



Enero 2015

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS APLICADAS AO DIREITO À MORADIA DIGNA

Kátia Cristina Cruz Santos

Advogada, Professora Universitária Assistente IV concursada pela Universidade Federal do Amazonas do Departamento de Direito Privado, Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Amazonas, Pós-graduada em Direito Processual Civil pela UFAM e Universidade Nilton Lins e Pós-graduada em Administração Pública pela FGV-ISAE. katia_cristina_cruz@hotmail.com

Moisés Seixas Nunes Filho

Acadêmico de Direito com ênfase em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas UEA. nunes_moises@hotmail.com

Resumo

O presente artigo científico esboça concepções jurídicas e tem como objeto a análise doutrinária, constitucional e principiológica do direito fundamental à moradia digna. A questão habitacional passou a ser um dos fatores mais vulneráveis do caos urbano, tornando-se de grande proporção e de difícil solução para o problema que persiste em nossas cidades e Estados. Percebe-se hoje que o processo de crescimento urbano intensivo deu-se a partir da industrialização brasileira. O crescimento das cidades de forma vertiginosa durante o século XX onde as questões estruturais da sociedade nacional nunca foram resolvidas. Esse crescimento resultou em cidades extremamente desiguais onde a maioria da população vivem em condições precárias de habitação. Proporcionalmente Manaus é a capital com maior déficit (23% dos domicílios enquadrados em déficit habitacional). O enfrentamento da questão habitacional conta com políticas direcionadas para planos, programas e projetos de habitação e interesse social, como exemplo apresentamos o programa federal Minha Casa Minha Vida- Viver Melhora na cidade de Manaus.

Palavras-Chaves: moradia digna; Direito Fundamental; políticas de habitação, crescimento; sociedade.

Resumen

Este artículo científico esboza conceptos legales y se centra el análisis doctrinal, constitucional y de principios del derecho fundamental a una vivienda digna. El problema de la vivienda se ha convertido en uno de los factores más vulnerables de caos urbano, convirtiéndose en una gran proporción y difícil solución al problema que persiste en nuestras ciudades y estados. Se advierte hoy que el proceso de crecimiento urbano intensivo se llevó a cabo de la industrialización brasileña. El crecimiento de las ciudades abruptamente durante el siglo XX, donde nunca se resolvieron los problemas estructurales de la sociedad nacional. Este crecimiento se tradujo en ciudades extremadamente desiguales donde la mayoría de la población vive en viviendas en malas condiciones. Manaus es la capital proporcionalmente con mayor déficit (23% de los hogares en déficit habitacional enmarcado). Abordar el tema de la vivienda cuenta con políticas dirigidas a los planes, programas y proyectos de vivienda de interés social y como ejemplo se presenta el programa federal de la vida-Mejora Vivir Minha Casa Minha en la ciudad de Manaus.

Palabras Clave: Casa Digna; Derecho Fundamental; Las políticas de vivienda; crecimiento; sociedad.

Introdução

O trato da questão habitacional no Brasil tem se limitado historicamente a uma política habitacional, que atinge a esfera urbana e o mercado imobiliário, e não o campo da cidadania e da democratização do direito à moradia.

O impacto da problemática habitacional sobre o cotidiano dos sujeitos sociais que estão inseridos no complexo universo denominado de “populações pobres”, tem impulsionado nestes sujeitos a resistência à situação de miséria e a luta para a conquista do acesso ao espaço urbano.

Apesar do reconhecimento internacional de que a problemática da moradia representa uma ameaça à cidadania, o poder público brasileiro tem adotado medidas pouco consistentes para assegurar esse direito, principalmente no tocante à democratização do acesso à terra urbana pelas populações pobres.

A questão torna-se ainda mais complexa em relação à precariedade desse acesso, tendo a ver com a infraestrutura, serviços urbanos e qualidade de vida, o que contraria a concepção de moradia.

O texto propõe um tratamento conceitual, teórico e normativo do tema e usa a técnica documental, eminentemente bibliográfica, tendo como base da pesquisa os princípios e os objetivos constitucionais, consubstanciado pela doutrina pátria e estrangeira, todos envolvendo os direitos sociais e as políticas públicas voltadas para habitação.

Nesse sentido analisaremos o programa social Minha casa minha vida resultado de ações federais e estaduais voltados para a política habitacional brasileira aliada ao bem-estar social fundamentando-se principalmente pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Quanto a descrição do direito fundamental do homem à moradia é de primordial importância a compreensão do objeto em si (moradia). Para tanto, lançar-se-á mão da concepção desse direito como mínimo existencial, sempre, ou ao menos tentando, assegurar uma compreensão fática do que é moradia, pois, como afirma Sarlet (2009, p. 60):

Sem um local adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com o mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, e portanto o seu direito à vida.

2. Políticas públicas

2.1. Conceito de políticas públicas

É importante iniciarmos nosso estudo com a definição sobre o que seja política pública. Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Política pública é uma diretiva de governo que se expressa em ações postas em prática por funcionários públicos que formam corpos burocráticos especializados, ações estas financiadas por recursos provenientes do orçamento público ou negociados por autoridades públicas, isto é, por indivíduos que ocupam cargos na estrutura governamental.

Políticas Públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (Gobert, Muller, 1987, p.47). É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

As Políticas Públicas podem ser compreendidas como um sistema, conjunto de elementos que se interligam, com vistas ao cumprimento de um fim: o bem-comum da população a quem se destinam, ou mesmo como um processo, pois tem ritos e passos, encadeados, objetivando uma finalidade. Estes normalmente estão associados à passos importantes como a sua concepção, a negociação de interlocutores úteis ao desenvolvimento (técnicos, patrocinadores, associações da sociedade civil e demais parceiros institucionais), a pesquisa de soluções aplicáveis, uma agenda de consultas públicas (que é uma fase importante do processo de legitimação do programa no espaço

público democrático), a eleição de opções razoáveis e aptas para o atingimento da finalidade, a orçamentação e busca de meios ou parceiros para o suporte dos programas, oportunidade em que se fixam os objetivos e as metas de avaliação. Finalmente, a implementação direta e/ou associada, durante o prazo estimado e combinado com os gestores e financiadores, o monitoramento (acompanhamento e reajustamento de linhas - refinamento) e a sua avaliação final, com dados objetivamente mensuráveis (FARIA, 2009, p.39).

2.2. Política pública social

Políticas Sociais são ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de programas que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa.

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades sociais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções sociais.

Marshall (1965, p.55):

Política social não é um termo técnico com um significado exato (...) ele está referido à política dos governos com relação à ação dos governos que têm um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, fornecendo a eles serviços ou renda. O núcleo central consiste, portanto, de seguro social, assistência pública (ou nacional), serviços de saúde e de bem-estar, política habitacional.

Concebo Políticas Sociais como uma rede de proteção, de bem-estar, implementado pelo Estado a garantir a todo cidadão tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, os quais devem ser assegurados enquanto direito político e não como caridade (BOBBIO, 1992, p. 53)

Quais são as Políticas Sociais?

São as Políticas que asseguram à população o exercício de direito de cidadania: Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social, Previdência Social, Justiça, Agricultura, Saneamento, Habitação Popular e Meio Ambiente.

Pode-se afirmar que em relação aos direitos sociais de cunho prestacional, existem obrigações genéricas do Estado que devem ser atendidas.

2.3. Justiça social

A Carta Constitucional brasileira reconhece os mais nobres valores e princípios, proporcionando suporte ao edifício da liberdade em sua acepção máxima de concretude e dimensão humana. E o faz em especial, quando elege objetivos fundamentais do Estado que se coadunam com os anseios sociais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, deixando claro o desígnio de formar uma sociedade solidária, cujos os objetivos, contemplados no art. 3º, expressam inequivocamente esses anseios. (BONAVIDES, 1998, p. 15).

Nessa senda, há de se perceber a importância dos princípios estabelecidos na Ordem Econômica brasileira que apontam paradigmas a serem considerados nas políticas sócio-econômicas a serem desenvolvidas. Estas devem, sem ter em conta os princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça de modo a orientar as ações do capital e do Estado brasileiro, em prol da pessoa humana (FERRAZ JÚNIOR, 2008, p. 20).

3. Direito à moradia e o déficit habitacional

3.1 Conceitos de moradia

Encontramo-nos no terceiro milênio, existem culturas que escavam suas moradias na rocha ou tribos africanas que vivem em choupanas, também podem ser observados no outro extremo desse

choque cultural e econômico da humanidade, que o avanço tecnológico, produz casas construídas com arquitetura de ponta e inteligentes, nas quais seus habitantes ganham alta segurança e conforto como produto da nova sociedade informatizada.

Moradia, na concepção de Silva (2006, p. 314), constitui ocupar um lugar como moradia, ocupar uma casa, ou apartamento etc., para nele habitar e morar com animus de permanência, na condição de recôndito para abrigar a família.

A moradia, portanto, é uma necessidade do indivíduo para desenvolver suas potencialidades no campo pessoal, familiar, profissional e afetivo, conforme expressa (GODOY, 2006, p. 48):

Um indivíduo, para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade, necessita de um lar, de uma moradia, da sede física e espacial onde irá viver. E o acesso a essa moradia (...) há de ser patrocinada, tutelada e resguardada pelo Poder Público, incluindo também as situações em que o próprio indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio, isto é, com economias próprias.

Sobre o mesmo assunto Carli (2009, p. 11) destaca que, na verdade, a moradia é:

Consustancia atributo essencial da personalidade, pois é no lócus doméstico que as pessoas desenvolvem seu caráter, dão seus primeiros passos rumo ao processo de crescimento espiritual, físico e intelectual. Enfim, é, primeiramente, no espaço do lar, concretizado num teto com paredes, portas, janelas e banheiro, que o indivíduo se sente protegido e seguro para iniciar o aprendizado da vida em relação.

3.2 A moradia como Direito Fundamental e como Direito Humano

Os direitos fundamentais apresentam dúplice caráter como bem conceitua Hesse (1998, p. 52): “são direitos subjetivos e são elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade”.

Schneider (1991, 49) ao dizer que “os direitos fundamentais são condições sem as quais não há Estado Constitucional Democrático”.

Os direitos humanos alicerçam a necessidade de proteção dos seres humanos contra os abusos e as violações de condições mínimas de sobrevivência digna. Preexistem ao Estado, sendo garantidos e efetivados por ele, conforme ensinamento de Bobbio (1992, p. 69)

(...) os direitos do homem por mais fundamentais que sejam são direitos históricos ou seja nascido em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra os velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Segundo Sarlet (2009, p. 73) “a existência digna estaria intimamente ligada a prestação de recursos materiais essenciais, devendo ser analisada a problemática do salário mínimo, assistência social, educação, direito à previdência social e do direito à saúde”.

As expressões “direito humanos” e “direitos fundamentais” são comumente utilizados para indicar os direitos inerentes à pessoa humana. Os direitos humanos são as situações jurídicas que, valendo para todos os povos e sendo comuns a todos os homens, e tendo por isso uma validade pelo menos moral, resultam da natureza ou da condição do homem e que o Direito Internacional reconhece, ao passo que os direitos fundamentais se aplicam em determinada ordem jurídica estatal.

Alexandrino (2007, p.64), contribuindo para o debate e de maneira didática, formulou as seguintes considerações acerca do tema:

Os direitos humanos não se diferenciam dos direitos fundamentais nem pelo exclusivo da referência a valores éticos superiores, nem pela fundamentalidade, nem pela finalidade. O que distingue uns e outros são os traços seguintes: a) os direitos humanos podem ser direitos puramente morais, ao passo que os direitos fundamentais são sempre jurídicos, b) os direitos humanos não estão necessariamente positivados, ao passo que os direitos fundamentais são direitos previstos na constituição, c) os direitos humanos apresentam uma pretensão de vinculatividade universal, ao passo que os direitos fundamentais vinculam, sobretudo o Estado, no âmbito de uma ordem jurídica concreta, situada no espaço e no tempo, d) os direitos humanos são em regra, direitos abstratos, ao passo que os direitos fundamentais incorporam tradicionalmente garantias jurídicas concretas e delimitadas, imediatamente acionáveis pelos interessados, e) nada impede que os direitos humanos possam, em certos casos e para certos efeitos, ser concebidos como fins ou como programas morais

de reforma ou de ação política, ao passo que os direitos fundamentais necessitam sempre de determinados mecanismos de garantia jurisdicional.

O homem busca a moradia, habitação, o abrigo seguro desde as cavernas, o direito de moradia enquanto direito humano é considerado comum a todos os povos, é um direito inerente a toda e qualquer pessoa.

Nos encontramos no terceiro milênio, existem culturas que escavam suas moradias na rocha ou tribos africanas que vivem em choupanas, também podem ser observados no outro extremo desse choque cultural e econômico da humanidade, que o avanço tecnológico, produz casas construídas com arquitetura de ponta e inteligentes, nas quais seus habitantes ganham alta segurança e conforto como produto da nova sociedade informatizada.

Porém o significado de moradia como direito humano permanece o mesmo para o indivíduo, não importando a sociedade a qual pertença sendo assim a aceção comum do direito de moradia em diferentes culturas é o objetivo a qual ela se destina qual seja local de abrigo, bem-estar, proteção e segurança da família.

A positivação dos direitos fundamentais do Homem, sobretudo o direito à moradia é reconhecido como direito fundamental do homem e como tal, encontra abrigo normativo tanto no plano de direito internacional quanto no plano de direito nacional, tendo seu reconhecimento como direito fundamental a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 no plano internacional e na esfera brasileira partir da Emenda Constitucional nº 26 de 2000.

3.3. Direito a moradia digna e o mínimo existencial

O Estado tem a obrigação de garantir à pessoa humana um patamar mínimo de recursos, abaixo do qual nenhum ser humano pode estar, sob pena de ter violado a sua dignidade.

Na concepção de Torres (1999, p. 84) “os direitos referentes ao mínimo existencial incidiriam sobre um conjunto de condições que seriam pressupostos para o exercício da liberdade”.

Leivas (2006, p. 44), necessidades básicas se vinculam à prevenção de prejuízos graves. Ou seja, a realização das necessidades humanas básicas implica a evitar danos de ordem significativa para a construção de uma pessoa com saúde e autonomia na sociedade em que está inserida.

Didaticamente necessidades podem ser assim sistematizadas: (1) Necessidades básicas (2) Agentes de satisfação dessas necessidades básicas, a par dessa classificação, compreendem-se necessidades básicas:

As condições prévias de toda ação individual, em qualquer cultura, são a saúde e a autonomia, portanto, estas constituem as necessidades humanas mais elementares e formam as pré-condições básicas para evitar prejuízos graves.

A saúde física, antes que a mera sobrevivência constitui uma necessidade humana básica, para desenvolver-se bem na vida cotidiana- com independência de sua atividade ou contexto cultural-, os seres humanos precisam ir muito mais além da mera sobrevivência. Devem gozar de no mínimo boa saúde. Tendo em vista a proposta de definições universais e transculturais de necessidades, os autores optam por uma definição negativa de saúde física, vinculando-a com a ausência de enfermidade biológica, uma vez que enfermidades graves geralmente incapacitam a quem delas padecem para participar todo o bem que poderiam na forma específica de vida na qual se encontram.

Os indivíduos expressam sua autonomia por referência a sua capacidade de formular objetivos e estratégias consistentes que consideram como adequadas a seus interesses e suas intenções de pô-los em práticas nas atividades que empreendem. São três as variáveis que afetam os níveis de autonomia individual: o grau de compreensão que uma pessoa tem em si mesma, de sua cultura e do que se espera dela como indivíduo; a capacidade psicológica que possui para formular opções para si mesma e as oportunidades objetivas que lhe permite atuar por consequência.

Estes padrões de satisfação de necessidades básicas, por uma questão de desenvolvimento econômico e cultural de uma da sociedade variam no tempo e no espaço. Vale dizer: os padrões mínimos de satisfação das necessidades básicas não são os mesmos entre, por exemplo, Brasil e França, como também não guardam identidade com o Brasil de hoje e o Brasil de cem anos atrás.

Ao entender moradia como agente de satisfação das necessidades básicas (saúde e autonomia), surge uma nova pergunta o que deve ser entendido por um nível mínimo de satisfação no que concerne à moradia? A resposta a essa indagação aponta para a delimitação do conteúdo fático e jurídico do direito de morar à luz da dignidade da pessoa humana. Esse conjunto fático e jurídico determina o que convençamos chamar de moradia digna.

3.4. Direito à moradia e a dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade da pessoa humana impõe-se como critério de orientação e interpretação do ordenamento jurídico, devendo-se acrescentar a ideia que vêm estampada no princípio da máxima efetividade das normas constitucionais relativas aos direitos e garantias fundamentais.

A dignidade da pessoa humana, por ser fundamento do Estado democrático de direito brasileiro é, como diz Rocha (2004, p. 56) “(...) princípio havido como super princípio constitucional, aquele no qual se fundam todas as escolhas políticas estratificadas no modelo de direito plasmado na formulação textual da constituição”

Afirma esta jurista quando trata da positivação da dignidade da pessoa humana no art. 1º, III da Constituição Brasileira que:

a expressão daquele princípio como fundamento do Estado brasileiro quer significar, pois, que ele existe para o homem, para assegurar condições políticas, sociais, econômicas e jurídicas que lhe permitam atingir os seus fins; que é o seu fim é o homem, e é fim em si mesmo, quer dizer, como sujeito de dignidade, de razão digna e superiormente posta acima de todos os bens e coisas, inclusive do próprio Estado.

Sarlet (2009, p. 82) propôs uma conceituação jurídica para a dignidade da pessoa humana que, além de reunir a perspectiva ontológica e instrumental destacou-lhe a faceta intersubjetiva quanto à dimensão negativa (defensiva) e à positiva prestacional:

temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de casa ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos

Alexy (2008, p. 94) admite que a norma da dignidade da pessoa humana pode ser percebida como princípio, devendo gerenciar todo ordenamento, e como regra, tratando da questão das condições mínimas de existência, e, neste sentido, com caráter absoluto.

Miranda (1998, p. 120) sistematizou características da dignidade da pessoa humana: a) reporta-se a todas e a cada uma das pessoas, e é a dignidade da pessoa individual e concreta b) cada pessoa vive em relação comunitária, mas a dignidade de que possui e dela mesma, e não da situação em si c) o primado da pessoa é o do ser, não o do ter; a liberdade prevalece sobre a propriedade d) a proteção da dignidade das pessoas está além da cidadania portuguesa e postula uma visão universalista da atribuição de direitos e) a dignidade da pessoa pressupõe a autonomia vital da pessoa, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e as outras pessoas.

Constata-se que o princípio da dignidade da pessoa humana impõe um dever de abstenção e de condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a pessoa humana. É imposição que recai sobre o Estado de respeitar, proteger e promover as condições que viabilizem a vida com dignidade.

Os direitos da pessoa humana consagrados no plano internacional e interno tem como escopo resguardar a dignidade e condições de vida minimamente adequadas do indivíduo, bem como proibir excessos que por ventura sejam cometidos por parte do Estado ou de Particulares.

A moradia digna deve ser habitável, tendo condições de saúde física e de salubridade adequadas, tais como saneamento básico, água potável, fornecimento de energia elétrica, custo acessível, infraestrutura, etc. Moradia adequada também significa estar localizada em lugares que permitam acesso as opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escola e lazer.

3.5. A moradia a luz da Constituição Federal e dos Tratados internacionais

O direito à moradia foi reconhecido formalmente pela Emenda Constitucional nº 26 de 14 de Fevereiro de 2000. A constituição Federal prevê no art. 6º- 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, assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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

Ali já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava em contra partida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contra partida é o direito à moradia que agora EC nº26, de 14/02/2000, explicitou no art. 6º.

Há uma relação intrínseca entre Estado Social e Direito fundamentais, na medida em que aquele, além de empregar meios para promover um equilíbrio na redistribuição dos bens, institui um regime de garantias concretas em prol da paz e da justiça social de forma a dar maior efetividade a estes.

Possível, com certa segurança, que o direito à moradia, está intimamente ligado ao Estado Social. Corolário disso é que os objetivos fundamentais dispostos na Constituição Brasileira são imprescindíveis para a realização do Direito à Moradia, sobre tudo a que se refere a erradicação da pobreza e à eliminação das desigualdades sociais.

A Constituição brasileira no artigo 5º, XI, trata da casa como asilo inviolável do indivíduo. O conjunto direito fundamental à moradia, inviolabilidade do lar e inviolabilidade da intimidade implica ser a casa o maior espaço das liberdades decorrentes da relação familiar.

Citamos as palavras precisas de Silva (2006, p. 314):

“a casa como asilo inviolável comporta o direito de vida domésticas livre de intromissão estranha, o que caracteriza a liberdade das relações familiares, (a liberdade de viver junto sobre o mesmo teto), as relações entre pais e seus filhos menores, as relações entre os dois sexos (a intimidade sexual).”

O direito fundamental do homem a moradia guarda íntima relação com os direitos da personalidade sobre tudo no que diz respeito à integridade da vida e à intimidade.

Direito à moradia é um direito humano protegido não só pela Carta Magna como também por diversos Instrumentos Internacionais do qual o Brasil é parte. Nesse diapasão, cita-se: Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV estabelece o seguinte:

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

Ainda, na seara internacional, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976) e a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e desenvolvimento (1992), da mesma maneira, prescrevem o direito à moradia como um direito fundamental a ser perseguido por todos.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem promovido uma série de eventos, nos quais a questão do direito à moradia como um direito humano tem sido pontualmente discutida, analisada e cobrada dos países congregados a esta entidade. Trabalhando basicamente com o conceito de *habitat*, promoveu a realização de duas importantes conferências.

Habitat I e Habitat II. Também promovida pela ONU, a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992) ficou conhecida como ECO 92, e na Agenda 21, em seu capítulo 7 (assentamentos humanos), item 6, relacionado ao direito à moradia, afirma:

O acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações nacionais e internacionais. (...) O direito à moradia é um direito humano básico, que está inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e estima que pelo menos um bilhão de pessoas não têm acesso a uma habitação sadia e segura. (AGENDA HABITAT, 1997, p. 2).

Com esse dispositivo o direito à moradia passou a ser expressamente reconhecido por vários tratados e documentos internacionais, como, por exemplo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), este promulgado pelo Brasil através do Decreto 591, de 06/07/1992.

Em um de seus dispositivos, o artigo 11, os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, *in verbis*:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a 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 da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

4. Habitação e o déficit habitacional

A habitação está vinculada a vida do ser humano como valor essencial. A habitação é uma necessidade humana básica e consiste na ocupação de um espaço que dê oportunidade para satisfação de outras necessidades. O ato de habitar é totalizante e só se realiza de maneira total, ou seja, não pode ser fracionado ou fragmentado, pois morar é um ato contínuo (RODRIGUES, 1991, p. 17).

O ato de habitar é totalizante e só se realiza de maneira total, ou seja, não pode ser fracionado ou fragmentado, pois morar é um ato contínuo (RODRIGUES, 1991, p. 17).

Por isso, o ser humano necessita de um espaço para habitação ou de um domicílio para habitar, como forma de assegurar abrigo e sobrevivência. Desta forma, a habitação constitui aspecto central no elenco das necessidades humanas básicas (SILVA, 1992, p. 32).

Nunes (1998, p. 7) considera que o mercado de terras urbanas, sendo controlado pelo princípio da propriedade privada, termina por excluir de si parcela substancial da população pobre, produzindo em nossas cidades áreas que se caracterizam pela completa carência de condições adequadas de vida. Afirma ainda que o déficit de moradia e de infraestrutura urbana decorrentes da injusta distribuição do produto social, comprometem a cidadania e a sustentabilidade do desenvolvimento das nossas cidades.

De acordo com Ribeiro e Pechman (1985, p.9), entende-se por déficit habitacional:

existência de uma discrepância entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas moradias. Essa desproporção ocasiona o desequilíbrio entre a oferta e a procura de moradias, gerando o aumento do preço dos imóveis e tornando impossível o acesso a esse bem para certas camadas da população.

A questão habitacional tem em seu cerne uma relação direta com o sistema econômico vigente, ou seja, o desenvolvimento capitalista transforma a sociedade, uma vez que a necessidade de acumulação provoca um desenvolvimento antagônico onde apenas uma minoria, detentora dos meios de produção, consegue colher frutos, enquanto a maioria da população, formada por trabalhadores e operários, convive com o mínimo que lhes é destinado através do seu esforço e trabalho.

Na visão de Ribeiro e Pechman (1985, p. 9).

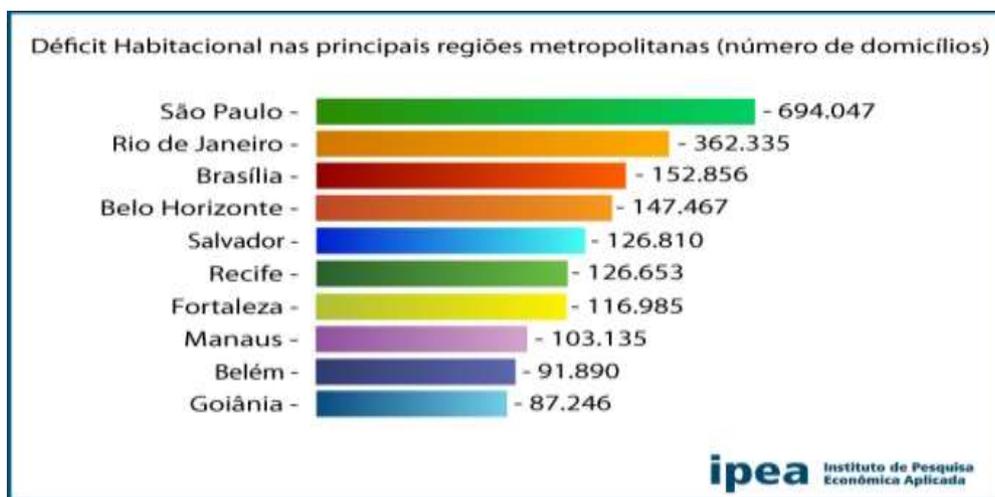
Se existe "déficit habitacional" é porque grande parte da população urbana brasileira está excluída do mercado da produção de moradias. Sendo duas as razões: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradia no Brasil, que impõem um elevado preço ao direito de habitar a cidade.

O estudo produzido pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, a partir dos números do censo de 2010, em todas as cidades do país, apontou déficit de 6,940 milhões de unidades sendo de 85 % na área urbanas.

O norte do Brasil, Maranhão e no Piauí, por exemplo, os domicílios precários são a maioria. Nos demais estados do nordeste, e nas regiões sul, sudeste e centro-oeste, a questão principal é o ônus excessivo com o aluguel.



Além disso, o estudo concluiu que 70% do déficit nacional estão concentrados no nordeste e no sudeste. Proporcionalmente Manaus é a capital com maior déficit (23% dos domicílios enquadrados em uma das categorias de déficit habitacional).



A metodologia do cálculo de déficit varia entre países, o que impede comparações. Pelos critérios locais, na Argentina, 2010 mais de 20% das famílias viviam em habitações precárias. Na França, é estimado entre 800 mil e um milhão de moradias de um total de 24 milhões e um estudo do programa das Nações Unidas para os Assentamento Humanos, em 2000 mostrava na América Latina, déficit de 51 milhões de moradias.

4.1 Programas de desenvolvimento habitacional

As contradições postas na produção do espaço de habitação são determinadas pelas condições socioeconômicas da população que habita estes espaços. Identificamos variações de habitações em um mesmo espaço. No espaço urbano é comum observarmos bairros nobres com excelente infraestrutura, convivendo com imensas favelas repletas de sub-habitações em precárias condições de saneamento básico, infraestrutura, serviços coletivos e outros.

A sociedade brasileira possui condições socioeconômicas extremamente desiguais onde o acesso às áreas nobres é limitado apenas a uma classe privilegiada da população devido aos altos preços.

A população de baixa renda é excluída do acesso ao mercado imobiliário uma vez que não consegue o direito ao financiamento de uma casa popular, passando a utilizar de formas alternativas assegurando-lhe o direito de moradia.

O Estado visando reduzir as desigualdades sociais existentes no País atua na sociedade através de políticas públicas sociais. Como exemplo temos a política pública voltada para a

habitação onde programas de desenvolvimento e ações são criados e implementados visando solucionar a equação do déficit habitacional gerando a justiça social.

4.2 Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Manaus (programa Viver Melhor)

O programa habitacional Minha Casa Minha Vida, lançado no Brasil nos últimos anos dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para dinamizar a economia e gerar empregos, mediante produção de moradias populares subsidiadas pelo governo, representou uma mudança significativa no padrão decisório vigorante nas políticas desenvolvimentistas do passado.

Lançado em 25 de março de 2009 e regulamentado pela Medida Provisória Nº 459/2009 e instituído pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida, doravante PMCMV, foi criado com o objetivo inicial de construir um milhão de novas unidades habitacionais, com meta renovada para dois milhões de unidades através da medida provisória Nº 514/2010, convertida na Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

O Programa é do governo federal, gerido pelo Ministério das Cidades (MCID) e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Utiliza recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento social (FDS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O total do aporte financeiro que compreendeu a 1ª fase do Programa Minha Casa Minha Vida totaliza 23 bilhões de reais, para a construção de 1 milhão de moradias, somados aos recursos da União alcançaram uma disponibilidade de recursos na ordem de 34 bilhões de reais para esta primeira fase, distribuídas em 3 faixas de renda Faixa de renda.

O governo anuncia para a segunda fase do PMCMV o maior subsídio da história, da ordem de 72,6 bilhões, além dos 53,1 bilhões reservados para o financiamento de 2 milhões de unidades habitacionais. Faz também diversos ajustes, entre eles: aumento da renda média para R\$ 1.600,00, R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00.

Uma importante definição que consta no Minha Casa Minha Vida é a concessão do financiamento mesmo para pessoas com restrição cadastral no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e/ou SERASA, significando um facilitador para o acesso ao programa, uma vez que a fragilidade econômica da população de baixa renda é mais notada.

O principal aspecto ou princípio que embasou o PMCMV foi a opção pelo modelo de produção privada. Há algumas definições do conjunto de Leis que regem o PMCMV que merecem destaque, tais como: o estabelecimento da priorização na destinação das unidades habitacionais para mulheres chefes de família, portadores de necessidades especiais, idosos e populações oriundas de áreas de riscos; a atualização dos valores dos imóveis a serem financiados; a Avaliação Pós-ocupação e da Satisfação dos Beneficiários; a implantação do Trabalho Técnico Social (TTS).

O Residencial Viver Melhor, localizado em Manaus, Amazonas, passa a ser o maior empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, com 8.895 famílias beneficiadas. Na primeira etapa, entregue em dezembro de 2012, foram beneficiadas 3.511 famílias no Residencial Viver Melhor. Em quase cinco anos de existência do Minha Casa Minha Vida, já foram assinados cerca de 3,25 milhões de contratos, correspondentes a um investimento de R\$ 200 bilhões.

De acordo com o especialista em infraestrutura do Ministério das Cidades, Rui Pires da Costa, empreendimentos do MCMV ajudam a diminuir o déficit habitacional brasileiro. “Alguns municípios brasileiros não têm a população que o empreendimento Viver Melhor terá”, comenta.

Destinado a famílias com renda de até R\$ 1.600, a chamada faixa I do Programa, o residencial Viver Melhor 2, segundo informações do superintendente regional da CAIXA no Amazonas, Carlos Alberto Bonin, é composto por 4.736 apartamentos e 488 casas, sendo 160 residências adaptadas para pessoas com deficiência.

“Os beneficiários vão pagar, no máximo, R\$ 80,00 pela residência, sendo que os apartamentos valem R\$ 52 mil e as casas R\$ 48 mil. As residências têm dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço externa.” explicou o superintendente.

O entorno do empreendimento possui escola de tempo integral, escola de ensino médio, unidade básica de saúde, transporte, quadras de esporte, centro comunitário e parques infantis.

Conclusão

A problemática da habitação ao ser impostas pelas condições de mercado entra em confronto com o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia digna. Ao longo deste trabalho apresentamos os conceitos doutrinários e jurídicos acerca de políticas públicas, políticas públicas sociais, o direito ao acesso à uma moradia digna como princípio fundamental, princípio do mínimo existencial.

Partindo-se da premissa de que os direitos sociais são direitos fundamentais autoaplicáveis, enquadra-se, portanto, o direito à moradia digna como uma categoria de Direito Fundamental Social, sendo considerado uma diretriz para o Estado, carente de necessária e urgente implementação.

Todos têm direito a garantia de uma existência digna. Neste sentido, pode-se dizer que o direito à moradia é um pressuposto para a vivência da dignidade, pois contribui para o combate à pobreza, para a ausência de dignidade, visando uma melhor autonomia individual.

A construção doutrinária e o arcabouço jurídico nesta sede analisados, apontam para a necessidade de se melhorar e assegurar o acesso das pessoas pertencentes a grupos vulneráveis à habitação, financiamento, infraestrutura, serviços sociais básicos, mecanismos de segurança e processos de tomada de decisão nas esferas nacional e internacional.

A Constituição Federal consagra o Direito à moradia como um direito social, e o Estado têm dever de propiciar habitação aos cidadãos através de políticas públicas sociais visando reduzir o déficit habitacional.

Manaus apresenta um déficit alarmante de 23% conforme estudo produzido pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades. Como exemplo, de política social de habitação apontamos o programa Minha Casa Minha Vida: Viver Melhor no município de Manaus, constitui o maior empreendimento deste programa já realizado no governo Federal beneficiando 8.895 famílias. Acreditamos que o Estado tem importante papel na implementação de políticas públicas habitacionais para a população carente visando reduzir as desigualdades sociais, mas é necessário além da vontade política, o respeito e cumprimento ao ordenamento jurídico, principalmente ao que concerne ao direito humano, universal, e fundamental de moradia digna.

Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos fundamentais: introdução geral**. Estoril: Príncipia, 2007, p. 34-35.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 94.

ARAÚJO, Ana Cristina da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília/SP**. São Carlos, 2013

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 53-69.
_____. **Dicionário de política**. 4ª ed. Brasília: UnB, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 de Abril de 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Viver Melhor**. Disponível em: <http://mcmv.caixa.gov.br/residencial-viver-melhor-em-manaus-e-o-maior-empreendimento-do-mcmv/#more-3399>. Acesso em 01 de Junho de 2014.

CALEGARI, Ana. **Política Pública de Habitação e a Execução do Projeto Habitacional “Residencial Flor do Campo” no Município de Araranguá-SC**. Disponível em: <http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/0.23150000129675359_politica_publica_de_habitacao.pdf> Acesso em 15 de Junho de 2014.

CARLI, Ana Alice de. **Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 11.

FARIA, José Henrique de. **Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 39.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 20.

GOBERT, MULLER In, VAZ., L.G.D.; **Políticas públicas**. Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007, p. 47.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p 48.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 52.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 44.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 55.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo IV. Coimbra: ed. Coimbra, 1991, p. 120.

NUNES, Brasilmar Ferreira. **Diagnóstico sobre a realidade urbana de Rondônia**. Brasília, 1998, p. 7.

ONU. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/documentos/carta-da-onu/>> Acesso em: 10 de Maio de 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p.9.

ROCHA, Cármen. Lúcia Antunes. **Vida Digna. Direito, Ética e Ciência**. In: _____(org). **O Direito à Vida Digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 56.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**, 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 17.

SANTOS, Carolina Cássia Batista. **Direito à moradia na cidade de Manaus**. Revista SER Social, n. 8, p. 209-234, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 60-82.

_____. **Direito fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público nº 20 Dezembro, Janeiro e Fevereiro, 2009.

SCHNEIDER, Hans Peter. **Democracia y Constitución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 49.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.314.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 32.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, 2006, p. 20-45.

TORRES, Ricardo Lobo. **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 84.