

## As políticas sociais no município de Itaperuna: habitação adequada e de qualidade

Manoel Faria de Souza Jr.\*

*Mestre em Políticas Públicas*

*Profª Titular de Direito Civil*

Marlene Soares Freire Germano\*

*Mestre em Educação*

*Profª Titular de Filosofia do Direito*

### Resumo

As políticas públicas devem ser vistas como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. Prefeitos, Vereadores e sistema jurídico que, durante séculos, definiram a estrutura do poder local no Brasil, agora são obrigados a dialogarem e interagirem com a sociedade para implantação da política pública. No município de Itaperuna ao dialogarem, verificou-se que a moradia era prioridade. Reconhecendo sua limitada autossuficiência, com o compromisso de implementar políticas públicas, buscou-se planejar a produção e a distribuição da mesma. O Programa habitacional nesse município obedece a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental, para atingir seus objetivos, a integração entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano. A implementação e implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Itaperuna, faz surgir interessados titulares de direitos específicos a medidas contempladas no programa onde antes havia titulares de direitos em abstrato.

**Palavras-chave:** política pública, moradia, minha casa minha vida, dignidade.

### Abstract

Public policies should be seen as a process or set of processes culminating in rational choice and collective priorities, to define the public interest recognized by law. Mayors, Councilors and legal system that for centuries defined the structure of local government in Brazil, are now obliged to dialogue and interact with society to public policy implementation. In the town of Itaperuna to engage in dialogue, it was found that housing was a priority. Recognizing their limited self-sufficiency, with a commitment to implement public policies, we sought to plan production and the distribution of it. The housing program in this municipality complies with principles and guidelines whose main goal is to guarantee the population, especially the low-income, access to decent housing, and considers it essential to achieve its objectives, the integration of housing policy and the policy of urban Development. The implementation and implementation of the Program My Home My Life in Itaperuna, raises stakeholders specific rights holders the measures included in the program where there was abstract in rights holders.

**Keywords:** public policy, Housing, My house my life, Dignity.

### 1 Introdução

Os rumos do desenvolvimento de qualquer sociedade são influenciados fortemente pelas políticas públicas e pelas ações desenvolvidas pelo poder público. No

Brasil, essa situação se concretiza através das esferas: federal, estadual e municipal de governo.

O papel desempenhado pelos municípios no processo de desenvolvimento com sustentabilidade é muito importante, já que, entre outros aspectos, é dentro de seus limites territoriais que ocorre a criação da renda e da riqueza nacionais, as quais servem de base para a geração dos recursos financeiros a serem utilizados nos investimentos e no custeio das atividades do poder público.

Nesse momento, o grande desafio do município de Itaperuna é conciliar essa descentralização com progressos na democracia e com o aprimoramento do desempenho governamental no atendimento das necessidades e dos anseios da população, quanto à política habitacional.

As prefeituras dispõem pós Estatuto da Cidade e Plano Diretor de um conjunto de instrumentos legais urbanísticos, fiscais e financeiros para concretizar as políticas de regulação do uso e ocupação do solo e de captação da valorização imobiliária urbana.

O solo urbano deve ser um dos componentes essenciais da política e sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é fundamental para seu êxito. No entanto, políticas de solo voltadas para dar suporte a programas de promoção habitacional raramente escaparam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes através de operações de conversão de solo rural em urbano.

Com intuito de sobrepor esse binômio, quando da elaboração do Plano Diretor do Município de Itaperuna, três eixos estruturaram seu conteúdo: Inclusão territorial (assegurar aos pobres o acesso a terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda); justiça social (distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano); e gestão democrática (participação efetiva da população na política urbana).

O Programa Minha Casa Minha Vida implementado e que se torna realidade no Município, é regido pelos princípios do direito à moradia, consagrado na Constituição Federal de 1988, da moradia digna como vetor de inclusão social, pois, encontra-se na zona urbana, onde em um raio de dois quilômetros e meio os futuros moradores gozarão de um padrão mínimo de habitabilidade, que pressupõe, além de unidade habitacional, o acesso a infraestrutura, ao saneamento, ao transporte e aos serviços urbanos e sociais.

Tais princípios foram alcançados através das políticas públicas fundamentadas em prévio e substancial planejamento, pois, a finalidade precípua da Administração

municipal é a promoção do bem-estar social, que a Carta Magna traduz por sociedade livre, justa e solidária; com desenvolvimento, erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais.

A Constituição de 1988 inova ao trazer a ideia de que a política pública é um instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão dos direitos sociais às camadas mais pobres da população. A política social de inclusão tem como pilares programas e ações que, visam proporcionar a seguridade social, portanto, a política social não pode ser dissociada dos direitos sociais.

## **2 Moradia digna**

Aborda-se neste trabalho um tema atual e de grande complexidade: a ineficácia, em nossa cidade, do direito à moradia digna, um direito fundamental social e ao mesmo tempo, um direito humano, reconhecido internacionalmente em diversos documentos e amparado pela Constituição da República.

Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade.

Para tanto, cabe ao Estado garantir a infraestrutura necessária para que as políticas sejam implementadas. Pois, a oferta de serviços públicos para todos é obrigação do Estado, mas, atuar para diminuir as desigualdades é uma tarefa de toda a sociedade, em que o Terceiro Setor possui papel fundamental e tem sido bastante efetivo. Um importante desafio para os países periféricos é procurar identificar formas de estimular a participação dos pobres nas suas reivindicações.

Atualmente sabe-se que as mudanças na sociedade dependem de definições de programas que incluam a participação dos beneficiados e promovam o desenvolvimento do capital social que existe em todas as comunidades.

Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, habitação, meio ambiente, dentre outros.

Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos se utilizam das Políticas Públicas.

As políticas são instrumentos de ação dos governos – *o government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by Law*<sup>1</sup> a função de governar – o uso do poder

---

<sup>1</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional, in Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989, p.102.

coativo do Estado a serviço da coesão social<sup>2</sup> é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas.

A melhoria dos padrões da administração aumentará a governança, ou seja, as condições de o Município exercer adequadamente sua autoridade governamental, concebendo, formulando e, principalmente, conseguindo implementar políticas públicas indutoras de desenvolvimento local sustentável.

Numa época em que o universo jurídico se alarga – quando os direitos sociais e transindividuais deixam de ser meras declarações retóricas e passam a ser direitos positivados em constituições e leis em busca de efetividade - essas políticas tornam-se foco de interesse jurídico para institucionalização dos conflitos, uma vez que, trata-se de um esquema de agregação de interesses.

Políticas públicas são programas de ação governamental que visam a coordenação das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Elas são “metas coletivas conscientes”<sup>3</sup> e, como tais, constituem um problema de Direito Público.

Nesse contexto, para se estudar a concepção de tais políticas em Direito, precisa-se assumir a comunicação entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na esfera burocrática do poder, Estado e Administração Pública. A Professora Maria Paula Dallari Bucci afirma que:

O terreno das políticas públicas seria o espaço institucional para a explicitação dos fatores reais de poder – na expressão de Lassale – ativos na sociedade em determinado momento histórico, em relação a um objeto de interesse público (no sentido de interesse do público). Política aqui não conota, evidentemente, a política partidária, mas política num sentido amplo, como atividade de conhecimento e organização do poder. É verdade que, embora teoricamente seja relativamente simples apartar as duas noções, na prática elas estão entrelaçadas; a própria visão do mundo dos agentes sociais é informada pela sua posição relativa no espectro social e político. E assim a postura supostamente neutra dos liberais tende a ganhar um sentido conservador, isto é, ao não se assumir como comportamento político, redundando num significado político de manutenção da ordem estabelecida.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Matteucci e Pasquino, Dicionário de política, Brasília, Universidade de Brasília. v. 2. Brasília: Linha Gráfica, 1991.

<sup>3</sup> ASSMAN, Hugo, Carta a Santo Agostinho, O Estado de S. Paulo, 28 de outubro de 1995. São Paulo: Caderno Cultura, 1995, p.D-8.

<sup>4</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002, p.242.

O enfoque dessas destaca o papel da Administração na determinação e conformação material das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo.

Compete aos representantes do povo, isto é ao Poder Legislativo, a direção política do governo. À Administração compete a sua execução. Entretanto, o fato de ser a política pública um quadro normativo de ação, faz com que a Administração desempenhe um papel relevante na análise e na elaboração dos pressupostos que dão base a esse tipo de política.

Quanto mais se conhece o objeto da tal política, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental. A eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos. Isso é verdadeiro, especialmente no campo dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência, em que as prestações do Estado resultam na operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida.

Conhecer, portanto, os princípios jurídicos da Administração Pública, os condicionamentos legais à contratação de funcionários ou serviços, as formas de organização jurídica da Administração direta e indireta, além dos dados materiais geridos pela Administração em seu cotidiano, são operações que necessariamente fazem parte do processo de formulação do referido tipo de política. Por isso, pode-se concluir que o Direito Administrativo interessa às políticas públicas, assim como as políticas públicas interessam ao Direito Administrativo.

A implementação corresponde à execução de atividades com vistas à obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas.

Uma das dimensões cruciais que explica o insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no traçado dessas políticas, são os imprevistos surgidos durante o processo, representando obstáculos intransponíveis, o que leva à descontinuação de suas atividades.

Com base em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações na fase de formulação, são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento, especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento dentre outras). É o caso, por exemplo, do direito à moradia, um

desdobramento da função social da propriedade e um patamar civilizatório mínimo indispensável a uma vida humana digna.

Esse direito em nível internacional teve como marco legal alguns tratados e pactos dos quais o Brasil é signatário, como também a legislação nacional referente ao tema.

Ele está inserido no rol dos direitos humanos desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, inaugurando assim, uma nova dimensão de direitos sociais. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assim enuncia:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>5</sup>

Conforme Osório, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia passou a ser protegido numa série de tratados e convenções internacionais, os quais ratificaram o teor desta Carta de 1948:

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano nas seguintes declarações e tratados internacionais de Direitos Humanos: Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, art. 11 (1); Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, art. 5 (e) (iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, art. 9 (2); na Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, art. 14 (2) (h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, art. 27 (3); Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990, art. 43; e Convenção 169 da Organização Internacional do trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, arts. 13 a 19.<sup>6</sup>

Outros instrumentos internacionais tratam Tal direito como direito humano; Dentre eles pode-se destacar: a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992; a Agenda Habitat de 1996, e na própria Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica de 1969), há normas que se destinam à proteção do direito à moradia.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em : [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 8 jul. de 2014.

<sup>6</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia; FERNANDES Edésio (Org). Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.31-32.

<sup>7</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004, p.96.

Entende-se que o referido direito, é um direito humano essencial e já obteve pleno reconhecimento em inúmeros instrumentos normativos internacionais. Isso ocorre por sua importância como direito humano básico e essencial a uma vida decente.

Na concepção de Afonso da Silva, o direito supracitado significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar e residir com animus de permanência, na condição de recôndito para abrigar a família.<sup>8</sup>

A proteção dos direitos fundamentais (mínimo existencial), sendo pré-constitucional, está ancorada na ética e se fundamenta nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na ideia de felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e da dignidade humana.

Além disso, a Constituição Brasileira quando trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, no artigo 6º, garante que é direito social do cidadão o acesso à moradia, e artigo 7º, seção IV, que diz que o salário mínimo deve atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, tais como: moradia, alimentação, educação, saúde, enfim a todos os direitos considerados fundamentais.

A listagem das competências dos Municípios no artigo 30 indica a gama de atividades a serem executadas em prol de suas comunidades, sob pena de se tornarem inoperantes.

Além dessas, a Constituição Federal atribui competências e deveres sociais comuns à União, ao Estado e aos Municípios, igualmente com maior ênfase que no regime Constitucional anterior, tais como: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização.<sup>9</sup>

As condições legais e institucionais para apoiar a implementação de uma política habitacional para apoiar a implementação de uma política habitacional de resultados mais concretos, lançadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram muito reforçadas com a edição do Estatuto da Cidade, criado por meio da Lei Federal 10.257/2001, e pelas Medidas Provisórias nº 2.212, de 30 de agosto, que cria o Programa de Subsídio à habitação de Interesse Social – PSH – e a de nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que institui o Direito real de Uso.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes que orientam à criação dos planos diretores (com base nos artigos 182 e 183 da Constituição) para ordenamento territorial e

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.314.

<sup>9</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, art. 23, IX e X.

urbanístico, visando o desenvolvimento das cidades de modo sustentável, permitindo a todo cidadão o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, [...]”.<sup>10</sup>

É vasto na legislação brasileira, o marco legal que sustenta o direito à moradia. Falta predisposição política no processo de tomada de decisões para cumprir o que está estabelecido na legislação, elaborando políticas públicas no campo habitacional que de fato garantam o bem-estar da população como um todo, sobretudo aos segmentos de menor renda, que foram os menos privilegiados pelas iniciativas governamentais referentes à política habitacional no decorrer da história.

No processo de tomada de decisões, o setor público baseia-se em elementos importantes que são os indicadores, pois, são úteis para orientar as ações nas diversas esferas do governo. São insumos para o planejamento e implementação de políticas e programas.

No processo de elaboração do seu plano de governo, o Prefeito Alfredo Paulo Marques Rodrigues, “Alfredão”, implementou um processo democrático, garantindo a participação de diferentes setores, entidades e segmentos conferindo um amplo caráter político ao processo.

Foi na fase de diagnóstico e formulação de políticas para a atual administração, que o mesmo, atento às informações fornecidas pelos indicadores acerca do estado atual da realidade, detectou problemas, ao dimensionar as carências sociais no que tange a demanda potencial pela política habitacional no município de Itaperuna.

A falta de moradia digna no município gera um índice denominado déficit habitacional, que leva em conta o total de famílias em condições de moradias inadequadas.

São consideradas inadequadas àquelas construções que precisam ser inteiramente repostas, porque foram feitas com material precário, como as favelas; os casos em que mais de uma família mora na mesma casa, a coabitação; o adensamento excessivo, quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto; ou o ônus excessivo de aluguel, em que uma família compromete mais de 30% da renda com o mesmo<sup>11</sup>.

Em Itaperuna, cidade do Noroeste Fluminense, um número considerável de moradia é praticamente construída através da autoconstrução, ou seja, construídas por

<sup>10</sup> BRASIL. Lei 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 13 Ago. 2014.

<sup>11</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2014



iniciativa e desejos próprios, burlando muitas vezes a fiscalização e a legislação municipal, não apresentando projetos, nem obedecendo às limitações ao direito de construir.

Nesse contexto, observa-se no Município que as condições em que se dá a realização desse sonho popular da casa própria, traz inúmeras irregularidades e problemas de ordem urbanística.

Assim, ele tem à sua frente o grande desafio de enfrentar esses problemas implementando uma gestão baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, o que significa compatibilizar as várias dimensões do desenvolvimento: econômico, social, institucional, política e ambiental, devendo adotar uma política e um sistema que compatibilizem a construção e a manutenção da infraestrutura.

A extensão desse conceito para a esfera local representa procurar promover um desenvolvimento compartilhado, que beneficie a cada membro da sociedade e que permita o desenvolvimento natural dos ecossistemas, a fim de não comprometer as condições de vida das gerações futuras.

Enfrentar o problema habitacional constitui, assim, um dever do poder público, para que sejam corrigidas as distorções identificadas no atendimento à população de baixa renda de forma a se alcançar um melhor ambiente na cidade.

Para enfrentar o problema existente no campo habitacional, o governo municipal lançou mão de estratégias e planos de gestão que ajudem a focalizar as intervenções essenciais, ou seja, aquelas que podem ser rapidamente colocadas em prática, com maiores probabilidades de êxito, que lancem as bases para resolver ou minimizar problemas e que promovam o fortalecimento da capacidade institucional.

Afirmam Nelson Nery Costa e Geraldo Alves:

O déficit habitacional no Brasil é absurdo e precisam-se criar programas que atendam a esta demanda de forma racionalizada e com uma perspectiva social. Não obstante, a política oficial de construção de moradias está em crise, precisando serem revistas as práticas e as formas de financiamento até agora utilizadas. O saneamento básico implica na ação governamental, visando tornar habitável e respirável o ar de determinadas regiões ou cidades, através da captação e do tratamento de dejetos domiciliares e industriais.<sup>12</sup>

Conforme dados da prefeitura, a sede do município possui um déficit habitacional de 3.616 moradias<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> COSTA, Nelson Nery; ALVES, Geraldo Majela. Constituição Federal anotada e explicada. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>13</sup> DÉFICIT HABITACIONAL. Secretaria Municipal de Ação Social, Habitação e Trabalho do Município de Itaperuna.

O Município no âmbito do desenvolvimento local e recursos próprios, tem suas limitações. Mas pode-se constatar que existe um esforço na formulação de políticas públicas, com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Esse programa tem como finalidade criar mecanismos de incentivo a produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos.

Para que o Programa construa moradias adequadas e bem localizadas é essencial a participação ativa dos munícipes mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa.

## 2.1 O Plano Diretor e a Implementação da política habitacional em Itaperuna

Para administrar a cidade, em especial a que se encontra em processo de crescimento, é preciso elaborar planos de expansão e aproveitamento adequado do solo, com a devida conformação do sistema viário e localização dos serviços, de modo a melhorar a qualidade de vida, prevenindo-a contra o crescimento desordenado e situações urbanas caóticas.

Portanto, o Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante desse planejamento.

O Plano Diretor do Município de Itaperuna, Lei nº 403/2007 em seu artigo 75 estabelece as Zonas de Especial Interesse Social- ZEIS, que são parcelas do território municipal destinadas, prioritariamente, à regularização fundiária, à urbanização e à produção de Habitação de Interesse Social – HIS.

A área escolhida para a implantação do projeto piloto, foi na ZEIS 2 que se trata de áreas destinadas exclusivamente à produção de Habitação de Interesse Social – HIS, prioritariamente para a população retirada de áreas impróprias para ocupação, por serem protegidas ou ambientalmente frágeis ou inseridas em programas municipais, estaduais ou federais que visem à ocupação de imóveis vazios ou subutilizados.

Através do Empreendimento I, resultado de um contrato com o Governo Federal, o município entregará em dezembro de 2015, 352 unidades habitacionais.

Por persistir a demanda, com os Empreendimentos II, III e IV, em outubro de 2016, mais 700 novas unidades serão entregues à população.

Durante essa pesquisa foi claramente observado que as propostas de solução por parte do governo local estão atrasadas em relação á dinâmica das questões socioeconômicas e espaciais, persistindo assim as desigualdades sociais no município.

As desigualdades sociais produzem a exclusão social e a marginalização de grupos sociais com baixo poder aquisitivo, fato que os distanciam cada vez mais de uma moradia digna e do direito a uma cidade autossustentável. Tal conjuntura demonstra uma *apartheid* e uma discriminação urbano-espacial.

A exclusão social, que faz parte da história do Brasil, tem se intensificado ao longo do tempo e deixado mais evidente sua concretização no espaço urbano.

A forma de urbanização e organização de nossas cidades tornou-se questionável. O rápido crescimento de bairros e cidades periféricas, assim como o crescimento da periferia é preocupante, uma vez que o processo de periferização é, na forma atual, socialmente segregativo e causador de muitos danos, tanto à sociedade quanto ao meio ambiente. O aumento da violência urbana é um exemplo dos danos a que este trabalho se refere. Porém, a violência, a exclusão, a degradação ambiental, são socialmente produzidos, através de diferentes fatores agindo de forma conjunta. Já alerta Rolnik que “a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco”.<sup>14</sup>

Para Santos, “os fatos históricos na formação da cidade tiveram forte impacto negativo no processo de formação da ideia de cidadania e da realidade do cidadão. Desruralização, migrações brutais e desenraizadoras, urbanização galopante e concentradora, expansão do consumo de massa, degradação do ensino e das condições de vida”.<sup>15</sup>

Assim, as cidades apresentam novas dinâmicas e intensificação de velhas problemáticas. O espaço urbano sofre transformações, resultantes das transformações sociais que estamos vivendo. O resultado desse processo se expressa simultaneamente a exclusão e o desamparo de uns ante os privilégios de outros.

“Esses fenômenos (empobrecimento e periferização) trabalham em conjunto, influenciando-se mutuamente e agravando a problemática urbana, cujas dimensões são multiplicadas pelas formas recentes de crescimento: preferência pelos terrenos distantes para o estabelecimento de projetos habitacionais para as classes pobres, políticas privadas de criação e manipulação de loteamentos, políticas públicas de transportes ligados [...] e expansão da especulação, com todas as consequências derivadas da superposição de medidas elaboradas para atender as preocupações particulares e interesses individualistas,

---

<sup>14</sup> ROLNIK, R. Exclusão territorial e violência. In: São Paulo em Perspectiva. Vol. 13, nº 4, Out/Dez 1999, p. 100-111.

<sup>15</sup> SANTOS, M. Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel: Secretaria de estado da Cultura, 2000.

agravando desse modo, a crise urbana e as dificuldades em que vive a maioria da população”.<sup>16</sup>

Sobre o uso da terra, afirmamos que a lógica capitalista a reduziu à mera condição de mercadorias, com inúmeras implicações que esta visão acarreta para o sistema urbano e mesmo para o próprio sistema econômico. Esta visão despoja a terra de seu valor social intrínseco, alijando da proximidade dos empregos os mais necessitados, os operários e os assalariados de mais baixa renda.<sup>17</sup>

Portanto, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional. Como escreve Maricato “a população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade”.<sup>18</sup>

Funes argumenta que o principal agente de exclusão territorial e da degradação ambiental é a segregação espacial que traz consigo uma lista interminável de problemas sociais e econômicos, tendo como consequência a exclusão e a desigualdade social, que proporciona a discriminação, o que gera menores oportunidades de emprego, dentre outros problemas, ocasionando assim uma perpetuação da pobreza e a ausência do exercício da cidadania.<sup>19</sup>

Porém, o Plano Diretor, deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto. É muito mais que um plano de obras. Deve tratar o espaço como uma manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais, institucionais. Não é um fim em si mesmo, seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população.

Assim, destaca-se os direitos sociais e sua aplicabilidade no que tange o mínimo existencial como caráter definidor do conteúdo dos Direitos Fundamentais.

### **3 Considerações finais**

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do governo do prefeito Alfredo Paulo Marques Rodrigues, que preconiza a inclusão social e a gestão participativa e democrática, o Programa Minha Casa Minha

<sup>16</sup> SANTOS, M. Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel: Secretaria de estado da Cultura, 2000.

<sup>17</sup> PAVIANI, A. Periferização Urbana. In: PAVIANI, A (org.) Urbanização e Metropolização: A gestão dos conflitos em Brasília. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1987.

<sup>18</sup> MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, p.17.

<sup>19</sup> FUNES, Sílvia. Regularização Fundiária na Cidade de Piracicaba-SP: Ações e Conflitos. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2005.

Vida implantado no município de Itaperuna visa promover as condições de acesso à moradia, especialmente ao segmento de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

A Implementação da política municipal habitacional implica em um novo desenho político institucional com a elaboração e implementação de um plano habitacional municipal que a princípio atenderá trezentos e cinquenta e duas famílias.

Entende-se que não poderá ser um caso pontual a ser resolvido, mas, o processo de implementação e implantação de tão importante política pública articula e potencializa ações dos três níveis de governo e as capacidades existentes dos demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, ou seja, incorpora, além dos recursos financeiros, recursos de outra natureza que auxiliem nos ganhos de eficiência e efetividade da intervenção.

Não é aceitável que sob a justificativa de diminuir custos para permitir o acesso à casa própria, a habitação popular produzida pelo poder público, continue sendo erguida fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego. Isso só contribui para o agravamento do processo de periferização.

Esse processo tem como resultado mediato a demanda de enormes investimentos não contabilizados inicialmente e potencializa problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social.

É possível produzir habitação de interesse social em zonas consolidadas e centrais da cidade evitando a especulação imobiliária e vazios urbanos.

Nesse sentido, deverá fomentar o debate sobre as condições de moradia e as prioridades de intervenção e proporcionar a inserção permanente da política habitacional, no planejamento e agenda pública municipal, pois, a moradia compõe o chamado piso vital mínimo. É um direito qualificado: direito à moradia adequada.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: Determinantes da Descentralização. São Paulo: Revan, 2003.

ASSMAN, Hugo, **Carta a Santo Agostinho**. O Estado de São Paulo, 28 de outubro de 1995. São Paulo: Caderno Cultura, p.D-8

BOBBIO, Matteucci e Pasquino. **Dicionário de política**. Brasília, Universidade de Brasília/Linha Gráfica Ed., 1991, v.2

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Lei 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 13 Ago. 2014.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: O município como lócus da sustentabilidade**. 1 ed. São Paulo: ECS editora.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. **Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional**, in Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COSTA, Nelson Nery; ALVES, Geraldo Majela. **Constituição Federal anotada e explicada**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006

COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, LUIGI. Coordenadores. **Direito da Cidade: Novas Concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

FUNES, Sílvia. **Regularização Fundiária na Cidade de Piracicaba-SP: Ações e Conflitos**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2005.

LEAL, Roger Stiefelmann. **“Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais”**. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRS. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>. Acesso em : 22 Out. de 2013.

LORENZETTI, M.S.B. **A questão habitacional no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Junho/2001 (Relatório). Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao\\_habitacional\\_lorenze\\_tti.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao_habitacional_lorenze_tti.pdf?sequence=1). Acesso em 14 Jun. de 2014.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MCIDADES – GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**. n°. 4. 2004.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em : [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 8 jul. de 2014.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PAVIANI, A. **Periferização Urbana**. In: PAVIANI, A (org.) Urbanização e Metropolização: A gestão dos conflitos em Brasília. Brasília: Ed. Da Universidade de Brasília, 1987.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2 ed. Editora Revan, 2012

ROLNIK, R. Exclusão territorial e violência Pp. 100-111. In: São Paulo em Perspectiva. Vol. 13, nº 4, Out/Dez 1999.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 2000.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SARLET, Ingo. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição**, algumas Anotações a respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. In: MELLO, Celso de Albuquerque & TORRES, Ricardo Lobo (Dir.). Arquivos de Direitos Humanos n. 4. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL, TRABALHO E HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013

THOMAZ LOPES, Carlos G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Renovar, Rio de Janeiro. 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso- Planejamento e Métodos**. 4 ed. São Paulo: Bookman, 2010.