

DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA

O ATENDIMENTO AOS DESÍGNIOS DO “MÍNIMO EXISTENCIAL” E A QUESTÃO DOS CUSTOS DE PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE

- (1) BOHRER, Clarissa Cortes Fernandes
(2) CABISTANI, Luiz Homero

(1) Procuradora do Município de Porto Alegre
e-mail: clarissab@pgm.prefpoa.com.br
Avenida Siqueira Campos, 1300, 12º andar, sala 1208
Porto Alegre – RS
Fone: (51) 3289-14-97

(2) Engenheiro Civil do Departamento Municipal de Habitação
e-mail: lhomero@demhab.prefpoa.com.br
Avenida Padre Cacique, 408, 3º andar, sala 708
Porto Alegre – RS
Fone: (51) 3289-72-22

SUMÁRIO

1) Introdução. 2) Direito Fundamental de Moradia. 3) A *Práxis* da Moradia em Porto Alegre. 4) Os Custos da Produção Habitacional em Porto Alegre. 4.1) Lotes urbanizados. 4.2) Verticalização. 4.3) Inovações tecnológicas. 4.4) Preço da terra. 5) O Conceito Jurídico da Moradia e sua Relação com o “Mínimo Existencial” e com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 6) O Conceito de Moradia na Ordem Urbanística. 7) Conclusão. 8) Referências Bibliográficas

1) INTRODUÇÃO

Partindo da afirmação de que a moradia é direito fundamental que empresta substrato físico à maioria dos direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição Federal, na medida em que constitui a base material a partir da qual vários outros direitos fundamentais podem ser exigidos utilmente pelos cidadãos, é de central importância para a ordem jurídico-urbanística a delimitação do conceito de moradia.

A devida compreensão do conceito de moradia é indispensável no sentido de afirmar “qual é a moradia” que atende aos desígnios do mínimo existencial, em especial, naquilo que pertine à discussão entre a outorga de lotes urbanizados e/ou de unidades habitacionais e à verticalização das tipologias pelo Poder Público responsável pela gestão de políticas habitacionais, o que, necessariamente, passa pelo debate dos custos de produção habitacional.

A complexidade do conceito encetado inicia-se nas questões referentes à disponibilidade de recursos públicos e termina nas dificuldades impostas pela burocracia registral, passando pelos problemas decorrentes do caráter multidisciplinar da matéria e de seu inegável cunho político, sendo desnecessário referir que essa complexidade cresce na medida em que cresce o déficit habitacional das cidades.

A conceituação de moradia indigna pode ser facilmente extraída dos elementos insertos nos dados do déficit habitacional qualitativo. Contudo, seu conceito inverso é bem mais tormentoso e exige um esforço interpretativo e conseqüente que leve em consideração os elementos jurídicos, sociais, culturais e financeiros ínsitos na ordem urbanística, vez que não basta à conflagrada realidade habitacional do país um conceito meramente jurídico de moradia.

A necessidade de discussão do tema também guarda relação com as diretrizes para as políticas habitacionais lançadas pelo Ministério das Cidades, na medida em que a proposta Ministerial é em formato sistêmico, com a instituição do Sistema Nacional de Habitação, que conta com aporte financeiro do Fundo Nacional de Habitação, e com aporte operacional do Conselho Nacional das Cidades, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais (cada qual com seus fundos e sistemas de planejamento).

A proposição federal é programática e organizacional, apresentando simetria com as delegações de competências trazidas pelas políticas públicas na área de saúde e de educação, vez que traça diretrizes nacionais genéricas e repassa aos demais entes federados a preparação e montagem de planos habitacionais específicos que possam minimizar o déficit habitacional regional e local. Além disso, o enfoque nacional leva em consideração a constatação de que, não raras vezes, os recursos existem, mas não há capacidade técnica para sua correta captação ou para execução dos investimentos.

Tendo em vista a falta de um critério unívoco para a construção do conceito de moradia e de seus limites, aliada à possibilidade de dilação ou restrição contida na idéia de sistema, quer-nos parecer absolutamente

necessário o presente debate a fim de iniciar a construção de um conceito de moradia que não se encontre dissociado da realidade e que seja, além de justo, socialmente correto, economicamente viável e operacionalmente exequível.

Desta forma, a presente investigação busca, a partir de algumas informações da capital gaúcha, discutir um conceito de moradia compatível com as dificuldades financeiras da produção habitacional e com os ditames do postulado da “reserva do possível”, a fim de enfrentar a sempre palpitante discussão contida no binômio “possibilidade para o Poder Público e dever constitucional prestacional de outorga do direito de moradia”, a fim de alcançar maior efetividade a esse direito.

2) O DIREITO FUNDAMENTAL DE MORADIA.

A municipalização das políticas habitacionais, ínsita nos artigos 1º, 18, 23, IX, 24, I, 30, I, II, V e VIII, 182 da Constituição Federal, não deixa dúvidas de que a tarefa delegada aos governos locais reveste-se de alta complexidade, haja vista o fato de envolver a obrigação prestacional de direito fundamental que exige vultosos custos para sua consecução.

É cediça a constatação de que o passivo de desigualdades em nosso País se corporifica nas diferentes formas de produção e apropriação da moradia e do ambiente urbano pelos diferentes grupos sociais, razão pela qual é imperioso o enfrentamento conseqüente do tema por parte dos órgãos públicos que desenvolvem políticas habitacionais e de regularização fundiária, sob pena de se inviabilizar o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras e ter-se de arcar com os inevitáveis custos sociais advindos da ocupação irregular do espaço urbano.

Em que pese algumas orientações doutrinárias em sentido contrário, quer-nos parecer que resta vencida a discussão sobre a fundamentalidade ou não do direito de moradia haja vista sua especial proteção jurídica (revelada tanto no ordenamento constitucional como no infraconstitucional) e suas vinculações com o mínimo existencial.

O direito de moradia encontra-se na base da maioria dos demais direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição Federal. Em outras palavras, pode-se dizer (sem risco de analogias eventualmente positivistas) que se trata da base material, física, a partir da qual vários outros direitos fundamentais podem ser exigidos utilmente pelos cidadãos. Senão vejamos: a matrícula de crianças na escola, o atendimento em postos de saúde, a inserção no mercado de trabalho e a inclusão em programas públicos de recreação e lazer, todos direitos sociais perfilhados no artigo 6º

da Constituição Federal, passam, necessariamente, pela indicação do endereço residencial do beneficiário. Desta forma, tal direito tem central importância na consecução das políticas públicas locais, máxime naquilo que concerne ao exercício da própria cidadania e à dignidade das pessoas.

Assim, afirmado o caráter de direito subjetivo fundamental da moradia, é preciso definir seu alcance e os limites de seu caráter obrigacional-prestacional para o Poder Público, a exemplo do que já vem ocorrendo com as demandas envolvendo questões de saúde e apresenta uma tendência de reprodução nas demandas judiciais e administrativas envolvendo questões habitacionais.

Não se desconhece a cogência do direito invocado, nem, tampouco, a obrigação de o Poder Público (em especial, o Municipal) prover o direito fundamental de moradia. Entretanto, a par da propalada obrigação do Poder Público, alguns aspectos merecem ser ponderados a fim de que se possa avançar do formulismo “obrigação do Poder Público de prestar moradia à população socialmente vulnerável” para uma concepção mais realista da atividade planejadora do uso e da ocupação do solo urbano.

Igualmente, não se desconhece que a luta pelo espaço urbano, além das famigeradas ocupações e invasões, materializa-se nos processos de favelização, encortiçamento e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra.

A habitação é processo que tem como base de sua lucratividade a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termo de equipamentos, serviços e amenidades, diferenças que são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção.

Percebe-se, pois, que a realidade social não admite mais um conceito de moradia que não venha informado por elementos da realidade (em especial, da realidade local regional e local) vez que o direito posto em causa não logrará qualquer efetividade se não for inserido e contextualizado nas práticas de produção habitacional levadas a efeito pelos gestores dessa política pública.

3) A PRÁXIS DA MORADIA EM PORTO ALEGRE

A cidade irregular/informal pós-moderna (ou hipermoderna, como preferem alguns) apresenta estatísticas avassaladoras para o Poder Público, em especial para os órgãos públicos gestores das políticas habitacionais, não apenas os municipais, mas principalmente estes, razão pela qual merecem discussão os limites e possibilidades do caráter prestacional ou

positivo do direito à moradia cuja garantia de eficácia é questão complexa do ponto de vista operacional, financeiro e urbanístico.

Consoante informações do Ministério das Cidades, a necessidade quantitativa de moradia no país corresponde a 7,2 milhões, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais¹.

As estatísticas nacionais são auto-explicativas e, a fim de evitar perversa tautologia, permitimo-nos não discorrer sobre a envergadura dos problemas sociais delas decorrentes.

Porto Alegre não foge à regra do cenário nacional.

Dados do Ministério das Cidades² demonstram que na Região Metropolitana de Porto Alegre, há um déficit habitacional básico na área urbana de 72.746 domicílios, correspondente a um percentual de 6,8 do total dos domicílios em tais áreas. Cumpre registrar que tal esse déficit se refere à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

Do norte ao extremo sul da cidade de Porto Alegre, incluindo as ilhas, encontram-se núcleos consolidados de subabitações de toda espécie.

Nenhum porto-alegrense desconhece a existência de casebres pendurados nos morros da cidade, como é o caso das Vilas Pedreira, Gaúcha, Morro Quente, Morro Alto, a extensão assustadora de algumas ocupações consolidadas como as das Vilas Tio Zeca-Areia, Bom Jesus, Mato Sampaio, Maria da Conceição, Amazônia, Santo Antônio, Tronco Neves, nem, tampouco, a situação abjeta de alguns núcleos como as Vilas Núcleo Esperança, Menino Deus, Rio Branco, Figueira e São Vicente Mártir.

Vale registrar que o Programa de Regularização Fundiária desenvolvido pelo Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre possui 180 (cento e oitenta) vilas cadastradas para os procedimentos de regularização, sendo que, até a presente data, 10 (dez) vilas foram regularizadas mediante o ajuizamento de ações de usucapião e 3 (três) mediante assinatura de contratos de concessão de direito real de uso, sendo oportuno registrar que as dificuldades advindas da escassez de recursos aliada às da burocracia registral têm conduzido a processos de intervenções urbanas parciais.

¹ - FONTE: Cadernos MCidades Habitação. Maio/2006.

² - FONTE: Déficit habitacional no Brasil / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações. 2. ed. – Reimpressão – Brasília, 2006.

Os dados da cartografia social de Porto Alegre trazem os seguintes demonstrativos geo-referenciados de habitação, aglomerados subnormais³ e de domicílios em situação de irregularidade fundiária⁴, com seus respectivos índices de vulnerabilidade social⁵:

4) OS CUSTOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE⁶.

A questão dos custos da produção habitacional, notadamente nos projetos de interesse social, é complexa em função da falta de conhecimento de conceitos e de metodologias que permitam enfrentar adequadamente o problema, tendo em vista as especificidades dos projetos habitacionais de interesse social e das características do setor da construção.

Os valores da produção habitacional, entendendo-se aqui não só o(s) edifício(s), mas também o seu entorno próximo, que abrange os serviços e equipamentos de infra-estrutura básica consistentes nas redes de água, de esgoto cloacal e de esgoto pluvial, pavimentação, e urbanização (praças, calçadas, arborização), demonstram que, atualmente, desde o ponto de vista orçamentário, é quase inviável para o Poder Público Municipal a sanção do problema habitacional.

Sobreleva observar que, nesta capital, uma unidade habitacional apresenta um custo médio⁷ de R\$ 24.600,00 (vinte e quatro mil e seiscentos

³ - Conforme definição do IBGE (Censo Demográfico 2000), o aglomerado subnormal é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ou seja, invasões, loteamentos irregulares ou clandestinos.

⁴ - FONTE: Mapas da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Gabinete do Prefeito/Secretaria do Planejamento Municipal, 2004.

⁵ - O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi constituído com o objetivo de aprofundar a análise das condições de vida das dezesseis regiões do Orçamento Participativo. A vulnerabilidade habitacional, que é representada pela irregularidade fundiária e a moradia em locais de risco e sem infra-estrutura, é mais acentuada nas ROPs Nordeste, Cruzeiro e Glória. Nessas três regiões, 29,6%, 35,7% e 9,8% dos domicílios, respectivamente, estão localizados em aglomerados subnormais e 65,3%, 43,4% e 33,4%, respectivamente, são irregulares.

⁶
⁷ - FONTE: Equipe de Orçamento do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB/SUPH/EOR. Valores atualizados pela variação do CUB-SINDUSCON/RS.

reais) (valor correspondente a uma casa com dois quartos, sala, cozinha e banheiro), com área, em média, de 42 m² e acabamento de padrão aceitável para o clima da região, sendo exemplo de tal tipologia os sobrados instalados no Loteamento Pôr-do-Sol, localizado na Avenida A. J. Renner, 1280, não computada aí a infra-estrutura, que pode alcançar um valor médio de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Um menor custo pode ser obtido com as chamadas “casas-embrião”, que são aquelas unidades habitacionais que apresentam a possibilidade de ampliação pelos moradores, contando apenas com sala-quarto, cozinha e banheiro, com área, em média, de 23 m² (é exemplo desta tipologia as unidades habitacionais instaladas no Loteamento Santa Paula), cujo custo médio é de R\$ 12.800,00 (doze mil e oitocentos reais).

4.1) Lotes urbanizados.

O custo médio da produção de lotes urbanizados (que são aqueles dotados de infra-estrutura mínima: rede de água esgoto, rede de esgoto pluvial e que possuem testada/frente para via pública ou condominial) apresenta uma grande variação, porque a adequada instalação dos lotes depende da conjugação de várias condições técnicas (tais como: topografia da área, localização de redes de infra-estrutura, geologia do terreno - para definição de fundações e contenções). Ademais, impende registrar que os procedimentos para execução de urbanização de lotes podem se dar de forma completa ou progressiva, hipótese em que a infra-estrutura vai sendo executada conforme as prioridades técnicas e disponibilização dos recursos.

Em assim sendo, face à variabilidade das situações fáticas, opera-se, em termos estimados, com um custo máximo de R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais) e mínimo de 7.000,00 (sete mil reais).

Via de regra, a área mínima do lote urbanizado é 125 m² (habitação de interesse social), contudo, em se tratando de gleba gravada com regime de AEIS (ou ZEIS) não há fixação de área mínima prevista em lei. As definições neste sentido partem das seguintes situações: (a) áreas ocupadas (gravame de “AEIS em área ocupada”): área média de 110m²; (b) áreas livres, hipótese em que são definidos novos índices urbanísticos e onde a metragem média fica em torno de 50m² (quando acompanhado de execução de unidade habitacional) e 100m² (quando há somente a produção do lote)⁸.

4.2) Verticalização.

⁸ - FONTE: Coordenação de Urbanismo do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre.

Outro elemento que merece um enfrentamento mais detido é o que diz respeito à verticalização das tipologias, que representa, em termos de custos médios, um acréscimo de cerca de 20% sobre o custo da unidade (valores estimados para edificações com quatro pavimentos). Cumpre registrar que tais valores podem ser bem mais significativos se a área não apresentar condições geológicas favoráveis.

Porto Alegre, ao longo dos anos, vem utilizando as mais variadas tipologias de verticalização, das quais se pode citar como exemplos mais antigos a construção de grande parte do Bairro Restinga, o Conjunto Habitacional Guapuruvu e, mais recentes, o Condomínio Amizade, o Condomínio dos Anjos, o Condomínio Boa Vontade e o Condomínio Princesa Isabel, entre outros. Note-se que a utilização da nomenclatura “condomínio” não corresponde à sua definição técnico-jurídica, mas, tão-somente, ao fato de haver em tais locais a utilização de áreas de uso comum com sistema de rateio das despesas.

A principal vantagem da verticalização, por óbvio, é a possibilidade de implantação um maior número de unidades por metro quadrado de área de projeto, na seguinte proporção: em uma área de um hectare (10.000 m²) podem ser executados cerca de 42 (quarenta e dois lotes) de 125m², ao passo que, na hipótese de verticalização da mesma gleba, poderão ser executadas cerca de 130 (cento e trinta) unidades habitacionais.

Entretanto, há que se ter em linha de consideração que a alta vantajosidade da verticalização das tipologias se dá apenas em termos quantitativos, haja vista o fato de que, na maioria das vezes, as comunidades envolvidas não apresentam sustentabilidade cultural para a vida em espaços de uso comum cujas despesas são satisfeitas mediante sistema de rateio (a tendência é que não haja um recolhimento regular de tais valores). Neste sentido, é de central importância o desenvolvimento de atividades sócio-culturais com os beneficiários que garantam justas e equânimes relações de co-habitação e vizinhança, sob pena de inviabilizar o empreendimento habitacional e do retorno das comunidades à irregularidade.

Cumpre também registrar que em Porto Alegre também está sendo utilizada a tipologia de sobrado, executada em larga escala no Programa Integrado “Entrada da Cidade” – PIEC, e que possui como principal característica a possibilidade de construção de um número parecido com a verticalização, ou seja, cerca de 120 (cento e vinte) unidades por hectare, dotadas dos principais serviços de abastecimento de forma totalmente individualizada (entradas individuais de água, de energia elétrica e de serviços de telefonia, além de um pequeno pátio com área de serviço).

Nesta última hipótese, também incidem os problemas da sustentabilidade cultural das comunidades, mas de forma bem mais mitigada na medida em que há individualização completa da área física da moradia minimizando, portanto, os problemas de vizinhança e compartilhamento das despesas de uso comum.

4.3) Inovações tecnológicas.

Outra questão que merece debate é a que diz respeito às inovações tecnológicas na área da construção civil uma vez que o aumento da competitividade e evolução tecnológica têm induzido o uso de tais inovações.

Percebe-se certa escassez de ferramentas metodológicas que permitam a avaliação das inovações tecnológicas que proliferam no mercado da construção. Tais situações vêm sendo testadas e avaliadas de forma bastante amadora pelos Poderes Públicos responsáveis pelas políticas habitacionais (Municípios, COHAB's, CEF).

Entretanto, tais iniciativas, a exemplo do que ocorre com todo o sistema público de produção habitacional, restam obstadas pela questão dos custos na medida em que as alternativas industriais não inseridas no mercado apresentam um custo ainda elevado para concorrer com o método artesanal de construção largamente empregado no País. Tal questão somente será viabilizada na eventual hipótese de o mercado da construção civil permitir a produção em escala das inovações o que, por óbvio, permitirá a redução de seus custos.

4.4) O preço da terra.

Na cidade de Porto Alegre, a variação do custo da terra é muito grande, sendo que o hectare parte de um valor de R\$ 80.000 (oitenta mil reais) e pode chegar a mais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), dependendo de sua localização, da infra-estrutura existente e do potencial construtivo do local. Desta forma, como decorrência da enorme variação dos elementos, a produção de habitação de interesse social carece de estimativa precisa no que pertine à “quota-terra”, sendo necessária uma avaliação caso-a-caso que pondere a necessidade de trazer infra-estrutura de local afastado, a construção de equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, equipamentos de lazer e de assistência social, etc.).

4) O CONCEITO JURÍDICO DA MORADIA E SUA RELAÇÃO COM O “MÍNIMO EXISTENCIAL” E COM O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

O agudo déficit habitacional demonstra que o constitucionalismo moderno não pode mais permitir (e a realidade brasileira não pode mais tolerar) que a eficácia do direito fundamental de moradia seja meramente programática.

Nossa realidade social já deu prova suficiente de que não basta a Constituição Federal afirmar tal direito como fundamental e, para além disso, não basta à realidade brasileira o repertório de artigos e livros editados pelos doutrinadores do Direito Urbanístico tecendo largos elogios ao Estatuto da Cidade e festejando seus institutos como “a solução” para o problema habitacional brasileiro.

A força dos fatos não sufraga as teses e os conceitos.

Aliás, é interessante notar como muitas vezes os juristas e administradores vislumbram o Estatuto da Cidade como uma conquista em si, como se seu papel fosse desempenhado e se esgotasse apenas no mundo dos conceitos.

Sem desconhecer o caráter de vanguarda das disposições e diretrizes do Estatuto da Cidade, é preciso reconhecer que seus comandos não são suficientes para equacionar os problemas envolvidos na temática habitacional. É um raciocínio por demais singelo o de conceber um sistema jurídico que equacione as mazelas do déficit habitacional e da irregularidade fundiária que não seja fortemente cogente em relação à vontade política e à efetiva aplicação de recursos orçamentários para a consecução de seus desideratos.

Todos parecem contestes ao afirmar a importância e grandeza dos institutos vinculados ao direito de moradia (e seu correlato direito à segurança jurídica da posse). Ninguém duvida que alcançar segurança jurídica à posse das comunidades socialmente vulneráveis é fator de crescimento social e de dignidade dos cidadãos face à vinculação do tema com o mínimo existencial e com a dignidade da pessoa humana.

O mínimo existencial é decorrência do princípio de solidariedade social albergado pela Constituição da República (art. 3º, I) e, conforme termos da mais abalizada doutrina constitucionalista⁹ pode ser assim definido:

“um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho

⁹ - Ingo Wolfgang Sarlet, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, p.60.

degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.

Além das considerações atinentes ao mínimo existencial, a Constituição Federal elegeu, no inciso III do artigo 1º, como fundamento de nossa República, a dignidade da pessoa humana, que se constitui em núcleo essencial dos direitos fundamentais, a “fonte jurídico-positiva dos direitos fundamentais”¹⁰, “a fonte ética que confere unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais”¹¹, “o valor que atrai a realização dos direitos fundamentais”¹², “el valor básico (Grundwert) fundamentador de los derechos humanos”¹³.

Os postulados de dignidade erigidos à fundamento da República denota a centralidade dos direitos fundamentais em nosso sistema constitucional no sentido de que estes não possuem apenas uma dimensão subjetiva, mas, antes, são estruturas do Estado Constitucional.

Conforme referido alhures, a CF entendeu a moradia como direito fundamental. Contudo, não lhe conferiu um conceito ou extensão precisos, daí porque é necessário alinhar as características básicas de uma “moradia” que atenda aos desígnios do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana e que seja exequível (operacional e financeiramente) para os gestores das políticas habitacionais.

6) O CONCEITO DE MORADIA NA ORDEM URBANÍSTICA.

Em que pese a vinculação (teorética) do direito de moradia com o mínimo existencial, é do senso comum a constatação de que as favelas, vilas, loteamentos populares irregulares e clandestinos das periferias urbanas, as ocupações coletivas nas áreas de proteção ambiental, os conjuntos habitacionais em condições precárias, os cortiços, enfim, os núcleos consolidados de subabitações, não atendem aos desígnios do mínimo existencial e, tampouco, guardam qualquer relação com postulados da dignidade da pessoa humana.

¹⁰ - FARIAS, Edilson Pereira. **Colisão de Direitos. A honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996, p. 54.

¹¹ - MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** 3ª ed. rev e atual. Coimbra: Ed. Coimbra, 1991, p. 166/167.

¹² - SILVA, José Afonso da – **Anais da XV Conferência Nacional da OAB,** p. 549.

¹³ - PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion.** 3ª ed. Madrid: tecnos, 1990, p. 318.

Neste sentido, é importante afirmar que são condições mínimas de habitabilidade, além da estrutura física do imóvel (lote urbanizado ou unidade habitacional), a adequação das redes de abastecimento de água e esgoto, com sistema de recolhimento de lixo. Ademais, sobreleva destacar que a política habitacional não se esgota na pura e simples outorga de moradia, vez que envolve esforços sociais e econômicos com as comunidades atingidas para fins de sustentabilidade cultural e financeira dos equipamentos habitacionais.

7) CONCLUSÃO.

O direito de moradia considerado em sua dupla fundamentalidade (formal e material) é eminentemente prestacional (positivo), ou seja, reclama, *ab initio*, a realização de políticas públicas para a sua outorga efetiva.

Deve, portanto, ser objeto de concretização por parte do Estado, como decorrência inexorável do comando inserto no parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal.

Contudo, conforme demonstrado acima, a concreção desse direito depende, necessariamente, da alocação de recursos materiais e humanos para sua consecução, encontrando-se, pois, na direta dependência da disponibilidade de recursos financeiros.

Nesta senda, é oportuno observar que é sempre e apenas o Poder Legislativo quem possui competência e legitimidade para decidir sobre a afetação dos recursos públicos, como decorrência do postulado do princípio da reserva parlamentar em matéria orçamentária.

Desta forma, o direito de moradia encontra-se inserto no seguinte paradoxo jurídico-político: a lei comanda sua fundamentalidade e a necessidade de sua máxima eficácia, obrigando o Poder Público à outorga de tal direito, entretanto, o gestor público (obrigado a esta prestação de alto valor econômico) não possui competência para determinar os valores necessários à consecução do direito.

Esta é a realidade operacional do gestor de políticas públicas habitacionais: a necessidade de outorga de moradia em eterna contraposição à falta de recursos (recursos estes, gize-se, que lhe são determinados pelo Poder Legislativo em sede de aprovação das leis orçamentárias).

Além disso, insta observar que nenhum dos dois pólos desta realidade pode ser relativizado. Não se pode minimizar a cogência do direito de moradia, tampouco retirar-lhe o caráter de direito subjetivo, e, por outro lado, não se pode sequer supor um sistema de aprovação de orçamento público que não seja o do Poder Legislativo.

Resta, portanto, como única via exequível do ponto de vista jurídico-financeiro, a afirmação de um conceito de moradia que apresente o menor custo possível e que, por óbvio, possa alcançar um maior número de pessoas e, neste sentido, dentro do cenário de limitações do Poder Público, a outorga de lotes urbanizados satisfaz o comando legal de eficácia do direito de moradia, assim como as tipologias de verticalização satisfazem os desígnios quantitativos de efetividades desse direito.

O fato de não haver recursos suficientes, que juridicamente vem consubstanciado no postulado da “reserva do possível” é o maior desafio e o maior entrave à máxima eficácia do direito fundamental de moradia e à consecução das funções sociais da propriedade e da cidade.

Os valores praticados na construção civil demonstram que a mitigação do problema habitacional é, a um só tempo, a mais simples e a mais complexa, qual seja: incremento orçamentário dos programas públicos dirigidos para a habitação de interesse social. Todas as soluções que podem ser alinhadas para a problemática em comento convergem para a necessidade de aporte de recursos financeiros públicos para a habitação.

Com uma simples operação aritmética que coteje as necessidades habitacionais de nossa capital com os orçamentos atualmente destinados ao cumprimento das políticas públicas habitacionais, chega-se à inexorável conclusão de que o problema é materialmente (ou financeiramente) insolúvel, ao menos, no curto e médio prazo.

Além da necessidade de aporte de vultosas cifras é necessária a implantação de programas habitacionais bem estruturados e planejados a fim de que a produção habitacional se faça acompanhar de atividades voltadas à sustentabilidade das comunidades beneficiadas com as políticas públicas habitacionais, o que somente poderá ser equacionado com programas de geração de trabalho e renda junto a tais populações.

Também não se pode perder de vista os necessários investimentos na formação de pessoal técnico e nas condições materiais que viabilizem um trabalho especializado a fim de que a questão do déficit habitacional seja atacado com qualidade técnica, o que demanda, via de consequência, investimentos na área de Desenvolvimento Institucional dos Municípios.

Por derradeiro, não é demais lembrar os deveres de solidariedade social (tão em voga nas discussões de reengenharia do Estado e da Sociedade) para que se possa suscitar a também presente possibilidade de convergência de esforços e vontades (do Poder Público e da sociedade) para solucionar ou minimizar o problema do déficit habitacional do país. Ou seja, também incumbe ao Poder Público o desenvolvimento de mecanismos que viabilizem a produção habitacional por parte da iniciativa privada, o que pode ser operado pelo estabelecimento de parcerias (privadas ou público-privadas).

O “custo do direito” em debate decorre direta e imediatamente dos limites fáticos (reserva do possível) e jurídicos (reserva parlamentar em matéria orçamentária) do substantivo “moradia” previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Neste sentido, vale lembrar a sempre precisa observação de Canotilho¹⁴: “*prima facie, também a constituição anda à procura de qualidades. No começo não está o verbo nem o substantivo, mas sim o adjetivo. A Constituição em si não diz nada. Precisa de um arrimo qualificativo.*”

Assim, este direito, tal como ocorre com própria Constituição necessita de adjetivos para sua execução e fruição, e, mais do que isso e acima de tudo, tal adjetivação precisa ser realista para o gestor público que lhe dá consecução, sob pena de jamais conseguirmos superar os argumentos das dificuldades financeiras e operacionais.

8) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- 2) LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico. Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- 3) LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *A Estrutura Normativa dos Direitos Fundamentais Sociais*. Orientador: Luís Afonso Heck; Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2002.

¹⁴ - CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **O Estado Adjetivado e a Teoria da Constituição**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado, v. 25, n. 56 – 2002 – Porto Alegre, p. 28.

- 4) LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1997.
- 5) Mapas da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre. Porto Alegre : Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Gabinete do Prefeito/Secretaria do Planejamento Municipal, 2004.
- 6) PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion*. Madrid: Tecnos, 1990.
- 7) SAULE JR., Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sérgio Fabris editor, 1997.
- 8) SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988*. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n. 10, janeiro, 2002. Disponível na Internet: <http://www.direitopublico.com.br>.
- 9) _____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- 10) _____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- 11) SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. In: Estatuto da Cidade. Org. Adilson Abreu Dallari e Sergio Ferraz. São Paulo: Malheiros, 2003.
- 12) TEPEDINO, Gustavo. *Aspectos da Propriedade Privada na Ordem Constitucional*, in Estudos Jurídicos, obra editada pelo Instituto de Estudos Jurídicos, Rio de Janeiro, 1991.