo-lhe um status de direito superior, que deve ser respeitado por todos e, por se tratar de um direito prestacional, sua efetivação deve ser buscada junto ao Estado.

A efetividade do direito à moradia não se confunde com a eficácia jurídica da norma em que está prevista. Trata-se de uma categoria mais afeita à ciência política do que ao direito, com as suas conseqüentes repercussões de natureza econômica, histórica e social. A efetividade de um determinado direito escrito no ordenamento jurídico, que depende de uma atitude positiva do Estado, não pode ser considerada apenas sob a ótica da vontade do dirigente político do aparelho estatal. Neste sentido, constatamos que o direito humano e fundamental à moradia não se consubstancia no acesso à moradia digna por parte da parcela mais pobre da população. Tanto a inscrição dos direitos sociais no ordenamento jurídico, como a efetivação destes direitos no plano factual dependem da correlação de forças envolvendo classes antagônicas em um determinado momento histórico.

A política habitacional implantada em nosso país até os dias de hoje está voltada ao desenvolvimento social, privilegiando as classes médias que têm o poder aquisitivo exigido pelo mercado imobiliário. Aos trabalhadores são destinados conjuntos habitacionais localizados na periferia das grandes cidades e mesmo assim prevalecem, nesse caso, os interesses especulativos das corporações imobiliárias, pois o Estado é obrigado a construir extensores para permitir a interligação destes assentamentos populares ao centro das cidades. A superação desta ordem

urbanística somente será possível através de uma ampla e radical Reforma Urbana, porém para isso o envolvimento direto das classes trabalhadoras é fundamental para a concretização deste processo de transformação da realidade urbana.

Podemos concluir afirmando: Não há uma política habitacional na cidade de Montes Claros. O Município tem se limitado a manter uma equipe bem formada com profissionais capacitados para desenvolver os programas governamentais de incentivo a política habitacional, estando o Município sempre aderindo e desenvolvendo os programas, de forma a atender a parcela mais carente da população, e em alguns casos, como citado, tem a iniciativa de socorrer com recursos próprios situações extremas, como o caso do auxílio moradia.

REFERÊNCIAS

- BARREIRA, Maurício Balesdent. **Direito Urbanístico e o município**. In FERNANDES, Edésio. (Org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. São Paulo: Polis, 1991.
- BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de jul. de 2001. **Estatuto da cidade**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário oficial da união**. Brasília, 10 de jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 jan.2012.
- BRASIL. Decreto nº 592, de 06 jul. 1992. Dispõe sobre o Pacto Internacional dos Direitos Humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 1992.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Modifica o artigo 6º da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de fevereiro de 2000.
- BRASIL. **Código Civil**. Organização de Silvio de Sávio Venosa. São Paulo: Atlas, 1993.
- BRASIL, Lei nº 3.031 de 06 de julho de 2002. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no município de Montes Claros, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 2002. Disponível em: <http://www.montesclaros.com/mural/defaulta.asp?top=46150>. Acesso em: 07 ago.2011.
- CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Trad. Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Lider, 2003.
- CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2. ed. Campinas: Russell, 2005.
- CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à Moradia Urbana, Aspectos da Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Forum, 2010.
- FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade Comentado**. Org. Liana Portilho Matos. Lei 10.257, de 10/07/2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- FIUZA, César. **Dignidade Humana, Princípio Constitucional**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- JACINTHO, Maria Moreno. **Dignidade Humana, Princípio Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2009.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARIA, Adriana Matos de. et al. **Direito Público: Perspectivas e Atualidades**. Coord. Wilba Lúcia Maia Bernardes, Glenda Rose Gonçalves Chaves e Diogo Luana Moureira. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso de Albuquerque. et al. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Org. Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

PAGANI, Elaine Adelina. **O Direito de Propriedade e o Direito à Moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbano imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. v. 4. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à moradia na Constituição**. v. 4 nº 2, São Paulo: Revista de Direito e Democracia, 2007.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar. Revista Brasileira de Direito Publico, ano 1, nº 2, jul./set., 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares** Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. v. II. 12. ed. São Paulo: Forense, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1982.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais, Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais Na Perspectiva Constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.