

## PROBLEMATIZANDO A MORADIA LEGAL NO BRASIL: GESTÃO MUNICIPAL, POLÍTICAS HABITACIONAIS E CIDADANIA

Miriane Maria Willers<sup>1</sup>  
Thami Covatti Piaia<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente estudo objetiva problematizar a moradia legal no Brasil, diante das implicações decorrentes da urbanização acelerada, ocorrida no século XX, devido à industrialização, fomentando o êxodo rural e com isso, a exclusão das classes pobres do direito à moradia legal. No decorrer da pesquisa, será realizada uma breve abordagem dos direitos fundamentais e, nestes, incluído o direito à moradia, sob o fundamento da cidadania e dignidade humana. Por fim, será discutida a gestão municipal e suas responsabilidades no planejamento, criação e execução de políticas habitacionais, e, também na ordenação e controle do espaço urbano. Esta gestão precisa estar amparada pela democracia, num diálogo frequente com os cidadãos para a definição das ações prioritárias.

**Palavras-chave:** Moradia legal. Gestão municipal. Políticas habitacionais. Cidadania. Dignidade humana.

**Abstract:** This paper main goal is to question the legal house in Brazil, acknowledging the implications of the accelerated urbanization process of the XXth century due the industrialization that fomented the rural exodus and therefore, the exclusion of the poor classes from the right to acquire a legal home. Throughout this research, it will be analyzed a brief approach to fundamental rights and including the

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada (URI) – Campus de Santo Ângelo. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pela URI – Campus de Santo Ângelo e em Docência para o Ensino Superior pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA) Graduada em Direito também pelo IESA. Advogada Pública do Município de Santo Ângelo. E-mail: mirianew@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Visiting Scholar na Universidade de Illinois – Urbana-Champaign – EUA (2012). Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – campus de Santo Ângelo/RS. E-mail: thamicovatti@hotmail.com



right to a legal home under the fundament of the right to citizenship and the human dignity principle. Finally, it will be discussed the county management and its duties regarding the planning, creation and execution of housing policies, as well as the organization and control of the urban spaces. This management is supposed to be based upon democracy, in a frequent dialogue with the citizens to define the proprietary actions to be taken.

**Key-words:** Legal House. County Administration. Housing policies. Citizenship. Human Dignity.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Análise inédita efetuada pelo Departamento da Indústria da Construção da FIESP (Deconcic) mostra que em 2014 o déficit habitacional, calculado com base na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), foi de 6,198 milhões de famílias, contra 6,941 milhões em 2010,<sup>3</sup> fazendo com que o déficit habitacional seja preocupante no Brasil, especialmente nas cidades de médio e grande porte.

Diante deste cenário, algumas interrogações norteiam este estudo: quais são as causas para a irregularidade fundiária e para a não efetivação do direito fundamental social à moradia? E qual o dever-poder do Poder Público na efetivação desses direitos, que estão associados à cidadania e dignidade humana – fundamentos do Estado Democrático de Direito?

Na pretensa tentativa de responder a estes questionamentos será analisado, num primeiro momento, a urbanização e suas repercussões, que acabam por promover a irregularidade fundiária e o déficit habitacional. Na sequência, será abordado o direito fundamental à moradia legal, a começar por considerações acerca dos direitos sociais, passando pelo direito à moradia no texto constitucional, vinculado à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Como no modelo federativo vigente, coube ao Município a responsabilidade pela ordenação e controle do solo urbano, juntamente com os demais entes federativos, a competência comum pela promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, serão

---

<sup>3</sup> Notícia disponível no endereço eletrônico: <http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>. Acesso em 30 abr. 2017.



analisadas as possibilidades de implementação da gestão municipal democrática para criação e execução de políticas habitacionais, visando o desenvolvimento e a qualidade de vida, pois a cidade não pode ser considerada justa quando não atende sua função social constitucional, quando há pessoas morando em parcelamentos irregulares, em loteamentos clandestinos, e em áreas de risco; quando as famílias não têm acesso à moradia ou não conseguem obter registro do imóvel adquirido com muito sacrifício ou quando não há políticas públicas destinadas a efetivar o direito fundamental social à moradia digna.

## 2. A URBANIZAÇÃO E SUAS REPERCUSSÕES

A música *Linguagem do Morro*, composta por Pandeirinho e Ferreira dos Santos em 1961, imortalizada na voz do Chico Buarque, bem traduziu a relação próxima entre a pobreza e a ocupação irregular do meio urbano brasileiro: *“Numa vasta extensão/ Onde não há plantação/ Nem ninguém morando lá/ Cada pobre que passa por ali/ Só pensa em construir seu lar/ E quando o primeiro começa/ Os outros depressa procuram marcar/ Seu pedacinho de terra pra morar/ E assim a região/sofre modificação/Fica sendo chamada de a nova aquarela/ E é aí que o lugar/Então passa a se chamar favela/.”* O samba retrata situações que ainda hoje se repetem em muitas cidades brasileiras, onde ocorrem invasões e ocupações irregulares do espaço urbano.

Ressalta-se que a industrialização promoveu o crescimento desordenado das cidades brasileiras e o processo migratório campo-cidade acentuou a ocupação urbana de modo desequilibrado. Camponeses migraram da zona rural para a cidade em busca de melhores empregos ou foram expulsos da terra pelas novas tecnologias de produção agrícola. Sidekun (2003) aponta que o processo marcante da industrialização, nos últimos séculos, provocou enormes migrações regionais (êxodo rural), desarticulando a sociedade urbana e rural, o que provocou transformações culturais na população e aumento da marginalidade.

Historicamente, os pobres urbanos foram se colocando nos subúrbios, cortiços, periferias das cidades, em bairros desprovidos da maior parte dos serviços urbanos. As classes trabalhadoras e as vítimas do êxodo rural buscaram as periferias e as favelas porque lá a ilegalidade dos lotes tornou a terra acessível para



quem não tinha condições financeiras de pagar os altos preços de compra e aluguel das residências legais (HOLSTON, 2013). Henrique Kujawa e Israel Kujawa (2008) também apontam que o aumento do número de pessoas nas cidades é uma das causas das ocupações inadequadas dos espaços urbanos. O ente estatal se omite na fiscalização, o que agrava esta realidade. O Poder Público ao se manter silente e omissivo diante destas ocupações, reforça as desigualdades:

O Estado, por sua vez, especialmente em nível de prefeituras, mantém-se afastado dessa problemática, não se comprometendo a levar infra-estrutura a esta periferia urbana nascente, pois não possui recursos públicos para tal, em decorrência do próprio modelo de desenvolvimento elitista e voltado para o mercado externo que é praticado. Ironicamente, a clandestinidade do parcelamento do solo urbano aqui configurada – na verdade loteamentos que a prefeitura não conhece oficialmente – dá ao Poder Público o mote para não instalar os equipamentos urbanos faltantes e imprescindíveis: pavimentação, luz, água, esgoto, canalização de águas pluviais e de cursos d'água (LEAL, 1998, p. 71).

Entre os anos de 1940 a 1980 ocorreu uma inversão da população no Brasil, com o crescimento dos habitantes nas áreas urbanas. Na década de 70, a maior parte da população reside no meio urbano e no início da década de 90, passa dos 77% (LEAL, 1998). Esta inversão não foi acompanhada de instrumentos de planejamento, de políticas públicas e com isso acentuaram-se os problemas como desemprego, criminalidade, favelização, poluição da água e do ar, enfim uma série de problemas ambientais e sociais. Além disso, a urbanização desordenada acentua a pobreza nas cidades. Ferreira explica que:

As condições de pobreza encontradas nessas cidades podem ser verificadas pela alta porcentagem de moradores vivendo em habitações subnormais. No Brasil, entende-se por esse termo moradias em favelas, cortiços e loteamentos clandestinos. A informalidade urbana diz respeito à inadequação físico-constructiva da habitação e/ou geomorfológica/ambiental do entorno (construções precárias, terrenos em áreas de risco ou de preservação ambiental, área útil insuficiente para o número de moradores, etc.), à ausência de infra-estrutura urbana (saneamento, água tratada, luz, acessibilidade viária, etc.), ou ainda à ilegalidade da posse da terra ou do contrato de uso (2000, s.p.).

A cidadania também foi sendo afetada pela crescente urbanização. Os trabalhadores pobres sem acesso à moradia legal e aos serviços públicos básicos foram alijados da cidadania social e civil. A condição de moradores ilegais, empobrecidos, sem estudo e sem título para suas casas os alienou da lei, minou o acesso aos direitos e subverteu o desenvolvimento da cidadania, conforme explica



Holston: [...] se as cidades têm sido, ao longo da história, palco de desenvolvimento da cidadania, a urbanização global cria condições especialmente voláteis na medida em que as cidades se enchem de cidadãos marginalizados e de não cidadãos que contestam sua exclusão. Nesses contextos, a cidadania é desordenada e desordenadora (2013, p. 21-22).

É indiscutível que o acelerado processo de urbanização no Brasil provocou grande déficit habitacional na maioria das cidades de médio e grande porte, o que resultou em ocupações irregulares, sendo inegável também o número de famílias que passaram a viver em assentamentos precários, em favelas, em locais caracterizados por irregularidades fundiárias e urbanísticas, com moradias improvisadas e desprovidas de qualquer infraestrutura (CAMPANHONI, 2016). Situação que se perpetua na atualidade.

Giddens (2012) refere que a habitação é um dos problemas mais agudos de muitas cidades. O déficit de moradias produz invasões em massa. Exemplifica o problema na abordagem da questão habitacional em São Paulo, onde alguns argumentam que devem ser melhoradas as condições nas favelas, enquanto outros, defendem que os locais são inabitáveis, devendo as moradias serem demolidas para abrir caminho para habitações adequadas para famílias pobres. Não há consenso dentro do próprio governo para resolver o problema, que acaba se agravando, especialmente para as pessoas em risco social.

Importante mencionar que a informalidade urbana agrava a pobreza e a baixa renda, dificulta o acesso à terra e promove a moradia inadequada e favelização, além de contribuir com agressões ao meio ambiente. Tem como causas a falta de integração das políticas públicas, escassos investimentos por parte do Poder Público e custo elevado da terra e da habitação, o que inviabiliza o acesso para as classes trabalhadoras, que têm renda de até três salários mínimos.

Campanhoni (2016) reforça que um dos fatores que contribuiu para o déficit habitacional no Brasil se deve ao histórico da política habitacional, marcada por lacunas nos investimentos que poderiam garantir às famílias o direito à moradia.

A importância de estabelecer políticas públicas para moradia digna será abordada mais adiante, todavia, primeiro é preciso analisar a moradia legal como um dos direitos fundamentais do indivíduo, associado à cidadania e à dignidade humana.



### **3. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA LEGAL: CIDADANIA E DIGNIDADE HUMANA**

Antes da abordagem específica acerca do direito à moradia, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca dos direitos sociais, que são conceituados como uma dimensão dos direitos fundamentais do homem. Os direitos sociais são prestações positivas a serem exigidas do Estado, direta ou indiretamente, previstas na Constituição Federal e que possibilitam melhores condições de vida aos menos favorecidos economicamente. São direitos que tendem a efetivar a igualdade de situações sociais desiguais (SILVA, 2014).

Para Piovesan, os direitos sociais são “autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão” (2014, p. 173). Correia (2010) refere que o direito social permeia tanto as áreas do direito público quando do direito privado e deve ser conceituado, partindo do extenso rol do art. 6º da Constituição e da noção de hipossuficiência de *status*. No rol do art. 6º consta o direito à moradia, constituindo-se este num direito fundamental social.

O Direito Fundamental à Moradia está interligado com a cidadania e a dignidade humana que perpassam todo o Texto Constitucional de 1988. A cidadania e a dignidade humana constituem-se em fundamentos do Estado Democrático de Direito. Moradia digna compreende a moradia legal, regular, em local salubre e se insere no “mínimo existencial”.<sup>4</sup> Dallari (2004) enfatiza que o ser humano precisa da casa como abrigo, que precisa ser um local confortável, arejado, limpo e com condições mínimas para repouso e higiene. A moradia digna compreende a

---

<sup>4</sup> (...) A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). [ STF. ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011]





existência de esgotamento sanitário, água potável e tudo que for necessário para que as pessoas possam viver com conforto e limpeza. Do contrário, segundo o autor, haverá problemas na saúde, gerando mais ônus para o Poder Público.

Infelizmente, no contexto histórico brasileiro, as classes menos privilegiadas, as minorias encontram dificuldades de acesso à moradia legal. As pessoas quando são levadas a comprar um lote em loteamento ilegal, não conseguem obter um registro legalizado da propriedade, até que se corrija a infração, o que muitas vezes ocorre via Poder Judiciário<sup>5</sup>. Este é um exemplo de que a cidadania brasileira se caracteriza “pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas” (HOLSTON, 2013, p. 22).

É preciso que se diga que a regularização fundiária está relacionada à garantia do direito social à moradia, pois envolve a segurança jurídica da posse, custo de moradia acessível, infraestrutura e serviços públicos adequados e condições dignas de habitabilidade. Segurança na posse é fundamental pois implica na tranquilidade da pessoa em morar no que lhe pertence, que está protegida da remoção involuntária, que não tem perigo de perder a propriedade do terreno/casa. Essa segurança tem relação com a cidadania, na perspectiva em que “ cidadania, direitos humanos e reconhecimento da diversidade estão indissociáveis. (...) Trata-se do reconhecimento público do direito ao igual patamar de dignidade para as minorias excluídas, inclusive das decisões políticas” (BERTASO, 2013 p. 32).

A moradia, como direito fundamental, definida na Observação Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, significa dispor de um lugar onde se possa asilar, caso deseje, com espaço adequado, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica, uma situação adequada em relação ao trabalho e o acesso aos serviços básicos, todos a custo adequado (PANSIERI, 2012).

No Constitucionalismo Brasileiro o direito à moradia apareceu de forma substancial somente na Carta de 1988, expresso em diversos dispositivos. A Constituição Imperial de 1824 e a Constituição Republicana de 1891, não previam expressamente a tutela ao Direito de Moradia. Nas Cartas de 1934 e 1937 apareceu

---

<sup>5</sup> Entre os instrumentos utilizados para regularização fundiária cita-se o usucapião especial de imóveis urbanos, More Legal, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. O Ministério Público também tem sido atuante ajuizando Ações Cíveis Públicas, visando compelir os loteadores e municípios a efetuar a regularização fundiária e garantir o título imobiliário aos moradores dos assentamentos.



a ideia de uma busca por um benefício social vinculado ao direito de propriedade. Na Constituição de 1964, o avanço registrado foi a função social da propriedade com o Estatuto da Terra.<sup>6</sup> A Constituição de 1967 prescreveu de forma clara a função social da propriedade, fazendo menção acerca da moradia.

Conforme já referido, diversos dispositivos na Constituição atual versam sobre a moradia. Pansieri (2012) relata que o art. 7º, inciso IV, prevê como direito do trabalhador salário mínimo capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e as de sua família com moradia. O art. 183, versa sobre o usucapião especial constitucional para fins de moradia. Já o art. 23, dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Ao constar no art. 6º, a partir da Emenda Constitucional 26/00, o Direito à Moradia foi elevado a Direito Fundamental Social. Destaca-se que “o Direito à Moradia está conectado com a pessoa, com os direitos da personalidade, fundado na garantia da dignidade da pessoa humana” (PANSIERI, 2012, p.25). O autor, a partir das diretrizes da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aponta os elementos básicos a serem atendidos no que tange ao Direito à Moradia:

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem;
- b) Disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do Direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.);
- c) As despesas com manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas;
- d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes;
- e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência;
- f) A moradia e modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Apesar do direito à moradia estar inserido na Constituição Federal não significa que todos os cidadãos tenham acesso a este direito social, o que implica em ofensa à dignidade humana. Di Pietro esclarece que, a dignidade da pessoa humana exige pelo menos, um teto onde se abrigar, alimentos para manter-se, roupas

---

<sup>6</sup> Lei 4.504/64.





adequadas para vestir, educação, saúde, trabalho, segurança, salário compatível com as necessidades mínimas. (2013, s.p.).

Há um descompasso entre o que a Constituição prescreve e assegura e a realidade social existente, “na qual se reconhecem violações constantes e gravíssimas dos Direitos Humanos” (LEAL, 2000, p.165). Segundo o autor isso decorre do autoritarismo e centralização do poder político. Entre estas violações pode-se citar a carência de moradia digna, que demanda o agir do Poder Público, mas que permanece omissa.

O direito à moradia se inclui entre os direitos e garantias sociais que, para o seu reconhecimento, tende a obrigar os poderes públicos a intervir em proveito dos administrados. De acordo com Queiroz (2009) os direitos econômicos, sociais e culturais, abreviadamente, “os direitos fundamentais sociais” não são diretamente aplicáveis, necessitando da interposição do legislador e encontram-se associados à realização de políticas públicas. E estas políticas habitacionais, partindo da regularização fundiária, precisam ter como nascedouro o Município.

#### **4. GESTÃO MUNICIPAL DEMOCRÁTICA EM PROL DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: DESENVOLVIMENTO E QUALIDADE DE VIDA**

A cidade é o espaço onde a cidadania pode ser melhor ressignificada; onde se acentuam as tensões; onde as pessoas convivem e se confrontam com o outro; onde estão expostas às necessidades sociais prementes daquela coletividade. No espaço local o cidadão está em contato mais próximo com os dirigentes públicos, para os quais reivindica saúde, educação, moradia, cultura, assistência social, entre outras demandas.

A Constituição de 1988 elevou o Município a ente federativo, garantindo-lhe autonomia e repassando uma série de responsabilidades. Com a Carta de 88 e o Estatuto das Cidades<sup>7</sup> os municípios receberam responsabilidade primordial na condução da política urbana e, assim também, na política habitacional:

O processo de descentralização político-administrativa do País estabeleceu uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos municípios a gestão dos programas sociais, seja por iniciativa própria, seja por adesão

<sup>7</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.



a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição constitucional (CAMPANHONI, 2016, p. 231).

O Estatuto das Cidades estabelece as condições para que seja atendida a função social da cidade. Esta será sustentável, quando garantido o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Estabelece também a necessidade de desenvolver a gestão democrática da cidade. Além disso, apresenta diversos instrumentos de planejamento, tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos para que possa ser construída a cidade sustentável.

O art. 182 da Carta da República outorgou aos municípios a competência para definir a política de desenvolvimento urbano, colocando como metas “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e “o bem estar de seus habitantes”. Da mesma forma, o art. 30, inciso VIII, dispõe que compete aos municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Os municípios, esta nova expressão constitucional no que diz respeito às políticas públicas com a “possibilidade de promover programas destinados ao desenvolvimento local (HERMANY; PEREIRA, 2011).

Assim, o desenvolvimento urbano deve estar aliado ao desenvolvimento sustentável, pelo qual as pessoas são o centro das atenções e prioridades políticas. “O que deve nortear, pois, essa política governamental é o direito a uma vida digna nas cidades e de viver com qualidade de vida (acima do direito de sobrevivência)” (LEAL, 1998, p. 122).

E este desenvolvimento local não ocorre, efetivamente, sem investimento em regularização fundiária e na criação e execução de política habitacional. “Efetivar a regularização fundiária é uma das ações indispensáveis para avançar na concretização plena do direito humano à moradia.” (KUJAWA e KUJAWA, 2008, p. 338). O direito social à moradia não será efetivado quando no território urbano ainda houverem loteamentos irregulares ou clandestinos, quando ainda existirem pessoas morando em áreas de risco ou de preservação ambiental. A Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016 – que recebeu *status* de lei – dispõe sobre a regularização rural e urbana e tem como objetivos: identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida; ampliar o acesso à terra



urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes; e concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo ( art. 10).

Além de promover a regularização fundiária, problematizar a situação habitacional no Município envolve uma reflexão sobre democracia e cidadania, visando estabelecer uma política pública para atender o direito social à moradia, que compreende a vinculação das “Administrações Públicas e não apenas os governantes que periodicamente alternam-se no exercício do poder” (OHLWEILER, 2013, p. 295).

Di Pietro (2013) ressalta que as políticas públicas devem ser entendidas como as metas e os instrumentos de ação que o poder público define para consecução dos interesses públicos. As políticas públicas englobam a definição de metas, diretrizes, prioridades e escolhas dos meios de atuação. Para tanto, no que toca à construção de uma política pública habitacional deve envolver um diálogo entre o Poder Executivo – principal articulador – com a comunidade, para que haja aumento do nível de legitimidade das ações administrativas (OHLWEILER, 2013).

É preciso também estimular a cidadania, a democracia participativa, por intermédio de processos de consulta à população e audiências públicas. Estes processos de diálogo com o cidadão são fundamentais pois viabilizam “uma legitimidade mais consistente do ato governamental, pois agrega à decisão o apoio direto das populações envolvidas” (HERMANY; PEREIRA, 2011, p. 215).

O governo municipal e a sociedade devem ser co-responsáveis pela construção deste processo de materialização de políticas públicas. Deve ser estimulada a cidadania ativa, envolvendo a comunidade diretamente com os negócios públicos e que as pessoas adquiram o sentimento de co-pertencimento ao interesse público.

Entretanto, considerando que o Brasil é um Estado Federal, o sucesso das políticas públicas “depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle



mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.02). Os autores lembram que a partir da década de 90 se consolidou a municipalização das políticas públicas. Referem, que o art. 23 da Constituição Federal estabeleceu um modelo baseado nas competências comuns. A promoção de programas de construção de moradias e as condições habitacionais e de saneamento básico está entre estas responsabilidades comuns de todos os entes federativos. O Município precisa criar política própria ou aderir aos programas dos outros entes, se existentes.

Ohlweiler (2013) acentua ainda a necessidade de implementação de uma nova gestão pública. Para tanto, é fundamental ultrapassar o modelo de administração pública hierarquizada, centralizada e abstrata; pensar num novo espaço democrático para mediar as relações entre a Administração Pública e o cidadão. Além disso, desconstruir a supremacia do interesse público sobre o privado, construindo a concepção de interesse público ponderado e institucionalizar uma gestão pública marcada pela alteridade. O administrador público precisa entender que gerir significa utilizar o conhecimento, a técnica, e os recursos para melhoria na qualidade de vida das pessoas que vivem no Município. Abrúcio e Franzese (2007) apontam a falta de democratização do poder local, o que dificulta o estabelecimento de políticas públicas, ainda que o federalismo brasileiro seja muito compartimentalizado e pouco entrelaçado o que atrapalha as políticas públicas, em termos de eficiência e de responsabilização.

A criação de espaços democráticos é fundamental! Não há democracia quando não é possível proteger o cidadão ou produzir uma cidade justa. E a viabilização da democracia para a maioria dos cidadãos exige mudanças sociais e culturais que não se encaixam na limitada compreensão clássica da política (HOLSTON, 2013). Ohlweiler lista uma série de problemas que precisam ser superados no Brasil, a começar pelos municípios, para superar os entraves na criação e execução de políticas públicas:

[...] a) a imperiosidade de resgatar as promessas não cumpridas da modernidade, indicadas no texto da Constituição, como erradicação da pobreza, construir uma sociedade livre, justa e solidária, etc; b) que há graves problemas entre os processos de programação governamental com as limitações orçamentárias, daí sendo imprescindível um controle mais eficiente sobre os gastos públicos; c) há no contexto da historicidade governamental do Brasil um modo de ser caracterizado pela concentração de poder e usurpação de funções; d) não se obteve a construção de uma



tradição de gestão pública, ficando a estruturação e implementação de políticas públicas ao sabor dos governantes que se sucedem no poder e, finalmente, e) há grandes dificuldades em construir formas participativas de gestão devido a baixo grau de democratização dos espaços públicos, resultado da frágil cidadania que alicerça nossas instituições, na sua maioria (2013, p. 307).

As políticas públicas têm seus fins vinculados aos direitos sociais e nestes estão inclusos também os direitos econômicos. Política pública, segundo uma definição possível, é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização (KUJAWA e KUJAWA, 2008, p. 323).

Quando se pensa na necessidade de estabelecer política pública para atender ao direito à moradia logo surge o discurso da carência de recursos. A crise da efetividade dos direitos sociais está relacionada “com a maior ou menor carência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais” (SARLET, 2008, p.152). É inegável que a existência de recursos públicos é fundamental para implementar e executar políticas públicas e que existem dificuldades financeiras por parte dos Municípios. Mas, não se pode esquecer de refletir e questionar sobre “como são confeccionadas as peças orçamentárias e quais prioridades são orçadas pelos Poderes Públicos”? (OHLWEILER, 2013, p.303). Quando há diminuta disponibilidade de recursos públicos é importante a deliberação responsável a respeito da destinação das verbas, o que implica no aprimoramento ou implementação da gestão democrática do orçamento público.

Sarlet lembra que os princípios da moralidade e da eficiência, que direcionam a atuação da administração pública em geral, assumem um papel de destaque nesta discussão, notadamente quando se cuida de administrar a escassez de recursos e otimizar a efetividade dos direitos sociais (2008, p.154).

É importante lembrar que a Constituição de 1988 proporcionou incremento na arrecadação total dos tributos municipais próprios. Embora boa parte dos municípios aumentou sua capacidade fiscal e investimentos sociais, isso não ocorreu de forma homogênea em toda Federação e nem mesmo em municípios de um mesmo estado (CAMPANHONI, 2016). Entre os fatores para esta desigualdade podemos citar déficit de gestão pública. Por exemplo, sabe-se que os loteamentos e



desmembramentos são atos de comércio, que acabam proporcionando negócios no município. Quando o governo local é omissos na fiscalização, não exerce o dever de polícia, permitindo a instalação de loteamentos irregulares e clandestinos estará deixando de arrecadar ITBI<sup>8</sup>.

Esta omissão em fiscalizar e compelir os loteadores à regularização dos loteamentos acarreta a moradia ilegal, em alguns casos insalubres. Também dificulta o controle por parte do Poder Público sobre famílias que tinham casa e venderam o imóvel, se cadastrando em programas habitacionais em detrimento de outros cidadãos que nunca tiveram acesso à casa própria. Além disso, fomenta a habitação irregular, mediante o ajuizamento de ações para que o município forneça, por determinação judicial, numeração para imóvel irregular para que seja instalada energia elétrica e/ou água potável<sup>9</sup>. Acrescenta-se ainda, que em muitas situações, diante do não-agir do Município, este acaba sendo réu em Ações Cíveis Públicas de autoria do Ministério Público e condenado, subsidiariamente, a regularizar loteamentos particulares<sup>10</sup>, onerando os cofres públicos quando isso acontece, porque nem sempre tem como cobrar as despesas do loteador. Não é viável uma cidade que exclui e marginaliza parte da população, que nega o Direito Fundamental à Moradia. Quando a população carece de direitos sociais, está carente de dignidade. A observância ao Estado Democrático de Direito pressupõe adequada gestão das cidades, com justiça social e moradia legal e digna. Leal sugere algumas prioridades que precisam ser perseguidas pelo Poder Público:

- 1) Uma gestão democrática da cidade que garanta condições de moradia digna, infra-estrutura básica e equipamentos sociais eficazes ao conjunto da população e que se constitua em instrumento de integração de uma grande massa de excluídos urbanos;
- 2) Políticas governamentais voltadas à sustentabilidade urbana de forma, a tornar as cidades mais compactas (zoneamento espacial e políticas fiscais

<sup>8</sup> Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis. Salienta-se que quando o imóvel é irregular as transferências ocorrem pelos chamados “contratos de gaveta”, e não há o devido recolhimento do imposto. O art. 156, II, da Constituição Federal de 1988 estabelece que compete aos Municípios instituir imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

<sup>9</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANALOGIA RECURSAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. NUMERAÇÃO PREDIAL. ÁREA IRREGULAR. LIGAÇÃO DE ÁGUA E LUZ. SERVIÇO ESSENCIAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. ART. 300 DO CPC/15. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA [...] (Agravo de Instrumento Nº 71006067300, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 20/10/2016).

<sup>10</sup> Art. 40 da Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.





- que protejam áreas rurais e de preservação ambiental) e com maior eficiência nos transportes, no uso de energia e na construção;
- 3) Uma concepção de zoneamento urbano e de ocupação do solo urbano que permita a convivência entre usos residenciais, industriais e comerciais e favoreça a utilização mais intensa de transporte não-motorizado. Um sistema múltiplo de transportes públicos – trens, metrô e ônibus – que estabeleça conexão entre bairros e centros urbanos com serviços diversificados;
  - 4) Definição de estratégias e políticas de uso e conservação dos recursos hídricos, de maneira a evitar o desperdício e a co-responsabilizar empresas, governo e sociedade civil na sua gestão;
  - 5) Estabelecimento de soluções combinadas para manejos dos resíduos urbanos, priorizando a redução das fontes de detritos, reutilização de resíduos e reciclagem;
  - 6) A utilização de instrumentos jurídicos existentes e a criação de novos, que dêem cobertura e mesmo viabilidade ao exercício do Poder de Estado, para dar concretude à ideia de função social da propriedade e da cidade[...] (1998, p.81-82).

Como se vê, a gestão democrática da cidade implica em diversas ações positivas por parte do Poder Público, sendo fundamental a participação do cidadão nos negócios do Estado, que não deve ser exercida somente pelo voto, mas também em participar da efetiva tomada de decisões acerca das questões de interesse público, que impactam na vida da coletividade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões aqui apresentadas não têm a pretensão de esgotar o tema, ao contrário, se constituem em provocações iniciais para que se possa repensar as cidades, tendo como pilares a cidadania, a dignidade humana e a democracia.

O processo de urbanização acelerado, como visto, foi acompanhado de exclusão, de irregularidades na ocupação do espaço urbano, de moradias sub-humanas, sem que o Estado interferisse eficientemente para reduzir as desigualdades sociais, sem que exercesse o poder-dever de fiscalização para evitar a consolidação de loteamentos irregulares ou clandestinos.

Nesse diapasão, a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades e outras normas infraconstitucionais tentaram solucionar ou amenizar o problema, atribuindo competência ao Município para, em conjunto com os outros entes federativos, promover programas habitacionais; e elegendo, especificamente, o Poder Público Municipal, como responsável pela ordenação e controle do solo urbano.

Ordenar e exercer o controle (fiscalização) sobre o solo urbano tem como finalidade evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de



usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; a exposição da população a riscos de desastres. (Lei 10.257, art. 2º, inciso VI).

No entanto, os desafios ainda persistem, e conforme expostos no presente estudo implicam em mudança de mentalidade, instauração de diálogo com a comunidade, criação e ampliação dos instrumentos democráticos e discussão de prioridades para a cidade, com estabelecimento de políticas públicas que contemplem o direito à moradia, começando pela regularização fundiária, pois não há desenvolvimento sustentável, não há democracia, quando pessoas vivem à margem dos direitos fundamentais sociais.

Conclui-se então, que o direito social à moradia começa pela regularização fundiária, passa pela criação e execução de políticas públicas e resulta em desenvolvimento sustentável da cidade e qualidade de vida aos seus habitantes.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele: **Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil). Acesso em abril de 2016.

BERTASO, João Martins. Cidadania, direitos humanos e diversidade. In: **Cidadania e Direitos Culturais: a tutela judicial das minorias e hipossuficientes no Brasil.** João Martins Bertaso; André Leonardo Copetti dos Santos. Santo Ângelo: FuRI, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 29 abr. 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 30 de abr. 2017



BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em 30 de abr. 2017.

BRASIL. **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm). Acesso em 30 de abr. 2017.

CAMPANHONI, Andiará. **Implementação da Política Federal de Habitação para Assentamentos Precários:** gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Revista Serviço Público*. Brasília: abr/jun 2016, p. 227-248.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe. In: **Direitos Fundamentais Sociais**. J.J.Gomes Canotilho...[et.al.]; coordenadores J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111-172.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ª ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanell. Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Ano 13, n.52. Belo Horizonte: abr/jun, 2013.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas locais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: **Direitos Sociais e Políticas Públicas:** desafios contemporâneos. Jorge Renato dos Reis, Rogério Gesta Leal ( orgs.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução: Claudio Carina. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e Urbanização Subdesenvolvidas. **São Paulo em Perspectiva**. Vol. 14. Nº 4. São Paulo. Oct/Dec. 2000. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400003). Acesso em 17/01/2017.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução: Ronaldo Cataldo Costa. 6ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. **A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil:** aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

KUJAWA, Henrique; KUJAWA, Israel. Sociedade Civil, direitos humanos e políticas públicas. In: **Múltiplos Olhares sobre os Direitos Humanos**. Jair Andrade, Giuliana Redin ( orgs.). Passo Fundo: Ed. IMED, 2008, pág. 319-343.



OHLWEILER, Leonel Pires. Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado Democrático de Direito. In: **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Org. Ingo Wolfgang Sarlet; Luciano Benetti Timm; Ana Paula de Barcellos...[et al.]. 2ª ed.rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, pág. 289-309.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e vinculação dos direitos sociais**: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

QUEIROZ, Cristina. **Direito Constitucional**: as instituições do Estado Democrático e Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. In: **Múltiplos olhares sobre os direitos humanos**. Jair Andrade, Giuliana Redin (orgs.). Passo Fundo: Ed. IMED, 2008, pg. 123-165.

SIDEKUN, Antônio. Alteridade e Interculturalidade. In: **Alteridade e Multiculturalismo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.