



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana

Leandro Vilela Cardoso

Rio de Janeiro
2012

LEANDRO VILELA CARDOSO

O Direito à Moradia e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Artigo científico apresentado à Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Pós Graduação.

Orientadores:

Prof. Néli Fetzner

Prof. Nelson Tavares

Prof. Mônica Areal

Rio de Janeiro
2012

O DIREITO À MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Leandro Vilela Cardoso

Graduado em Direito pela Universidade
Candido Mendes-Centro.

Resumo: Este artigo científico tem como objetivo abordar o problema que envolve a aplicação do direito à moradia no Brasil e em especial no Rio de Janeiro, seus desdobramentos históricos, as políticas habitacionais que tentaram implementá-lo e sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras Chave: Direito à moradia. Dignidade da pessoa humana. Políticas habitacionais

Sumário: Introdução. 1. Um breve histórico do direito às terras no Brasil e suas políticas habitacionais no século XX. 2. Uma análise da política habitacional atual. 3. Direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana e direito comparado. 3.1. A experiência habitacional francesa. 3.2. Conteúdo do direito à moradia. 3.3. Condição de eficácia. 4. Defeitos no aspecto positivo do direito à moradia no sistema habitacional vigente. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem a finalidade de em primeiro lugar demonstrar o desenvolvimento histórico do direito de moradia no Brasil, em especial no Rio de Janeiro, para depois, em segundo lugar, dissertar sobre o conteúdo e eficácia do direito de moradia e discutir a situação da política habitacional atual.

O direito à moradia é complexo, sempre existiu como direito natural de qualquer sociedade sedentária. No entanto, na sociedade moderna, somente veio a ser reconhecido pelas constituições com o movimento de mudança do Estado Liberal para o Estado Intervencionista. Aparece como direito fundamental de 2ª geração, juntamente com os chamados direitos sociais.

Sendo de cunho prestacional, o direito à moradia necessita ser implementado pelo Estado através de políticas públicas habitacionais, a fim de que ganhe eficácia. Durante o século XX várias foram as maneiras encontradas de se abordar o problema social da moradia no Brasil. Neste trabalho, será discutido de maneira sintética algumas dessas políticas.

Decerto que, em especial no Brasil, dado o enorme abismo social entre classes, o direito à moradia toma especial importância. Durante mais de dois séculos, esse é um problema recorrente na história da sociedade brasileira, encarado em boa parte dela por um viés higienista, da necessidade de uma limpeza social.

No final do século XX, o país se encontrou em um período de escassez de políticas habitacionais, a começar com o fim do BNH – Banco Nacional de Habitação. Somente com o governo desenvolvido pelo PT – Partido dos Trabalhadores, o problema novamente foi abordado com a criação do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, instituído pela lei 11977/09.

Desta feita, para que este trabalho tenha significado, juntamente com as questões históricas, do conceito material de direito à moradia, também serão abordados em leve escala os planos habitacionais desenvolvidos no país. Ademais, a título de comparação também se fará menção ao modelo adotado pelos franceses como solução de seus problemas habitacionais em especial no pós Segunda Guerra Mundial.

Este artigo terá quatro capítulos. O primeiro destinado à explanação histórica do tema juntamente com a exposição das mais importantes políticas habitacionais adotadas no Brasil.

O segundo capítulo se compromete a discutir brevemente a política habitacional atual elencando suas características.

O terceiro visa fazer um paralelo entre o direito à moradia e o direito da dignidade da pessoa humana fazendo uma breve alusão ao direito comparado francês e como esse direito tratou de suas políticas habitacionais.

O quarto capítulo tem a finalidade de tecer críticas ao atual programa habitacional vigente no país o Programa Minha Casa Minha Vida.

Por derradeiro, o objetivo do presente trabalho é discutir o direito à moradia e as políticas habitacionais na amplitude que um artigo científico permite.

1. UM BREVE HISTÓRICO DO DIREITO ÀS TERRAS NO BRASIL E SUAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO SÉCULO XX.

A questão das terras no Brasil remonta a períodos anteriores ao próprio “descobrimento” deste território pelos portugueses.

A propriedade do território brasileiro já pertencia a Portugal antes da chegada de Cabral à América. O tratado de Toledo, celebrado em 6 de março de 1480, designou que todas as terras e águas situadas ao sul da Ilha das Canárias, pertenceriam a Portugal. No mesmo sentido ainda foi editada pelo Vaticano a *Bula Inter Coetera*, outorgada pelo Papa Alexandre VI, que indicava que todas as terras situadas ao ocidente de uma linha meridiana situada a 100 léguas a oeste das ilhas dos açores e Cabo Verde, seriam de Portugal.¹

Segundo Marco Aurélio Bezerra de Melo², “o ato de descobrimento foi a um só tempo a consolidação da posse e da propriedade anteriormente deferida.” Uma vez formalizada a posse do território brasileiro, tornou-se premente a ocupação do solo da nova colônia tendo em vista que as demais nações europeias não reconheciam o direito dos portugueses sobre o território do Novo Mundo. Muitas nações, como por exemplo a França, adotavam o sistema em que se reconhecia a posse somente daquele que a exercesse no momento em que o litígio era levado à juízo.

Por essa razão, os portugueses transplantaram para a colônia americana o sistema adotado

1 MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 6.

2 Ibid. p. 25

nas Ilhas da Madeira, nos Açores, em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe, dividindo o território em capitánias hereditárias delegadas aos chamados capitães-mores. Eram 14 faixas lineares entregues a doze donatários da pequena nobreza, dependentes da máquina burocrática do Estado. A capitania tinha 10 léguas de terra ao longo da costa, sendo isenta de tributo mas devendo o dízimo à Ordem de Cristo. Não havia propriedade sobre as terras mas somente a posse. Neste sentido, os institutos jurídicos que asseguravam o direito às capitánias simbolizando o ato de delegação, eram a Carta de Doação e o Foral.³

A Carta de Doação regulava a cessão das capitánias aos donatários, e o Foral, disciplinador dos direitos dos donatários, era um documento que se assemelhava a um Código Tributário, explicitando que os produtos da terra seriam do donatário e do subsolo, da mata e do mar, da coroa.⁴

No entanto, diante das vastas extensões de terra que compreendiam as capitánias, muitas não foram adequadamente aproveitadas, levando os portugueses a instituir o sistema das sesmarias, que já havia sido usado na metrópole quando da Grande Peste, em 1375, com o objetivo de repovoar o território deixado pela população dizimada. Seu fundamento jurídico e ideológico era a obrigatoriedade do cultivo. No ordenamento da colônia, a possibilidade de delegação de terras através das sesmarias estava previsto no Foral, e se dava através do regime da enfiteuse, com pagamento de foro anual pelo sesmeiro.

Ocorre que, as sesmarias em sua maioria eram terras de grande extensão territorial que acabaram por se manter em razoável porção, incultas, fazendo permanecer o problema original e criando largas posses que viriam a dar origens aos latifúndios.

As sesmarias tiveram seu ocaso com a resolução n.º 76 de 1822, que ao impedir a concessão das sesmarias, inaugurou um período de caos, abrindo-se uma corrida pelas posses de terras, onde os mais poderosos levaram vantagem. Sobre este período, dissertam Ionnara Vieira de

3 ALENCAR, Chico; RAMALHO, Lúcia Capri; RIBEIRO, Marcus Venicio Toledo. *História da Sociedade Brasileira*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico. 1996, p. 24.

4 Ibid.

Araújo e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega⁵:

No início do Brasil Império houve a proibição da concessão de sesmarias, sob os argumentos de não estarem produzindo os efeitos de aumentar a povoação do território e de melhorar a produtividade na atividade agrária. Houve, então, a inauguração do assim chamado regime de posses, que vigorou de 1822 até 1850.

Entretanto, mesmo nesta época, o imóvel rural não era instrumento para acumulação de riqueza. A riqueza estava no trabalho escravo, não na propriedade das terras.

Somente em 1850, com a publicação da Lei 601, as terras entraram definitivamente no comércio. A partir daí, a aquisição da propriedade passou a se dar mediante compra e venda.

As sesmarias deixaram de existir em definitivo com a Lei de Terras de 1850, lei n.º 601/1850, inaugurando um período em que a terra poderia ser transferida através dos contratos de compra e venda. Estava instituída a propriedade no ordenamento jurídico brasileiro que até então só conheceu o instituto da posse, visto que as terras eram de propriedade da coroa que concedia somente a posse aos capitães-mores.

Segundo Marco Aurélio Bezerra de Melo⁶:

A partir da vigência da Lei 601/1850, a terra passa a ser vista como mercadoria e não mais como patrimônio público do Império, o que não seria de todo mal se houvesse uma aplicação efetiva da lei, pois havia a possibilidade de se realizar uma distribuição equitativa e funcional das titularidades imobiliárias no Brasil, pois somente deveriam ser revalidadas as sesmarias e legitimadas as posses que estivessem cumprindo a função social da moradia e/ou cultivo.

Porém, a lei de terras veio somente a dar estabilidade ao problema de terras naquele momento e a regularizar as propriedades da classe dominante, pois as terras não saíram das mãos dos mais poderosos, que ou revalidaram suas sesmarias ou acabaram por comprar terras devolutas, que disponibilizadas a preços altos pelo Estado, impossibilitaram a aquisição por parcelas menos favorecidas da população.

Traçando um corte para o espaço da cidade do Rio de Janeiro, pode se vislumbrar que como resultado dessa política de terras, os negros libertos no final do século XIX, não tinham como

5 ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. *Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas*. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1716/1330> . Acesso em: 21 fev. 2012.

6 MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 25

ter acesso à moradia já que o único acesso se dava através dos contratos tipicamente liberais, como a compra e venda e a locação.

Neste escopo, estes negros se alojaram em cortiços, ou habitações mais simples, muitos se alojaram nos morros, local de fuga nos centros urbanos para o negro fugido durante o período de escravidão. No campo o negro fugia para o quilombo, no centro urbano para os morros.

Sobre o surgimento da primeira favela, o morro da providência, existem divergências, três correntes historiográficas se controvertem, uma primeira diz que foi construída primeiramente pelos negros alforriados regressos da Guerra do Paraguai em 1870.

Outra, aduz que teria sido fundada pelos egressos da demolição do cortiço Cabeça de Porco, em 1893, esse cortiço era o maior da cidade do Rio de Janeiro, que abrigava cerca de 600 unidades dessa modalidade de habitação, tendo sido demolido por ordem do Prefeito Barata Ribeiro que tinha o escopo de higienizar o local. Conforme Sabrina Felizzola⁷:

Após o ‘bota-abaixo’, não houve qualquer preocupação com os populares desalojados, que terminaram por improvisar moradias em morro localizado nos fundos do cortiço destruído, atual Morro da Providência. Com as madeiras recolhidas da demolição levantaram-se os primeiros barracos, já disseminados no Morro de Santo Antônio.

A última corrente, defende a fundação da Favela do Morro (antigo nome), pelos soldados que retornaram da Guerra de Canudos em 1897.

Neste escopo, pode ser citado Marcelo Crivella⁸ que em artigo publicado no site do senado, defende que o Morro da Providência teria se formado tanto após a guerra canudos como após a Guerra do Paraguai, arguindo que em cada oportunidade foi ocupada uma parte do morro:

Imaginemos os soldados, há cinco anos longe da pátria, castigados por uma campanha onde as doenças mataram mais que os combates, e as condições de vida eram os piores inimigos. É de se supor que estivessem exauridos e com poucos recursos. E o que é que eles

7 SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p.32.

8 CRIVELLA, Marcelo. *O morro da providência*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/MarceloCrivella/artigos/morrodaprovidencia.htm>. Acessado em: 21 fev. 2012.

encontram? Encontram a alforria, mas sem trabalho e moradia. Encontram também a Lei da Escravidão, a Lei da Terra de 1850 - um completo arcabouço jurídico que legitimava a desigualdade e o preconceito; enfim, a lei do branco.

Portanto, se há uma hipótese de que tenham ido ocupar cortiços e cômodos, o que exigiria deles mais recursos, certamente há também essa de que tenham ocupado as partes planas ao sopé do Morro da Providência, tendo em vista a proximidade com o epicentro da capital, que desde a sua fundação se desenvolveu entre o Morro do Castelo, o Morro de São Bento, o Morro do Estado e o Largo da Carioca. Não podemos esquecer que ali próximo se situava o “Cais do Valongo”, onde efetivamente desembarcaram.

Duas décadas depois, entre 1893 e 1897, ocorre a “Guerra de Canudos”. Seus ex-combatentes voltam com a promessa de moradia própria, que se frustraria por entraves burocráticos e políticos. De acampamento provisório, passaram a ter como morada permanente a parte alta do Morro da Providência.

Diante da expansão do café, a despeito da crescente importação de bens de consumo, de produtos de base para as indústrias e do aumento da dívida externa, a industrialização se expande no sudeste propiciando a formação de uma burguesia urbana. Essa crescente urbanização trouxe um contingente populacional consigo, oriundo principalmente de imigrantes e negros recém libertos. Essa nova população, a ocupar principalmente a cidade do Rio de Janeiro, se alojou basicamente em cortiços. Esses cortiços abrigaram por muito tempo a população mais pauperizada da cidade.

Neste sentido disserta Sabrina Pereira da Costa Felizzola⁹:

Tanto imigrantes europeus quanto ex-escravos viam na cidade uma oportunidade de obtenção de trabalho assalariado, o que justifica a explosão demográfica ocorrida, entre 1872 e 1890, e explica o aumento da pobreza e o agravamento da crise habitacional, no Rio de Janeiro, aturdido pelas violentas epidemias de: febre amarela, varíola e cólera.

Em 1873, a construção de cortiços foi proibida em grandes áreas, do centro da cidade e, em 1879, expediu-se Aviso, que permitia que comissões sanitárias intimassem cortiços ou estalagens de seu fechamento, sob o argumento de ameaçar ruir ou caracterizar foco de doenças. Entretanto, o Aviso não surtiu o efeito esperado, porque vários foram os mandados judiciais contrários, esteados no direito de propriedade.

O discurso, à época, na virada do século XIX para o XX era, portanto, o discurso higienista, os cortiços eram vistos como local de proliferação de doenças. O Rio de Janeiro vivia a Belle Époque, cuja vontade reinante era a de transformar a cidade de modo a adequá-la aos moldes europeus. Portanto, ao se embelezar o aspecto citadino tinha-se que eliminar a sujeira, o que era

9 SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p.29.

feito. Neste sentido vale a citação ao texto de Licia Valladares¹⁰:

No Rio de Janeiro, assim como na Europa, os primeiros interessados em esmiuçar a cena urbana e seus personagens populares voltaram sua atenção para o cortiço, considerado no século XIX como o *locus* da pobreza, espaço onde residiam alguns trabalhadores e se concentravam, em grande número, vadios e malandros, a chamada "classe perigosa". Caracterizado como verdadeiro "inferno social", o cortiço era tido como antro não apenas da vagabundagem e do crime, mas também das epidemias, constituindo uma ameaça às ordens moral e social. Percebido como o espaço, por excelência, do contágio das doenças e do vício, sua denúncia e condenação pelo discurso médico-higienista foram seguidas por medidas administrativas: primeiro, uma legislação proibindo a construção de novos cortiços no Rio; em seguida, uma verdadeira "guerra" que resultou na destruição do maior de todos, o "Cabeça de Porco"; e finalmente, a grande reforma urbana do prefeito Pereira Passos, entre 1902 e 1906, que se propunha a sanear e civilizar a cidade acabando com as habitações anti-sanitárias.

Desta feita no início do século XX, na cidade do Rio de Janeiro, houve uma crise da moradia com as reformas empreendidas pelo prefeito Pereira Passos, entre os anos de 1903 e 1906, momento em que promoveu uma adequação da cidade aos padrões europeus, alargando ruas e avenidas, e derrubando cortiços. Nesta ocasião, os habitantes dos cortiços derrubados e dos sobrados incrementaram a população já alojada nos morros da cidade.

Sobre o período de Pereira Passos disserta Sabrina Pereira da Costa Felizzola¹¹:

Com plenitude de poderes, conferidos pelo Presidente, mediante a Lei de 29.12.1902, e inspirado pela reforma urbana parisiense, chefiada pelo barão de Haussmann, o novo prefeito iniciou um controvertido plano de reforma, auxiliado pelo médico sanitário Oswaldo Cruz, que objetivava, em caráter urgente, a regeneração da capital, por meio de seu embelezamento, saneamento e abertura de ruas mais adequadas ao perfil de uma cidade burguesa, que procurava atrair capitais estrangeiros.

Favorecida por uma série de atos e decretos, condicionantes da vida cidadina à nova ordem republicana, a reforma de Pereira Passos desenvolveu-se em um ambiente conturbado, desgostoso da interferência estatal na seara privada, sobretudo porque os objetivos básicos do planejamento em questão, desatento às necessidades das populações pobres, reduziram-se, tão-somente, a três planos: econômico, ideológico/simbólico e político.

No plano econômico, a reforma objetivava conferir contornos modernos à capital, de modo que ela retratasse, concretamente, a importância do país como principal produtor de café e simbolizasse um modo de vida cosmopolita, antenado ao progresso tecnológico da época.

No plano ideológico/sociológico, a reforma lutava para mudar a imagem negativa do Rio de Janeiro, afamado, no cenário mundial, como porto sujo e epidêmico, inferiorizado pelas cidades europeizadas de Buenos Aires e Montevideú.

No plano político, a reforma mostrava-se intolerante com a presença de pobres em áreas valorizadas da cidade, de modo que demolições de cortiços e quarteirões populares eram uma constante.

10 VALLADARES, Licia. *A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909200000300001. Acessado em: 27 fev. 2012.

11 SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p. 34-36.

Somado a isso, buscava-se atender aos interesses das construtoras francesas; das companhias inglesas de energia e bondes; da incipiente indústria automobilística americana e da oligarquia cafeeira, por meio da melhoria do escoamento da produção do café.

Em 1921, o prefeito Carlos Sampaio promoveu a demolição do Morro do Castelo, sob a justificativa da comemoração dos 100 anos da independência brasileira, destruindo um sítio histórico que abrigava o Forte São Sebastião, antigo Forte São Januário, construído em 1567 com pedra e óleo de baleia, como também a Igreja de São Sebastião, desabrigando novo contingente populacional de habitantes dos muitos cortiços lá situados, engrossando a população a migrar para os morros.

A demolição do Morro do Castelo se justificou pelo desinteresse de se manter uma área desvalorizada no meio do centro da cidade do Rio de Janeiro, região abandonada pela nobreza desde século XVI, quando da concessão das sesmarias.

Na administração de Prado Júnior, prefeito no governo de Washington Luiz, houve a concretização do plano Agache, idealizado pelo arquiteto e urbanista Donat-Afred Agache, que seguindo a corrente funcionalista, comparava as cidades ao organismo humano, classificando o problema das favelas como uma doença a atormentar o organismo citadino. Para ele, as favelas eram um problema a ser erradicado. Pode ser citado, neste momento, um trecho do texto de Vincent Berdoulay¹² que demonstra o desprezo de Agache às favelas:

Com isso o urbanista via complicada sua tarefa de adaptar a cidade às necessidades modernas e ao aumento no rendimento da atividade humana. É por isso que, face ao problema das favelas, Agache não se mostrou muito preocupado: “O problema das remodelações é mais fácil com relação às favelas, que se varrem como se fora poeira”. Por outro lado, ele achava muito mais complicada a intervenção em Santa Teresa, onde belas casas, já construídas, encareciam demais as possibilidades de reconstrução do todo.

No entanto, Agache compreendia a causa do fenômeno, entendia que não era somente a pobreza que levava a formação das favelas mas também as dificuldades burocráticas de acesso à moradia. Considerava necessária a construção de habitações populares antes de erradicar as favelas

12 BERDOULAY, Vincent. *Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro*. Disponível em: http://www.laget.igeo.ufrj.br/territorio/pdf/N_11_12_13/modernismo.pdf. Acessado em 27 fev. 2012.

por duas preocupações, primeiro temia que expulsos os moradores se instalassem em outro lugar nas mesmas condições, e dessa forma, em segundo lugar se preocupava a ordem social e a segurança sob o ponto de vista da higiene e da estética¹³.

A Revolução de 1930 que levou ao Governo Vargas, relegou o plano Agache ao esquecimento, tendo em vista o nacionalismo que se desenvolvera após o tenentismo e com o fim da República Velha, que orientou um processo de valorização e construção da identidade nacional brasileira. Tudo que fosse estrangeiro se tornou simbolicamente ameaçador.

Neste período, com a crise do modelo agroexportador, juntamente com o avanço do processo de industrialização, ocorreram intensos fluxos migratórios rural-urbanos, resultando em forte expansão da população urbana.

Como consequência conforme afirma Angela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino Duarte citando Ianni¹⁴

O empreendimento imobiliário urbano nas grandes cidades tornou-se uma rentável fronteira econômica para o capital, competindo até com a inversão nas atividades industriais, conforme verificado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1948) ao identificar os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira.

Getúlio desenvolveu uma política populista, editando leis trabalhistas, modernizando o sistema educativo e desenvolvendo a proteção social, sendo considerado o pai dos pobres. Seu intento era transformar o Estado em um Estado-Providência.¹⁵

Nos anos 1931-1936, Getúlio Vargas nomeou para prefeito da cidade do Rio de Janeiro o médico Pedro Ernesto, que logo foi chamado de médico dos pobres por sua ligação populista com a população, entre seus feitos estão a intervenção como mediador nos conflitos sobre a propriedade do solo, e a distribuição das primeiras subvenções públicas às escolas de samba do carnaval. Desta feita, diante do temor de Vargas pelo estreitamento das relações do prefeito com as classes

13 VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 48-49.

14 SANTOS, Maria Moulin s. Penalva Santos; DUARTE, Sandro Marino. *Política Habitacional no Brasil: uma abordagem para um velho problema*. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1375/1165>. Acesso em: 21 fev. 2012.

15 VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p.50

populares, este foi afastado, porém o viés higienista de sua política se manteve na administração seguinte¹⁶.

No governo do prefeito Padre Olympio de Melo foi editado o Código de Obras, que visava a organização da cidade atribuindo os meios necessários para dar resposta aos novos problemas colocados pelo crescimento urbano, incluindo a verticalização¹⁷.

O Código de obras de 1937 inaugurou juridicamente um período novo, com o reconhecimento da população das favelas. Com ele veio a preocupação de administrar esses espaços, primeiro transferindo a população mais carente, depois tentando conter o crescimento das favelas.

No governo de Henrique Dodsworth, a lógica do Código de Obras se seguiu e foram desfeitas quatro favelas tendo seus moradores sido transferidos para os parques proletários¹⁸, instalações feitas de madeira no estilo barracão, onde cada família tinha direito a dois cômodos e a um banheiro coletivo¹⁹.

A ideia inicial desse processo de remoção seria a instalação temporária das famílias nesses alojamentos até que se pudesse fazer uma ressocialização com moradias dignas. A ideologia deste projeto se diferenciava de seus antecessores em sua essência, a preocupação era com a qualidade de vida dessa população pois serviriam como base para o governo populista, ao reverso do que pretendia o plano Agache por exemplo, que tinha uma preocupação primordial com a higiene e o embelezamento da cidade.

A despeito de sua ideologia e intenções políticas, o projeto dos parques proletários não foi adiante, não tendo sido implementada sua segunda fase, tornando-se os parques novas favelas em

16 Ibid. p. 50-52.

17 Ibid. p. 53

18 SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p. 41.

19 *Das favelas aos parques proletários*. Disponível em: http://www.faperj.br/downloads/jornal/fap_not3.pdf. Acesso em: 07 abr. 2012.

alguns casos e em outros levando a um redirecionamento dessa população para outras favelas já estabelecidas.

No plano da política habitacional para as classes mais abastadas, Vargas criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões, que também financiavam projetos de habitação; através do Decreto-Lei 58/1937, regulamentou a venda de lotes à prestação; e, mediante o Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, congelou os aluguéis.²⁰

No entanto, o interesse do Governo Vargas em financiar a habitação neste período não era facilitar o acesso à moradia em um cenário de urbanização crescente e de crescimento populacional nos centros urbanos, mas sim de recrudescer o mercado da construção civil que movimentava parcela importante da economia nacional, desde a produção do petróleo para a produção de plásticos e tintas, até a produção de minérios e de argila, necessários para os ferros de vergalhões, tijolos e azulejos.²¹

Neste sentido Angela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino Duarte afirmam²²:

Essa escolha refletia o interesse em associar a “questão da moradia popular” ao estímulo à indústria da construção civil. A cadeia produtiva da construção habitacional é constituída principalmente de três setores da economia, os quais são muito desenvolvidos no Brasil: a indústria extrativista do calcário e da argila, que disponibiliza o material necessário para a produção de pisos, azulejos, e tijolos; a indústria extrativista de petróleo, necessário para a produção de plásticos e tintas; e, finalmente, a indústria extrativista do minério, fundamental para a cadeia produtiva habitacional, disponibilizando material para a produção do ferro que, posteriormente, será transformado em vergalhões, emendas hidráulicas e materiais metalizados para acabamentos (www.ecivilnet.com.br).

No período entre a queda de Vargas, em 1945, e o início do regime militar, em 1964, existiram, como explicitam Angela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino Duarte²³:

Algumas iniciativas governamentais para enfrentar a crise da moradia popular. Entre elas destacam-se a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, e a Lei de Favelas, em 1956. A FCP foi o primeiro órgão voltado à provisão, por meio de venda, da casa para a

20 SANTOS, Maria Moulin s. Penalva Santos; DUARTE, Sandro Marino. *Política Habitacional no Brasil: uma abordagem para um velho problema*. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1375/1165>. Acesso em: 21 fev. 2012.

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Ibid.

população de baixa renda, mas não obteve sucesso. Tampouco foi exitosa a segunda, que visava oferecer crédito às municipalidades para financiar melhorias nas condições de moradia, ainda que se deva mencionar a experiência da construção da Cruzada São Sebastião, localizada no mais valorizado bairro carioca, o Leblon, para abrigar favelados removidos de áreas próximas.

Ademais, em 1961, houve a criação do Plano de Assistência Habitacional (PAH), durante o Governo de Juscelino Kubitschek, que inovou em estabelecer um teto de 20% sobre os rendimentos para a prestação máxima do financiamento imobiliário.

Ainda, anteriormente, em 1960, no tocante à situação das favelas, no Governo de Lacerda que foi governador do Distrito Federal, criou-se um sistema de eliminação das favelas através de construção de conjuntos habitacionais, através de uma empresa estatal a COHAB. Sobre esse tema explicita Sabrina Felizzola²⁴:

Na administração de Lacerda, de 1960-1965, instalou-se agressivo programa de eliminação de favelas e a remoção de seus moradores para lugares longínquos, por meio da criação em 1962, da COHAB-GB – Companhia de habitação de capital misto e, igualmente, da utilização das verbas conferidas pela USAID – United States Agency for International Development. Eis aí o nascedouro da Vila Kennedy, em Senador Camará, da Vila Aliança, em Bangu, e da Vila Esperança, em Vigário Geral, todas constituídas exclusivamente de casas de 30 a 47 m². Vale destacar que ainda em 1962 a COHAB-GB absorveu a Fundação Leão XIII, transformada, assim, em organismo público.

Em 1963, o governo de João Belchior Marques Goulart estabeleceu o Plano Trienal da autoria do Ministro do Planejamento, Celso Furtado. No mesmo ano, João Goulart propôs uma reforma urbana, como início de um programa de crédito para a população de baixas renda.

O golpe de 1964, impediu o desenvolvimento das políticas populistas, estabelecendo-se um governo autoritário e tecnocrata. Neste período, o presidente Castello Branco através de seu ministro do planejamento, criou o Sistema Financeiro de Habitação e o BNH, Banco Nacional de Habitação. Em conjunto se tratou de um programa destinado mais ao incentivo ao setor da construção civil do que realmente de garantia ao acesso à moradia por parte da população mais carente e de baixa renda. Houve ainda um escopo suplementar de incentivar a ordem e o sentimento

24 SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p. 43.

reacionário do povo, pois como afirmava o ministro do planejamento, proprietário não se mete em arruaças.

Em 1966, o BNH se tornou gestor da conta do FGTS, quando foi criado o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos. Retirou sua sustentação e renda, então, de três lugares, da poupança compulsória – FGTS, da poupança livre – SBPE, e da poupança induzida, constituída de recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes.

Em 1975, o BNH criou o PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, sob a inspiração do modelo *site and service scheme*, desenvolvido no exterior como meio de política urbana alternativa para áreas carentes. Apesar de não alcançado grande êxito, em virtude do pequeno investimento da Caixa Econômica Federal, referendou uma importante mudança no ponto de vista, pois diferentemente do projeto da COHAB, intentava o loteamento de áreas determinadas e concessão de infraestrutura para que o próprio beneficiário pudesse construir sua morada²⁵.

Já em 1979, o BNH lançou o PROMORAR – Programa de Erradicação de Sub-habitações, que teve o escopo de regularizar as condições de habitação de algumas construções principalmente na favela da maré nas partes em terra firme, tentando resolver os problemas de urbanização e realojando moradores da parte alagada em vilas construídas na região aterrada.²⁶

Ainda anos 70, o BNH autorizou que os agentes financeiros que lhe eram filiados a disponibilizar financiamentos com juros livres, o que privilegiou as camadas mais ricas da sociedade, as classes média e alta. Tendo em vista a crise de desemprego que assolou o país no início da década de 80, o nível de inadimplência se elevou por demais, e, conjuntamente com os massivos saques do fundo do FGTS e da poupança particular, fez com que o BNH quebrasse, sendo

25 SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, p. 48.

26 Ibid. p. 51-52.

extinto e passando suas contas à Caixa Econômica Federal²⁷.

Quando se encerrou o regime militar, o BNH tinha construído 4,3 milhões de moradias, índice inferior a sua meta, que correspondia ao déficit habitacional do primeiro governo militar que se estima ser de 5 milhões de moradias. Entre os financiamentos, os números demonstram que em sua história privilegiou as camadas média e alta da sociedade, visto que financiou 3,2 milhões de unidades para famílias de renda superior a cinco salários mínimos, e 1,2 milhões de unidades para famílias com rendimento de até cinco salários mínimos.²⁸

Desde o encerramento do BNH, o Brasil viveu um período sem programas habitacionais, até que diante do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – do governo do Presidente Lula, foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida, integrante da 2ª fase do PAC, sendo um dos desdobramentos do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

2. UMA ANÁLISE DA POLÍTICA HABITACIONAL ATUAL

O PAC – Programa de aceleração do crescimento desenvolvido pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva e continuado na gestão atual de Dilma Russéf, prevê o programa habitacional chamado de Programa Minha Casa Minha Vida.

O Programa Minha Casa Minha Vida está contido no PLANHAB – Plano Nacional de Habitação que tem o escopo de orientar o planejamento das ações públicas e privadas com o fito de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país.

Ademais, deverão ser criadas condições para ampliar a atuação do setor privado e

27 Ibid. p. 191.

28 Ibid. p. 192.

mobilizar os movimentos sociais para contribuição na superação do déficit habitacional.

Quanto aos seus objetivos bem disserta Angela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino

Duarte²⁹:

Desde o seu lançamento, o PMCMV já estava comprometido com muito mais do que universalizar o acesso ao direito à moradia. Na cartilha sobre o programa apresentada pelo Ministério das Cidades, estão apresentados seus principais objetivos: a) implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo um milhão de moradias; b) aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e c) geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. A mesma cartilha informava que o PMCMV contribuiria para reduzir em 14% do déficit habitacional do País.

O programa anunciou que seu objetivo era “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Tal *slogan* reflete a continuidade com a abordagem tradicional da política habitacional, na qual dar efetividade a um direito humano básico e recepcionado pela Constituição da República como um dos direitos sociais continua a estar atrelada à geração de empregos e fortalecimento da cadeia produtiva da construção.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado para atender às classes que recebam remuneração de até R\$ 5000,00. Aqueles que tem renda mensal de até R\$ 1600,00 tem direito a subsídio integral no financiamento e isenção de seguro. Os que auferem de R\$ 1600,00 a R\$ 3200,00 têm subsídio parcial, redução de seguro e acesso ao FGTS. E, os que tem renda superior a R\$ 3200,00 e inferior a R\$ 5000,00 recebem como incentivos a redução do seguro e o acesso ao FGTS, além de redução de 80 % dos custos cartorais para registros de imóveis.

Ademais, o comprometimento das prestações podem impactar somente 10% do valor dos rendimentos daqueles que recebem menos de R\$ 1600,00, sendo o valor mínimo da prestação, R\$ 50,00. Para aqueles que recebem de R\$ 1600,00 a R\$ 3200,00, o limite de comprometimento passa a 20%. Para os que recebem de R\$ 3200,00 a R\$ 5000,00 não há limitação. No caso das duas faixas mais elevadas o acesso ao FGTS garante de 12 a 36 prestações no caso de perda da renda.

O processo se inicia com a aquisição de terrenos para construção de unidades habitacionais, onde entra o agente privado, a construtora. O terreno é, geralmente, doado pelo Poder

29 SANTOS, Maria Moulin s. Penalva Santos; DUARTE, Sandro Marino. *Política Habitacional no Brasil: uma abordagem para um velho problema*. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1375/1165>. Acesso em: 21 fev. 2012..

Público estadual ou municipal.

São formados cadastros, onde a CEF seleciona os beneficiários, podendo ser por sorteio. Nesse caso, tem prioridade aqueles que estejam em áreas de risco, que terão que ser removidos, ou aqueles que tenham perdido sua moradia. O Poder Público deve cuidar para que todos os licenciamentos, inclusive o ambiental, sejam feitos de maneira célere. Também deve cuidar para que sejam providos os recursos necessários para o empreendimento. Ainda, deve zelar pela guarda e conservação das construções até que sejam entregues aos beneficiários mutuários.

Descrevendo mais detalhadamente o processo de financiamento para famílias com renda bruta de até R\$ 1600,00 para aquisição de imóveis na planta, pode se dizer que em primeira fase a União aloca recursos por área do território nacional com base no déficit habitacional no Brasil 2000 – contagem populacional de 2008 do IBGE. Depois, os Estados e municípios realizam, gratuitamente, o cadastramento das famílias, enquadram nos critérios de priorização definidos para o programa e indicam as famílias à Caixa para validação utilizando informações do Cadastro Único – CADÚNICO e outros cadastros. Em terceiro lugar, as construtoras apresentam projetos às Superintendências Regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados e municípios. Em seguida, após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento contrata o parcelamento com as famílias selecionadas.

Do lado do beneficiário não há prévia análise de risco de crédito e se deve obedecer às seguintes condições: não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo; não possuir casa própria ou financiamento em qualquer Unidade da Federação; estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa; arcar com uma prestação equivalente a 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR, sem entrada e sem pagamento durante a obra, e sem cobrança de seguro por morte e invalidez permanente e de danos

físicos do imóvel.

O procedimento se operacionaliza da seguinte maneira: o beneficiário se dirige aos postos de cadastramento da prefeitura ou do estado para se cadastrar; após a seleção é convocado para apresentação da documentação pessoal, só assinando o contrato na entrega do empreendimento.

As famílias com renda de até R\$ 3.100,00 serão beneficiadas com subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS e as famílias com renda até R\$ 5000,00 terão acesso ao Fundo Garantidor da Habitação.

Nesta classe as famílias devem obedecer às seguintes condições: não ter recebido subsídio direto ou indireto da União; não ser detentor de contrato de arrendamento no Programa de Arrendamento Residencial, no país; não ter recebido, em qualquer época, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional; não ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial urbano ou rural; obedecer à taxas de juros nominais na seguinte monta, 5% ao ano mais a TR para quem tem renda até R\$2.325,00, 6% ao ano mais TR para quem auferir renda entre R\$2.325,01 e R\$ 3100,00 e 8,16% ao ano para quem tem renda entre 3100,01 e R\$ 5000,00; estipular o financiamento em até 30 anos.

O financiamento para essa classe será de até 100%, conforme a capacidade de pagamento, com entrada opcional e pagamento mínimo durante a obra.

O Fundo garantidor fará cobertura em caso de perda de capacidade de pagamento proporcional à renda familiar.

Para essa classe o financiamento se operacionaliza da seguinte maneira, a partir do lançamento do empreendimento o beneficiário procura a construtora/incorporadora para a aquisição do imóvel. Também pode procurar as agências da Caixa e obter a carta de crédito para a aquisição do imóvel novo dentro do Programa Minha Casa Minha Vida.

As construtoras deverão avaliar o risco do empreendimento conforme diretrizes da política

de concessão de crédito da CEF. Somente com análise de risco de crédito válida a construtora poderá atuar no programa.

Uma unidade habitacional básica no programa destinado à classe de rendimento inferior a R\$ 1600,00 mensais, tem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área externa de serviço. Podendo haver previsão de aquecimento pela luz solar com reservatório de 200 litros e placa coletora de 2m². Existe previsão também para água e esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, pavimentação definitiva, calçadas, meio-fio, instituição de condomínio na conclusão da obra.

O Programa prevê a regionalização do custo dos imóveis para essa classe de rendimento inferior a R\$ 1600,00. Assim, o valor máximo para a aquisição da unidade, seja casa ou apartamento, varia entre R\$ 44 mil e R\$ 65 mil. Desta forma, o valor mais alto se refere aos imóveis financiados nos municípios da região metropolitana de São Paulo, em Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e Distrito Federal, onde os preços dos terrenos são os mais altos do país. No limite menor, estão os imóveis do Nordeste, dos municípios que tenham entre 20 mil a 50 mil habitantes nos Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

As perspectivas do Programa Minha Casa Minha Vida tem sido promissoras, e nesse diapasão, o Governo Federal elaborou uma política habitacional a ser implementada a longo prazo, projetando o crescimento das necessidades de atendimento do mercado popular em função da perspectiva do contínuo aumento da “nova classe média”. Cabendo destacar que se trata de um discurso que associa a moradia à política urbana, distanciando-se daquela antiga concepção dos projetos isolados do BNH.

3. DIREITO À MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITO COMPARADO.

Por mais que nem todos os direitos e garantias fundamentais que estejam inseridos no Título II da Constituição Federal encontrem seu fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana, e que aqueles que estejam diretamente vinculados, o estão em níveis de intensidade diversos, uma vez que cada direito tem seu âmbito de proteção, não se pode deixar de reconhecer que está na dignidade da pessoa humana o fundamento primordial, o alicerce de um conceito material de direitos fundamentais.

Os direitos econômicos e sociais representam também, em certa medida, uma exigência e concretização da dignidade da pessoa humana. Nestes termos, pode se concluir que o reconhecimento constitucional da liberdade de greve, de associação, de organização sindical, jornada de trabalho razoável, direito ao repouso e demais proteções contra a discriminação nas relações de trabalho surgiram das reivindicações das classes trabalhadoras em face ao alto grau de opressão em que se fundavam as relações entre capital e trabalho, muitas vezes resultando em condições de vida e trabalho indignas. Os direitos fundamentais sociais se encontram a serviço da igualdade e da liberdade material, tendo como objetivo a proteção da pessoa humana contra as necessidades materiais e a garantia a uma existência com dignidade.

A vinculação entre os direitos sociais e o princípio da dignidade da pessoa humana está diretamente ligada com a violação às condições mínimas de sobrevivência, onde houver um cidadão vivendo na exclusão e na pobreza o princípio da dignidade da pessoa humana estará sendo violado.

No que tange ao direito à moradia, esta ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana é indissociável, ao menos no âmbito do que se entende por um direito às condições mínimas para uma existência digna.

Afinal, sem um lugar para proteger a si e sua família contra as intempéries, sem um espaço para aproveitar de sua intimidade e privacidade, para se viver com o mínimo de saúde e bem estar, com certeza não se estará sendo respeitada sua dignidade, desta feita, por vezes, não se terá nem

mesmo assegurado o direito à existência física, ou até mesmo em consequência, seu direito à vida, à autodeterminação.

O direito de moradia está intimamente ligado ao direito de liberdade, que é um dos direitos fundamentais do ser humano, tutelado inclusive pelo direito penal, que cuida dos bens mais importantes da sociedade e tipifica privação da liberdade como crime de cárcere privado. O direito de ir e vir compreende um lugar de saída e um de chegada, onde se mantenha o núcleo da vida, esse espaço é o lar. O indivíduo privado de um lar é um sujeito sem liberdade, e sendo este um bem essencial a ser protegido até mesmo pelo direito penal, torna-se um direito mínimo para a existência com dignidade, sua violação agride o direito fundamental, imponderável e indisponível da dignidade da pessoa humana.

Não é por outro motivo que o direito à moradia tem sido incluído entre os designados direitos de subsistência, como mínima expressão do direito à vida.

O direito de morar, é um direito que compreende ocupar um determinado espaço, constitui o existencial humano. Morar não compreende somente este espaço para subsistir, mas também um espaço digno com condições a uma habitabilidade saudável e condizente com um ser humano de seu tempo. O direito à moradia, portanto, compreende o direito a um saneamento básico minimamente de qualidade, à energia elétrica, segurança e demais aspectos necessários a proporcionar o desenvolvimento humano de todas as capacidades intelectuais e morais do indivíduo.

Neste esboço, relevante é distinguir o direito à moradia do direito à propriedade. E, apesar do direito à moradia estar intimamente ligado ao direito de propriedade, servindo até mesmo de fundamento para a aquisição do domínio, por ser a moradia a função social da propriedade, é autônoma, compreende o direito de estar, de manter um núcleo habitável, onde possa subsistir com sua família.

Muitos países europeus, inclusive, separam bem estas espécies de direito, mantendo planos habitacionais para servir as camadas mais populares ao invés de financiamentos que possam ser impagáveis levar a uma escravidão de dívidas. Planos que se caracterizam por espécies de aluguéis, onde à população de baixa renda são distribuídas moradias pelo poder público em troca de pequenas contraprestações.

3.1 A EXPERIÊNCIA HABITACIONAL FRANCESA

Neste escopo, pode ser citada a política habitacional francesa que teve início no final do século XIX e no início do século XX com a disputa entre Jules Siegfried (defensor do acesso à propriedade) e Jean-Baptiste Godin (defensor da locação social). Este último entendia que não era obrigação do operário a preocupação com moradia, mas sim dos empregadores e do Estado. Cada uma das modalidades fundamentava suas ideias nos seguintes pontos:

Acesso à propriedade. Traria incentivo à poupança, favorável ao equilíbrio nacional; seria um incremento da responsabilidade individual; e seria um sistema favorável à produção industrial habitacional crescente.

Locação social. Traria maior acesso à moradia para os pobres; traria um favorecimento maior à mobilidade residencial; tornaria as habitações mais próximas ao local de trabalho; e consubstanciaria maior liberdade individual face ao não endividamento.

Porém, a disputa só viria a ser resolvida ao fim da Segunda Guerra Mundial, pois a França arrasada, com 452.000 casas destruídas e 1.436.000 casas parcialmente avariadas, e com o seu fundo habitacional, o HBM (Habitation à Bon Marché), completamente falido com as duas guerras e a crise de 1929, se viu num contingente reconstrutor financiado pelo capital estadunidense. Nesse desiderato, surge uma nova lei do inquilinato que cria as HLM (Habitation à Loyer Modéré), que

institui que empresas com mais de 10 funcionários deveriam contribuir com no mínimo 1% do valor da folha de pagamento para a habitação de locação social. Estes recursos poderiam ser aplicados diretamente pela empresa, na construção de moradia para seus empregados, ou indiretamente através de organismos autorizados pelo Estado a administrá-los em prol da locação social.³⁰

Sobre a aplicação da locação social na realidade brasileira, Alex Kenya Abiko, Luiz Fernando Góes e Mário Antonio F. Barreiros, afirmam:

Em primeiro lugar é importante ressaltar que o incentivo à construção e financiamento de moradias de locação social deve ser precedido por uma legislação que verse sobre a matéria. Segundo nosso entender, uma lei estadual seria suficiente para criar mecanismos de incentivos. No entanto, caso sejam necessárias isenções de impostos federais esta competência deveria passar para a União. A sugestão se uma lei estadual para a matéria reside no que prescreve o inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal, que diz: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico”.

Os mesmos autores elencam algumas consequências da adoção do programa como a diminuição da carga de responsabilidade do Estado na viabilização de moradias populares, uma vez que a iniciativa privada estaria abarcando parte desta responsabilidade, hoje exclusiva do Poder Público e o incentivo ao mercado da construção civil em todos os aspectos (melhoria da qualidade de projetos, avanço tecnológico, oferta de empregos, etc.).

Certo é, que apesar de no plano das ideias o modelo francês se mostrar promissor, a própria experiência demonstra que na prática, não deu muito certo. Os HLM se tornaram os “guetos” franceses, local habitado em maior parte pelos imigrantes oriundos da África (incluindo os magrebes), Oriente Médio e de cidades ao sul da Espanha e da Itália, que se tornou reduto de violência e discriminação social³¹.

A situação dos HLM se agravou na década de 1990, quando o Governo Francês resolveu mudar sua política habitacional, financiando imóveis para as classes médias que diante da nova

30 *Política Habitacional na França: Locação Social e Villes Nouvelles*. Disponível em: http://publicações.pcc.usp.br/PDF/Bts_Petreche/BT122-Abiko.pdf Acesso em 07 abr. 2012.

31 Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/07.025/3304?page=2> Acesso em: 07 abr. 2012.

oportunidade abandonaram os conjuntos habitacionais até então de população mais heterogênea³².

3.2. CONTEÚDO DO DIREITO À MORADIA

Considerando o silêncio da nossa Constituição no que diz respeito à definição mínima de um conteúdo para o direito à moradia, passam a ter destaque as disposições dos tratados internacionais incorporados pelo Direito brasileiro. Estes tratados tem caráter de norma constitucional integrando o chamado bloco de constitucionalidade.

Nestes termos, a Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu Comentário Geral n.º 4 sobre a Convenção de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 que o Brasil ratificou em 27 de Janeiro de 1992, identificou elementos básicos a serem observados na questão do direito à moradia, dentre eles estão a segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem; a disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito; que as despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes; o acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outras serviços sociais essenciais; a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Ademais, desta feita, o conteúdo do direito à moradia não envolve somente a faculdade de ocupar uma habitação, como foi concluído pela Comissão da ONU no Comentário Geral n.º 4 sobre a Convenção de 1966. Desta feita, conforme José Afonso da Silva afirma, “exige-se que seja uma

32 *Rebeliões urbanas e a desestruturação das classes populares* (França, 2005). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n1/30006.pdf> Acesso em: 07 abr. 2012.

habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê a Constituição portuguesa.”

Uma vez que a Constituição prevê como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III da Constituição Federal), como também prevê o direito à intimidade e à privacidade no artigo 5º, X, e também a inviolabilidade do domicílio, tudo isso deve integrar o direito à moradia, sob pena de se tornar um direito empobrecido.

3.3. CONDIÇÃO DE EFICÁCIA

O direito à moradia tem duas facetas, uma positiva e outra negativa. A segunda tem como conceito a impossibilidade de privação do direito à moradia, o cidadão não pode ser privado de conseguir satisfazer este direito, seria a condição defensiva. A primeira revela o caráter de condição prestacional do direito, pois legitima o titular do direito a realizar seu direito através de ação positiva do Estado³³

Nesta ação positiva do Estado está a primordial condição de eficácia do direito à moradia, nela estão compreendidas disposições da Constituição Federal que obrigam o Estado a agir, a prestar serviço de modo a garantir o direito, dentre eles se destacam o artigo 23, X que estabelece a competência comum de todos os entes para combater os fatores da pobreza e da marginalização e o artigo 23, IX que também estabelece competência comum para promover programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e saneamento.³⁴

No mesmo sentido, temos que observar que o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos econômicos, sociais e culturais de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, também prevê o direito a moradia juntamente com os direitos a uma adequada alimentação e vestuário, obrigando os estados

33 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Malheiros. 2004, p. 315.

34 Ibid. p. 315.

signatários a tomar as medidas necessárias para garantir a realização destes direitos, reconhecendo para este efeito a essencial importância da cooperação internacional baseada no consentimento livre.

Esta faceta positiva do direito à moradia tem origem no desenvolvimento dos direitos fundamentais de 2ª geração com o advento do Estado prestacional, ou Estado do Bem-Estar social. A falência do Estado liberal de livre mercado por sua incapacidade de trazer a igualdade, concentrou a riqueza nas mãos de poucos, criando monopólios e extrema crise social e financeira no início do século XX. Dessa necessidade de igualdade, nasce um Estado interventor, prestacional, atuante para o provimento das necessidades mais básicas da população.

As constituições a partir desta época começam a prever os chamados direitos sociais, direitos de segunda geração pois nascem em uma segunda safra de direitos, sendo a primeira a dos direitos instituídos pela revolução francesa e pelas declarações de direitos.

Em seu período embrionário, as constituições sociais padeceram de uma inerente ineficácia, visto que por portarem direitos prestacionais, deveria haver um esforço dos Estados para implementá-los a fim de que fosse dada eficácia aos direitos e à Constituição.

Neste escopo, emergia o controle de constitucionalidade, que ganhava força desde o século XIX, colocando o judiciário como fiscalizador das normas perante a Constituição e de sua própria eficácia, tornando-se o interprete maior do texto constitucional, sendo colocado em uma verdadeira posição criacionista do direito.

É nesse cenário que são postos à disposição do Judiciário meios de coagir o Estado a executar os direitos prestacionais, que por estarem contidos em normas constitucionais de eficácia limitada, necessitam de prévia regulamentação para sua execução. Para coagir o Estado a regulamentar os direitos sociais, nossa Constituição colocou a disposição duas ferramentas, o mandado de injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão.

4. DEFEITOS NO ASPECTO POSITIVO DO DIREITO À MORADIA NO SISTEMA HABITACIONAL VIGENTE.

Primeiramente, deve se esclarecer que como todos os programas habitacionais, o Programa Minha Casa Minha Vida é mais um programa destinado a alavancar o setor da construção civil. Já construiu milhares de casas que trouxeram investimentos para as construtoras e gerou empregos para a população.

Em segundo lugar, existe o problema do pré-requisito essencial para que o Programa funcione, pois somente atua em cidades que tenha população com mais de 50 mil habitantes. Essa limitação faz e fará com que a população urbana das grandes e médias cidades aumente, visto que famílias de cidades pequenas, para se livrar do fardo do aluguel no orçamento optarão pela migração, fazendo com que proporcionalmente também cresça o desemprego dessas grandes e médias cidades, visto que não haverá vagas de emprego para todos os imigrantes.

Aliado a esse problema, existe o fato de o Programa Minha Casa Minha Vida não prever um plano preconcebido de urbanização podendo os imóveis financiados ser de qualquer tipo, fazendo com que muitos desses imigrantes optem por habitações localizadas em favelas e lugares de maior pauperização, fazendo crescer o problema social das cidades grandes e médias, e não resolvendo por completo os problemas seculares das habitações subnormais que aqui foi debatido no primeiro capítulo.

Neste escopo, a limitar o deslocamento urbano, estagnando a população nos guetos e favelas, existe o fator do limite do financiamento, que por ser baixo nas grandes cidades, faz com que a população de baixa renda não tenha opção a não ser continuar nos espaços que já ocupam. Na cidade do Rio de Janeiro e região metropolitana, por exemplo, o valor máximo de aquisição da

unidade é de R\$ 63.000,00, valor que com o atual preço dos imóveis que se elevaram em quase 100%, ou até mais, em um espaço de tempo de quase dois anos, não se apresenta representativo, visto que os imóveis em bairros médios da cidade possuem metro quadrado superior a R\$ 1500,00 em média.

O Programa Minha Casa Minha Vida está no final das contas se preocupando mais com a produção das moradias para as classes pauperizadas do que com a qualidade dessas habitações. Não deve ser esquecido que por direito a moradia compreende um complexo de outros direitos que perfazem a dignidade da pessoa humana. Uma moradia digna não corresponde somente à construção, mas a todos os acessórios que façam a vida funcionar com qualidade, como luz elétrica e saneamento básico, problemas que o programa vem tentando solucionar, pois esses acessórios materiais se encontram na descrição do plano de financiamento e construção da casa própria.

O que releva discutir, é que o direito a moradia, além da construção e de seus acessórios, compreende a qualidade de vida como um todo, incluindo empregabilidade e renda familiar. Ao deslocar a população mais carente para as grandes e médias cidades em suas regiões mais pobres, cria-se uma massa de desempregados, cuja falta de garantia de emprego perto da habitação figura como violação à dignidade da pessoa humana, pois todo cidadão necessita de um trabalho remunerado que lhe proporcione renda para sobreviver.

Logo, em tese, o Programa Habitacional atual não está completamente engajado em socorrer o direito à moradia em toda a sua complexidade, mas somente resolver um problema estatístico e alavancar a economia da construção civil.

Ademais, um segundo objetivo obscuro deu ensejo ao programa, a contenção da crise imobiliária, que estourando nos E.U.A. aqui poderia trazer consequências. O Brasil nessa época ainda não sofria com a supervalorização dos imóveis, mas poderia sofrer uma recessão no mercado imobiliário se o Estado não oferecesse crédito suficiente para compensar a retração natural do

mercado. Afinal, desde 2006 o mercado imobiliário vinha crescendo em função do financiamento habitacional. Os números levantados pela ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), demonstram que de 2005 para 2006 houve um crescimento do financiamento, com 42.079 habitações a mais sendo financiadas. De 2006 para 2007 o crescimento foi de 38.682 habitações a mais; de 2007 para 2008 de 30.264; de 2008 para 2009 ano de início PMCMV, 26.573; e de 2009 para 2010 de 55.669, o maior já registrado.

Desta feita, não se pode culpar somente o PMCMV pelo aumento dos preços do mercado imobiliário, visto que os financiamentos já vinham crescendo no país desde 2006. Porém, deve-se tecer o comentário de que o preço do imóvel corresponde a parte integrante do direito fundamental à moradia, pois o afeta em sua condição de eficácia negativa, dificultando o acesso à habitação digna. O preço compõe o conceito de moradia digna, e, impedir que cresçam desenfreadamente é violar este mandamento vital a qualquer constituição que se diga democrática.

A não atuação estatal para reduzir lentamente o crédito, aumentando gradualmente a taxa de juros, sem expor o mercado a uma imediata recessão, ao mesmo tempo que de forma imediatista preserva o acesso a moradia às camadas mais pauperizadas, a longo prazo pode causar um desvirtuamento dos preços dos imóveis ao ponto que nenhum trabalhador assalariado, de nenhuma classe possa adquirir seu imóvel.

Ademais, a “política curativo” que o PMCMV tem adotado na construção de imóveis para a classe que recebe até R\$ 1600,00, tem causado transtornos, pois não tem condições de oferecer habitação a todos. O critério de sorteios tem causado confusão, como os casos das casas de construção financiada em Araçatuba³⁵, São Paulo; em Itamaraju³⁶, Valilândia³⁷ e Bom Jesus da

35 Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2012/01/familias-invadem-casas-de-programa-habitacional-em-aracatuba-sp.html> Acesso em: 06 abr. 2012.

36 Disponível em: <http://www.alocidade.com.br/home.php?lk=4&id=10108> Acesso em: 06 abr. 2012.

37 Disponível em: <http://www.alocidade.com.br/home.php?lk=4&id=10108> Acesso em: 06 abr. 2012.

Lapa³⁸ na Bahia; em Luzilândia³⁹ no Piauí; em Cuiabá⁴⁰ no Mato Grosso entre outros, onde a população revoltada por não ter tido acesso ao programa invadiu habitações já prontas e não entregues aos sorteados, se apossando das propriedades.

Fora esses problemas de adequação à realidade social atual da sociedade brasileira e os interesses secundários a que se destina, de todos os programas habitacionais já desenvolvidos na história do país, o Programa Minha Casa Minha Vida tem se mostrado o melhor até este momento, o que tem dado maior eficácia prestacional ao direito à moradia. É o primeiro a se preocupar com a função social da propriedade de modo a permitir a cada brasileiro o acesso a seu espaço de moradia.

CONCLUSÃO

A solução perfeita para o problema da moradia parece ser intangível pela própria estrutura do sistema em que vivemos. A adoção do sistema do aluguel social na França mostrou não ser o caminho mais adequado devido a estratificação social francesa, onde a classe média não tolerava viver com os imigrantes. Ademais, se adotássemos o modelo do aluguel social como única forma de acesso à moradia, surgiria um sério problema, como distribuir uma população socialmente diversa pelo território urbano? Parece que em um sistema de diferenças não há como o Estado prover todas as moradias.

Diante deste problema, parece que a única forma a ser adotada é a que confirma a lei de Terras no país, prover moradias à população mais necessitada como objeto de compra e venda. Moradia não é sinônimo de propriedade e sim de habitação ou lugar onde se possa permanecer e se

38 Disponível em: <http://www.barreirasnoticias.com/2012/01/trabalhadores-revoltados-invadem-as.html> Acesso em: 06 abr. 2012.

39 Disponível em: <http://www.tvcanal13.com/blogs/insatisfeitos-moradores-invadem-casas-do-programa-minha-casa-minha-vida-8811.html> Acesso em: 06 abr. 2012.

40 Disponível em: <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=409567> Acesso em: 06 abr. 2012.

desenvolver todo o potencial humano disponível no indivíduo, mas na estrutura política e econômica atual, a ideia de moradia está intimamente ligada ao conceito de propriedade, e não há como se dissociá-los sob pena de se desconstruir o sistema jurídico-econômico atual. Por isso, um Programa como o Minha Casa Minha Vida, apesar de seus interesses secundários e seus defeitos é o melhor a ser adotado, com o modelo de financiamento de imóveis já construídos e ainda por construir para cidadãos sorteados de classes com menor faixa salarial, e financiamento para compra de imóveis para classes médias.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Chico; RAMALHO, Lúcia Capri; RIBEIRO, Marcus Venicio Toledo. *História da Sociedade Brasileira*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico. 1996.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. *Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas*. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1716/1330> . Acesso em: 21 fev. 2012.

BERDOULAY, Vincent. *Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro*. Disponível em: http://www.laget.igeo.ufrj.br/territorio/pdf/N_11_12_13/modernismo.pdf. Acessado em 27 fev. 2012.

Conjunto habitacional é invadido. Disponível em: <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=409567> Acesso em: 06 abr. 2012.

CRIVELLA, Marcelo. *O morro da providência*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/MarceloCrivella/artigos/morrodaprovidencia.htm>. Acessado em: 21 fev. 2012.

Das favelas aos parques proletários. Disponível em: http://www.faperj.br/downloads/jornal/fap_not3.pdf. Acesso em: 07 abr. 2012.

Insatisfeitos, moradores invadem casas do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.tvcanal13.com/blogs/insatisfeitos-moradores-invadem-casas-do-programa-minha-casa-minha-vida-8811.html> Acesso em: 06 abr. 2012.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Operários e moradores invadem casas do Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.alocidade.com.br/home.php?lk=4&id=10108> Acesso em: 06 abr. 2012.

Política Habitacional na França: Locação Social e Villes Nouvelles. Disponível em: http://publicações.pcc.usp.br/PDF/Bts_Petreche/BT122-Abiko.pdf Acesso em 07 abr. 2012.

Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/07.025/3304?page=2> Acesso em: 07 abr. 2012.

Rebeliões urbanas e a desestruturação das classes populares (França, 2005). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n1/30006.pdf> Acesso em: 07 abr. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Malheiros. 2004.

SOUZA, Sabrina Pereira da Costa Felizzola. *Usucapião coletivo urbano e o processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. 190 f. Trabalho Monográfico (Pós-graduação em Direito)-Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Trabalhadores revoltados invadem as unidades da minha casa minha vida em Bom Jesus da Lapa/BA. Disponível em: <http://www.barreirasnoticias.com/2012/01/trabalhadores-revoltados-invadem-as.html> Acesso em: 06 abr. 2012.

VALLADARES, Licia. *A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001. Acessado em: 27 fev 2012.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.