



## DIREITO À MORADIA E SUSTENTABILIDADE HABITACIONAL

**LUCY APARECIDA DE OLIVEIRA ZAGUE**

Graduada em Pedagogia pela FESP  
Discente do curso de Direito da LIBERTAS - Faculdades Integradas

**HUMBERTO LUIS VERSOLA**

Mestre em Direito pela UNESP  
Professor do curso de Direito da LIBERTAS - Faculdades Integradas  
Professor do curso de Direito do UNIFEG  
Advogado

**ÁREA DO DIREITO:** Constitucional, Administrativo.

**RESUMO:** O presente artigo aborda o direito à moradia digna como um direito fundamental social, cuja efetividade exige uma atuação estatal eficaz, tendo em vista que é condição mínima da dignidade humana. A problemática habitacional assenta-se na profunda marginalização que se abate sobre ampla camada populacional brasileira, reafirmando assim, a urgência de mudança de paradigmas na busca pela inclusão social e desenvolvimento sustentável. Em que pese a ampla instrumentalidade disponível à efetivação do direito à moradia digna, verifica-se a inoperância e omissão do poder público em conferir eficácia às regras no mínimo existencial. Em síntese, a universalização do direito à moradia digna é dimensão fundamental do desenvolvimento sócio-ambiental sustentável, assegurando os direitos humanos fundamentais e realizando justiça distributiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito fundamental, moradia, cidades sustentáveis.

**ABSTRACT:** The present paper assess the right to adequate habitation as a fundamental social right whose effectiveness requires an effective state action, considering that is a minimum requirement of human dignity. The habitation problem is based on the profound marginalization that befalls overlarge Brazilian population layer, thereby reaffirming the urgency of paradigm shift in the quest for social inclusion and sustainable development. Despite the wide instrumentality available to the realization of the right to decent habitation, there is the ineffectiveness and failure of the government to give effect to the rules in the existential minimum. In summary, the universal right to adequate housing is a fundamental dimension of sustainable



social and environmental development, ensuring the fundamental human rights and realizing distributive justice.

**KEYWORDS:** Fundamental rights, housing, sustainable cities.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Direitos Fundamentais Sociais; 1.1 Direito fundamental social à moradia; 1.2 Moradia como bem jurídico indispensável à dignidade humana; 2. Direito à moradia e cláusula da reserva do possível; 3. Direito à moradia e o mínimo existencial; 4. Cláusula da reserva do possível e o mínimo existencial; 5. Regularização fundiária e o direito à moradia; 6. Política urbana e o Estatuto da Cidade; 7. Moradia e planejamento ambiental; 7.1 Cidades compactas e inteligentes como instrumento de realização da sustentabilidade habitacional; Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

## Introdução

O direito fundamental social à moradia foi hospedado pelo texto constitucional por meio da Emenda nº 26/2000, ganhando maior dimensão e instrumentos para sua viabilização com as diretrizes para implantação da política urbana, descrito de forma inovadora na Constituição de 1988 e na Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Por um lado, a Constituição consagra em seu bojo o direito fundamental social à moradia digna e a obrigação do Estado em promover-lhe o acesso. Por outro lado, o que se vê na realidade é a inoperância e a omissão do poder público na efetivação e proteção desse direito, consolidando a desigualdade social através da atual política pública habitacional implementada. Com efeito, verifica-se no Brasil uma imensa desigualdade na distribuição de renda, impedindo que grande parte da população tenha acesso a uma moradia adequada que lhes assegure o mínimo existencial.

Além de uma preocupação com o déficit habitacional quantitativo, deverá adotar-se também, uma política habitacional qualitativa, criando e implementando políticas habitacionais sustentáveis, uma vez que, moradia para grande parte do povo brasileiro é sinônimo de comunidades carentes de infraestrutura básica. Destaque-se ainda, que os programas governamentais oferecem moradias de metragem



vergonhosa, sendo verdadeiros cubículos para abrigar famílias numerosas, num completo desrespeito ao princípio da dignidade humana.

Questiona-se a eficácia do Estatuto da Cidade, visto que o mesmo estabelece ferramentas para adequação das cidades às funções que devem exercer na vida do cidadão, contendo diversos institutos e instrumentos que viabilizam direitos à luz da constituição e textos legais como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, ao trabalho, ao lazer, à regularização fundiária, à usucapião urbana, etc. Entretanto, apesar desse grande aparato legal, vive-se um momento de crise onde os anseios mais basilares das pessoas não são atendidos.

Diante do respectivo cenário, objetiva-se transformar a realidade que impede o desenvolvimento de uma política urbana voltada aos principais problemas da atualidade como carência de moradia e ocupação irregular do solo e sobretudo, estabelecer um mecanismo que compatibilize as limitações impostas pela reserva do possível com a concretização do mínimo existencial

## **1. Direitos fundamentais sociais**

Os Direitos Fundamentais são entendidos como o mínimo necessário que uma pessoa necessita para viver, pautado no Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana.

José Afonso da Silva afirma que "direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo" e leciona ainda que *fundamentais*:

[...] trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais *do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 178.



Como acentua Flavia Piovesan, “não há direitos fundamentais sem que os direitos sociais sejam respeitados”<sup>2</sup>. Nessa ótica a CF de 1988 acolhe o princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988, acerca dos direitos fundamentais traz em seu Título II (Direitos e Garantias Individuais), capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), art. 5º, um rol de direitos fundamentais de aplicabilidade direta, imediata e exemplificativa, conforme relata o artigo 5º e os parágrafos seguintes deste artigo, bem como em seu capítulo II do artigo 6º estabelece os Direitos Sociais.

Os direitos fundamentais previstos na CF/88 são definidos como direitos fundamentais garantidores de direitos de defesa, pois referem-se às liberdades dos cidadãos e a não intervenção do Estado e Direitos Fundamentais na qualidade de Direitos à Prestação, onde é necessário a atuação direta do Estado<sup>3</sup>.

## 1.1 Direito fundamental social à moradia

A moradia foi inserida como direito fundamental social pela EC nº 26/2000, consolidando-se como o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental.

Neste sentido, Pedro Lenza aponta que

Apesar dessa incorporação tardia ao texto, desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava amparado, pois, nos termos do art. 23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5.º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5.º, XI), não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de

<sup>2</sup> PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 96.

<sup>3</sup> ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008, p. 61-62.



marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos<sup>4</sup>.

Os direitos fundamentais ocupam posição preferencial, como se vislumbra na análise do art. 5º, § 1º e do art. 60, § 4º IV da Constituição da República Federativa do Brasil e, a moradia é um direito humano fundamental, garantida a todos, portanto, nossa realidade é diversa.

No mesmo sentido, pontua Mariza Rios

Inseridos na categoria de direitos fundamentais da pessoa humana os direitos sociais têm como características comuns o aspecto prestacional do Estado, sendo dentre esses a moradia já reconhecida no artigo 23, IX, segundo o qual é competência comum da União, do Estado e do Município "promover a construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento"<sup>5</sup>.

O direito humano à moradia adequada apresenta-se como direito fundamental garantidor da dignidade da pessoa humana, a qual é princípio norteador das garantias constitucionais.

## 1.2 Moradia como bem jurídico indispensável à dignidade humana

A moradia adequada é condição fundamental e essencial para o homem exercer plenamente sua cidadania. Assim sendo, Luciano de Souza Godoy considera ser o direito à moradia vinculado ao valor da dignidade humana: "o direito de moradia está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, que constitui a pedra nuclear, a base, o alicerce do direito civil constitucional. Por isso direito à moradia é direito civil constitucional"<sup>6</sup>.

Os ensinamentos de Júlio Iglesias Nunes de Souza aduz que, não obstante se usar as expressões de direito à moradia e direito de habitação como sinônimos, nosso

<sup>4</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 839.

<sup>5</sup> CARVALHO, Newton Teixeira; RIOS, Mariza (Coord.). **Direito à Cidade: moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 88.

<sup>6</sup> GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 47-48.



ordenamento jurídico apresenta clara distinção entre as duas<sup>7</sup>. O direito de habitação é em direito real temporário e o titular têm a faculdade de exercê-lo ou não, poder de morar, alugar ou vender, é um bem disponível enquanto que o direito à moradia é indisponível e irrenunciável<sup>8</sup>.

A moradia, em suas diversas manifestações quer seja ocupando ou utilizando um espaço, locação, concessão de uso, posse, direito real de moradia e outros, refere-se à integridade física, psíquica ou moral sendo o direito à moradia adequada um bem da personalidade.

Desta forma, "a adequação da moradia é um condicionante de uma vida digna, estando ligada a aspectos materiais e imateriais"<sup>9</sup>. Dispor de um espaço que traga segurança, proteção, propicie momentos de descanso e privacidade é imprescindível para o exercício de uma vida privada ou familiar.

Ainda nos ensinamentos de Odoné Serrano Junior, o qual insere que “essa situação, reconhecida pelo ordenamento jurídico, faz da moradia um bem extrapatrimonial, isto é, um bem da personalidade”<sup>10</sup>, que é juridicamente protegido e promovido<sup>11</sup>.

Dignidade da pessoa humana, segundo Luciano de Souza Godoy refere-se a "cláusula geral destinada à proteção da pessoa e definidora de um direito da personalidade de conteúdo aberto"<sup>12</sup>. Conclui ainda, o aludido autor, que moradia é essencial, pertinente e inerente à pessoa humana, visto que

um indivíduo, para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar a 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 que ser patrocinada, tutelada e resguardada pelo Poder

<sup>7</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 158-160.

<sup>8</sup> Ibid. p. 160.

<sup>9</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2012, p. 46.

<sup>10</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>11</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. Cidadania e propriedade: perspectiva histórica do direito à moradia. p. 131 apud SERRANO JÚNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2012. p. 46 “o direito à moradia inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um lugar de moradia, de tal sorte que morar constitui um existencial humano”.

<sup>12</sup> GODOY, Luciano de Souza. Op. cit., p. 48.



Público, incluindo também as situações em que o próprio indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio, isto é, com economias próprias<sup>13</sup>.

Logo, uma das dimensões da dignidade humana é a moradia, cuja tutela deve ser resguardada por todos os ramos do direito e observadas a interdependência entre moradia com outros bens jurídicos essenciais à dignidade da pessoa humana de forma que o indivíduo possa encontrar condições concretas para exercer suas liberdades, sua cidadania, sua dignidade, enfim os pressupostos indispensáveis para desenvolver plenamente as potencialidades de sua personalidade"<sup>14</sup>.

## 2. Direito à moradia e cláusula da reserva do possível

Frequentemente a Administração Pública invoca, sob a alegação de insuficiência de recursos pela não implementação das obrigações sociais. A invocação da cláusula da reserva do possível é escusa utilizada pela Administração Pública, para não concretizar direitos sociais, sobretudo no âmbito habitacional.

Observa-se, assim, que a ideia corrente de reserva do possível está ligada à insuficiência dos recursos estatais para tornar efetivos todos os direitos sociais, sendo a expressão relacionada, portanto, com a situação econômica do Estado.

Nesse sentido, no entendimento de Marcelo Novelino

O conceito de “Reserva do Possível” surgiu na Alemanha em 1972 em uma decisão paradigmática proferida pelo Tribunal Constitucional Alemão, cujo tema principal daquele precedente era direcionado às vagas em Universidades Públicas, cujo número de vagas era menor do que o número de candidatos. Apesar do direito fundamental à educação não estar consagrado na Constituição Alemã, o Tribunal entendeu que a liberdade de escolha profissional exigia, em certa medida, o acesso ao ensino universitário. Desta forma, não obstante na decisão ficou decidido que a prestação reclamada deveria corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, cabendo ao legislador, em primeiro plano avaliar quais os interesses da sociedade que devem ser prioritariamente atendidos pelo orçamento em razão da “Reserva do Possível”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>14</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. Op. cit., p. 48-49.

<sup>15</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, p.473



A reserva do possível pode ser compreendida como uma limitação fática e jurídica oponível, ainda que de forma relativa, à realização de direitos fundamentais, sobretudo os de cunho prestacional<sup>16</sup>. Depreende-se, portanto, que o direito à moradia emerge com um direito fundamental do cidadão, devendo Estado provê-lo às pessoas hipossuficientes.

Todavia, apesar de ser um direito de todos, e um dever/obrigação do Estado, a questão não é tão simples quanto aparenta, uma vez que para a realização de determinadas obrigações o Governo depara-se com aspectos orçamentários.

A "reserva do possível" justificará a omissão do Estado somente se demonstrada a impossibilidade fática por inexistência absoluta do recurso necessário a suprir a pretensão num determinado momento. Não se subsumem na "reserva do possível" situações em que a escassez de recursos for proveniente de uma escolha alocativa, de decisão de onde serão aplicados os recursos disponíveis<sup>17</sup>.

O que impede a efetividade do direito à moradia não é a exaustão da capacidade orçamentária, mas a opção política de não se destinar verbas a determinado direito social.

Nessa toada, Daniel Sarmiento esclarece

[...] a injustificável não extensão do saneamento básico para uma comunidade carente, que impacta direta e positivamente as condicionantes da adequabilidade da moradia, quando o Poder Público estiver gastando maciçamente com publicidade ou obra faraônica<sup>18</sup>.

Explica ainda, Odoné Serrano Júnior

Com efeito, o argumento da reserva do possível, quer no sentido de escassez fática dos recursos, quer no sentido de ausência de programação orçamentária, não é obstáculo à proteção jurídica do direito à moradia em sua dimensão prestacional<sup>19</sup>.

Em que pese o artigo 6º da Constituição Federal garantir a moradia como direito fundamental social, e o artigo 196 da mesma norma impor a obrigação do

<sup>16</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. Op. cit., p. 199.

<sup>17</sup> Ibid., p. 194-195.

<sup>18</sup> SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: Alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 579 *apud* SERRANO JÚNIOR, Odoné. Op. cit., p. 195.

<sup>19</sup> SERRANO JÚNIOR, op. cit. loc. cit.





Estado assegurar o respectivo direito a todo cidadão, em muitas situações a Administração exime-se do cumprimento dessa obrigação, invocando a cláusula da reserva do possível. Contudo, conforme visto posicionamentos acima, tal princípio não pode servir de fundamento para que o Poder Público se torne omissivo, descumprindo direito fundamental do cidadão.

### 3. Direito à moradia e o mínimo existencial

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna. A não efetivação desse conteúdo básico mínimo representa violação ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana<sup>20</sup>.

O mínimo existencial não tem conteúdo específico, é parte do consumo de cada ser humano, necessária a uma vida digna. Compreende a necessidade de uma vida física como alimentação, moradia, assistência à saúde e ainda, à necessidade espiritual – cultural como educação e sociabilidade<sup>21</sup>.

Todavia, “para os constitucionalistas, o direito à moradia enquadra-se tanto na categoria de direito humano quanto na de direito fundamental social”<sup>22</sup>.

Assim, pronuncia-se Torres

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados<sup>23</sup>.

O direito ao mínimo existencial é dotado de jusfundamentalidade em dupla dimensão: a de proteção negativa contra a incidência de tributos ou outra imposição do Estado e a de proteção positiva, na entrega de prestações estatais materiais aos necessitados assegurando-lhes condições mínimas para uma vida digna. "Sendo o

<sup>20</sup> RIOS, Mariza In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Org.). **Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 93.

<sup>21</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. Op. cit., p. 202.

<sup>22</sup> MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Op. cit., p. 61.

<sup>23</sup> TORRES, op. cit., p. 36.

direito ao mínimo existencial, um direito definitivo, porque assegurado por norma constitucional que tem a estrutura de regra", no caso de falta de orçamento, o poder executivo pode utilizar recursos previstos no orçamento-programa para outras finalidades, e formalizando a retificação do orçamento, mediante emenda na Lei Orçamentária Anual<sup>24</sup>.

Conclui-se que o Estado, embasado no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, tem o dever de garantir as condições mínimas para que as pessoas possam atingir por si só, uma vida digna.

#### **4. Cláusula da reserva do possível e o mínimo existencial**

Uma questão bastante polêmica e discutida na doutrina pátria, refere-se às questões que envolvem a “Reserva do Possível” e o “Mínimo Existencial”. Partindo destes conceitos, há doutrinadores que consideram que a Reserva do Possível pode ser invocada para afastar o direito ao Mínimo Existencial.

A primeira corrente defende que deve ser atribuído ao mínimo existencial um peso maior na ponderação de interesses no tocante ao mínimo existencial, ou seja, em um entendimento tanto o mínimo existencial quanto a reserva do possível são princípios que devem ser ponderados.

O segundo posicionamento esclarece que os direitos que compõem o mínimo existencial têm um caráter absoluto, ou seja, não se submetem à reserva do possível. O Estado tem o dever de implementar os direitos que compõe o mínimo existencial, ou, em outras palavras, esses direitos fazem parte do núcleo da dignidade humana. A inexistência de dotações orçamentárias não é impedimento à proteção do mínimo existencial. Orçamentos podem ser retificados e até mesmo judicialmente impugnados.

#### **5. Regularização fundiária e o direito à moradia**

---

<sup>24</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. Op. cit., p. 207-209.



A informalidade urbana ocorre na quase totalidade das cidades brasileiras, com irregularidades associadas à população de baixa renda, as quais, abandonadas pelo poder público, produz sua moradia à revelia da especulação imobiliária e à margem da legislação urbanística, ocupando irregularmente áreas ambientalmente frágeis e de risco social. Morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente. A moradia regular é condição para a realização integral dos direitos constitucionais. Desta forma, o processo de regularização fundiária firma-se como solução possível e necessária à promoção da moradia adequada. “A regularização é um direito a intervenção transformadora da realidade excludente e segregacionista”<sup>25</sup>.

A Lei 11.977/2009 visa facilitar planos de “acesso à moradia, o registro dos títulos nos registros de imóveis e, principalmente, assegurar os preceitos constitucionais da moradia, da função social da propriedade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>26</sup>.

Salientado essa ênfase de sustentabilidade ambiental, Fiorillo pronuncia-se

Elaborada com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer um dos municípios brasileiros assim como destinada a estabelecer critérios de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, a Lei n. 11.977/2009 necessariamente deve ser interpretada em face do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) como mais um dos instrumentos destinados a garantir o objetivo determinado pela Constituição Federal de garantir o bem-estar dos habitantes, bem como o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182 da CF) em face da tutela jurídica do meio ambiente artificial<sup>27</sup>.

Com a regularização fundiária tem-se a legitimação da posse, a habitação e o título de reconhecimento da posse do imóvel objeto da demarcação urbanística. A legitimação da posse é convertida em propriedade sem necessidade de intervenção judiciária, após cinco anos de seu registro, conforme dispõe os artigos 47, III e IV e 60 da referida lei<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> MELO, Lígia. Op. cit., p. 104-173-174.

<sup>26</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Op. cit., p. 295.

<sup>27</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 637.

<sup>28</sup> SOUZA, op. cit., p. 296.



Outros mecanismos importantes para a regularização fundiária referem-se ao pagamento da indenização em desapropriação de imóveis e do registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei nº 6.766/1979. A Lei Federal 11.967/2009 definiu a regularização fundiária de interesse social, aplicável a população de baixa renda e regularização fundiária de interesse específico, àqueles não enquadrados como de interesse social.

A Lei nº 11.977/2009, ao dispor sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituiu programas nacionais de habitação urbana (PNHU) e rural (PNHR) e trata da questão de regularização fundiária em consonância com a questão ambiental. O propósito de moradia sustentável é destacado no art. 46, segundo o qual:

[...] a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>29</sup>.

A regularização fundiária é um dever cabível ao Poder Público, o qual tem o objetivo de garantir a redução das desigualdades sociais, estabelecer as funções sociais da cidade sustentável, garantir o direito à terra urbana e à moradia adequada. É uma ferramenta que dá efetividade ao direito fundamental social à moradia. Regularizar é permitir o acesso à moradia.

## **6. Política urbana e o Estatuto da Cidade**

O capítulo sobre política urbana, inserido no Título VII Da Ordem Econômica e Financeira, artigos 182 e 183, “demonstra a preocupação do legislador em parametrizar a forma de desenvolvimento e crescimento das cidades”<sup>30</sup>.

A temática é esclarecida por José Afonso da Silva

A concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição decorre da compatibilização do art. 21, XX, que dá competência à União

<sup>29</sup> MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Op. cit., p.164.

<sup>30</sup> MELO, Lígia. Op. cit., p. 57.



para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e é executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei<sup>31</sup>.

O artigo 182 da Constituição Federal requer uma legislação específica de abrangência nacional sobre o tema. Assim sendo, amparada nesse dispositivo, a União expediu o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/01, que juntamente com a Constituição Federal, determina as diretrizes da Política Urbana Nacional.

Coube ao Estatuto da Cidade, instituir um “arsenal normativo capaz de municiar a Reforma Urbana em muitos de seus propósitos, especialmente na implementação de políticas focadas na redução da desigualdade social e na construção democrática das cidades<sup>32</sup>”.

Os artigos 182 e 183 da Constituição preveem que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Município garantindo o conteúdo da função social da cidade: condição digna de habitação, trabalho, recreação, circulação e harmonia com o meio ambiente natural, de forma democrática, razoável e justa incluindo os interesses da população de baixa renda, quer seja desprovidos de condições mínimas para habitação ou em situações irregulares<sup>33</sup>.

Para que o Município conduza com coerência e harmonia sua política urbana, é obrigatória a ação de planejar e o planejamento conduz à elaboração do Plano Diretor definido, no § 1º do artigo 182, quando determina que o “plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Nessa abordagem, José Afonso da Silva salienta que o plano urbanístico, plano diretor depende de aprovação legislativa, estando sujeito ao princípio da legalidade<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 816, apud MELO, Lígia. Loc. cit.

<sup>32</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente e moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 97.

<sup>33</sup> MELO, Lígia. Op. cit., p. 60-61.

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 817, apud Ibid., loc. cit.



O Plano Diretor, confere solidez ao dever de planejar com observância aos princípios constitucionais, tais como: a promoção da dignidade da pessoa humana e o acesso à moradia adequada. Sem moradia não há exercício da função social da cidade, desenvolvimento pleno e garantia do bem-estar da população. O planejamento inclui o desenvolvimento urbano em harmonia com o meio ambiente e a sustentabilidade funcional da cidade. O Estatuto da cidade indica que a sustentabilidade é meta a ser alcançada para que haja o exercício da função social da cidade<sup>35</sup>.

O equilíbrio ambiental no âmbito das cidades é consolidado no Estatuto da Cidade também denominado de Lei do Meio Ambiente Artificial. As Diretrizes Gerais da Lei 10.257/2001, no art. 2º, I acentuam o direito à cidades sustentáveis que compreende o direito à moradia e ao saneamento ambiental, fator indispensável à qualidade de vida não só para a presente mas também, futuras gerações<sup>36</sup>.

Referido direito a cidades sustentáveis tem sua natureza jurídica claramente estabelecida não só no plano constitucional (arts. 182, 183 e 225 da CF), mas particularmente em decorrência do que determina o art. 53 da Lei nº 10.257/2001, que, ao acrescentar um novo inciso ao art. 1º da Lei nº 7.347/85<sup>37</sup>, outorga caráter de direito metaindividual (difuso/coletivo) à denominada ordem urbanística<sup>38</sup>.

A política urbana não se afasta da política para o meio ambiente e, o Estatuto da Cidade é o conjunto de normas que baliza tais ações. Sendo a questão ambiental imprescindível ao funcionamento da cidade, é necessário que haja planejamento para que a mesma cumpra sua função social, evitando o caos urbano, enchentes, poluições, desmoraamentos, violência urbana, condições de moradias inadequadas e o desrespeito aos direitos fundamentais. Desta forma, o Estatuto da Cidade assume contorno de uma lei geral do Direito Urbanístico.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10.07.2001 é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 817, apud MELO, Lígia. Op. cit., p. 69.

<sup>36</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. 6. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

<sup>37</sup> Lei 7.347, de 24.07.1985, no art. 1º, prescreve: "regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] VI - à ordem urbanística".

<sup>38</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Op. cit., p. 602.



instrumentos de política urbana. O município é o ente federado principal na execução da política urbana, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Em seu cerne, depara-se com a enumeração de diversos instrumentos e institutos de direito público e privado que contribuem na ação pública de urbanizar e reurbanizar<sup>39</sup>.

Para o planejamento municipal o plano diretor prevê o parcelamento do uso e ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; a gestão orçamentária participativa; os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

Os instrumentos tributários e financeiros tratam do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Relacionado aos instrumentos jurídicos e políticos, explicita a desapropriação, a servidão administrativa, as limitações administrativas, o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, a instituição de unidades de conservação, a instituição de zonas especiais de interesse, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia; o parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios; a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito.

Assim, o Plano Diretor está definido no Estatuto das Cidades como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e ordenação da expansão urbana do município. Trata-se de uma lei municipal elaborada com a participação da Câmara Municipal e da sociedade visando estabelecer e organizar o crescimento, funcionamento, planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimento.

Poderá ainda, o Plano Diretor, determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado

---

<sup>39</sup> MELO, Lígia. Op. cit., p. 74-78.



fixando condições e prazos para que o proprietário de imóvel lhe dê adequado aproveitamento, a fim de que este cumpra sua função social<sup>40</sup>.

O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, regulado pela Lei nº 6.766, de 19.12.1979. Preveem requisitos urbanísticos para o projeto de loteamento, projeto de desmembramento, aprovação pelos órgãos públicos, registro imobiliário. Há previsão de tipos penais, como crimes, se ocorrer a comercialização de loteamentos irregulares.

No caso do descumprimento do adequado aproveitamento do solo urbano, o município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, o IPTU, progressivo no tempo. Trata-se do "único imposto não federal dotado de progressividade. Assim, para o IPTU, a lei ordinária municipal deve prever essa progressividade, sob pena de nítida afronta ao princípio da legalidade"<sup>41</sup>.

Como inovação marcante e revolucionária, apresenta a criação da usucapião de uso coletivo previsto no art. 10, o qual permite que áreas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados sejam usucapidas coletivamente por todos que possuem a área e a façam como sua moradia por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, sempre que não for possível a identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural<sup>42</sup>.

O texto legal aborda ainda a outorga onerosa do direito de construir, também conhecida como "solo criado" e refere-se à concessão dada pelo município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário<sup>43</sup>.

Há ainda as operações urbanas consorciadas que tem o objetivo de instituir parcerias entre o poder público e iniciativa privada, moradores e usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> GODOY, Luciano de Souza. Op. cit., p. 97-99.

<sup>41</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1002.

<sup>42</sup> ROMANELLI, Luiz Cláudio. Op. cit., p. 115-116.

<sup>43</sup> Ibid. p. 86.

<sup>44</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Op. cit., p. 624.





Importante instrumento de atuação no meio ambiente artificial, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), é ferramenta de mediação entre os interesses privados dos empreendedores, que garante o direito à qualidade urbana de quem mora ou transita no entorno da obra. O EIV não dispensa o EIA nem outros procedimentos licenciatórios nos casos em que são exigidos por lei<sup>45</sup>.

Os instrumentos de política urbana, presentes no Estatuto da cidade, direcionam por meio do planejamento urbano, o bom funcionamento da cidade. Consolida-se como um instrumento para a efetivação do Estado Democrático e Social de Direito e auxilia na promoção de direitos como moradia digna, função social da propriedade e ao meio ambiente saudável.

## 7. Moradia e planejamento ambiental

O planejamento das cidades no Brasil é prerrogativa constitucional da gestão municipal. Com a aprovação da Lei n. 10.257, que instituiu o Estatuto da Cidade, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados restando positivado que a execução da política de desenvolvimento urbano fica entregue ao município<sup>46</sup>.

O plano diretor municipal tem como função essencial fixar critérios jurídico-urbanísticos para ocupação racional do solo e proteção ambiental tendo como objetivo disciplinar a ordem urbanística<sup>47</sup>.

Tratando da necessidade de implementação de uma política urbana ambiental, Paulo Affonso Leme Machado bem define esse cenário ao afirmar que “ordem urbanística é o conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos”<sup>48</sup>. Vê-se que o planejamento ambiental é o princípio de toda atividade urbanística, preservando o meio ambiente natural e cultural e a ordenação do solo. A atividade urbanística consiste na

<sup>45</sup> MILARÉ, Édis. op. cit., p. 414.

<sup>46</sup> Ibid., p. 541.

<sup>47</sup> Lei n° 10.257/2001, art. 40, §1º, prescreve “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

<sup>48</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 392.



intervenção do Poder Público com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis, visando à realização da qualidade de vida humana.

O artigo 4º da Lei 6.938/81 estabelece a compatibilização do desenvolvimento sócio econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico objetivando a melhoria da qualidade de vida. O grande desafio para as cidades brasileiras está em aliar desenvolvimento econômico à recuperação e preservação ambiental juntamente com a promoção do acesso à moradia digna.

O Plano Diretor tem deixado de ser instrumento de orientação da gestão e dos investimentos e tem cumprido papel ideológico. Como exemplo desta concepção Ermínia Maricato cita o seguinte entendimento

O grande desafio do planejamento includente é encarar a gigantesca escala do problema de moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental. Em particular, o desconhecimento do problema da moradia como questão central fundiária e imobiliária em qualquer plano urbanístico ou gestão urbana, revela a iniquidade do urbanismo no Brasil, verdadeiro campo de “ideias fora do lugar”<sup>49</sup>.

A irregularidade e ilegalidade do uso e ocupação do solo urbano nas cidades brasileiras, se apresenta grave para a gestão ambiental urbana produzindo impactos ambientais negativos na qualidade de vida, na saúde e na segurança da população<sup>50</sup>.

A integração do ser humano com a natureza é questão sempre atual, sobretudo em razão das inúmeras externalidades negativas vivenciadas. Em janeiro de 2011, centenas de pessoas morreram e milhares ficaram desabrigadas nos municípios de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo. A questão envolve sobretudo as formas de ocupação do solo com áreas imprescindíveis à preservação ambiental. Não há que se responsabilizar a natureza pelas tragédias, tão pouco as vítimas. A moradia humana deve ajustar-se ao ambiente natural mediante planejamento urbano e coordenadas e

<sup>49</sup> MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013, p. 118.

<sup>50</sup> ROMANELLI, Luiz Cláudio. Op. cit., p. 137.



eficazes políticas de habitação. A raiz do problema encontra-se na precariedade da cidade<sup>51</sup>.

O equilíbrio ambiental é, um dos fatores condicionantes do uso da propriedade urbana, em especial, a moradia. É um direito assegurado a todos pela Constituição Federal, art. 255, caput. O planejamento ambiental urbano não pode ignorar problemas como poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verdes<sup>52</sup>.

Nesse contexto, todos os planos setoriais ligados à qualidade de vida no processo de urbanização como saneamento básico, moradia, transporte e mobilidade também constituem instrumentos do planejamento ambiental, os quais devem ser compostos por ações preventivas e normativas que permitem controlar os impactos territoriais negativos dos investimentos público-privado sobre os recursos naturais componentes das cidades e necessários à implantação e conservação de moradias adequadas.

## **7.1 Cidades compactas e inteligentes como instrumento de realização da sustentabilidade habitacional**

A Constituição Federal de 1988 no capítulo sobre Política Urbana dá densidade normativa às ações para o desenvolvimento urbano, ao controle sobre o uso da propriedade e eleva o planejamento urbano como essencial e obrigatório indicando condições para viabilização de moradia adequada, para que as cidades possam promover o acesso aos direitos fundamentais do cidadão brasileiro. Instrumentos jurídicos e políticos capacitam os entes federativos, em especial o município, a promover a ordem urbana e melhores condições de moradia para a população<sup>53</sup>.

Contudo, um plano de controle urbanístico e ambiental deve ser elaborado e executado por uma gestão comprometida principalmente com a realidade local de forma a promover a inclusão social. É emergencial que as cidades brasileiras se reorientem democrática e sustentavelmente. Um plano diretor não deve ser apenas

<sup>51</sup> MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Op. cit., p.162-163.

<sup>52</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit., p. 550.

<sup>53</sup> MELO, Lígia. Op. cit., p. 276-277.



normativo, mas comprometido com um processo de gestão democrática com ações definidas e fiscalizadas.

Nesse passo, Ermínia Maricato considera que "criar um caminho de planejamento e gestão que contrarie o rumo predatório - social e ambiental - que as cidades brasileiras seguem atualmente exige alguns pressupostos": criar a consciência da cidade real e indicadores de qualidade de vida, criar um espaço de debate democrático e dar visibilidade aos conflitos, executar reforma administrativa sem privilégios e troca de favores, formação de quadros e agentes para uma ação integrada, aperfeiçoamento e democratização a informação, um programa especial para regiões metropolitanas, considerar a bacia hidrográfica como referência para o planejamento e gestão e formular políticas de curtíssimo, médio e longo prazo com potencial transformador<sup>54</sup>.

Esses pressupostos mostram a vinculação de um planejamento urbanístico com a questão social, econômica e ambiental. O grande desafio de um planejamento é encarar o problema da moradia digna e sustentabilidade ambiental.

O urbanista Carlos Leite assevera que

Nas cidades brasileiras, sustentabilidade urbana passa urgentemente pelo pilar social: alavancar a diversidade socioterritorial em nossas cidades é desafio complexo e premente para promover cidades mais equilibradas nas formas como os diversos extratos populacionais ocupam o território comum e, portanto, de todos. Uma cidade mais justa e inclusiva no uso do território urbano é desafio dos governos e também pauta de toda sociedade<sup>55</sup>.

Uma cidade sustentável é uma cidade projetada considerando os impactos sócio-ambientais. A dinâmica de desenvolvimento adota práticas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e das gerações futuras, aliada ao desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

As ações que sustentam a implementação de programas de sustentabilidade urbana tem foco em aspectos sociais como governança local, mudanças de comportamento e atitudes, revisão dos objetivos do planejamento do uso do solo, etc.

<sup>54</sup> MARICATO, Ermínia. Op. cit., p. 69-80.

<sup>55</sup> LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 133.



O foco em alta tecnologia faz uso de equipamentos e sistemas modernos para que os setores de energia, mobilidade e gestão de resíduos alcance altos índices de desempenho em aspectos como emissão de gases de efeito e destinação de resíduos. Essas tecnologias possuem altos custos impedindo sua utilização em muitas cidades. Resta como alternativa a realização de ações visando eficiência através da redução de consumo e desperdício, apoio a serviços com baixas emissões de carbono e revitalização urbana promovendo o uso do solo de forma compacta, o compartilhamento de equipamentos e a valorização do espaço público. Assim, permitirá o crescimento das cidades sem o esgotamento dos recursos naturais<sup>56</sup>.

Relevante lembrar que a cidade sustentável se desenvolve a partir de uma ponderada ligação entre o ambiente construído e a geografia natural com respeito às águas e áreas verdes. A absoluta maioria das grandes cidades cresceu sem esse adequado desenvolvimento, com atitudes até criminosas no que se refere à preservação dos recursos originais básicos. Rios estão poluídos, áreas de várzea indevidamente ocupadas, cinturões verdes e de captação de bacias d'água destruídos, favelas e ocupações ilegais emergiram em extensas áreas de preservação ambiental<sup>57</sup>.

Pontifica Carlos Leite que planejar a cidade é cuidar dela e a ineficiência na sua gestão gera sua falência, assim

As enchentes urbanas que frequentemente ocorrem nas cidades brasileiras não são catástrofes "naturais", mas, sim, resultados perniciosos de uma ocupação absolutamente inadequada e irresponsável do território urbano. Uma mistura explosiva de inexistência e/ou ineficiência de planejamento urbano com falta de um Estado regulador e eficiente. Falta de educação urbana da sociedade e corrupção generalizada ainda são a regra nas cidades brasileiras. Quando o território atinge momentos de uso limítrofes, as catástrofes facilmente emergem. Os gargalos podem ser vistos em crescentes e prejudiciais congestionamentos nas vias ou em alagamentos catastróficos nos meses de maior chuva<sup>58</sup>.

O padrão de vida da classe média que explodiu nos Estados Unidos no século 20 e foi exportado para todo o mundo como modelo de vida confortável, composto por condomínios residenciais fechados, isolados de áreas comerciais, hoje é

<sup>56</sup> LEITE, Carlos. Op. cit., p. 133-135.

<sup>57</sup> Ibid., p. 137.

<sup>58</sup> LEITE, Carlos. Op. cit., p. 137.



fortemente combatido pelos especialistas. São mostrados como uma ilusão de vida mais natural e tranquila, quando, na verdade, se revelam alienantes, isoladores e solitários, sem comprometimento com o lugar em que vivem, sem qualidade de vida urbana rica em encontros, trocas, acontecimentos e até mesmo o reconhecimento das pessoas que vivem naquele espaço.

Diante do reconhecimento da falência desse modelo, a opção pelos parâmetros advindos da cidade compacta tem sido consenso internacional. O adensamento urbano qualificado derivado para núcleos urbanos compactos, há muito vem sendo estudado e proposto por especialistas<sup>59</sup>.

O jornal o Estadão de São Paulo trouxe matéria referente a evento realizado em São Paulo cujo tema foi "A hora das cidades compactas", receitando o adensamento urbano planejado como arma no combate ao aquecimento global. As medidas a serem adotadas no planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades compactas e eficientes são:

1. Espaços Multiuso Criativos - reduzir cidades e torná-las eficientes implica pensar espaços multifuncionais de modo criativo. O telhado verde nos edifícios ajuda a capturar gás carbônico e aumentar área verde da cidade. A tecnologia também contribui com a drenagem das águas e "praças de água"<sup>60</sup> são consideradas alternativas.

2. Ter tudo no mesmo bairro - o maior vilão do aquecimento global é o deslocamento. Ao planejar uma cidade compacta é importante ter bairros com múltiplas funções como moradia, comércio, lazer, postos de saúde, creches, escolas e se possível o local de trabalho, diminuindo assim a mobilidade e o tempo gasto para se deslocar para lugares distantes.

3. Voltar a habitar o centro - cidades sustentáveis devem ter políticas habitacionais no centro. É necessário repovoar bairros centrais em que há muito emprego para poucos habitantes. A prefeitura de São Paulo quer fazer o repovoamento com o projeto Nova Luz, no bairro Santa Efigênia.

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 152-158.

<sup>60</sup> "Praças de Água" - usadas em Roterdã, na Alemanha. Em épocas de seca, são espaços de convivência, lazer e esporte. Com as chuvas, viram piscinões que armazenam água e evitam enchentes.



4. Investir em corredores verdes - o aumento da cobertura verde da cidade deve ser feito de modo estrutural, não só decorativo. Corredores verdes conectam parques e áreas verdes urbanas. Isso homogeneiza a distribuição dos ventos na cidade e evita ilhas de calor. Prioriza o pedestre e uso de bicicletas, incentivando os cidadãos à não utilização de carros, diminuindo o trânsito nas vias públicas.

5. Incentivar o transporte alternativo - investir em carros elétricos e biocombustíveis é importante pois, ajudam no problema das emissões como também incentivar o uso de bicicleta e investir em ciclovias<sup>61</sup>.

Cidades compactas geram eficientes sistemas de mobilidade urbana, promove eficiência nos transportes públicos, encoraja as pessoas à caminhada e ciclismo. A população que ali reside tem mais oportunidades para interação social e sente-se mais segura pois, estabelece um senso de comunidade e proximidade com uso comum de espaços públicos como calçadas, praças, parques, etc.

Cidade compacta numa definição ampla, é aquela, com um modelo de desenvolvimento urbano que promova altas densidades, ou seja, maior que 250 habitantes por hectare de modo qualificado o que implica adequado e planejado uso misto do solo urbano, misturando funções urbanas de habitação, comércio e serviço. É baseado em um eficiente sistema de mobilidade urbana e transporte público. Facilita o uso das infraestruturas urbanas e promove a sustentabilidade e eficiência energética com melhor uso das águas e redução da poluição. As necessidades urbanas básicas do morador nos núcleos compactos devem ser acessíveis em, no máximo 10 minutos a pé ou estar a uma distância máxima de 1000 metros de sua moradia<sup>62</sup>.

O planejamento de cidades compactas e inteligentes apresenta-se como instrumento eficiente na promoção da realização de moradias sustentáveis. O déficit habitacional e a falta de diversidade socioterritorial principalmente nas grandes cidades brasileiras devem ser resolvidos com novos modelos de desenvolvimento urbano sustentáveis que promovam a vida urbana mais inclusiva e menos isolada fundamentada na dignidade da pessoa humana. Há quem considere utópico porém, o

<sup>61</sup> BONFIGLIOLI, Gustavo. **A hora das cidades compactas**. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,a-hora-das-cidades-compactas,728060>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

<sup>62</sup> LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012, p. 158-162.



modelo de cidades compactas, sustentáveis e inteligentes está lançado e as ferramentas estão disponíveis.

## **Considerações Finais**

Em que pese a ampla legislação garantidora do direito à moradia, o mesmo vem sendo conduzido de maneira secundária, beneficiando interesses exclusivamente econômicos e políticos, esquecendo-se que os direitos sociais ao qual a moradia faz parte é de observância obrigatória em um Estado social de direito, uma vez que tem como finalidade a concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos do Estado brasileiro.

A aplicabilidade efetiva do direito a uma moradia digna torna-se cada vez mais difícil diante do crescimento da população brasileira e a incapacidade do Estado em implementar as necessidades sociais. As cidades cresceram na proporção contrária dos serviços públicos sendo necessário investimentos públicos urbanos para procurar conter o crescimento de índices intoleráveis de pobreza e de miséria.

Num país marcado pelas desigualdades, a efetividade do direito à moradia depende de política pública redistributiva com o escopo de facilitar o acesso à moradia digna a todos, uma vez que a política pública habitacional vigente ocorre de forma paliativa e aleatória, através da construção de minúsculas e padronizadas casas às populações de baixa renda, ferindo assim, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Faz-se necessário, portanto, a implementação de uma política pública habitacional de universalização do direito à moradia digna, contemplada em planos plurianuais de desenvolvimento econômico e social, o qual utiliza-se de recursos adequados nos orçamentos públicos. Relembre-se que o déficit quantitativo e qualitativo de moradias demonstra a necessidade de mudança de paradigma, uma vez que não só a previsão normativa são suficientes para a modificação do quadro existente no Brasil. É necessário uma correlação de forças que envolvem o poder político, patrimonial e econômico com o objetivo de promover a igualdade e diminuir a exclusão social da população.





A teoria da reserva do possível influi na efetividade do direito à moradia, utilizada para justificar a escassez de recursos financeiros por parte do Estado, porém este não pode fugir do que lhe impõe a Constituição, que é disponibilizar condições materiais imprescindíveis à dignidade da pessoa humana ao cidadão, consolidando o mínimo existencial, ou seja, um conteúdo mínimo e irredutível à manutenção de uma vida digna.

O Poder Público deve implementar medidas acompanhadas de sua justificativa social promovendo um planejamento urbano capaz de pensar a cidade à partir dos anseios e o envolvimento dos cidadãos através de uma gestão participativa. Com efeito, a aplicação dos instrumentos de que o poder público dispõe para a solução do problema habitacional devem apresentar-se em consonância com a necessidade daqueles que serão beneficiados de modo a garantir ao indivíduo o direito à moradia, tal como se esboça no Estatuto da Cidade.

O enfrentamento da moradia digna, depara-se ainda, com o grande desafio da sustentabilidade ambiental. Exige-se, para tanto, a revisão no modelo de convivência social, introduzindo-se o modelo de cidades compactas e inteligentes como instrumento de realização de moradia sustentável, haja vista que são direcionadas às práticas que orientam a melhoria da qualidade de vida da presente e futuras gerações, aliada ao desenvolvimento econômico, preservação do meio ambiente e tem foco em aspectos sociais como governança local. Cidades compactas e sustentáveis têm como proposta o uso de espaços multiuso criativos, ter tudo no mesmo bairro concentrando a função comercial, serviço e moradia, ter políticas habitacionais para habitar o centro da cidade, investir em corredores verdes, incentivar o transporte alternativo, promovendo uma vida urbana mais inclusiva e menos isolada fundamentada na dignidade da pessoa humana.

Em remate, conclui-se que o Estado está em débito com a população ao se omitir ou desrespeitar o direito à moradia digna e sustentável de cada brasileiro. Entretanto, uma cidade onde tudo pode acontecer não deve ficar restrita somente a sonhos. É possível concretizá-la através de uma política pública comprometida com ideais democráticos.



## Referências Bibliográficas

BONFIGLIOLI, Gustavo. **A hora das cidades compactas**. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,a-hora-das-cidades-compactas,728060>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 set.2013.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 18 set. 2013.

CARVALHO, Newton Teixeira; RIOS, Mariza (Coord.). **Direito à Cidade: Moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente e moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade**. Curitiba: Juruá, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.



MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário.** 6. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional.** 4 ed., Rio de Janeiro: Forense.

PERLINGIERI, Pietro apud MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia.** São Paulo: Atlas, 2011.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. **Direito à Moradia à Luz da Gestão Democrática.** 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário.** 4. ed.\_São Paulo: Saraiva, 2012.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: Alguns parâmetros ético-jurídicos. *In:* SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 579 *apud* SERRANO JÚNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna.** Curitiba: Juruá, 2012.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Direito Humano Fundamental à Moradia Digna: Exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento.** Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional.** Positivo. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ZAGUE, Lucy Aparecida de Oliveira. **O direito à moradia e o dever de habitações sustentáveis.** 2014, 88 folhas. Trabalho de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Libertas - Faculdades Integradas, São Sebastião do Paraíso – MG.