

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO

TALITA MIRANDA VITALINO

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA  
RENDA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

FORTALEZA  
2007

**TALITA MIRANDA VITALINO**

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA  
RENDA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Monografia submetida à Coordenação de Atividades Complementares e Monografia Jurídica do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Henrique Botelho Frota

**FORTALEZA**

2007

A minha mãe, por seus carões e amor incondicional.

## **Agradecimentos**

À minha família, pelo apoio, compreensão e confiança.

Aos meus amigos mais presentes, por todo o apoio, palavras, madrugadas em claro, preocupações compartilhadas.

Aos meus amigos mais distantes, nunca esquecidos, por sempre estarem dentro do meu coração e me ajudarem a ser quem sou.

“Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão.”

Paulo Freire

## **Resumo**

O desafio desta pesquisa monográfica é tentar perceber se o Direito à Moradia está sendo de fato efetivado e se as políticas públicas desenvolvidas no Município de Fortaleza atendem às necessidades da população de baixa renda, a partir de uma compreensão do que seja o conteúdo material do direito à moradia. Para isso, faz um apanhado histórico até a atualidade no que diz respeito à habitação de interesse social, levando em consideração as escalas do Brasil e do município estudado. Antes, aborda a evolução do direito à moradia enquanto direito humano, bem como a evolução de meios para sua efetivação. Demonstra que, apesar do amparo jurídico, as políticas habitacionais não têm sido eficientes. A omissão do Estado por tanto tempo acabou por consolidar áreas ocupadas, acarretando em grandes dificuldades em se trabalhar uma política habitacional de interesse social frente à realidade em que vivemos. Retrata o descaso das políticas públicas que entendem o direito à moradia apenas por dar uma casa, esquecendo de todos os outros aspectos que garantiriam a essa pessoa manter a si e a sua família. Finalmente trata dos instrumentos utilizados na prefeitura para regularização fundiária de unidades habitacionais construídas pelo município na atual gestão e o reflexo das gestões anteriores.

Palavras-chave: Moradia. Dignidade. Políticas Públicas. Interesse Social.

## **Abstract**

The challenge of this monographic research is to try to understand if the Housing Right is actually effected and if the public policy developed in the city of Fortaleza considers the needs of people with low income, from an understanding of what is the content of housing right. For this, we make a historical overview until the present time focusing on the subject of social interest housing and using both the scales of Brazil and the city studied. It approaches to the evolution of the housing right as human right, as well as the evolution of means for their implementation. It shows that, despite the legal refuge, the housing policies have not been effective. The omission of the state for so long let consolidate occupied areas, causing great difficulties to work on a social interest housing policy face to the reality in which we live. It shows the disregard of public policy that understands the housing right only by giving a house, forgetting all other aspects that would ensure that a person can support himself and his family. In the end speaks about the tools used in the city for land regularization of housing units built by the municipality in the reflection of the current and previous administrations.

Key-words: Housing. Dignity. Public Policies. Social Interest.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>02</b>
<b>1 Conteúdo Material do Direito à Moradia</b>	
<b>1.1 Consolidação do Direito à Moradia enquanto Direito Humano .....</b>	<b>05</b>
<b>1.2 Positivação do Direito à Moradia no Brasil .....</b>	<b>09</b>
<b>1.3 Conteúdo material do Direito à Moradia digna .....</b>	<b>19</b>
<b>2 Política Habitacional de Interesse Social – perspectivas históricas e reflexões</b>	
<b>2.1 Evolução da política Habitacional de Interesse Social no Brasil .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Evolução da política Habitacional de Interesse Social em Fortaleza .....</b>	<b>34</b>
<b>3 A efetivação do Direito à Moradia para população de baixa renda em Fortaleza</b>	
<b>3.1 Fortaleza: cidade legal versus cidade real .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2 Atual Política Habitacional de Interesse Social em Fortaleza e a efetivação do direito à moradia .....</b>	<b>43</b>
<b>3.2.1 Atual política de regularização fundiária.....</b>	<b>50</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>58</b>



## INTRODUÇÃO

Ao compararmos os números de habitantes nas cidades no início do século XX com início do século XXI, é possível ver claramente o crescimento da taxa de urbanização. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 1940, cerca de 80% da população brasileira vivia no meio rural, enquanto hoje, sessenta anos depois, a situação é inversa, com 80% da população total vivendo em áreas urbanas.

Com tamanho crescimento, acelerado e descontrolado, as cidades, sem estrutura para suportar tamanho inchaço populacional, passaram a apresentar uma situação de degradação da qualidade de vida de seus habitantes, como é o caso do Brasil.

Tal informação confirma-se ao verificarmos dados do IBGE, segundo os quais 34,2% dos municípios brasileiros não têm acesso à água potável, 17 milhões de pessoas vivem em domicílios superlotados e 35 milhões em residências não possuem tratamento de esgoto. Além disso, apenas 30% da população têm condições financeiras de procurar imóveis no mercado imobiliário privado.

Quanto ao déficit habitacional, estatísticas mostram que “até o ano de 2000 era de 7,2 milhões de moradias, sendo que destas, 5,5 milhões de unidades localizam-se nas regiões urbanas” (LEITE, 2006. p. 17). De acordo com o mesmo autor, a situação agrava-se quando, deste total, 82,5% são moradias de famílias com renda inferior a três salários mínimos.

A Constituição Federal de 1988 reserva, em seu Título II, capítulos que tratam dos direitos e garantias fundamentais, prevendo dentre estes, em seu artigo 6º, o Direito à Moradia como um direito social. A inclusão expressa do Direito à Moradia como direito

social se deu a partir de 2000, resultante da emenda constitucional n° 26, reconhecendo definitivamente sua posição dentre os direitos fundamentais.

Dando maior direcionamento ao tema, a Constituição Federal trata de estabelecer, no artigo 23, inciso IX, a competência comum da União, Estados e Municípios de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Vale ressaltar que artigo 23, inciso IX da Constituição deve estar em total consonância com o previsto no inciso subsequente, que define também como competência comum dos entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Contudo, apesar da competência comum, é preponderante a competência do Município no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à promoção e efetivação desse direito, tendo em vista que cada Município pode tratar com mais propriedade cada uma de suas particularidades e deficiências, sendo mais fácil a produção de políticas locais.

Dessa forma, desenha-se a competência preponderante do Poder Público Municipal de efetivar o direito à moradia através do desenvolvimento de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento da cidade de uma forma geral, mas, principalmente, o acesso à população de baixa renda do direito fundamental – e por que não dizer básico – da moradia digna.

O desafio desta pesquisa monográfica, portanto, é tentar perceber se o Direito à Moradia está sendo de fato efetivado e se as políticas públicas desenvolvidas no Município de Fortaleza atendem às necessidades da população de baixa renda, a partir de uma compreensão do que seja o conteúdo material do direito à moradia, , melhor explicado pela lógica seqüencial de seus capítulos.

O primeiro capítulo trata a respeito do conteúdo material do direito à moradia, passando por uma construção histórica desse direito através das lutas populares e sua consolidação enquanto direito humano. Para tanto, é feita uma análise histórica sobre a evolução desse direito no Brasil e no mundo, na busca da apresentação de um conceito para o que seja moradia digna.

O segundo capítulo trata das perspectivas históricas da Política Habitacional no Brasil e em Fortaleza, a fim de trazer um melhor compreensão da realidade atual a partir de um estudo sobre o passado.

O terceiro capítulo trata especificamente da situação de Fortaleza, trazendo um panorama sobre a realidade da cidade e as atuais políticas públicas habitacionais aí desenvolvidas, na busca de perscrutar sobre a efetivação ou não do direito à moradia digna no município.

Não se pretende aqui esgotar a compreensão que se possa ter a respeito do direito à moradia. Pelo contrário. A idéia é sustentar pontos a serem refletidos quanto ao alcance de tal direito, considerando sempre que a luta por direitos é constante e infundável, não podendo ser vistos de forma limitada, mas sempre em expansão.

A partir desta preocupação, esta monografia se propõe a comprovar a importância da efetivação do direito à moradia e a sua aplicação como estudo de caso específico do município de Fortaleza.

# **1 CONTEÚDO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA**

## **1.1 Consolidação do Direito à Moradia enquanto Direito Humano**

Muito embora a luta pela efetivação dos Direitos Humanos seja antiga, seu reconhecimento de forma explícita em declarações de direitos é algo recente, o que não significa que todos os direitos a serem reconhecidos foram conquistados. Pelo contrário. Ainda há muito a ser reconhecido, estando longe de esgotarem suas possibilidades, uma vez que a evolução da sociedade pressupõe novas conquistas de novos direitos – ou de seu reconhecimento (SILVA, 2006. p.149).

Os direitos reconhecidos ao longo dos últimos séculos são muitas vezes divididos com fins didáticos de acordo com as dimensões a que abrangem, considerando assim os direitos civis, sociais e coletivos, por exemplo.

Dessa forma, a partir do Século XIX falamos no reconhecimento dos direitos civis e políticos, ligados ao Princípio da Liberdade, ou seja, às liberdades individuais, basilares a um Estado Liberal. Tratam-se dos Direitos de Primeira Dimensão, referentes à liberdade dos cidadãos perante o Estado, que deve intervir o mínimo possível nas relações dos indivíduos.

Em um segundo momento, com o desenvolvimento industrial e a formação de uma classe operária explorada, iniciou-se uma luta por direitos sociais, culturais e econômicos, abraçados ao Princípio da Igualdade, ficando tais direitos conhecidos como os Direitos de Segunda Dimensão.

Tais direitos, diferentemente dos de primeira dimensão, requerem prestações positivas do Estado “enunciadas em normas constitucionais que possibilitem melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, 2006. p. 286), assegurando a igualdade material na sociedade. São os chamados direitos sociais.

Aqui se enquadra, ainda que de maneira meramente didática e que não pode ser visto de forma desassociada dos demais direitos, o Direito à Moradia, considerado um direito social, que não envolve mais apenas prestações negativas do Estado, mas prestações positivas, ou seja, sua efetiva ação a fim da consecução desses objetivos. Não cabe mais ao Estado ficar inerte ante a uma suposta liberdade individual, devendo agir a fim de promover o equilíbrio social. O Estado Liberal cede espaço ao Estado Social.

A partir da reflexão de temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade, surgem os Direitos de Terceira Dimensão, de onde emergem direitos difusos ligados ao Princípio da Fraternidade, dotados de humanismo e universalidade.

Ultimamente, tem-se falado ainda em Direitos de Quarta Dimensão, referentes ao direito à democracia, à informação e à diversidade, reforçando a idéia de que a luta pelo direito não se esgota, sendo contínua.

É importante ressaltar que, embora reconhecidos em contextos e em épocas diferentes, esses direitos não se excluem, mas se complementam, não podendo ser visto de forma alguma de maneira desassociada.

Muitas declarações de Direitos Humanos foram elaboradas até os dias de hoje, principalmente a partir do Século XVIII, destacando-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, celebrada na França no ano de 1789.

Ao longo do tempo, o caráter universal dessas Declarações de Direitos Humanos passou a se destacar cada vez mais. A Segunda Guerra Mundial foi o motivo trágico para a universalização e a institucionalização dos Direitos Humanos no nível internacional. O foco das preocupações voltou-se a esses direitos, uma vez que se constatou a necessidade de proteger o homem, não apenas garantindo que ele permaneça vivo, mas que mantenha respeitado e garantido o ato de viver com dignidade.

Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinadas por vários países, inclusive pelo Brasil. Antes dela, os Direitos Humanos eram apenas uma vaga idéia tratada de maneira diferente na legislação dos vários países.

No que se refere ao reconhecimento dos Direitos Humanos ligados ao Direito à Moradia Digna, também muito se avançou. A aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem tem relevante papel na consolidação do direito à moradia enquanto direito humano, deixando expresso em seu artigo XXV que todo homem tem o direito a “um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis...”.

A fim de dar efetividade aos direitos elencados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, seguiram-se à sua aprovação tantas outras normas internacionais, entre acordos, pactos e convenções, reafirmando o compromisso dos países signatários na busca por uma real concretização de tais direitos.

No tocante aos direitos sociais, mais especificamente ao Direito à Moradia, podemos destacar o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinado em 1966, trazendo aos países signatários, dentre os quais se encontra o Brasil (decreto nº 591/92), o real compromisso de efetivação desses direitos, como preceitua seu artigo 11

Art. 11. Os Estados partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado par si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimentas e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial dessa cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Dando seqüência à tentativa de sair do campo das idealizações e buscando meios de operacionalizar, fiscalizar e efetivas os direitos sociais, foi organizada pela ONU, em 1996, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, que resultou em um Plano de Ação Global, também chamado de Agenda Habitat, que tem como foco as questões urbanas enquanto ponto fundamental no desenvolvimento do país.

A Agenda Habitat é um documento complementar ao Pacto de Direitos Econômicos e Sociais que, considerando-se as características da progressividade, universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, devem ser interpretados de forma integrada (GUERRA, 2006).

Nesse sentido, a Agenda expõe a realidade mundial, principalmente a grave situação habitacional existente - déficit habitacional, péssima qualidade dos serviços de infraestrutura, ocupações predatória de áreas inadequadas, ineficiência dos serviços de transporte, além dos conflitos sociais e fundiários -, reafirmando o direito à moradia enquanto Direito Humano, ratificando o compromisso dos países signatários, conforme reza seu artigo 13 Bis

13bis – Reafirmamos os propósitos e os princípios da Carta das Nações Unidas e nos guiamos por eles e reafirmamos nossa determinação de velar por que se respeitem os direitos humanos enunciados nos instrumentos internacionais, em especial, neste contexto, **o direito a uma moradia adequada** com respeito ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e na

Convenção sobre os Direitos da Criança, tendo em conta que o direito à uma moradia adequada se dá de forma progressiva<sup>1</sup>.

Em complemento a esse artigo, cuida o próprio documento de definir o que seria moradia digna, reforçando o papel fundamental do reconhecimento desse direito como componente de um direito a um padrão de vida adequado.

O pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Agenda Habitat (1996) são apenas dois dos vários documentos internacionais que primam pela discussão e implementação de um direito à moradia digna enquanto direito fundamental, que comprometem diretamente os países signatários, o que é o caso do Brasil.

## **1.2 Posituação do Direito à Moradia no Brasil**

O direito à habitação enquanto componente do direito a um padrão de vida adequado, foi reconhecido pela comunidade internacional de forma expressa com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, sendo reafirmado em pactos, acordos e convenções internacionais que seguiram.

A partir de então, o direito à moradia digna passa a ser de responsabilidade de todos os setores da sociedade, seja o setor privado, sociedade civil organizada, comunidades e Governos, estes últimos de fundamental importância, uma vez que são os responsáveis diretos pela proteção, promoção e garantia da realização progressiva e total do direito à moradia adequada.

---

<sup>1</sup> Grifo nosso



Como é possível de se perceber, trata-se de um direito há tempos reivindicado e internacionalmente reconhecido, sendo um direito de prestação positiva pelos Estados, ou seja, é necessária a atuação estatal para sua efetivação. No entanto, no Brasil, ante o marasmo do Governo, a luta por sua efetivação teve de partir da sociedade civil organizada, mais precisamente, dos movimentos sociais.

Já nos anos 50, surgiu no III Congresso Brasileiro de Arquitetos, sob a organização do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, a proposta da criação de um ministério especializado em habitação e urbanismo (BASSUL, 2005. p.95).

Na década de 60, o país fica sob o julgo dos militares após o golpe de 1964. Nessa e nas décadas que seguiram o país passa por uma sensível transformação, especialmente em razão do grande e veloz desenvolvimento industrial pelo qual passava, deixando de ser eminentemente rural, transformando-se em urbano. As lutas no campo transferem-se para as cidades. Nesse período, os movimentos sociais começaram a organizarem-se. A luta por uma política urbana focada no desenvolvimento social é o mote dos movimentos, que buscam canais de negociação com o Poder Público, como bem cita Antonio Sergio Fernandes (2005. p. 2):

Um primeiro olhar sobre o tema da política urbana no Brasil durante os anos setenta e oitenta mostra que ele foi fortemente marcado pela análise empírico-descritiva centrada no papel dos movimentos sociais e sua luta contra o Poder Público, no sentido de reconhecê-los como atores legítimos capazes de estabelecer canais de negociação visando o atendimento de suas demandas por habitação, saneamento, infra-estrutura e serviços públicos.

Em todo o caso, a questão habitacional não foi de pronto deixada de lado pelos governos militares. Pelo contrário. A política habitacional voltada à população de baixa renda tinha o intuito de garantir a simpatia do povo pelo governo, legitimando-o. Nesse período foram criadas instituições e linhas de financiamento específicas para tratar do

assunto, tais como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e outros a serem melhor detalhados no capítulo seguinte.

Essa política habitacional tinha cunho eminentemente populista e, por muitas vezes, não atendia aos padrões mínimos a garantir a efetivação do direito à moradia digna, primando pela entrega de casas que não atendiam às necessidades básicas de seus moradores. Não havia uma visão ampla do direito à moradia compreendido como uma série de ações integradas, como a necessidade de integração da casa e a cidade.

Por essa razão, os movimentos sociais passaram as décadas de 60, 70 e 80 em contínuo processo de articulação e luta pela efetivação do direito à cidade, dentre o qual compreende-se o direito à uma moradia digna.

As reivindicações do movimento social começam a ser materializadas na Constituinte de 1988, que trouxe à nova Constituição Federal um capítulo sobre a política urbana, que cuidou de traçar diretrizes gerais a uma política pública de desenvolvimento urbano que primasse por resguardar a função social da propriedade, determinando como principais agentes da implementação de tais políticas os Municípios.

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183). Nele estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano (ROLNIK, 2007. p. 8).

A partir de então, com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e aprovação de um capítulo específico sobre a Política Urbana, o país dá um significativo passo à implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das cidades, pressuposto à

efetivação de um direito à moradia adequada para todos, como bem podemos ver em seus artigos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A política habitacional pode ser considerada um dos requisitos fundamentais ao desenvolvimento urbano, desde que consideremos que ela não pode ser vista de forma isolada. Nesse sentido, ao longo de todo seu texto a Constituição Federal traz princípios bases à implementação de uma política de desenvolvimento urbano e habitacional, frisando sempre a importância da habitação à consecução de uma vida digna.

É possível ver nos artigos supracitados a clara busca por meios de implementação de uma política de desenvolvimento urbano eficaz a partir do apontamento de instrumentos

capazes de facilitar esse processo. Além disso, é dado ao Município papel fundamental na execução de tais políticas, dada a facilidade de uma atuação local.

Muito embora aquele capítulo tenha dado ao Município papel primordial na efetivação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, o próprio texto constitucional frisa a competência comum de União, Estados e Municípios em cuidar da política habitacional:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Na seqüência desse inciso, fica clara a intenção da Constituinte em definir qual deve ser a prioridade do Estado em suas políticas, senão vejamos:

Art. 23. (...)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Dessa forma, ainda que o direito à moradia assista a todos, é papel do Estado primar pela igualdade de sua população, atuando diretamente com aqueles que mais necessitam. Não se trata, contudo, de uma igualdade meramente formal, mas material, razão pela qual a ênfase dada no artigo supracitado aos “setores desfavorecidos”, partindo-se do pressuposto de que esses precisam de uma ação mais enfática do estado para ter seus direitos resguardados.

Resta, por fim, clara a intenção do legislador em assegurar o direito à moradia não apenas enquanto um teto sobre quatro paredes, encarando-o como componente fundamental a uma vida urbana adequada. Cabe aos entes públicos assegurar não apenas a casa, mas um lar, o que abrange um progressivo processo de melhoria das condições de vida daquelas

famílias beneficiadas, através da casa, de um trabalho, de um ambiente saudável, de um meio integrado à cidade.

Nesse sentido e em consonância com os diversos acordos, pactos e convenções internacionais, a Constituição Federal foi alterada através da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, dando nova redação a seu artigo 6º, incluindo a moradia entre os direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A reafirmação do direito à moradia enquanto direito social é de extrema importância, reforçando seu caráter de direito fundamental e que, como tal, “tem aplicação imediata” (art 5º, §1º, CF).

Assim, resulta claro que o direito à moradia não se trata de norma meramente programática, mas garantida objetivamente pelo direito positivo, em nível de garantias e direitos fundamentais do cidadão.

Sem dúvida as reivindicações do movimento social começaram a ser materializadas na Constituinte de 1988, mas a luta pela efetivação do direito à moradia não se esgotou com o advento da Constituição Federal, pois, apesar do caráter de direito fundamental de aplicação imediata, faltava ainda ao bojo das conquistas constitucionais a previsão de meios para a efetivação desse direito.

Nos dizeres de Betânia Alfonsin,(2007,p.69) “em função de um forte embate, o ideário da reforma urbana marcou a concepção do capítulo da política urbana na Constituição Federal e foi, generosamente, traduzido nas legislações infraconstitucionais[...].”

De fato a conquista por um capítulo específico sobre a política urbana e a posterior inclusão do direito à moradia ao rol dos direitos sociais foi um ganho do movimento pela reforma urbana. No entanto, apesar dessa importância, as normas como estavam estabelecidas careciam de efetividade, razão pela qual o movimento continuou em sua luta, como bem observa Carla Silva (2002, *apud* FERNANDES, 2005. p. 3)

Cabe destacar aqui a participação dos movimentos sociais na Assembléia Nacional Constituinte, tendo à frente o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU desenvolveu o lobby dos movimentos sociais na Constituinte Federal buscando incluir no texto da Carta Magna a questão da política urbana e dentro desta a participação social na gestão municipal. Ao conseguir apresentar uma emenda à constituição denominada “Emenda Popular de Reforma Urbana”, o MNRU, demandava o tratamento da gestão da cidade sob a ótica de cumprimento da função social. Após a Constituição de 1988, a partir do MNRU é formado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que teve como objeto de intermediação legislativa mais conhecido o Estatuto da Cidade, lei da qual sua tramitação durou cerca de dez anos.

Dessa forma, em julho de 2001, através da grande pressão dos movimentos sociais mais diretamente expressa através do Fórum Nacional de Reforma Urbana, e mais de doze anos após a promulgação da Constituição Federal, foi sancionado o projeto de lei nº 5.788, que tramitava havia mais de dez anos no Congresso Nacional, resultando na lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, como preceitua a própria lei, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art.1º, §1º, lei federal nº 10.257), trazendo em seu corpo princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a efetivação do pleno desenvolvimento das cidades.

A partir de então foram redefinidas as funções do plano diretor, que passou a ser “peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade” (ROLNIK, 2007. p. 10).

Dessa forma o país ganhou efetivos meios de trilhar um caminho para um desenvolvimento urbano capaz de propiciar à população uma cidade sustentável, ainda que de forma progressiva e gradual, com a conseqüente conquista de um direito à moradia adequada pela população, compreendido, como dito anteriormente, como um direito líquido e certo e de aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, CF).

Ainda que haja alguns magistrados avessos a tal entendimento, nosso ordenamento protege, resguarda e assegura o direito à moradia adequada, de forma a embasar não apenas políticas públicas habitacionais, mas também decisões judiciais, ainda que em sede de competência Municipal, como podemos ver a seguir, dentre tantas outras<sup>2</sup>.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS QUE VIVEM ÀS MARGENS DE RODOVIA FEDERAL, PRÓXIMA À ÁREA DO PARQUE ESTADUAL DELTA DO JACUÍ. OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. O Ministério Público, por força de mandamento constitucional, possui legitimidade para defesa de interesses individuais homogêneos indisponíveis (art. 127, da CF), máxime tratando-se de direitos fundamentais como o direito à moradia e à vida digna do cidadão (art. 6º, caput, da CF). A legitimidade conferida pelo art. 21 da Lei nº 7.347/85 é estendida aos casos de defesa de direitos individuais homogêneos que digam com interesse social relevante. Precedente do STJ. Competência da Justiça Estadual para o exame da causa, pois diz com a obrigação do Estado e Município em reassentar famílias carentes que vivem às margens de rodovia. A simples circunstância de se tratar a área hoje ocupada de propriedade da União, não desloca a competência para a Justiça Federal, pois o pedido é de retirada com assentamento das famílias em local apropriado. **Obrigação do Estado e Município no reassentamento, através de políticas públicas que lhe dizem respeito.** Razoabilidade do prazo concedido pela liminar para apresentação de plano conjunto, tendente a solucionar o problema. NEGATIVA DE SEGUIMENTO LIMINAR AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. (Agravo de Instrumento Nº 70016461444, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Henrique Osvaldo Poeta Roenick, Julgado em 15/08/2006)

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, ver também: AGRMC nº12594/RJ, TERCEIRA TURMA, STJ, RELATOR: MINISTRO ARI PERGENDLER, JULGADO EM 07/05/2007; 19990110485806APC, Relator SÉRGIO ROCHA, 4ª Turma Cível, julgado em 15/08/2007, DF 02/10/2007 p. 127; Reexame Necessário Nº 70019091859, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 26/04/2007

EMENTA: Agravo regimental (art.200, RI/TJ-RJ). Indeferimento liminar do writ. Mandado de Segurança impetrado contra decisão judicial que determina que as Secretarias de Habitação e Promoção Social do Município, em ação conjunta ou individualizada, **providenciem nova moradia habitável para os sete componentes da família necessitada, bem como que um psicólogo preste atendimento aos menores.** Alegação do agravante de que não figura como terceiro. O Município é terceiro, pois seu pedido denota total interesse no resultado, uma vez que a Secretaria Municipal é que deverá providenciar o psicólogo para os menores, bem como a moradia habitável. A decisão proferida pelo juízo imiscuiu o Município como terceiro na relação processual, razão pela qual inafastável o recurso de agravo com o seu potencial efeito suspensivo. O artigo 499, § 2º do CPC insere norma de legitimação que permite ao terceiro prejudicado utilizar-se de todos os recursos disponíveis às partes. Precedentes jurisprudenciais. Incidência da Súmula nº 267/STF: Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental no mandado de segurança nº 01008/07, Décima Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RJ, Relatora: Helda Lima Meireles, Julgado em 24/05/2007)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ASSENTAMENTO DE MUNICÍPIOS EM GLEBA URBANA MUNICIPAL. CONSENTIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO E CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA DE SANEAMENTO. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. Competência da Câmara de Direito Público para o exame e julgamento do feito, por se tratar de ação que diz com a regulação de interesses nitidamente estatais, tais como o dever e a responsabilidade do Município, por força de disposição constitucional e infraconstitucional, de garantir ao munícipe o acesso à moradia, nos termos do art. 6º da CF/88, garantia fundamental do cidadão. Preliminar de incompetência da Câmara rejeitada por maioria. Tratando-se de assentamento irregular havido em gleba urbana pertencente ao Município, com construção de casas populares, cuja anterior invasão e atual assentamento contou com a anuência do Município, cabe a este a regularização do loteamento, por força do que dispõe o art. 40, caput, da Lei nº 6.766/79. Atribuição do Município, esculpida nos arts. 30, VIII, e 182, ambos da Constituição Federal de 1988. Atribuição e dever do Município, ainda, o de viabilizar a infra-estrutura básica de saneamento do loteamento, nos termos do art. 2º, §§ 5º e 6º, da referida Lei nº 6.766/79, inclusive para que seja atendida a regra do art. 6º da Carta política. O direito à saúde e à moradia, pela nova ordem constitucional, foi elevado ao nível dos Direitos e Garantias Fundamentais, sendo direito de todos e dever do Estado. Aplicabilidade imediata dos princípios e normas que regem a matéria. Por fim, nos termos do art. 141 da Lei Orgânica do Município de Uruguaiana, compete à Administração Municipal conferir o título de domínio ou de concessão real de uso aos moradores do assentamento. O prazo de doze meses fixado na sentença de primeiro grau para o cumprimento da obrigação de fazer deve ser entendido no sentido de que em tal lapso temporal deverá o Município dar início ao cumprimento da obrigação, sob pena de tornar inexecutível a obrigação, haja vista que parte da obra pressupõe a inclusão de despesas no Orçamento Anual, já concluído para o ano de 2008, bem como pela intervenção de concessionárias de serviço público que não integraram a lide. Explicitação da sentença, no ponto. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO, COM EXPLICITACÃO, POR MAIORIA. VOTO VENCIDO. (Reexame Necessário Nº 70019091941, Primeira Câmara Cível,



Das decisões citadas, vale destacar o relatório do desembargador Henrique Osvaldo Poeta Ronick, referente à última decisão ora citada, a fim de compreender as dimensões do direito à moradia ali pleiteado, a fim de uma real compreensão do que de fato abrange tal direito:

Trata-se de reexame necessário da sentença que julgou parcialmente procedente a ação civil pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO contra o MUNICÍPIO DE URUGUAIANA, condenando o município nos seguintes termos:

a) executar, no prazo máximo de 12 meses, a instalação dos seguintes equipamentos no Assentamento Anita Garibaldi:

- a.1 – rede completa de água potável;
- a.2 – rede completa de esgoto sanitário;
- a.3 – rede completa de esgoto pluvial;
- a.4 – complementação da rede de energia elétrica residencial;
- a.5 – iluminação pública de todo assentamento;
- a.6 – rede de telefonia –
- a.8 – construção de guias das calçadas e sarjetas;
- a.9 – arborização de todas as vias públicas;
- a.10 – complementação da rede de energia elétrica residencial;
- a.11 – complementação da iluminação pública.

b) transferir o domínio dos terrenos individuais ou lotes aos ocupantes do assentamento, na forma do art. 141 da Lei Orgânica do Município de Uruguaiana, ou a concessão real de uso, gratuitamente ou por preços compatíveis com a capacidade econômica dos moradores, no prazo máximo de 12 (doze) meses;

c) regularizar o assentamento através da sua conversão em loteamento público, realizando projeto de parcelamento do solo na modalidade de loteamento e submetendo-o a registro no Registro Imobiliário, nos exatos termos definidos na Lei nº 6.766/79, apresentando a certidão do registro, no prazo máximo de 12 (doze) meses;

A partir do relatório supracitado, podemos perceber as dimensões do direito à moradia digna como algo além do imóvel em que se vive. O desembargador, ao proferir seu voto sobre a obrigação de o Poder Público prover a moradia aos ocupantes daquela área, não limita tal direito à casa, mas aos instrumentos necessários a uma vida digna. Dessa forma, percebe-se que o direito à moradia digna vem sendo cada vez mais reconhecido como um direito que transcende a visão de ser o direito simplesmente de uma casa qualquer.

### 1.3 Conteúdo material do Direito à moradia digna.

No capítulo da Agenda Habitat referente às estratégias para implementação de um plano global de ação, um dos primeiros cuidados é definir o que seria uma habitação adequada para todos, senão vejamos:

60. Habitação adequada para todos é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infra-estrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia freqüentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. Fatores específicos relacionados a gênero e idade, como a exposição de crianças e mulheres a substâncias tóxicas, devem ser considerados nesse contexto. (FERNADES, 2003. p. 48)

É nesse sentido o Comentário Geral ao Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que traz como componentes do direito à moradia:

**A segurança jurídica da posse:** seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança jurídica da posse que lhe garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de outras ameaças; **disponibilidade de serviços, matérias, benefícios e infra-estrutura:** certos serviços são essenciais à vida como água, segurança, conforto e nutrição. Deve-se garantir acesso permanente aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para a cozinha, serviço de aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento do alimento, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e dos serviços de emergência; **gastos suportáveis:** custo da moradia acessível, o Estado deve adotar medidas para garantir a proporcionalidade entre gastos com habitação e a renda das pessoas. Os custos financeiros pessoais ou habitacionais associados com a moradia devem estar em nível que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas e nem comprometidas; **habitabilidade:** a moradia deve ser habitável, tendo segurança física, espaço adequado e proteção do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença; **acessibilidade:** garantir acesso à moradia adequada aos titulares deste direito, com especial atenção aos grupos vulneráveis que devem ter acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir a moradia, inclusive com um certo grau de prioridade; **localização:** a moradia deve encontrar-se em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte

público eficiente, serviços de saúde, escolas, creches, cultura, lazer e a outros serviços públicos essenciais. O menor tempo e custo no traslado do emprego para a moradia garante ao cidadão maior tempo para o descanso e o lazer com a família de maneira a obter uma melhor qualidade de vida; **adequação cultural**: a expressão da identidade e da diversidade cultural da moradia deve ser apropriadamente assegurada na maneira como são construídas as moradias, nos materiais de construção usados e nas políticas em que se apóiam<sup>3</sup>. (SAULE, 2004, p.103)

Partindo dessa compreensão de quais sejam os componentes do direito à moradia, podemos começar a traçar o perfil do conteúdo material desse direito.

Não há como se compreender o direito à moradia como o simples direito a ter uma casa. Por certo que ter uma casa é pressuposto desse direito, mas o primeiro ponto a ressaltar é quanto ao tipo de casa. Não é qualquer habitação que configurará que o indivíduo possui o pressuposto base do direito à moradia digna atendido. Para tanto, precisamos falar em lar, em um espaço em que o indivíduo “sinta-se em casa”.

Desse modo, a melhor forma de falar em moradia digna é ressaltando, ainda que para fins meramente didáticos, três dimensões que tal conceito deve atender, quais sejam: dimensão social, que é a preocupação com o indivíduo e seu bem estar, bem como sua inclusão no contexto da cidade; dimensão urbanística, referente à habitabilidade e adequação da casa às necessidades físicas a um ambiente propício de seu morador; dimensão jurídica, mais diretamente relacionada à segurança jurídica da posse.

É claro que, ao estabelecer dimensões para a melhor compreensão dos elementos componentes do direito à moradia, não estamos querendo esgotar o tema, muito menos dizer que tais dimensões existem de maneira estanques e dissociadas. Trata-se uma forma objetiva de apreender o que vem a ser o conteúdo material do direito à moradia.

Leite, (2006. p.57) ao citar Malard, (2002) aborda o estado essencial do ser humano enquanto ser no mundo, considerando que “a espacialidade pertence à própria essência do

---

<sup>3</sup> Grifo nosso

homem; o espaço é, pois, constitutivo da existência humana” Partindo dessa idéia, busca o autor ressaltar a importância do espaço (casa) para o indivíduo.

Dada tal importância, não podemos falar de qualquer casa, mero abrigo, mas falamos de lar, de moradia adequada. O morar não é apenas o “estar em casa”, mas “sentir-se em casa”.

Dessa forma, a moradia em sua função social abriga a família, sendo uma das variáveis do seu processo de desenvolvimento, desempenhando diversas funções, seja social, ambiental ou econômica.

Partindo desse papel da moradia, resta claro que ela deva atender aos princípios básicos de habitabilidade, segurança e salubridade, estando inserida no meio ambiente urbano adequado, o que é fundamental para que estejam asseguradas as condições básicas de vida a seus moradores, que compreendem infra-estrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer etc.

As condições de vida, moradia e trabalho da população estão estreitamente vinculadas ao seu processo de desenvolvimento. Na verdade, as condições de moradia estão intimamente ligadas às condições de vida do indivíduo. De acordo com LEITE (2006. p. 18):

A degradação da qualidade de vida identificada nas pesquisas mostra sua conexão com os exíguos espaços das habitações. São relatados acidentes domésticos, cansaço físico e emocional, sintomas de apatia, desgosto pela vida, irritabilidade constante, conflitos interpessoais intensos.

Partindo dessa abordagem, chegamos à dimensão urbanística do direito à moradia, de forma que, para o pleno exercício do direito à moradia, a casa necessita ter habitabilidade, possuindo tamanhos adequados e estrutura que garantam ao morador um verdadeiro abrigo, protegendo-o das variações do tempo, das ameaças externas e de doenças, garantindo-lhe

privacidade, seja quanto ao mundo exterior à casa, seja internamente, podendo cada pessoa da casa manter sua individualidade, ter seu espaço.

Por fim, não podemos falar na total satisfação do direito à moradia quando não falamos em segurança jurídica. Trata-se de garantia do indivíduo ante a qualquer tipo de ameaça a seu direito.

Considerando o público especificamente tratado nessa pesquisa, população de baixa renda, é notório o fato de sua grande maioria não possuir qualquer instrumento que assegure sua posse. Muitas vezes sua casa advém de ocupações, ou mesmo de negociações de compra e venda feitas com terceiros, quando o morador tem, no máximo, o chamado “contrato de gaveta”, que é aquele resultante de negociações de compra e venda informais, sem qualquer validade perante o cartório de registro de imóveis.

Não é possível falar que esse morador tem seu direito atendido plenamente, considerando que sua posse está ameaçada a qualquer momento, sem falar das situações por que passam tais pessoas, desprovidas de um endereço, um documento, uma segurança mínima de que não terá que abandonar a qualquer momento aquele espaço que habituou-se a chamar de seu..

Considerando o caráter eminentemente jurídico desta monografia, será dada ênfase a esta dimensão jurídica do direito à moradia, tendo como foco a atual Política Habitacional de Interesse Social desenvolvida no Município de Fortaleza, o que será melhor tratado no capítulo três do presente trabalho.

O que deve ficar claro, no entanto, é que aqui temos uma análise de quais as dimensões que devem ser tocadas a se falar em direito à moradia, que é superficial se feita de maneira estanque. No entanto, para compreender de maneira integral o conteúdo material

do direito à moradia, devemos associar essas três dimensões de forma relacionada, não podendo se falar em direito efetivo à moradia digna se algum desses elementos está ausente.

Como um exemplo claro dessa concepção integrada de direito à moradia, temos a última decisão judicial aqui elencada (reexame necessário nº 70019091941, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Henrique Osvaldo Poeta Roenick, Julgado em 26/09/2007), mais precisamente o trecho de seu relatório já citado.

Nessa sentença, como já dito, cuida o Tribunal de resguardar o direito à moradia em seus diferentes aspectos. Ele não se limita a autorizar a permanência dos ocupantes na área, mas impõe ao Município a obrigação de prover aquelas famílias de infra-estrutura para o correto desempenho das funções da moradia, bem como de resguardar a segurança jurídica de suas posses.

## **2 POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL - PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E REFLEXÕES**

### **2.1 Evolução da política Habitacional de Interesse Social no Brasil**

Desde a época do Brasil - colônia, as moradias já eram usadas como meio de renda. A imensa maioria das casas era de tamanho mínimo, o que não era óbice a seu aluguel, o que garantia o sustento de uma minoria não tão miserável quanto aqueles que alugavam, mas, ainda assim, pobres, havendo poucas casas em melhores condições.

Nessa época, em um Brasil desabitado e abandonado a alguns colonos, as casas era apenas um abrigo, sendo a preocupação com o bem-estar mínima. Contudo, a partir das mudanças sociais – exploração do ouro, contato direto com a Corte, o novo hábito de receber visita – mudou-se a própria função da casa. A nova situação da sociedade, considerando o fim da escravidão e a proclamação da República, muda a maneira de morar; o trabalho doméstico, antes do escravo, passa a recair sobre a mulher, dona do lar, reestruturando as formas da casa ante a uma solicitação de espaços compactos (LEITE, 2006. p. 25).

A partir de então, acelera-se o processo de urbanização, havendo o crescimento dos centros urbanos, bem como a necessidade cada vez maior de mão-de-obra nas cidades, uma vez que as atividades rurais vão gradativamente sendo substituídas pelas urbanas. Surgem as favelas, os cortiços e as vilas operárias para abrigarem essa massa trabalhadora que busca nas cidades uma oportunidade de melhora de vida.

Na verdade, ante a necessidade de atração de mão-de-obra em razão do desenvolvimento da indústria no país, as casas começaram a ser oferecidas como moeda de troca e atrativo à vinda da população rural à cidade, além de controle dos novos operários.

Por outro lado, a partir dessa vinda de mão de obra à cidade, havia a preocupação com o perigo das favelas e cortiços, que deu ensejo a uma renovação urbana sob pretexto de higienização e embelezamento, o que acabou levando à demolição de muitas favelas sem que, contudo, fosse planejada qualquer ação para a construção de novas moradias.

Na realidade do período, por volta dos anos 30, quando o Estado era claramente Liberal, a resposta às favelas foram os incentivos e as construções das Vilas Operárias, casas construídas a ser alugadas aos operários, vinculando diretamente a casa ao trabalho.

A partir da década de 30, com as revoluções burguesas e o surgimento da figura do Estado empreendedor, contrário ao Estado Liberal, há o surgimento de legislação e de políticas sociais no Brasil, cujo marco foi a Revolução de 1930, significando o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das “massas urbanas” na arena política. Antes desta data, como dito, a preocupação das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar à parte “sã” da cidade (AZEVEDO, 1988, pg. 107-108).

Os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão, conhecidos como IAPs e segmentados conforme a área como industriários, comerciários, bancários, etc. Entretanto essas entidades operavam de maneira fragmentada e poucos foram os associados realmente beneficiados.

Somente em 1946 com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a



construção de casas populares para as classes de baixa renda. Da mesma forma que o Banco Nacional da Habitação (BNH) criado somente duas décadas depois, este órgão foi criado apenas para garantir maior respaldo frente à população com o discurso de acesso à casa própria.

Além de casas populares, a FCP atuava no provimento de serviços de infra-estrutura e saneamento básico. Contudo, apesar de ter sido criado para ter recursos próprios, o FCP dependia exclusivamente de verbas do Orçamento Geral da União e da boa vontade dos governantes. Isso resultou em um grande fracasso culminando em sua extinção no ano de 1964, após a consolidação do governo militar após o golpe.

Durante a sua atuação, porém, devido a mingua de recursos houve uma insignificante produção quantitativa de habitações favorecendo as trocas políticas assim como as decisões sobre onde e quanto investir passaram a ser influenciadas por interesses pessoais de autoridades do governo federal clientelista.

Durante o início do governo militar, havia uma grande preocupação com sua legitimação, razão pela qual foram adotadas políticas relacionadas à habitação de interesse social, tal como a criação do banco Nacional de Desenvolvimento (BNH).

Esta época foi marcada por uma centralização da gestão e do planejamento urbano assim como a instituição das Regiões Metropolitanas. As primeiras Regiões Metropolitanas foram criadas através da lei complementar federal nº. 14 em 1973, tendo sua escolha justificada pelo fato de que estas áreas urbanas juntas concentravam, em 1970, 45% do total da população urbana brasileira, e 25% da população total do país (PESSOA, 1990, pg. 59).

Dentre as razões estabelecidas para instituir tais municípios em cada Região Metropolitana, destaca-se a tentativa de promover, pautadas nas políticas

desenvolvimentistas na escala nacional, a industrialização do país onde elas assumiriam papel de destaque. Além disso, o quadro da urbanização brasileira, na forma como vinha se processando, já tornava visível uma série de problemas associados ao crescimento desordenado diretamente vinculado às disparidades inter-regionais.

O artigo 6º daquela lei dizia que “os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais”. Este artigo tornou o desenvolvimento de planejamento e a integração dos municípios a uma metrópole um bom negócio.

Não se trata, no entanto de uma política com interesses meramente sociais. Foi, na verdade, uma política que teve como efeito encarecer o custo da terra urbana, através do incentivo à especulação imobiliária e produção cada vez maior da ocupação de uma parte da cidade totalmente à margem do mercado. Estes fatores contribuíram para o crescimento da desigualdade metropolitana de uma periferia autoconstruída e sem infra-estrutura.

Ainda assim, como dito anteriormente, ante o interesse dos governos militares legitimarem-se, foram criadas instituições e linhas de financiamento específicas para tratar do assunto, tais como o Banco Nacional de Habitação (BNH) vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Em agosto de 1964, a lei 4.380 instituiu o BNH e o Sistema Financeiro de Habitação com os objetivos de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares, financiar a aquisição de casa própria, melhorar o padrão habitacional e do ambiente, eliminar as favelas, , aumentar o investimento da indústria da construção, estimular a poupança privada e o investimento (LEITE, 2006. p. 33)

Ainda assim essa política habitacional tinha cunho eminentemente populista e, por muitas vezes, não atendia aos padrões mínimos a garantir a efetivação do direito à moradia

digna, primando pela entrega de casas que não atendiam às necessidades básicas de seus moradores. Não havia uma visão ampla do direito à moradia compreendido como uma série de ações integradas, como a necessidade de integração da casa e a cidade. Sem essa compreensão, a solução construtiva apresentada foram os grandes conjuntos habitacionais.

Quer para a política de habitação social quer para o saneamento básico, o modelo do regime militar era simultaneamente estatal e centralizado. A oferta de bens e serviços fazia-se via produção pública - a habitação social e os serviços de saneamento básico eram geridos por empresas estatais. No plano federal, havia uma agência que centralizava a formulação das políticas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Com base nesse modelo, constituiu-se no país uma rede de 44 empresas públicas municipais e estaduais de habitação social, assim como 27 companhias estaduais de saneamento (ARRETCHE, 2002. p. 3).

Depois de 1986, com a falência do BNH, a política federal torna-se confusa, clientelística e desorganizada. Há esmorecimento das intervenções federais e os poderes locais assumem, não raro, a provisão de moradia para populações de renda baixa. O crescimento da população urbana é vertiginoso, chegando a alcançar 80% entre o final da década de 80, início dos anos 90, de forma a mudar a distribuição espacial da população e dos recursos econômicos. O número de pobres e desempregados cresce nas metrópoles brasileiras.

A partir da década de 1980, dadas todas essas transformações no perfil urbano, político e econômico, os movimentos sociais ganham cada vez mais espaço em suas lutas, com grande ênfase ao movimento pela reforma urbana, que luta pela efetivação do direito à cidade, dentre o qual se compreende o direito a uma moradia digna.

É possível localizar na década de 1980 um momento de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana, que ocorreu no bojo do processo de redemocratização do país, que se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este movimento foi articulado em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, parte dos novos atores políticos que surgiam no país naquele momento, pressionando por reformas em várias áreas do Estado. Os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileira nos anos seguintes e foram um fator fundamental

para a criação de um tónus político para a negociação e aprovação de uma série de mudanças institucionais posteriores. (ROLNIK, 2007. p. 6)

Ainda de acordo com Rolnik (2007. p. 8):

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, temos no país um panorama legislativo que se inclina à implementação de um efetivo direito à cidade e conseqüente direito à moradia, a partir da aprovação de um capítulo sobre a política urbana, com o traçado de diretrizes gerais à implementação de uma política pública de desenvolvimento urbano que primasse por resguardar a função social da propriedade, determinando como principais agentes da implementação de tais políticas os Municípios.

Desde o início do seu primeiro mandato em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso iniciou a política neoliberal de desestatizar e descentralizar diversas funções importantes e de cunho social, como é o caso da habitação e saneamento as quais desde o governo militar não sofriam tão radical modificações.

A agenda de reformas habitacional do governo FHC pretendia “descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente abrir espaço para a participação do setor privado nessa área e introduzir uma política de crédito para o mutuário final” (ARRETCHE, 2002). Isso sob o pretexto de que o modelo anterior era ineficiente e abrigava muita corrupção. “Além disso, o Executivo federal considerava que o modelo anterior gerava incentivos à ineficiência das prestadoras estaduais e municipais” (ARRETCHE, 2002).

Por fim, na política social de habitação, o financiamento à produção do modelo anterior implicava que o crédito hipotecário só podia ser obtido para imóveis cuja produção tivesse sido financiada pelo sistema. Como nesse modelo não é o mutuário quem tem o financiamento, e sim o imóvel que será objeto da compra, a consequência direta é a reduzida margem de escolha do mutuário final no mercado imobiliário, assim como a impossibilidade de ativar o mercado de imóveis usados. A ausência de financiamento direto ao mutuário final, habilitando-o a adquirir um imóvel diretamente no mercado, era uma das principais críticas - inclusive de setores da esquerda - ao modelo anterior (ARRETCHE, 2002).

Enquanto isso, ante a uma política habitacional ineficiente e que não atendia às necessidades da população, a luta do Movimento pela Reforma Urbana continua:

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a luta pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, da política urbana e do planejamento territorial continuaram percorrendo o caminho duplo das lutas nos âmbitos local e nacional. Vários setores – agregados principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana – permaneceram na luta pela conclusão do processo, que era a regulamentação do capítulo de política urbana na Constituição. Já em 1990, surge o Projeto de Lei 5.788/90, que tramitou por mais de uma década no Congresso, sendo intensamente discutido e alterado, resultando posteriormente no Estatuto da Cidade, ao qual nos referiremos em seguida. Os primeiros anos do século XXI marcaram um novo momento no progressivo movimento de construção de uma institucionalidade para a política urbana no país (ROLNIK, 2007. p. 9)

Temos portanto, em julho de 2001, através da grande pressão dos movimentos sociais mais diretamente expressa através do Fórum Nacional de Reforma Urbana, a aprovação da lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (art.1º, §1º, lei federal nº 10.257), trazendo em seu corpo princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a efetivação do pleno desenvolvimento das cidades.

A questão do acesso à moradia é evidenciado através dos instrumentos legais que expressam o reconhecimento formal das necessidades e direitos da população pobre das áreas urbanas, destacando a importância da participação popular nesse processo,

formalizando como pressupostos do direito à moradia a urbanização e regularização fundiária das áreas de ocupação e loteamentos ilegais; programas de construção de moradias populares por parte dos estados e municípios, além da utilização das terras públicas ociosas para assentamentos da população de baixa renda.

Dessa forma o país ganhou efetivos meios de trilhar um caminho para um desenvolvimento urbano capaz de propiciar à população uma cidade sustentável, ainda que de forma progressiva e gradual, com a conquista de um direito à moradia adequada pela população, compreendido, como dito anteriormente, como um direito líquido e certo e de aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, CF). Pelo menos em princípios.

A produção técnica em torno do Estatuto foi efervescente, tanto no campo jurídico quanto das áreas afins do planejamento urbano. A partir de então, passou-se mesmo a tratar o Direito Urbanístico como um ramo autônomo do Direito. Com isso, a partir de um estudo dedicado ao desenvolvimento urbano, também falamos do direito à moradia, pressuposto a uma cidade bem planejada e cumprindo todas suas funções sociais.

Nesse sentido, Edésio Fernandes atenta para o fato de que com a aprovação do Estatuto da Cidade este “não só consolidou esse espaço da competência jurídica e da ação política municipal, como também o ampliou sobremaneira” (2002, p. 31). Ele defende que “ao regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana, o Estatuto da Cidade confirmou, de maneira inequívoca, o Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito Público brasileiro” (FERNANDES, 2002, pg. 33) e

se Direito Urbanístico e gestão urbana não podem mais ser pensados separadamente, é preciso “arrancar” o tratamento jurídico do direito de propriedade imobiliária do âmbito individualista do Direito Civil para coloca-lo no âmbito social do Direito Urbanístico (...) da mesma forma, é preciso “arrancar” o tratamento jurídico da gestão urbana do âmbito restritivo do Direito administrativo para coloca-lo no âmbito mais dinâmico do Direito Urbanístico, de tal forma que o direito coletivo à gestão participativa das cidades, também criado pela Constituição Federal de 1988, seja efetivado. (FERNANDES, 2002, pg. 34)

Outra questão apontada pelo mesmo autor que deve ser amplamente discutida dentro desta nova disciplina do Direito e rebatida nas outras esferas é a questão da função social da propriedade. Sintetiza a fórmula que a Constituição Federal de 1988 encontrou para resolver a questão com a propriedade individual: “o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal” (FERNANDES, 2002, pg. 35).

O que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é exatamente essa mudança de “olhar”, isto é, de paradigma conceitual de compreensão e interpretação, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade (FERNANDES, 2002, pg. 37).

Claro que esta revolução jurídica acontecerá paulatinamente:

Na base de muitas críticas à nova lei, percebe-se uma visão ideológica comum aos juristas conservadores de que existiria um único direito de propriedade, “natural”, intocável, quase sagrado. (...) Ao se prenderem em excesso ao positivismo e ao formalismo jurídicos, conscientemente ou não, tais juristas têm estado a serviço de interesses econômicos que vêm nas cidades tão-somente o palco da acumulação de capital, sem preocupação com outros interesses sociais e ambientais na utilização do solo urbano (FERNANDES, 2002, pg. 38).

Ressalta ainda que:

O Código Civil ainda considera a terra e o direito de propriedade imobiliária quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas oferecidas aos proprietários individuais. (...) As cidades brasileiras – fragmentadas, excludentes, segregadas, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais – são em grande medida o resultado desse fracasso do Estado e na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão-somente um valor de troca, tão-somente uma mercadoria, e não dá conta das questões sociais e ambientais (FERNANDES, 2002, pg. 39).

Como foi ressaltado anteriormente é tudo uma questão de mudança de paradigmas uma vez que a legislação encontra-se disponível e logo teremos jurisprudência suficiente e favorável.

Nesse sentido, o Estado tem papel fundamental em trazer para uma aplicação prática a legislação promulgada. Apesar de ser papel primordial do Município a execução de políticas habitacionais, a condução das políticas macroeconômicas e a regulação dos Sistemas e Fundos de Financiamento da Habitação são competências das autoridades federais, sendo que os Municípios precisam mobilizar recursos adicionais – seja do Orçamento Geral da União seja do FGTS ou do FAT – cujo acesso é controlado pelo Congresso Nacional. Assim, os Municípios, com o apoio da sociedade local, devem se mobilizar junto às esferas do Executivo e do Legislativo da União para melhorar esse cenário de dificuldades e escassez de recursos.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 tem sido um sinal de mudança do quadro atual, já que a ele cabe agir para assegurar coerência e coordenação entre as políticas macroeconômicas e habitacionais, tendo como princípio que deve orientar a construção da política urbana a uma política habitacional integrada, única forma de atender plenamente o direito à moradia.

Em 2003, no âmbito do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, antiga demanda da articulação pela reforma urbana, com o horizonte de retornar a agenda de uma política urbana nacional, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transportes e um mesmo órgão. A opção do primeiro grupo dirigente do Ministério foi formular esta política de forma federativa e participativa, mobilizando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil para esta finalidade. No mesmo ano foi realizada I Conferência Nacional das Cidades. A primeira Conferência (...) aprovou, entre os princípios que deveriam orientar a construção da política urbana: “a promoção do direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos que promovam **a integração da política urbana por meio das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, considerando o Estatuto da Cidade e a Constituição**”<sup>4</sup> (ROLNIK, 2007, p. 10)

---

<sup>4</sup> Grifo nosso



## **2.2 Evolução da Política Habitacional de Interesse Social em Fortaleza**

O município de Fortaleza, por ser capital do estado, recebeu grandes contingentes de população fugida dos extensos e periódicos ciclos de seca que assolam a região até hoje. Assim como todas as outras capitais que receberam muitos migrantes, Fortaleza não estava preparada para abrigar tamanha população que se multiplicou em pouquíssimo tempo. Os problemas se multiplicaram juntamente com esta população e uma das grandes problemáticas que a cidades vem atravessando é a questão habitacional.

Sendo uma cidade nordestina, a situação só agravou-se considerando o abandono que tal região enfrentava – e de certa fora ainda enfrenta – ante ao Governo Federal e a pobreza de sua população, além disso, a política social desenvolvida em Fortaleza, a exemplo do que acontecia ao longo do país, principalmente Nordeste, era assistencialista e clientelista, aos moldes do coronelismo.

Em Fortaleza, a Fundação da Casa Popular fez apenas quatro intervenções. Os primeiros conjuntos habitacionais situados em Fortaleza, resultado da política habitacional promovida pelo BNH e depois pela COHAB foram alocados em regiões distantes e sem infra-estrutura, já que eram áreas mais baratas.

A política habitacional construída em Fortaleza, ao contrário do que possa parecer, não foi isenta de conflitos.

Apesar de, no setor de habitação popular, a partir da década de 70 terem sido instituídos o Programa de Assistência aos Favelados (PROAFA) e o projeto PROMORAR, a execução desses programas estavam em perfeita consonância com a expansão excludente da urbanização, a partir da questão do mercado de terras em Fortaleza, com a descoberta de

novos espaços pela burguesia e a alocação das periferias para áreas cada vez mais distantes. Em todo o caso, as mobilizações pela moradia e a posse da terra urbana em Fortaleza, aconteceram em um período anterior ao surgimento da PROAFA. Os movimentos de resistência tiveram origem na década de 1950, no bairro Pirambu.

A construção desses conjuntos acabou valorizando terrenos que se situavam em seu caminho, o qual depois viria a se constituir a franja periférica fortalezense, o que provocou um aumento de custos de transportes e infra-estrutura básica, aumentando assim o custo de vida àquela população ali assentada.

Com algum tempo de consolidação desta área, os conjuntos voltaram a ser construídos mais distantes do centro antigo e, de preferência, mais distantes ainda do setor leste da cidade formado pela elite dirigente se expandia. Um bom exemplo disto são os Conjuntos Ceará numerados de 1 a 4, situados no limite oeste de Fortaleza em relação a Caucaia, e conjuntos no caminho para Maracanaú. Os conjuntos foram então sendo construídos à margem da cidade.

Logo os novos conjuntos foram se localizando em cidades vizinhas como Caucaia e Maracanaú, tornando-os tão somente depósitos de pobreza e criando cidades-dormitórios. Podemos contar seis que estão localizados no próprio município de Maracanaú, fixados em volta do Distrito Industrial de Fortaleza e finalmente seis que fazem parte do município de Caucaia.

Além do BNH e COHAB, podemos citar ainda os conjuntos construídos através do Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza – PROAFA, mais tarde incorporado pela Fundação de Serviço Social, e pelo Instituto de Previdência do Estado do Ceará – IPEC, que tiveram financiamento do governo estadual, além daqueles construídos pela diretamente pela secretaria de infra-estrutura do Estado.

A Prefeitura também contou com uma alta produção de conjuntos habitacionais, através de suas Secretarias ou COMHAB, exercendo suas funções descentralizadas enquanto municipalidade. São 12 na Regional I, 1 na Regional II, 5 na Regional III, 6 na Regional IV, 18 na Regional V, 18 na Regional VI, dando um total de 60 conjuntos.

Apesar do número aparentemente elevado de conjuntos habitacionais construídos, a quantidade de unidades habitacionais é pequena, pois muitas vezes um conjunto não ocupa nem uma quadra completa, além de contar com graves problemas que inviabilizam a efetivação do real direito à moradia, como podemos ver nas razões que seguem.

A qualidade das construções é muito precária, sendo normalmente oferecida uma mesma planta habitacional para todas as famílias não importando o seu tamanho. Soma-se a isso a falta de fiscalização pelo Município dos empreendimentos, marcando uma total falta de controle quanto a quem recebia as casas e, principalmente, quanto a quem ficava nelas, considerando os altos índices de negociações com os imóveis.

Agravando a situação, na maioria dos casos nenhuma das famílias beneficiadas recebia qualquer documento capaz de assegurar sua posse no imóvel, vivendo em uma ilegalidade dentro da suposta legalidade de um empreendimento entregue pelo Poder Público. Daí alguns autores chamarem os Conjuntos Habitacionais de “favelas institucionalizadas” (LEITE, 2006. p. 13)

As conseqüências desta política são visíveis: graves problemas de mobilidade, acessibilidade e transporte que ultrapassam a barreira intra-municipal. Ressalta-se ainda que, com o processo de desenvolvimento econômico que se processou na época, possibilitou-se por um lado altas taxas de exploração de trabalho, enquanto que, por outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora.

Um estudo sobre o Déficit Habitacional no Brasil realizado pela Fundação João Pinheiro baseado no Censo Universo e Amostra de 2000 publicado em 2004 e atualizado através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD de 2005 aponta que o Ceará possui 210.135 domicílios urbanos vagos (representando 4,13% do total em todo o Brasil), destes 104.225 encontram-se na Região Metropolitana de Fortaleza sendo a capital responsável por 71% deste montante. Por outro lado no que diz respeito ao déficit habitacional o Ceará possui 292.256 domicílios em déficit e 51,23% compete à Região Metropolitana de Fortaleza.

**Tabela 1: Déficit habitacional no Brasil**

	Domicílios Vagos		Dom. em assentamentos subnormais		Déficit Habitacional	
	Total	Urbanos	Total	Urbanos	Total	Urbanos
RM Fortaleza	110.124	104.225	121.422	121.422	156.335	149.728
Ceará	313.570	210.135	104.171	104.171	424.321	292.256
Brasil	6.736.404	5.084.284	1.956.331	1.915.622	7.902.699	6.414.143

Fonte: Déficit habitacional no Brasil 2005 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. - Belo Horizonte, 2006.

De acordo com dados do Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese – CDPDHA, em 1997, existiam 719 ocupações, incluindo as áreas de risco, contando com um déficit habitacional, de acordo com dados do IBGE 2000, de 159 mil unidades habitacionais. Apesar de números tão alarmantes, ainda segundo o CDPDHA, entre os anos de 1998 e 2001 foram construídas uma média de 400 unidades habitacionais

por ano, quando, na verdade, a fim de zerar o déficit habitacional, considerando um cálculo estático, seria necessárias a construção de 10 mil unidades habitacional por ano de 2016.

Agravando a situação, aponta o CDPDHA que, em 2002, o orçamento para habitação era de R\$ 53,4 milhões, mas foram gastos apenas R\$ 14,5 milhões (27,7%). Estava prevista a construção de 4.279 casas, mas só 1.933 saíram do papel.

Dessa forma, traçado um panorama sobre a política habitacional de interesse social desenvolvida em Fortaleza, fica claro seu caráter assistencialista, imediatista e ineficaz, ficando mais fácil de compreender a atual situação da cidade e de imaginar seus atuais problemas habitacionais.

### **3. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORadia PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA EM FORTALEZA**

#### **3.1 Fortaleza: cidade legal *versus* cidade real**

Segundo a última estimativa do IBGE para 2007, Fortaleza conta com 2.431.415 habitantes e ocupa a posição de 5ª cidade mais populosa do país perdendo apenas para São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília. Dessa população, de acordo com dados da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, pelo menos 37,41% (trinta e sete vírgula quarenta e um por cento) das famílias vivem abaixo da linha de pobreza, existindo cerca de 620 ocupações na Capital, além das 104 construídas em áreas de risco, totalizando 724.

A cidade de Fortaleza é dividida hoje entre o que podemos chamar de cidade formal e cidade informal, ou seja, parte da cidade é dotada dos instrumentos básicos para uma vida digna (cidade formal), enquanto a outra carece de infra-estrutura básica, tais como água, energia, iluminação pública, transporte dentre outros serviços e equipamentos públicos (cidade informal), vivendo à margem da sociedade, tendo seu direito a uma vida digna negado em suas prestações mais básicas.

Diante desta realidade, o legislador busca meios de sanar tais disparidades, trazendo para dentro da cidade aqueles que, ainda formalmente dentro dela vivem à sua margem.

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal de Fortaleza (LOM) estabelece, em capítulo referente à Política Urbana, as diretrizes e objetivos da política urbana a ser desenvolvida

para minimizar tais disparidades, trazendo a cidade informal para dentro da cidade. Dessa forma, “a Política de Desenvolvimento Urbano executada pelo município de Fortaleza tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 190, LOM)

Assim, a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará a urbanização e regularização fundiária das áreas onde estejam situadas as populações de baixa renda sem remoção dos moradores, salvo as situações expressas na própria Lei Orgânica, senão, vejamos:

Art. 191. A política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Município, assegurará:

I - a urbanização e a regularização fundiária das áreas, onde esteja situada a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores salvo:

a) em área de risco, tendo, nestes casos, o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro ou nas adjacências, em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados entre a população e a administração municipal;

b) nos casos em que a remoção seja imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos dois terços da população atingida, assegurando o reassentamento no mesmo bairro;

Em capítulo posterior que trata especificamente de habitação, a Lei Orgânica do Município, em acordo com as diretrizes constitucionais, determina a prioridade que se deve dar à população de baixa renda:

Art. 238. A política habitacional do Município deverá priorizar programas destinados à população de baixa renda e se constituirá primordialmente de urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares, sem exclusão dos projetos de provisão habitacional, atividades contínuas e permanentes a integrar o planejamento urbano do Município.

Já em artigo posterior, é clara a preocupação com a dimensão social do direito à moradia já anteriormente explanada, considerando que cuidou o legislador em prever que, em casos de reassentamento, que só deverão ser realizados ante a total impossibilidade de

regularização da área já ocupada, a população deve ser removida a áreas contíguas ou próximas, de modo a não quebrar os vínculos da comunidade com a região na qual esta já residia (art. 241, LOM).

Como se vê, a legislação municipal também preza pela efetivação do direito à moradia como um direito humano, trazendo a regularização destes assentamentos de família de baixa renda como forma de incluí-los na cidade formal. No entanto, apesar da intenção da lei, a realidade fundiária da cidade dificulta e muito sua aplicação.

A realidade fundiária de Fortaleza dificulta a concretização das diretrizes trazidas pela LOM, principalmente no que se refere ao reassentamento próximo aos locais anteriormente ocupados. Isso se dá porque os assentamentos irregulares se formam em áreas desprivilegiadas pelo mercado imobiliário.

São áreas de proteção ou preservação ambiental, que formam muitas vezes áreas de risco, além de terras, públicas ou privadas, que ao tempo da ocupação não interessavam aos proprietários, ocupações antigas que hoje formam bairros consolidados. Tal situação gera grande impasse, ante a inicial impossibilidade de regularizar áreas de risco ou de proteção ambiental confrontada à realidade das famílias que há muito consolidaram sua moradia naquelas áreas, tendo sua identidade com o local.

Por outro lado, apesar de ser uma cidade grande como Fortaleza é, existe a carência de fundo de terras para a construção de habitação de interesse social. O fundo de terras instituído pela lei municipal 6.541 de 21 de novembro de 1989 determina que 5% (cinco por cento) da área dos loteamentos feitos em Fortaleza serão destinados ao Poder Público para promoção habitação.

Não bastasse tal carência, a cidade hoje já é em sua maior parte loteada, esvaziando esta fonte de terras, muitos dos Fundos de Terras doados ao Município quando do



implantação do loteamento localizam-se em áreas ou de grande dificuldade de construção, dado a particularidades dos terrenos, ou em áreas distantes e dotadas de infra-estrutura precária, onerando ainda mais o Município, que não poderá instalar na área qualquer Conjunto habitacional sem oferecer-lhe as mínimas condições de sustentabilidade.

Outro empecilho é que, no entorno de muitas daquelas áreas inicialmente ocupadas por população de baixa renda, houve uma grande valorização das terras, o que dificulta que se façam esses reassentamentos próximos às áreas anteriormente ocupadas, uma vez que o custo de promoção de habitação está na infra-estrutura, nas edificações e na aquisição do terreno. Com a valorização imobiliária, o alto custo do metro quadrado da terra pode inviabilizar a construção dos edifícios.

Ao se implantar a regularização fundiária e urbanização destes assentamentos irregulares, segundo os ditames do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município, deve-se dotar estas áreas de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos e, caso seja necessário, reassentar as famílias que forem removidas neste processo em áreas contíguas ou próximas.

Como já foi ressaltado, há uma carência de terras públicas voltadas à habitação de interesse social e um alto custo da terra privada. Somado a isso, temos a situação agravada pelos índices urbanísticos trazidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei municipal nº 5122), que inviabilizam as diretrizes trazidas pela LOM por impedirem a construção de mais unidades habitacionais em menor área.

Outro ponto de extrema relevância é a questão das áreas de riscos na cidade de Fortaleza, que começou a ser tratada como uma problemática diferenciada das demais ocupações, que eram todas classificadas como favelas, a partir da década de 90.

Nos primeiros cadastros de Áreas de Risco realizados pela Cáritas e pela Coordenadoria Estadual da Defesa Civil -CEDEC, entre 1999 a 2005 <sup>6</sup>, foram levantadas 47 áreas com 4.938 famílias residindo em áreas com risco de inundação, alagamento, deslizamento e soterramento.

No estudo de Hierarquização de áreas de risco promovido pelo Programa Habitar Brasil/ BID em 2001, foram mapeadas 94 áreas com 9.315 famílias em situação de risco. Em janeiro 2006, foram cadastradas 105 áreas de risco com 22.984 famílias em levantamento realizado pela Guarda Municipal, Defesa Civil e Cidadania de Fortaleza na operação inverno/2006.

Diante do exposto, o problema encontra-se latente ante a uma cidade aonde atualmente existem cerca de 620 ocupações e 104 áreas de risco confrontada a uma carência de terras conjugada a seu alto custo.

### **3.2 Atual Política Habitacional de Interesse Social em Fortaleza e a efetivação do direito à moradia**

É comum aos Municípios, durante o planejamento e execução de suas políticas habitacionais voltadas para população de baixa renda, partir do princípio de que a garantia do direito à moradia é apenas dar uma casa, esquecendo de todos os outros aspectos que

---

5 O estudo da Cáritas, realizado em 1999 pelo Centro de Defesa e promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza, intitulado: *Dossiê das Áreas de Risco da Zona periférica de Fortaleza, com o nome da favela, as famílias em risco, as lideranças comunitárias, o tipo de risco e algumas características relevantes.*

6 A relação das Áreas de Risco, cadastradas pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil -CEDEC somam 47 áreas e 4.938 famílias em 2000, com o mesmo padrão de informação da Cáritas.

garantiriam a essa pessoa manter a si e a família neste novo ambiente, mesmo porque a aquisição de nova casa pressupõe gastos que antes não havia quando se vivia na informalidade. Fortaleza, ao longo de sua história, não tem sido uma exceção.

O direito à moradia digna não pode ser interpretado como a simples entrega de casas a quem precisa delas, muito menos as políticas públicas da Administração devem limitar-se em “zerar” o déficit habitacional sem importar-se como.

O direito à moradia assegurado na Constituição como direito social e, portanto, fundamental, refere-se a dar à população condições mínimas para uma vida digna, o que compreende além de um lar, o acesso ao lazer, à saúde, possibilidade de locomoção, trabalho.

Por muito tempo compreendeu-se que a política pública habitacional eficiente seria aquela capaz de “zerar” o déficit habitacional (LEITE, 2007. p. 51). Para tanto, a simples construção em série de casas era tida como satisfatória. Partindo dessa visão, por muitas vezes o Poder Público, ao construir casas para a população de baixa renda, fazia isso de qualquer forma, não se atendo à questão de infra-estrutura, tão pouco das necessidades básicas daqueles moradores.

As casas por muito tempo foram tidas como moeda de troca eleitoral, feitas de qualquer forma, de qualquer forma recebidas, entregues como favor aos beneficiários, e não como direito, casas essas que a maioria das vezes não atendiam aos anseios mínimos dos beneficiados, não considerando suas especificidades e necessidades.

Nesse sentido, temos, por exemplo, no próprio Município de Fortaleza, conjuntos habitacionais entregues com casas que não contavam sequer com banheiros, sendo de fato apenas um teto sob o qual os moradores abrigavam-se. Tratava-se de casas construídas para

peças de baixa renda tidas como necessitadas, como se, por essa razão, não tivesse direito a uma moradia digna.

Considerando, como já dito anteriormente, que é preponderante a competência do Município no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à promoção e efetivação desse direito, cabe analisar como tem se dado essa política habitacional através da atuação do Poder Público Municipal.

As políticas públicas habitacionais de Fortaleza não fugiam a essa forma muitas vezes clientelistas e imediatistas de entrega de casa à população de baixa renda, em uma eterna perseguição à quantidade de casas entregues, não à qualidade.

Nesse sentido, já citamos o exemplo dos conjuntos habitacionais existentes construídos em regime de mutirão sob a tutela da Prefeitura Municipal, dos quais nenhum está regularizado, o que significa que nenhum de seus moradores tem sua posse assegurada, o que pode ser considerado um dos requisitos mínimo à efetivação do direito à moradia.

A atual gestão herdou todo esse arcabouço de irregularidades quanto à política pública voltada à habitação de interesse social, de forma que, além de preocupar-se em solucionar os atuais problemas de déficit habitacional, tem que cuidar da regularização das situações já existente, sob pena de ser omissa e negar à população o efetivo direito à moradia.

A atual política habitacional do Município, como dito, recebeu como herança das gestões passadas uma série de irregularidades no tocante à questão habitacional: loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares, uma política direcionada ao setor totalmente descentralizada, o que dificulta e muito nas execuções das ações.

Embora o órgão responsável pela política habitacional em Fortaleza seja a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, vários órgãos cuidam da

questão habitacional do Município, sendo possível ver ainda a construção de conjuntos habitacionais por outras secretárias, tais como Secretaria de Infra-estrutura e secretarias Regionais, bem como dados cadastrais dos beneficiários espalhados por esses órgãos de forma descentralizada, o que dificulta inclusive o controle dessa política.

Por outro lado, se uma centralização da política vinculada a um só órgão é fundamental à execução de uma política pública habitacional de forma planejada e contínua, fundamental também é a integração das ações entre as diversas Secretarias municipais, tendo em vista as várias dimensões do direito à moradia, que tem a entrega da casa como apenas um de seus aspectos.

A fim de se fazer uma análise das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia, é necessário que se diga que, por déficit habitacional, não compreendemos apenas as pessoas sem casa, mas também pessoas que ocupam moradias sem quaisquer condições de habitabilidade.

Nesse sentido, poderíamos dividir a política habitacional desenvolvida no município de Fortaleza em três linhas de atuação, quais sejam: intervenções físicas com melhorias habitacionais às famílias moradoras de casas em condições precárias, mas que podem ser resolvidas com a simples intervenção; a construção de unidades habitacionais às famílias que não têm aonde morar, ou que vivem em áreas inapropriadas, lembrando sempre que o reassentamento deve ser encarado como última opção; por fim, a regularização fundiária das ocupações com condições de habitabilidade, bem como dos conjuntos habitacionais entregues.

Quanto às ações de melhorias habitacionais, a prefeitura dispõe de programas de financiamento a obras para a população de baixa renda capazes de criar condições dignas de moradia na casa em que habita, considerando que, muitas vezes, intervenções mínimas

podem mudar as condições da casa, tais como construção de um banheiro ou reforma em algum dos compartimentos.

Ainda que pareça algo de menor impacto, vale lembrar que a compreensão de casa como um lar passa por essas pequenas adaptações, pequenas reformas que garantam maior privacidade ou maior sentimento de lar é fundamental à compreensão do direito à moradia.

No tocante à construção de novas unidades habitacionais, vários são os pontos a serem considerados, desde a localização do empreendimento ao impacto social do reassentamento, passando por índices urbanísticos mínimos capazes de garantir ou não a habitabilidade de um ambiente.

O fato de receberem um bem material tão importante quanto uma moradia isoladamente não significa que as famílias beneficiadas estejam saindo totalmente da situação de informalidade e entrando na chamada cidade formal. Por certo, é um passo fundamental a esta inclusão social, mas não podemos falar que é suficiente.

A adoção de uma política habitacional dissociada de políticas capazes de realmente incluir as famílias beneficiadas à cidade formal, tais como políticas de geração de emprego e renda, acaba muitas vezes por resultar na venda da casa, tendo em vista que o beneficiário não tem como arcar com os custos.

Fazendo-se uma análise, ainda que não aprofundada quanto às famílias beneficiadas pelos programas habitacionais na atual gestão, é fácil perceber o enorme número de moradores que venderam ou trocaram o imóvel recebido pelo Poder Público.

Contudo não são apenas os altos custos que fazem com que o beneficiário negocie sua casa. Isso acaba acontecendo também pela total falta de identidade com a nova moradia.

Os projetos habitacionais, em razão da enorme preocupação quantitativa muitas vezes contrária à preocupação qualitativa, não primam pelas reais necessidades do novo

morador. As casas, feitas de forma padronizada, não respeitam às particularidades das famílias beneficiadas.

Trata-se de um dos maiores conflitos existentes na política habitacional de todos os Municípios, não sendo diferente para Fortaleza: a preocupação com as necessidades sociais das famílias beneficiadas *versus* o predomínio do fator econômico muitas vezes sobre o técnico, sem contar com o apelo eleitoral que há na entrega da maior quantidade de unidades habitacionais possíveis.

Seria irresponsável considerar que a atual gestão fecha completamente os olhos aos aspectos sociais necessários à implantação de uma adequada política habitacional, principalmente se considerarmos um passado político não tão distante. No entanto, suas ações ainda estão muito aquém do devido.

As unidades habitacionais entregues não fogem à regra aqui já apontada quanto à desconsideração das especificidades do beneficiário. As casas, padronizadas, variam quando muito quanto ao número de compartimentos, o que ainda assim não é feito levando em conta o perfil do morador.

A entrega da casa muitas vezes é feita sem nenhum acompanhamento social, desvinculado de quaisquer outras políticas públicas, tais como aquelas geradoras de emprego e renda ou mesmo de saúde pública e saneamento. Muitas vezes o trabalho social limita-se ao cadastramento das famílias, sendo que tal cadastro, que muito bem poderia ser utilizado na individualização dos beneficiários ou, pelo menos em um traçado de perfil daquela comunidade, serve apenas para o alistamento das famílias em bancos de dados da Administração.

Por tais razões, podemos constatar, dentro dos atuais empreendimentos habitacionais, o acentuado número de vendas e trocas dos imóveis, não obstante a tentativa de aplicação de procedimentos coercitivos a tais ações.

Dentre esses procedimentos coercitivos, podemos falar do cadastro único, que está sendo desenvolvido no intuito de fornecer aos entes federados, inicialmente ao próprio município, um banco de dados com a relação das famílias beneficiadas através de programas habitacionais promovidos pela Prefeitura de Fortaleza.

Este cadastro tem como função relacionar todas as famílias que se encontram na sub-normalidade (favelas, áreas de risco, etc.) e também de todas as famílias que foram beneficiadas pela política habitacional. Destarte, a família que foi atendida uma vez não poderá mais ser participar de nenhum programa, dando lugar a uma que nunca participou antes.

A idéia inicialmente pode ser muito boa, uma vez que existe uma verdadeira negociação na aquisição de casas. Muitas vezes uma mesma pessoa é beneficiada diversas vezes apenas com o intuito de vender e/ou alugar os imóveis.

Contudo, há também a família que não tem condições de arcar com as despesas de uma casa na formalidade. Elas negociam a casa por necessidade e assim acabam por perder também a chance de participar de um novo programa.

Muitas vezes esta casa é vendida para pessoas que tem condições de compra inviabilizando a política desenvolvida. Outras vezes, o que é pior ainda, a casa é vendida para um especulador imobiliário ou para alguém que quer lucrar com aluguéis.

Essa negociação muitas vezes se dá por valores bem pequenos, e o posterior regresso da família para uma área de risco é iminente, reaparecendo o mesmo problema que a prefeitura estava na tentativa de sanar.



Dessa forma, a própria Administração Pública cria para si um problema de difícil solução, considerando que uma família como essa citada não terá condição de adquirir nova casa, ficando condenada a vagar pelas casas de parentes, conhecidos e mesmo pelas ruas, e não poderá o Poder Público esquivar-se em solucionar o problema dessa família. Além disso, o gasto despendido pelo Poder Público Municipal perde sua finalidade inicial, que era promover a efetivação de uma política habitacional de interesse social, onerando o erário municipal e desviando o fim inicialmente proposto.

O que se vê então é que, no lugar de fiscalizar a venda de casas e verificar as necessidades dos moradores, o órgão público acaba por penalizar mais ainda a família carente.

Uma solução seria compartilhar a política com ações eficientes de criação e desenvolvimento de emprego e renda para que a família tenha condições de se manter no novo bem, mas isso ainda não é feito, considerando aquela necessidade de “zerar” o déficit habitacional de qualquer forma – e sem uma perspectiva em longo prazo, importante que se ressalte.

Quanto à regularização fundiária propriamente dita e compreendida inicialmente em sua dimensão jurídica, vale reforçar sua importância enquanto um meio de assegurar ao cidadão a segurança de sua posse. Deve ser realizada tanto em ocupações quanto em conjuntos habitacionais entregues pelo Poder Público.

### **3.2.1 Atual Política de Regularização Fundiária**

Vemos em toda a cidade de Fortaleza ocupações, sejam novas ou antigas. Quanto às novas, cabe ao Poder Público averiguar de onde surge a nova demanda, a propriedade da

terra, e buscar a melhor forma de tratar os ocupantes, ressaltando que não lhe cabe incentivar invasões.

Contudo, é inegável a existência de ocupações muito antigas e já consolidadas, com famílias que ali vivem há gerações. Não é possível ao Poder Público fechar os olhos ante a tal realidade. Além dessas ocupações já consolidadas, não raro é possível encontrar na cidade Conjuntos Habitacionais entregues pelo próprio Município em situação plenamente irregular. Seja irregularidade quanto à aprovação ou registro do loteamento, seja quanto à entrega ao beneficiário de um título que lhe assegure a posse. Conforme a situação, cabe à Administração Pública agir, dentro dos procedimentos específicos em cada caso.

No caso dos Conjuntos Habitacionais entregues e não regularizados, cabe à Prefeitura conduzir os procedimentos administrativos pertinentes. A atual gestão deu início a atividades de regularização dessas áreas, mas, frente o decorrer do tempo de abandono desses conjuntos, as irregularidades são gritantes: grandes comércios instalados aonde só deveria haver habitações ou mesmo comércios populares; construções irregulares; especulações imobiliárias; além da falta muitas vezes da simples aprovação do loteamento no âmbito da própria Administração Pública e falta de qualquer documento assegurando a posse dos moradores.

O processo de regularização nesses casos tem por objetivo final a entrega dos termos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) aos atuais moradores dos conjuntos, desconsiderando os moradores iniciais.

A opção feita pela atual gestão foi pela entrega de CDRU, resguardando a posse aos moradores de conjuntos habitacionais construídos em áreas públicas e em regime de mutirão, mas mantendo para o Poder Público Municipal a propriedade da área, sob o respaldo da lei municipal nº 8403, de 1999. Segundo essa lei, os beneficiários não podem

vender, alugar ou negociar os imóveis, muito menos desviar a utilização inicialmente proposta, qual seja, moradia.

Essa lei encontra-se atualmente em fase de revisão, sendo proposta do projeto de lei que a posse seja convertida em propriedade, transcorrido determinado lapso temporal, como forma de não prender o beneficiário à propriedade do Poder Público.

Importante ressaltar que, caso seja aprovado tal projeto, será necessário ao Poder Público aplicar uma efetiva fiscalização das áreas enquanto não convertida a posse em propriedade, sob pena de arcar com um grande prejuízo em percas de terras destinadas à habitação de interesse social alvo de especulações imobiliárias, procurando providenciar meios de resguardar a utilização da área para habitações populares ou, pelo menos, que não haja prejuízo na efetivação da política habitacional de interesse social a partir do momento que o Poder Público passa a efetivamente dar casas e terras.

A exemplo do que está sendo feito aos Conjuntos Habitacionais entregues em outras gestões – entrega de CDRU, os atuais empreendimentos entregues pela Prefeitura Municipal também primam pela manutenção da propriedade da área para o Poder Público, resguardando a posse dos novos moradores.

Apesar das experiências antigas da não titulação imediata dos moradores dos conjuntos anteriormente entregues, a atual gestão corre o risco de incorrer no mesmo erro. Frente à impossibilidade de concessão imediata de Termo de Concessão de Direito Real de Uso por falta de lei que regulamente – já que a lei anteriormente citada viabiliza a entrega desses termos apenas a conjuntos construídos em regime de mutirão – a Prefeitura tem entregue Termo de Permissão de Uso, de caráter provisório e sem possibilidade de registro em Cartório de Registro Público, quando entrega.

A preocupação maior tem se concentrado na entrega do imóvel, sendo a regularização fundiária encarada como aspecto secundário. Aliás, não só a regularização, como também aspectos urbanísticos têm sido deixado de lado para agilizar a maior quantidade de casas entregues no menor espaço de tempo e com as menores custas possíveis.

Nos casos de ocupações, a prioridade tem sido a regularização de demandas apontadas no Orçamento Participativo. No entanto, o interesse quantitativo e superficial da política é inegável, considerando que as demandas apresentadas nas plenárias com a população para deliberação de onde deverão ser aplicados os recursos do orçamento do município não são aprovadas em sua íntegra, passando por uma avaliação que estuda a viabilidade da regularização.

Nessa triagem, percebe-se que a Administração Municipal busca esquivar-se de conflitos fundiários diretos, aceitando demandas sem maiores complicações fundiárias e/ou urbanísticas. Ocupações que demandam intervenções físicas, relegadas a segundo plano, são as mesmas que necessitam com mais urgência da intervenção pública.

Outro caminho atualmente apontado pela atual gestão para a regularização fundiária de ocupações é a regularização de áreas públicas ocupadas. A idéia original é a entrega de Concessão Especial de Uso aos moldes da Medida Provisória 2220, contudo, tal ação ainda não está sendo implementada. Em todo o caso, de acordo com a própria Emenda, trata-se de direito certo, que a Prefeitura não tem como esquivar-se de cumprir, resolvendo, acertadamente, tomar a frente das ações a fim de planejar-se da melhor forma.

Nesse sentido, é possível ver que as atuais políticas habitacionais estão buscando sanar irregularidades herdadas de outras gestões, como no caso dos conjuntos habitacionais

construídos em regime de mutirão, nos quais a prefeitura está agindo no sentido de regularizar e assegurar a posse de seus moradores.

No entanto, por outro lado, o que se vê muitas vezes é a eterna busca em entregar casas, construídas muitas vezes sem observar as particularidades dos novos moradores, persistindo a velha produção em massa de casas com intuito muitas vezes mais quantitativo que qualitativo. Isso podemos observar em gestões passadas e, infelizmente, continuamos vendo nesta atual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta pela efetivação do direito à moradia digna vem de longa data, assim como de longa data vem a construção do conceito do que seja uma moradia digna. As legislações, internacionais e nacionais, vêm cada dia mais reforçando a idéia de um direito que vai além do bem imóvel. Para podermos falar em moradia digna, devemos falar em condições de vida digna, o que compreende dar ao indivíduo a possibilidade de lazer, descanso, saúde, intimidade, no que é fundamental o papel do Estado.

Como foi ressaltado anteriormente, é competência de todos os entes federados a provisão de habitação à população, dando ênfase à população de baixa renda, sendo a competência de execução das políticas habitacionais diretamente ligada aos Municípios.

No entanto, como bem ilustrado a partir do caso concreto da cidade de Fortaleza, não se trata de tarefa simples. A tarefa complica-se ainda mais quando ressaltada a obrigação desses entes em não aplicar uma política habitacional qualquer, mas uma que priorize pela real efetivação do direito à moradia.

Contudo, apesar dessa luta pela efetivação de tal direito, e apesar da compreensão cada vez mais ampla do que vem a ser o direito à moradia digna, o que se vê muitas vezes é a eterna busca pelo Poder Público em entregar casas, construídas muitas vezes sem observar as particularidades dos novos moradores, de qualquer forma, persistindo a velha produção em massa de casas com intuito muitas vezes mais quantitativo que qualitativo.

Fortaleza não tem sido uma exceção a essa prática. Sua política habitacional traz os ônus de um passado de práticas clientelistas e irresponsáveis, sendo claro o descaso aos anseios individuais dos beneficiários. A atual gestão, muito embora não seja marcado por

vícios clientelistas, continua primando pelo quantitativo ao invés do qualitativo, denotando muitas vezes uma visão puramente imediatista.

É mais do que sabido, mesmo através das experiências anteriores, que políticas públicas promovidas com cunho imediatista acabam por afastar apenas temporariamente um problema, que tende a voltar ainda maior.

Nesse sentido, é possível ver que, em Fortaleza, as atuais políticas habitacionais estão buscando sanar irregularidades herdadas de outras gestões, como no caso dos conjuntos habitacionais construídos em regime de mutirão, nos quais a prefeitura está agindo no sentido de regularizar e assegurar a posse de seus moradores.

Apesar dos exemplos tão claros e tão latentes sobre os resultados de políticas públicas imediatistas, a atual gestão insiste em manter essa prática, sendo que os reflexos dessa política já se manifestam nos elevados índices de negociações dos imóveis recebidos já nessa gestão. Resta claro, portanto, que a maior preocupação do Poder Público continua sendo a entrega da casa, sendo a preocupação com os demais fatores que caracterizam uma moradia como digna elementos secundários.

É claro que seria irresponsável considerar que a atual gestão ignora completamente aos aspectos sociais necessários à implantação de uma adequada política habitacional. Nesse sentido, podemos ver a abertura de canais de comunicação entre Prefeitura e população, como no caso do Orçamento Participativo, ainda que tais canais surjam de forma tímida e limitada.

Contudo, principalmente se considerarmos um passado político não tão distante, é possível ver a evolução da atual gestão nesse longo processo de efetivação do direito à moradia digna para todos, ainda que suas ações estejam muito aquém do devido.

As dificuldades para a implantação de uma política pública de qualidades são notórias. Sejam problemas históricos, sejam vícios políticos, seja o tamanho do problema. No entanto, não pode a prefeitura Municipal, em razões de pressões políticas e interesses de continuidade, atropelar fases imprescindíveis ao processo de efetiva implantação do direito à moradia. Não pode omitir-se em entregar os títulos de posse àqueles a quem é de direito, mas tão pouco pode simplesmente entregar esse documento, o conhecido papel da casa, de forma indiscriminada e meramente quantitativa. Há a necessidade de um processo integrado a fim de uma real efetivação do direito à moradia.



## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betania. **O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In CARVALHO, C. S. ; GOUVEA, D. C. ; RIBEIRO, S.B. . **Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil:** a reforma de programas sociais. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000300004&lng=pt&nrm=iso) Acesso em: 28 de agosto de 2007.

AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86):** Criação, trajetória e extinção do BNH. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública. n. 22(4), 1988.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. **Gestão municipal e participação municipal no Brasil:** dialogando entre teoria e fatos. Santiago, Chile, 2005. Disponível em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/fernanan.pdf> Acessado em 11 de outubro de 2007.

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

FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, 2003.

GUERRA, Gustavo Rabay. **Direito de habilitação.** Dilemas de acionabilidade. Concretização. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8344> Acesso em 25 de outubro de 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contagem Populacional de 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS – POLIS. **Proposta técnica para revisão da legislação urbanística municipal de Fortaleza.** São Paulo, 2006.

LEITE, Luiz Carlos Rifrano. **Avaliação de projetos habitacionais:** determinando a funcionalidade da moradia social. 1ª edição. São Paulo: Ensino Profissional, 2006.

ROLNIK, Raquel. **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social:** a questão fundiária na política fundiária e urbana do país. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/media/kkkkfinalissima.pdf> Acesso em: 18 de outubro de 2007

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2006.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Política habitacional no Brasil:** retrospectivas e perspectivas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

WEISHEIMER, Marco Aurélio. **Número de favelados no mundo pode triplicar em 45 anos** – alerta da ONU. São Paulo: Agência de Notícias Carta Maior, 2005. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/senador/patriciasaboyagomes/ASP/noticias.asp?data=07/04/2005&codigo=311> Acesso em: 18 de agosto de 2007.