

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DOS MORADORES DO MARUIM

Patrícia Cristina Cavalcante¹

RESUMO

A Constituição Federal inseriu o Direito à moradia na categoria dos Direitos Fundamentais, os quais para serem efetivados necessitam de uma atuação positiva do Estado, este ao ofertar esses direitos atenua, em certa medida, a desigualdade social, especialmente àqueles que estão à margem da sociedade. Nesse sentido, ao lado da CF/88, outros institutos normativos foram criados buscando dirimir a falta de oferta de moradia, sobretudo nas grandes cidades, locais de especulações imobiliárias ascendentes, em que se concentram ainda espaços vazios. Dito isto, o trabalho delineado busca identificar em que medida o direito em realce vem sendo garantido à luz do que prescrevem os institutos responsáveis. Para tanto, a análise restringir-se-á ao reassentamento da Comunidade do Maruim, tocando aspectos históricos, sociais, econômicos e jurídicos concernentes à efetivação do direito investigado. A metodologia utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica. Pretende-se analisar se as políticas públicas geridas em torno da comunidade oportunizaram o tão sonhado acesso a uma moradia digna.

Palavras-chave: Direito. Moradia. Reassentamento. Estado. Dignidade

ABSTRACT

The Federal Constitution inserted the Right to housing in the category of Fundamental Rights, which, in order to be effective, require a positive action by the State, which, by offering these rights, attenuates to a certain extent social inequality, especially to those who are on the margins of society. In this sense, alongside the CF / 88, other normative institutes were created seeking to solve the lack of housing supply, especially in large cities, places of upward real estate speculation, in which there are still empty spaces. In this context, the work outlined seeks to identify the extent to which the right to enhance has been guaranteed in light of what is prescribed by the institutes responsible. To this end, the analysis will be restricted to the resettlement of the Maruim Community, touching historical, social, economic and legal aspects concerning the effectiveness of the investigated right. The methodology will be used for bibliographic research. The aim is to analyze whether the public policies managed around the community have made the dreamed access to a decent dwelling possible.

Keywords: Right. Home. Resettlement. State. Dignity

1

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 PERCURSOS FORMATIVOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. 2.1 OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 3. O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 3.1 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA QUE GARANTEM A MORADIA. 4 – O DIREITO À MORADIA NA COMUNIDADE DO MARUIM. 4.1 DA NÃO REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO AO PROJETO DE REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE. 4.1.1 – O REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA. 5 CONCLUSÃO. 6. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 ampliou os direitos sociais ao incluir, em seu capítulo II, através da EC. 26/2000, o direito à moradia, incumbindo aos entes federativos o dever de promovê-lo, de forma digna, tal como o direito à educação, à saúde, dentre outros. A edição da referida emenda vem ao encontro de diversos tratados internacionais em que o Brasil é signatário, e que tratam a problemática da moradia como um dos pressupostos básicos garantidores da dignidade da pessoa humana, sendo dever do Estado buscar sua efetivação.

No entanto, diante das desigualdades enfrentadas busca-se compreender como o direito à moradia vem sendo efetivado frente a outros direitos tidos como mais urgentes, haja vista que o mencionado direito demanda aplicabilidade imediata. Inserido na política de desenvolvimento urbano, o direito à moradia é condição para que se alcance o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Por décadas, o processo de urbanização, aliado a falta de políticas públicas para as cidades em crescimento, contribuiu para a instalação de moradias insalubres, sem infraestrutura adequada, em locais inapropriados. Fato que se estende ainda aos dias de hoje e está presente em nosso cotidiano.

Assim, buscando efetivar uma política de urbanização, foi criado o Estatuto da Cidade, a Lei 10.257/2001, documento norteador das políticas públicas de urbanização, o qual visa, precipuamente, uma melhor adequação dos espaços públicos da cidade, de forma a garantir o crescimento da cidade em áreas ordenadas.

O estudo que se ora se apresenta pretende analisar de que modo o direito à moradia está sendo efetivado no município de Natal, especificamente na denominada comunidade do Maruim. Para tanto, pretende-se analisar se o município do Natal efetivou o direito em espeque à luz do que propõem as políticas públicas voltadas à concretização da moradia digna

em simetria com o que estabelece a constituição, o estatuto da Cidade, o plano diretor, a Lei de regularização fundiária, além de outros documentos norteadores da política urbana.

Nesse enfoque, inicialmente descrever-se-á a evolução dos direitos sociais e de que forma são tutelados no ordenamento jurídico, bem como sua efetivação através da oferta de políticas públicas que atenuem essas disparidades.

Em seguida, percorrer-se-á a evolução do direito fundamental à moradia na Constituição Federal, bem como em documentos infraconstitucionais, destacando a criação, pelo governo Federal, do Programa Minha Casa Vida.

Ulteriormente, analisar-se-á de que maneira o gestor municipal procedeu em relação às indenizações, à resistência apresentada, ao direito de propriedade, a necessidade da remoção das famílias envolvidas e a solução dos conflitos, na comunidade em estudo

Para a realização da pesquisa em análise, a metodologia constar-se-á de pesquisa bibliográfica. Neste aspecto, à luz do que descreve o citado estudo examinar-se-á a doutrina e a legislação constitucionalista pátria correspondente ao direito à moradia, sua efetivação, seu surgimento, bem como os desdobramentos sociais e políticos, priorizando, também, o estudo da legislação infraconstitucional, em especial, o planejamento urbano e seus encaminhamentos, o plano diretor da cidade, o zoneamento urbano, o Estatuto Cidade.

No que se refere aos métodos de abordagem científica, imprescindíveis ao deslinde do estudo em tela, utilizar-se-ão os métodos dialético e o dedutivo, haja vista que se busca a comprovação ou não das hipóteses enumeradas. De modo que, na metodologia utilizada buscar-se-á a pesquisa e a revisão bibliográfica, associadas à leitura de artigos científicos e de livros caros à temática em análise, seguidos de fichamentos textuais, consulta a artigos online, periódicos. O trabalho, também, valer-se-á de pesquisa documental, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988 e das Leis infraconstitucionais.

2 PERCURSOS FORMATIVOS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dispostos em diversos títulos da Constituição Federal de 1988 e, ainda, dispersos em outros documentos legais, os direitos fundamentais conforme expostos na Legislação Constitucional, vão se ampliando à medida que a sociedade de forma organizada e em constante transformação vem buscando a concretização de novos direitos. É o que se observa quando da sua criação, nas primeiras Constituições, que os direitos fundamentais vêm passando por transformações, tanto no âmbito de sua incidência, alcance, titularidade, eficácia, a ponto de se falar em evolução desses direitos.

Por esta razão, tais direitos são classificados dentro de uma categoria dimensional, a partir de sua integração nas primeiras constituições de cunho liberal-burguês. Os direitos consagrados nestas constituições, assim como as próprias constituições, estão buscando novos percursos, em constante processo de transformação, de forma que um direito complementa o outro, primando pela unidade e indivisibilidade²:

Por outro lado, tanto as constituições quanto os direitos nelas consagrados se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do direito internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a “teoria dimensional” dos direitos fundamentais não aponta, tão somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito.

Filiando-se a esta categorização dos direitos fundamentais dimensionais, o citado professor justifica sua adesão, ressaltando que não se pode falar em modelos uniformes de Estado e de constituição, haja vista que são categorias de muita variabilidade, cuja evolução não ocorreu de modo linear³.

Sopesando-se os direitos fundamentais sob a ótica dos direitos fundamentais dimensionais, tem-se que os primeiros alusivos à dimensão primária surgem com as inaugurais Constituições escritas, provenientes do ideal liberal-burguês do século XVIII, materializada nos direitos conferidos aos indivíduos perante o Estado, o qual apontava como sendo direitos de defesa, estabelecendo uma zona não intervencionista do ente estatal, bem como uma esfera de autonomia frente ao seu poder.

Por esta peculiaridade, são chamados de direitos de cunho não positivos, vez que sua aplicabilidade provém da abstenção, por parte do Estado, e não da conduta positiva por parte dos entes públicos. Extraídos dessa abstenção, têm-se os direitos de resistência perante a superioridade hierárquica do Estado, conforme se percebe nas normas que instituíram e amparam os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, os quais vieram a desembocar em outras ampliações desses direitos, a exemplo de outros direitos que visam à liberdade do cidadão frente à atuação do Estado⁴.

² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **CURSO DIREITO CONSTITUCIONAL**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 324

³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **CURSO DIREITO CONSTITUCIONAL**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Contrariando o idealizado pelo Estado liberal no que concerne ao não agir do Estado, surge uma mentalidade que cobra deste uma atuação positiva, incumbindo-lhe a promoção do estado bem-estar social e não somente a sua não interferência na esfera de liberdade de individual.

E assim surgem os direitos fundamentais de segunda dimensão, os chamados direitos sociais, econômicos e culturais, os quais demandam do Estado um comportamento ativo para sua efetivação, com espeque no ideal de justiça social, daí porque são caracterizados como direitos de cunho positivo, a exemplo do direito à saúde, à assistência social, à educação.

2.1 OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Alguns direitos sociais requerem a atuação positiva do ente estatal para que sejam efetivados, por esta razão, tais direitos, durante certo período estiveram atrelados aos direitos econômicos, o que, conforme José Afonso da Silva⁵:

[...] pode-se admitir que os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois, sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos

Nesse sentido, busca-se, com a criação dos direitos sociais, a possibilidade de os mais fracos alcançarem melhores condições de vida, daí serem predicados como prestações positivas proporcionadas pelo Estado, tanto de forma direta como indireta.

A doutrina⁶ apresenta uma classificação diversa ao categorizar os direitos sociais, elencados nos artigos 6º a 11, seguindo o que classifica o mencionado doutrinador, para quem os direitos sociais estão agrupados em seis classes: (a) direitos sociais relativos ao trabalhado; (b) direitos sociais relativos à seguridade, os quais abrangem os direitos à saúde, à previdência e assistência social; (c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; (d) direitos sociais relativos à moradia; (e) direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso; (f) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Seguindo a esfera classificatória dos direitos sociais, há quem os categorize conforme sua prestação, assim os dividindo em fáticos e jurídicos. São fáticos os direitos que para serem concretizados necessitam da realização de determinadas tarefas administrativas, a

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 286.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 287.

partir de alocação de recursos do ente estatal; já os jurídicos estão materializados quando se criam normas quanto ao objeto de exigência, normas estas de cunho protetivo, organizativo, procedimental.

Ao discorrer sobre a classificação dos direitos sociais na Constituição Federal, Agra⁷ expõe que os direitos sociais de natureza fática apresentam grau de determinação bastante variável. Porém, há norma com alto grau de determinação, equivalente às regras, ao que o autor demonstra, a título de exemplo, o direito à educação fundamental gratuita e à creche para os filhos e dependentes, até seis anos, dos trabalhadores.

Sendo os direitos sociais utilizados como instrumentos para dirimir as desigualdades sociais, tais direitos se revestem de particular importância já que sua aplicabilidade promove a desejada e aclamada justiça social, ao passo que também evita que boa parcela de indivíduos caia na marginalização.

Por esta razão, tais direitos não podem ser renunciados, não podem ser oferecidos mediante contraprestação, sua efetivação torna-se necessária para que todos se reconheçam dentro da organização política, propiciando, aos cidadãos, condições mínimas de existência, daí porque não podem sofrer retrocessos, recuos, quando insubsistentes os motivos.

Por não poderem sofrer retrações, os direitos sociais são erguidos à categoria dos direitos fundamentais, significando que não podem ser abolidos por emendas constitucionais, posto que um direito fundamental e social, já que disposto no título segundo da Constituição Federal de 1988. Reportando-se, ainda, aos direitos sociais e as suas classificações, José Afonso da Silva,⁸ aponta uma classificação dos direitos sociais do homem como produtor e como consumidor.

Não é objetivo da investigação aqui proposta desnudar todas as minúcias que envolvem os direitos sociais, de modo que buscar-se-á uma análise do direito social relativo à moradia, objeto de discussão do tópico que se seguirá.

⁷ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 231.

⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

3 O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O direito acima epigrafo, antes de ser elevado à categoria de direito social já encontrava previsão em outros dispositivos constitucionais que tutelavam o direito à vida e a propriedade, consubstanciava-se na dignidade da pessoa humana, vez que a moradia confere dignidade aos cidadãos, não havendo como desatrelar que a moradia resguarda também esta dignidade.

É de se reconhecer, ademais que o direito em destaque, embora deslocado do *caput* dos direitos sociais, já era assim reconhecido como se pode deprender do art. 23, IX, da CF/88 “é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico⁹”.

A esse respeito, José Afonso da Silva¹⁰, assevera que: Já se traduzia um poder-dever do poder público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito à moradia. Essa contrapartida é a habitação oferecida com condições adequadas, higiene, conforto, que resguarde a intimidade pessoal.

Silva¹¹ reivindica que essas características estão intrínsecas ao direito à moradia, são exigíveis porque decorrem do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, assim como o é o direito à intimidade e à privacidade e o de que a casa é um asilo inviolável, certo é que tudo isso envolve o direito à moradia, do contrário, ter-se-ia, um direito empobrecido.

O direito à moradia é ambivalente, apresenta duas faces: uma positiva e outra negativa. Decorre da primeira que não se pode privar o cidadão de ter uma moradia, tampouco ser impedido de ter uma, inferindo-se daí a abstenção estatal e de terceiros. A segunda decorre do que prescreve a norma e consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada:

Revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia. E ela está prevista em vários dispositivos de nossa constituição, entre os quais se destaca o art. 3º, que define

⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p.314.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p.314.

como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – e não há marginalização maior do que não se ter um teto pra si e para a família-, e promover o bem de todos, o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente¹².

Por se atrelar à dignidade da pessoa humana, o direito em análise compõe importantes documentos internacionais estando presente em diversos tratados, sendo protegido internacionalmente, cujo marco inicial se deu na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948). Por esta ocasião, o direito em estudo foi reconhecido entre os direitos econômicos, sociais e culturais, devendo-se garantir que todos tenham um padrão de vida adequado.

Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o 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 controle¹³

Na esfera internacional convencional, o direito à moradia obteve notoriedade e reconhecimento, o qual foi expresso em diversos tratados e documentos internacionais, sendo ratificados e incorporados, ao direito interno brasileiro. Entre eles, cabe destaque o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966¹⁴, que em seu artigo 11, item 1º, assim atesta:

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

É sabido que a Constituição Federal embora não apresente predicado para que se possa aferir o que seria moradia digna e quais critérios podem ser utilizados para se mensurar o que caracteriza uma moradia adequada. Deve-se ter em mente que ao se ofertar a moradia, esta deve ser pautada pelos princípios da dignidade da pessoa humana e do reconhecimento do mínimo existencial.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p.315.

¹³ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DA ONU. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

¹⁴ Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.html>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

Por sua vez, também é notório que a Constituição Federal ampliou o rol dos direitos sociais, bem como assegurou que tivessem aplicação imediata, sendo relevante que se busque sua efetividade por parte do Estado, de modo que se faz pertinente analisar em que medida os entes estatais vêm atendendo a esses direitos.

3.1 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA QUE GARANTEM A MORADIA

O Estado cumpre a dimensão positiva do direito em estudo quando cria políticas públicas que garantem o acesso à moradia. Para consecução dessas políticas foram criados instrumentos normativos a exemplo do Estatuto da Cidade¹⁵, da regularização fundiária¹⁶ e dos planos diretores. Visando oferecer moradia, o ente público faz uso de instrumentos materiais como financiamento subsidiado com menores juros, para aquisição de moradias, bem como subsidia a construção de moradias populares. Buscando, em certa medida, dirimir, mesmo com escassez de recursos, o *déficit* habitacional, ao passo que também tenta dar efetividade ao que a CF/88 definiu como norma de aplicação imediata conforme disposto no artigo 5º, §1º.

No entanto, é inconteste que investir nos direitos sociais demanda custo financeiro, o mesmo ocorre com o direito à moradia, cuja efetivação repousa em destinação e captação de recursos, os quais são cada vez limitados e incapazes de atender o contingente que não possui uma moradia digna, de forma a atenuar a injustiça social.

Alinhados à promoção da justiça social, somadas a crescente luta social em prol da garantia do acesso à moradia digna, com padrão de acessibilidade e, sobretudo para que todos tenham acesso à cidade em sua inteireza, foram criados importantes instrumentos legais, a exemplo do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, sustentáculo do art. 182, CF/88,

¹⁵ Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> . Acesso em 30 de agosto de 2017.

¹⁶ Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm> Acesso em 30/08/2017.

delegando aos Municípios a criação de seus planos diretores, em observância aos princípios ali estabelecidos, de forma que se garanta a função social da cidade.

Essa preocupação do legislador infraconstitucional em garantir que todos tenham acesso à cidade vem responder uma demanda por anos relegada em nosso ordenamento, cujo resultado pode ser constatado no fenômeno da segregação nas grandes cidades, a urbanização. É sabido que este é um fenômeno mundial que precisa de políticas públicas voltadas a dirimir as desigualdades provocadas pela urbanização.

O Estatuto da Cidade vem regulamentar a política urbana, visando à ordenação do espaço urbano, à proteção do meio ambiente, à promoção social, dirimindo problemas de moradia, ofertando saneamento básico, controle da poluição urbana, e a falta de recursos básicos que acometem a todos, em especial a população menos favorecida.

A Lei 10.257/2001 no que concerne à efetivação do direito à moradia é prene em mecanismos que objetivam a realização prática do direito à moradia, a exemplo dos seguintes: a) operações urbanas consorciadas; b) estudo de impacto de vizinhança; c) usucapião especial de imóvel urbano.

A Constituição vigente prevê em seu plano constitucional, quanto à positivação do direito à moradia, a usucapião especial urbana, cuja causa na sua essência é o direito ao reconhecimento do título de propriedade àquele que detém a posse para fins de moradia, conforme dispõe o art. 183, CF/88, e os termos de regulamentação infraconstitucional do instituto, dispostos na Lei 10.257/2001; no Código Civil (Lei 10.406/2002), em seu artigo 1240.¹⁷

Objetivando assegurar a moradia na seara familiar, o Código Civil também preceitua por intermédio da Lei 12.424¹⁸, em seu art. 1.240- A que “aquele que exerce, por 02 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m²(duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

¹⁷ BRASIL, Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 26 de agos. de 2017.

¹⁸ BRASIL, Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm> Acesso em 09 de Agosto de 2017.

Quanto ao aspecto da moradia, é salutar a existência de planejamento territorial e urbano na concretização do direito ora investigado. O planejamento estatal é visto como um dos meios pelos quais se concretizam os direitos fundamentais.

Assim posto, a política de efetivação do direito à moradia reconhecido na Carta Política de 1988, e em documentos infraconstitucionais, deve ser implementada em consonância com os instrumentos de política urbana delineados na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, nos Planos diretores, na regularização fundiária, além de ser desenvolvida em consonância com o meio ambiente equilibrado.

4 O DIREITO À MORADIA NA COMUNIDADE DO MARUIM

A comunidade em estudo, quando de sua instalação na antiga área, fora chamada inicialmente Comunidade da Floresta, ocupava uma área de 1,5ha (15.183,52m²) no então Bairro da Ribeira, Município de Natal/RN, fazendo limite com a Rua São João de Deus, com Avenida Engenheiro Hildebrando de Góis, com Porto Organizado da cidade e com a Praça do Pôr do Sol, está localizada às margens do Rio Potengi. Os primeiros registros sobre a Comunidade do Maruim remontam a década de 1940, no entanto estima-se que a ocupação ocorreu há mais de 100 anos, haja a vista que a Colônia de Pescadores, símbolo de ocupação da comunidade, ultrapassa os noventa anos de atividade.¹⁹

Como a maioria das ocupações carentes de uma política pública voltada à urbanização e de ordenamento do espaço, os primeiros moradores foram se instalando no terreno pertencente à União, inicialmente ocupada por foreiros, em sua maioria, composta por pescadores humildes que migravam do interior do estado em busca de melhores condições de vida, tendo a pesca artesanal como fonte de sobrevivência. Dada à proximidade do local em que exerciam suas atividades laborais, esses atores sociais foram se instalando na comunidade, em residências precárias, vez que na construção de seus imóveis, utilizaram como matéria-prima mais comum o bagaço de cana-de-açúcar e a palha de coqueiro.²⁰

Embora houvesse na comunidade uma parcela de imóveis que apresentavam melhores condições estruturais, as condições de vida dos que habitavam a comunidade eram

¹⁹ DANTAS, Manuela Lins. CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

²⁰ BARBOSA, Jane Roberta de Assis. **Da Comunidade da Floresta à Favela do Maruim: a produção de um espaço desigual**. In: O Rio Grande do Norte em foco. VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Filho (Org.). Natal: EDUFRN, 2008. (Globalização e marginalidade, 2), p. 578.

inadequadas, seus moradores viveram anos sem a oferta de serviços e equipamentos públicos, além de ausentes também os requisitos de habitabilidade das moradias, confirmando-se a ausência da efetivação do direito à moradia nesta comunidade²¹.

A afirmação de que estão ausentes os requisitos intrínsecos ao direito à moradia advém dos diversos tratados assinalados pelo Brasil em matéria de moradia digna, a exemplo do que se extrai do Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para quem uma moradia é considerada adequada quando reúne os seguintes itens: custo acessível, boa localização, disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, adequação cultural, acessibilidade, habitabilidade e segurança jurídica da posse.²²

No que concerne a tais aspectos concernentes à adequabilidade do direito à moradia na comunidade estudada:

Paralelamente às más condições de habitabilidade, a Comunidade do Maruim tem um grande problema relacionado à insegurança jurídica da posse. Além da informalidade do assentamento, que por si só demandaria uma regularização jurídica da posse dos imóveis ocupados, os moradores do Maruim protagonizam uma disputa de terra com o Porto Organizado de Natal, seu vizinho, que possui projetos de ampliação que abrangem a área da comunidade²³.

Nesse sentido, é de se presumir que a comunidade em estudo sempre padeceu do direito social ora em estudo. Fato incontestável também é a ausência do poder público, a inação estatal é perceptível, ante a falta de itens básicos como a acessibilidade, habitabilidade, cultura, serviços, estrutura mínima, instalações hidrossanitárias precárias, seguido também do sério problema referente à segurança legal da posse, proveniente da falta de regularização fundiária, por estarem instalados em terrenos públicos. Essa carência de oferta não é privilégio atinente à comunidade é fruto da falta de uma política urbana presente em muitas cidades brasileiras que se ressentem de prestações estatais positivas pelos entes públicos.

²¹ DANTAS, Manuela Lins. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN**. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

²² Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>>. Acesso em 26/08/2017.

²³ DANTAS, Manuela Lins. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN**. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Acerca da problemática comum vivenciada pela comunidade em estudo, há uma específica das comunidades cuja ocupação se deu em sentido contrário ao que apregoa o direito. Esta comunidade se instalou em uma área chamada terreno de marinha, de propriedade da União, não possuindo regularização jurídica da posse dos seus imóveis, vivendo em constante instabilidade quanto a um eventual despejo haja vista o interesse da Companhia do Porto em reaver a posse da porção de terra ocupada pela comunidade.

Discorrendo sobre o que seria terreno de marinha tem-se que esta nomenclatura remonta ao período de colonização, inicialmente foram chamados “lizeiras”, denominação jurídica importada de Portugal e da Espanha, incorporou-se ao território brasileiro para garantir o acesso ao mar e às vias navegáveis, além de servir como escoadouro para carga e descarga de pessoas e mercadorias, bem como assegurar a defesa da costa²⁴.

A destinação pública dos terrenos de marinha, consta na Lei Orçamentária de 15 de novembro de 1831, cujo aforamento foi permitido, com vistas a auferir receitas, por meio da cobrança de um foro²⁵.

Ocorreram muitas celeumas quanto ao domínio público de tais terrenos, os quais foram reivindicados por estados e municípios, a exemplo do que ocorreu com as terras devolutas cujas propriedades passaram à titularidade dos entes estatais e municipais. No entanto, através do Decreto-Lei nº 9.760/46²⁶, os denominados terrenos de marinha foram reconhecidos como de propriedade da União. Ulteriormente, a Constituição Federal vigente também ratificou o mencionado decreto.

Pois bem, conforme já descrito, o direito à moradia para que seja efetivado à luz do que prescrevem os instrumentos jurídicos, prevê também que se proceda à regularização fundiária do solo, o que durante décadas se mostrou incompatível tendo em vista que a comunidade descrita estava instalada nos já descritos terrenos de marinha, localizados à margem do Rio Potengi.

No que se refere ao instituto da regularização fundiária, aplicáveis aos casos de assentamentos informais em terrenos de marinha, a depender das particularidades constatadas,

²⁴ DANTAS, Manuela Lins. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN**. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

²⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Legislação imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas**. Brasília: MP, 2002, p. 201.

²⁶ Decreto-Lei nº 9.760 de 05 de setembro de 1966. **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm> Acesso em 30 de ago. de 2017.

a legislação sobre o tema apresenta os seguintes instrumentos legais: exemplo da Lei nº 9.636/98,²⁷ a inscrição da ocupação (art. 7º); a concessão de direito real de uso (art. 18, inciso II e §1º, da Lei nº 9.636/98) e a concessão de uso especial para fins de moradia (art. 22-A, da Lei nº 9.636/98 c/c art. 1º e ss, da Medida Provisória nº 2.220/01²⁸).

Perscrutando-se tais institutos com o fito de efetivar o direito à moradia, com base na regularização fundiária, na comunidade, poder-se-ia utilizar o que preconiza a lei acerca do referido instituto e assim possibilitar que um dos requisitos específicos ao acesso à moradia digna fosse efetivado, através da concessão de uso especial para fins de moradia. Contudo, o fato de a comunidade em estudo localizar-se ao lado do porto de Natal, em terreno cuja titularidade pertence à União, tendo aquele já reivindicado a titularidade da propriedade da área ocupada, ainda na década de 1990, frustrou-se a possibilidade de conferir a garantia jurídica do direito à moradia através da concessão de uso especial para fins de moradia outorgada pela União.

4.1 DA NÃO REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO AO PROJETO DE REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE

Por localizar-se em uma área cuja ocupação residencial ocorreu de forma precária e estando a comunidade desassistida dos instrumentos públicos, necessitar-se-iam de intervenções estatais que promovessem o direito à moradia, o que foi sendo feito de forma incipiente ao longo dos tempos, com criação de instrumentos ainda precários que estavam longe de dispor o direito em tela, de forma a viger o interesse social.

Dentro do âmbito regulatório acerca do uso e ocupação do solo na comunidade, foi criado o Plano Diretor Físico-Territorial do Natal/RN, Lei nº 3.175/84,²⁹ o qual classificou a comunidade dentro da Área Especial de Recuperação Urbana (AERU). Acerca da referido instituto, a pesquisadora Marise Costa de Souza Duarte dispõe³⁰:

²⁷ Lei 9.636 de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm> acesso em 30 de agos. de 2017.

²⁸ Medida Provisória nº 2.220 de 04 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm> Acesso em 30 de ago. de 2017.

²⁹ NATAL. Lei nº 3.175/84. **Plano Diretor Físico-Territorial do Natal/RN.**

³⁰ DUARTE, Marise Costa de Souza. Espaços especial em Natal (moradia e meio ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea. Natal, 2010, p. 182. Disponível em: < http://bdtd.bczm.ufrn.br/tde_arquivos/22/TDE-2011-11-03T102251Z-3614/Publico/MariseC_TESE_1-310.pdf>. Acesso em 02 de set. 2017.

Contudo, a regulamentação dessas Zonas foi remetida a um momento posterior, o que nunca ocorreu, fazendo com que, até o Plano de 1994 (com a criação das áreas especiais de interesse social), não houvesse qualquer parâmetro que orientasse sua ocupação. Por fim, ainda que a inclusão de um tratamento próprio para os "programas habitacionais e das edificações de interesse social" (Seção V do Capítulo V) tenha significado a "institucionalização, em nível municipal, de uma tentativa de articulação entre política habitacional e planejamento urbano", a abrangência dos programas habitacionais de interesse social (incluindo pessoas de renda de até 10 salários mínimos) fez com que quase toda a população do município fosse beneficiária daqueles programas, inviabilizando o atendimento das necessidades da parcela da população verdadeiramente excluída do acesso à terra e ao mercado formal de habitação.

Posteriormente, com o Plano Diretor de 1994, Lei Complementar nº 07/94³¹, também foram instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social, cuja criação pressupunha a produção, manutenção e recuperação de habitações de interesse social, reconhecendo que essas áreas ocupadas pela população pobre da cidade passariam a dispor de espaços especiais sociais voltados à efetivação do direito à moradia digna, afastando-se assim, a política excludente de ocupação do solo.

Em igual confluência, a Lei nº 4.932/97³² denominada Operação Urbana Ribeira, a qual reunia um conjunto integrado de intervenções voltadas à recuperação e revitalização do bairro da Ribeira, dentre estas, uma é de relevância para o estudo em questão e se constitui no interesse do ente municipal em buscar o fortalecimento de parcerias, mirando a solução para o problema da moradia, na comunidade em estudo, ressaltando que àqueles interessados em desenvolver projetos em locais onde existiam habitações de interesse social deveriam incluir também uma solução ao problema habitacional dos que ali residiam.

Já o Plano Diretor do Município de Natal, Lei nº 82/2007³³ seguindo as diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade, e em consonância ao que estabelece as diretrizes acerca da política urbana incluiu a comunidade em estudo mais uma vez na Área Especial de Interesse Social (AEIS).

Conferindo relevância quanto à instituição do Plano Diretor, assim preleciona José Afonso da Silva, “o plano diretor, que é um plano urbanístico geral, constitui parte integrante

³¹ Lei Complementar nº 07 de 05 de agosto de 1994 – Plano Diretor. **Dispõe sobre o plano diretor e dá outras providências.** Disponível em: < http://medeirosadvogados.com/download/municipal/plano_diretor.pdf> Acesso em 30 de agosto de 2017.

³² Lei nº 4.932, de 30 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a Operação Urbana Ribeira e dá outras providências.** Diário Oficial do RN, Poder Executivo, Natal, 31 de. 1997, nº 9.169.

³³ Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências.** Natal-RN, 2007. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/InstrOrdSearch/24_Plano_Diretor.pdf>. Acesso em: 01 ago de 2017.

do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.³⁴

Neste aspecto, Edésio Fernandes assevera:

O plano diretor é muito mais que um instrumento técnico e/ou método de organização territorial, é o processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. Sendo certo que o plano diretor não se reduz à mera lei reguladora do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, mas também e, sobretudo deve ser uma lei fundiária essencial, responsável pela garantia das funções sociais da cidade para a totalidade do território municipal³⁵

Conforme foi visto, o plano diretor recobra do gestor municipal o desenvolvimento de uma política de uso do solo, sendo sua responsabilidade promover o uso do solo, de modo que todos tenham acesso, de maneira a diminuir a segregação socioespacial ainda vigente.

As consequências decorrentes dessa segregação são notórias e se presentificam nos dias atuais, a exemplo da concentração de terra que deságua na desigualdade e na constante busca por um pedaço de chão para chamar de seu.

Sendo a Constituição o sustentáculo de onde irradia os instrumentos para a política urbana, tem-se que a normatização de institutos como o Plano Diretor é de muita relevância, pois incumbe aos municípios, dada a sua proximidade com o local, com a comunidade com os atores sociais, estabelecer as regras pertinentes aos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

Voltando ao contexto da comunidade em estudo, as atuações positivas dos entes estatais foram de certa forma, insignificantes, vez que a comunidade por décadas, quiçá um século, esteve localizada em área denominada de interesse social, no entanto as melhorias no local foram por vezes tímidas, relegando à comunidade um abandono social, embora houvesse bastante empenho em produzir instrumentos normativos, pois se criou normas específicas para que os moradores tivessem regularizado, mediante determinadas situações, a regularização fundiária, inobstante esta regularização não tenha ocorrido.

Embora se tenha a profusão de institutos legais, a exemplo da Constitucional Federal, de Leis infraconstitucionais, do plano de diretor e de uma série de decretos, de normas

³⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p.137.

³⁵ FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei.** In. FDUÁ- Fórum de Direito Urbano e Ambiental 47, set-out/ 2009, p. 22.

específicas, o direito à moradia, gestado por tais instrumentos legislativos ainda carecia de ser efetivado.

Discorrendo sobre a função do plano diretor, Silva arremata que seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local. Incumbindo ao plano resolver dois problemas: a) o problema de localizações, referente aos equipamentos públicos; b) o problema das divisões em zonas, referentes aos edifícios privados³⁶.

Para solucionar essas demandas, o plano deverá conter disposições sobre vias, zoneamentos e espaços verdes, além de se debruçar acerca do aspecto econômico do uso solo. O plano diretor também deve disciplinar o adequado uso do solo, bem como sua distribuição e sua destinação, e assim o faz mediante o instituto do zoneamento, o que nada mais é que a repartição do território municipal objetivando a destinação da terra, do uso do solo, ou das características arquitetônicas³⁷:

O zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares.

Nesse sentido, o zoneamento consagra um conjunto de normas legais que garantem o direito de propriedade e o de construir, sem que se olvide os princípios da função social.

Visando o uso e proteção do solo, em simetria com o que preconiza o Estatuto da Cidade, a distribuição espacial feita pelo zoneamento, no plano diretor da Cidade do Natal, ao incluir a comunidade pesquisada nas Áreas ou Zonas Especiais de Interesse Social (AEIS/ZEIS) reconheceu que os moradores destas áreas estavam em situação de vulnerabilidade, sendo responsabilidade do poder público envidar esforços de forma a proporcionar o aproveitamento socialmente justo dos recursos públicos, a flexibilização de normas urbanísticas e a proteção da área contra as pressões exercidas pelo mercado imobiliário, em benefício da comunidade.

Acerca do reconhecimento e inclusão do Plano Diretor de Natal e ilustrando a relevância protetiva e social das ZEIS, DANTAS (2013), traz a baila o pensamento de Betânia Alfonsin³⁸:

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p.138.

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p.138.

³⁸ DANTAS, Manuela Lins. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM**

Parece-nos que as ZEIS conseguem garantir igualdade e diferença às populações moradoras dos assentamentos informais. Garantem, por um lado, o “direito à igualdade”, na medida em que o gravame de ZEIS reconhece e busca consolidar o assentamento no território urbano, garantindo direito à cidade, direito à moradia digna e direito à habitabilidade, independentemente dos interesses que o mercado imobiliário possa ter na localização do assentamento. Por outro lado, também garantem o “direito à diferença”, pois reconhecem o processo histórico de produção social e cultural do habitat que redundou em usos, tipologias e padrões irregulares segundo a legislação urbanística do Município para a região, fazendo nascer o direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei garantem dignidade e habitabilidade aos assentamentos.

As Zonas Especiais de Interesse Social permitem também que sejam implantados mecanismos que impeçam a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos.

Conforme será posto, embora a comunidade em estudo esteja sob a tutela das zonas especiais de interesse social, a quem os institutos normativos criados devem proteger e garantir os direitos tutelados no que se referem às diferenças provenientes do seu processo histórico, não foi possível resguardar todas as diferenças, ao menos no que concerne à tipologia do local, tendo em vista que a comunidade foi toda transferida.

Nesse sentido, essas zonas especiais estão conceituadas e caracterizadas no Plano Diretor do Município de Natal de 2007, em seu artigo 6º, inciso VII: “se configuram a partir da dimensão socioeconômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 03(três) salários-mínimos, definida pela Mancha de Interesse Social (MIS), e pelos atributos morfológicos dos assentamentos”.

Ao se incluir a comunidade do Maruim nas ZEIS, procedeu-se sua inclusão em programa de urbanização e de regularização fundiária, conforme prerrogativa do Estatuto da cidade.

Mesmo com toda a permissibilidade conferida e com o amparo protetivo dos instrumentos normativos que foram conferidos às ZEIS, dentro do que competia ao administrador municipal, este só buscou efetivar o direito à moradia da Comunidade do Maruim depois que a administração do Porto Organizado de Natal requereu legalmente a posse da área, necessária à expansão do porto, importante escoadouro de mercadorias para o mercado externo, relevante para a economia local e nacional³⁹.

NATAL/RN. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

³⁹ DANTAS, Manuela Lins. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN**. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Como outrora exposto, a comunidade sempre viu seu direito à moradia ameaçado, seja pela sua não efetivação, seja pela falta de segurança jurídica quanto à regularização da posse, seja pela falta de ação positiva do ente público municipal, seja também pelo conflito entre moradores e porto organizado de Natal mesmo havendo um cabedal de leis que reclamavam atenção à comunidade. Insegurança é o que define esta comunidade.

Não se pretende depurar a importância que tem o Porto Organizado de Natal no cenário econômico da Cidade e também a nível nacional, sabe-se que esta atividade é preponderante para o setor de importação e exportação. Nesse ir e vir de mercadoria e cargas é necessário que o porto comporte condições para armazenar os produtos que desembarcam no porto e os que também saem, necessitando de um complexo tecnológico compatível com os grandes portos, sob pena de não poder atrair investidores, tampouco aumentar os níveis de exportação e de importação.

No entanto, a ampliação do porto apresentava um entrave, não físico, vez que área reivindicada era fração ideal para ampliação comercial do porto. A pedra no caminho era a comunidade em estudo, os moradores do maruim, protagonistas principais do confronto proveniente da expansão e da necessidade de buscar um lugar para instalar dezenas de famílias.

Instalada a celeuma. Era necessário atrelar justiça social e desenvolvimento econômico, sobretudo em uma cidade como Natal, cujo parque industrial é quase inexistente.

Assim, embora o desenvolvimento econômico do porto seja a face mais evidente da questão, não se pode negar que o fomento à economia potiguar refletiria positivamente na melhoria da qualidade de vida da população, especialmente diante da oferta de empregos e no aumento da arrecadação de tributos.⁴⁰

Não se pretende compatibilizar o direito à moradia há muito buscado pelos moradores com o direito ao desenvolvimento do Porto Organizado de Natal, vez que se teria que abordar a ponderação de princípios no conflito envolvido, posto que coexistem e se conflitam vários direitos fundamentais e para não adentrar no choque de princípios, conforme teorizado por Alexy, para quem uma situação em que envolve colisão entre princípios a

⁴⁰ DANTAS, Manuela Lins. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN**. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/1/615>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

solução deve ser analisada sob a dimensão do peso, através da análise da precedência de um dos princípios em face do outro sob determinadas condições.⁴¹

4.2 O REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO MARUIM E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DIGNA

Tendo em vista que o reassentamento da comunidade em tela ainda está sendo executado, a análise restringir-se-á aos aspectos concernentes aos institutos normativos e diretrizes alicerçados na política habitacional ofertada à comunidade.

Buscando compatibilizar os interesses econômicos e a expansão da atividade portuária, setor essencial à geração de empregos e de tributos, com outro segmento não menos importante que é o setor social, em especial a uma comunidade que por anos sofreu a inatividade do ente estatal em não prestar serviços públicos essenciais, o gestor público sensível a essas questões, buscou viabilizar ambas as reivindicações⁴². Assim, até a entrega aos moradores do Residencial São Pedro, vários momentos se sucederam.

Visando expandir seus limites, o Porto de Natal, começou a dialogar com os moradores, propondo uma negociação para a retirada da comunidade, fato que não prosperou devido o valor irrisório das indenizações, além do que estas não contemplavam os moradores que eram inquilinos, tampouco os casos em que havia mais de uma família habitando o mesmo espaço. A falta de critérios justos e de opções que contemplassem tanto os moradores quanto os proprietários fez com que a comunidade recuasse nas negociações. Quanto ao valor das indenizações, pretender-se-ia pagar entre R\$ 10.000 e R\$ 20.000, quantia bem inferior aos valores dos imóveis localizados nas Rocas, somado ao fato de que a maioria dos imóveis do Bairro das Rocas dependerem de regularização fundiária, não possuindo escrituras públicas de seus imóveis, impossibilitando a realização de negócio jurídico.⁴³

Frustradas as negociações quanto à retirada da comunidade, surge uma possibilidade de se ofertar o acesso à moradia com a criação, pelo governo Federal do Programa Minha

⁴¹ Acerca da temática, cf. Manuela Lins Dantas. **CONFLITUOSIDADE DE DIREITOS E INTERESSES NA DESOCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA FAVELA DO MARUIM EM NATAL/RN**. 2013. 62 f. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

⁴² Conforme relatado por Danielle Lorraine Elias de Araújo Barreto Figueiredo, assistente social da SEHARPE.

⁴³ Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana. **RELATÓRIO DA MISSÃO DE INVESTIGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NA CIDADE DE NATAL - RN “NATAL E O TURISMO IMOBILIÁRIO ESPECULATIVO INTERNACIONAL”** - 04 e 05 de outubro de 2007 – Relatora: Lúcia Moraes Assessor: Disponível em: <://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_dhescas_br/missao_2007_rn_natal_moradia.pdf> acesso em 26 de agos. de 2017.

Casa Minha Vida⁴⁴ programa criado para impulsionar o mercado da construção Civil e para construção de moradia a preço acessível e disponibilizado a uma parcela da sociedade que se enquadrasse nas faixas de rendas estabelecidas pelo programa.

Para Ermínia Maricato⁴⁵, o lançamento do PMCMV pelo governo Federal, em 2009, visou o impulsionamento da construção de moradias como forma de reagir à anunciada crise internacional eclodida em 2008.

Dimensionando o verbo impulsionar em números:

O PMCMV estabelece como meta (art. 82-B) promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de *dois milhões de unidades habitacionais*, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, *220.000 (duzentas e vinte mil) unidades* serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais⁴⁶).

Nesse sentido, Maricato considera que, enquanto o PAC I, de 2007, destinou a maior parte dos investimentos para urbanização de favelas, dialogando mais com o desenvolvimento urbano, o PMCMV, de 2009, retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana⁴⁷

Essa visão desenfreada na oferta de moradia, em curto espaço de tempo, vem inflacionando o aumento da terra e preços de imóveis, o que para a autora contribui para o aumento da segregação social. Com o avanço da especulação imobiliária é necessário que o poder público contenha este avanço sob pena de não garantir o acesso à terra, e dessa forma se continuar perpetuando a disparidade social entre os que possuem e os despossuidores de uma fração de terra:

O Programa Minha Casa Minha Vida precisa negociar com os segmentos da Política Nacional de Habitação, com a organização de moradores, com os gestores municipais sob pena de o que já se avançou em matéria urbanística, no sentido de adequação do solo, serem postos de lado, aumentando assim, a segregação social, posto que muitas construções decorrentes do Programa em discussão, preocupam-

⁴⁴ Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em 30 de agos. de 2017.

⁴⁵ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 2011b. p.58

⁴⁶ Art. 82-B. O PMCMV, nos termos do art. 1º desta Lei, tem como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais, a partir de 1º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 (duzentas e vinte mil) unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica na forma do inciso I do § 1º do art. 6º-B, nas operações de que trata o inciso III do caput do art. 2º, a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais

⁴⁷ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 2011b. p.67.

se, muitas com vezes com a edificação, com a proliferação de centenas de construções, desvinculadas de oferta de transporte, de acesso á escolas, de acesso aos serviços de saúde, locais de trabalho, fazendo surgir uma nova cidade dentro da cidade⁴⁸.

Pois bem, não é tarefa deste trabalho dissecar as particularidades do programa em evidência, tampouco tecer críticas quanto à sua política de expansão. Sabe-se que o programa desenvolve a criação de moradias para diferentes faixas de rendas, estabelecendo alguns critérios aos que pretendem aderir ao programa. Mesmo visando reduzir a exiguidade de moradias, é de se ressaltar em certa medida que, o programa ao estabelecer o binômio renda *versus* nível de prioridade, excluía parcela considerável da população que não está dentro da faixa exigida pelo programa. Nesta situação, estão inseridos os moradores da comunidade em estudo, maioria predominante de pessoas que dependem dos programas de distribuição de renda do Governo Federal, que dependem da pesca, setor que apresenta sazonalidade, além de muitos não possuírem renda fixa proveniente de algum trabalho.

Ampliando o fim social a que foi destinado, diversas portarias foram se sucedendo com o fito de incluir novos segmentos no Programa. Ao público aqui estudado, importa destacar a Portaria 595/2013⁴⁹ do Ministério das Cidades, a qual passou a priorizar famílias cuja chefia do lar coubesse apenas às mulheres; famílias que vivem em áreas de risco e aquelas cuja teia familiar fosse composta por algum portador de deficiência física. Além de outras especificidades.

Na mesma esteira, outra importante Portaria que possibilitou a construção do Residencial para onde seriam relocados os moradores do Maruim foi a Portaria também de 2013, de nº 317/ 2013⁵⁰.

A primeira oportunizava a entrada de novos perfis sociais, os quais caberiam ao poder local municipal, através de cadastros e de análises socioeconômicas das famílias

⁴⁸ LOPES, Soraya Santos. **DIREITO À MORADIA: O MARCO REGULATÓRIO DA HABITAÇÃO URBANA DE INTERESSE SOCIAL E A EFETIVIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS)**. 2012. 399 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de pós graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8252/3/Soraya Santos Lopes.pdf](http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8252/3/Soraya%20Lopes.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2017.

⁴⁹ PORTARIA Nº 595, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2013. **Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV**. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcvm.pdf> Acesso em 07 de setembro de 2017.

⁵⁰ PORTARIA Nº 317, DE 18 DE JULHO DE 2013. **Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24624228_PORTARIA_N_317_DE_18_DE_JULHO_DE_2013.aspx> Acesso em 07 de setembro de 2017.

inscritas; A segunda, resultava das condições do local em que habitavam as famílias, podendo haver o deslocamento das famílias quando se verificasse que esses locais habitados estavam inseridos dentro do que propunha a portaria, como locais de áreas de risco, insalubre, entre outros. Por esta particularidade, os moradores do Residencial em estudo foram todos inclusos dentro do programa de reassentamento, considerando, claro, a época do congelamento, ou seja, o período em que os cadastros e visitas do corpo técnico da Secretária Municipal foram encerrados, qual seja dezembro de 2013; Não houve sorteio para que fosse realizada a entrega do imóvel vez que se tratava de programa voltado para uma demanda específica, os moradores estavam inscritos para aquele residencial específico, dentro da modalidade do PMCMV, para as comunidades que habitavam em áreas de riscos. Utilizando assim a demanda fechada⁵¹.

Dentro desta sucinta apresentação, estavam alicerçadas as condições que possibilitariam o reassentamento da comunidade em estudo, além é claro, do interesse subjacente do Porto de Natal em expandir suas atividades econômicas, fato que só seria possível com a anuência dos moradores em deixar o local em que construíram suas moradas.

Considerando que o direito à moradia para ser realmente efetivo, necessita oferecer aos cidadãos condições de habitabilidade e levando em conta o que o plano diretor almeja para Zonas Especiais de Interesse Social, cuja relevância se dá em razão de que busca manter o desenho arquitetônico das comunidades que estão inseridas nestas ZEIS, adequando-se à realidade dessas comunidades.

Neste aspecto, embora não se possa falar aqui em adaptação à história da comunidade ao menos em seu aspecto arquitetônico vez que esta foi deslocada da moradia inicial, é de se destacar que o deslocamento se deu dentro mesma área geográfica, distante talvez duas quadras, ademais pelo fato de estarem no mesmo endereço de moradia, os laços construídos de afetividade, amizade, sociabilidade se mantiveram.

Pois bem, o Decreto emanado pelo chefe do Poder Executivo Municipal, o Sr. Carlos Eduardo Nunes Alves, de nº 11.066 de 28 de julho de 2016⁵², com base no que estabelecia as normas do Programa Minha Casa Minha Vida, além das formulações estabelecidas pela Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes –

⁵¹ Segundo informação fornecida pelo Sra. Maria Caroline Farkat Diógenes, Diretora do Departamento de Regularização Fundiária da SEHARPE, em entrevista à autora, no dia 06/08/2017.

⁵² Disponível: <http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20160729_87a24991a2dfc2e30b5f291c02e8aeb6.pdf> Acesso em 13 de agosto de 2017.

SEHARPE e do Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social – CONHABINS, estabeleceu as normas legais para a criação do Residencial São Pedro.

Nesse sentido, sobleva o trabalho social, jurídico, econômico, técnico, desenvolvido pelos servidores da SEHARPE, além da atuação dos moradores, alinhados com setores da área urbanística para que o Residencial São Pedro fosse construído no Bairro das Rocas, por ser este o local onde os moradores sempre habitaram e ao menos no que toca o projeto de habitação oferecido a esta comunidade, não se buscou o deslocamento dos moradores e trabalhadores para as periferias urbanas, para os locais mais afastados da cidade, vê-se que estão instalados em uma área em que se volta para a expansão, uma área de valorização e especulação imobiliária, local servido por várias linhas de ônibus, com facilidade de acesso ao transporte público, corredor para os principais destinos da cidade, privilegiada pelo rápido acesso às praias do Litoral Norte, da Ponte Newton Navarro, local de uma arquitetura rica em prédios históricos, presentado pela exuberância do pôr do sol no fim da tarde⁵³.

A despeito do exposto, é de se reconhecer que o direito à moradia, alicerçado em outros princípios, invocando outros direitos, ultrapassa a oferta apenas de local para habitar. Sua dimensão é ampla, devendo comportar também a mobilidade, a dignidade dos moradores, a segurança, a cidade para eles, disponibilizando cultura, transporte, espaços de lazer, de entretenimento, ofertas de serviço público, acessibilidade e mobilidade. Assim como reconhecido pela Agenda Habitar:

Adequada Habitação significa: Mais do que um telhado sobre a cabeça. Adequada Habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança, incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação; Adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos; que esses componentes tenham um custo acessível para todos⁵⁴.

Em um projeto de reassentamento, há de se destacar a convergência de interesses, sendo o principal o acesso à sonhada moradia em local seguro que assegure também a possibilidade de garantir o sustento das famílias. Porém, há também àqueles moradores que ascenderam a melhores condições e assim aquela moradia outrora habitada virou uma fonte de

⁵³ Conforme informação fornecida pela Sra. Maria Caroline Farkat Diógenes, Diretora do Departamento de Regularização Fundiária da SEHARPE, em entrevista à autora, no dia 06/08/2017.

⁵⁴ FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.p.24-27. Disponível em <http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf> Acesso em 30 de agos de 2017.

renda, incremento ao orçamento, a exemplos dos possuidores do imóvel, no entanto sem residir nele, foram detidamente avaliados pela SEHARPE⁵⁵:

Além de buscar indenização ao que não mais lá residiam, sendo apenas possuidor de alguns imóveis, o poder público também contemplará esses moradores através da indenização pelas benfeitorias, por acessão física, já que, como destacado, são possuidores do terreno, não tendo a titularidade da propriedade.

Conforme o parecer jurídico⁵⁶ (anexo I), da Secretaria de Habitação e no fim social almejado houve o estabelecimento de algumas condições que foram consideradas e que garantiram a execução do programa, em que pese posições no sentido contrário, de forma célere, se considerar o tempo despendido pela comunidade em busca de uma solução satisfatória ao direito em questão: a) havia os moradores possuidores e os moradores residentes em seus imóveis á época do congelamento; b) havia os que eram proprietários de pequenos comércios, benfeitorias e também eram moradores; c) havia os que não eram possuidores, mas eram inquilinos dos possuidores, pagavam aluguéis; d) comerciantes que desempenhavam a atividade em benfeitoria locada.

Mediante tais condições, a administração pública buscou indenizar aqueles que eram possuidores, mas não residiam no local; de modo semelhante, buscou indenizar àqueles que não eram proprietários, mas desenvolviam atividades comerciais na comunidade. Para esta parcela, procedeu-se com o pagamento das indenizações a título de benfeitorias, desconsiderando o valor do terreno e os lucros cessantes, haja vista inexistência do direito subjetivo à regularização fundiária àqueles que ocupavam a área em estudo, bem como dever de indenizar, conforme precedentes do STJ⁵⁷.

No entanto, em respeito ao fim social alcançado e, sobretudo, quanto ao interesse em ver a área desembaraçada, sem embargos e levando em consideração que eventual judicialização demandaria muito tempo, o que acarretaria atraso para a consecução das obras visadas pelo Porto e pelo gestor municipal, decidiu-se através de parecer favorável, pelo pagamento das benfeitorias provenientes da acessão física, antes mesmo de a área em estudo

⁵⁵ Conforme o Decreto 1.166 de 28 de junho de 2016, Art. 1º, III: - Os casos de “possuidores” não residentes e outras situações semelhantes ou não previstas, devem ser técnica e normativamente avaliadas pela SEHARPE para verificação quanto ao enquadramento normativo e tipo de benefício que possa, ou não, vir a ser concedido e, nos casos de indenização das benfeitorias, seguir a avaliação realizada pela SEMOV.

⁵⁶ Parecer Jurídico elaborado por Felipe Maciel Pinheiro Barros, Assessor Jurídico da SEHARPE, em 15 de agos. de 2016.

⁵⁷ Conforme relatado pelo Assessor Jurídico da SEHARPE, Felipe Maciel Pinheiros Barros, em entrevista à autora, em 06 de set. de 2017.

ser transferida para o Município de Natal pela União, vez que já havia contrapartida do órgão gestor do Programa Minha Casa Minha Vida determinando que as obras fossem iniciadas⁵⁸.

Por esse viés, tendo em vista que a área em estudo passaria ao domínio do poder municipal, vez que já autorizado pela União, competia ao Município arcar com o quantum indenizatório. Em assim sendo, para as famílias que ocupavam a área com suas moradias estas foram contempladas com as unidades habitacionais do PMCMV, quer estivessem ocupando como possuidores, quer estivessem ocupando mediante contrato de locação.

Os comerciantes deverão ser contemplados com os boxes públicos, tanto os que desenvolvem a atividade em benfeitoria própria, como aqueles que o fazem através de imóvel locado. Fato que ainda não ocorreu tendo em vista que o processo de urbanização ainda não se iniciou. Em havendo casos de ocupantes detentores de títulos de propriedades, sejam moradores ou comerciantes, o instituto utilizado seria o da desapropriação, cuja indenização, prévia e em dinheiro, seria direito subjetivo do particular.

Aspecto pertinente quanto à oferta de moradia à comunidade em estudo, advém das famílias conviventes, fato comum em muitas famílias brasileiras, aliada ao fato de muitos filhos constituírem famílias e por não possuírem condições de arcar com aluguéis, acabam constituindo um novo núcleo familiar dentro do núcleo inicial, coabitando o mesmo lar. Neste particular, o gestor público, concedeu uma unidade habitacional para este novo clã familiar.

Há uma pequena parcela de insatisfeitos, os quais estão tentando via judicial o reconhecimento do direito reclamado, em relação a estes, não foram aprofundados os motivos que o fizeram acessar o aparato judiciário, no entanto, deve-se ressaltar que o motivo principal está atrelado ao valor estimado a título de indenização ou de desapropriação.

Diante do que foi dito sobre o direito à moradia, cujo alcance, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, foi ofertado a um contingente considerável de pessoas, é de se destacar a quantidade de críticas tecidas ao programa, desde as críticas provenientes da falta de planejamento na execução do programa, na infraestrutura limitada pela precariedade dos serviços urbanos; as unidades habitacionais ofertadas à população de baixa renda estão localizadas em áreas periféricas, ausentes de serviços públicos, somado ao fato da alta inadimplência, dificuldade dos trabalhadores em arcar com custos provenientes do financiamento, taxa de condomínio, pagamento pelo fornecimento de água e luz, IPTU, além da necessidade de se manter. De modo que há quem defenda que o programa atende de forma

⁵⁸

De acordo com o Assessor Jurídico da SEHARPE, Felipe Maciel Pinheiro Barros.

precária, os pressupostos constitucionais concernentes ao direito à moradia, fazendo aumentar o processo de segregação socioespacial:

Um fato novo na história recente das políticas habitacionais, ao invés de se contrapor, alimenta e reforça o histórico processo de segregação socioespacial, uma vez que desloca a população considerada como pobre, originalmente localizada em áreas centrais e infraestruturadas, para áreas periféricas, ou seja, sem infraestrutura, serviços e distante dos seus locais de trabalho, não proporcionando as condições necessárias à inserção produtiva das famílias, conduzindo-as ao endividamento e, em muitas situações, à devolução do imóvel recém-adquirido. O fato é que o financiamento de moradia popular, através do estímulo ao crédito e de subsídios, não tem criado as condições necessárias à garantia do direito à moradia, se constituindo, como demonstram as análises de conjuntura realizadas pela imprensa nacional e internacional, sobretudo, em um mecanismo de dinamização da indústria da construção civil e estímulo ao mercado imobiliário, voltado para a população situada nas menores faixas de renda. Desse modo, apesar de atender uma demanda histórica dos movimentos sociais de luta pelo acesso à moradia nas últimas décadas, o PMCMV não se constitui em exemplo de intervenção autônoma do Estado, beneficiando, sobretudo, segmentos econômicos estratégicos no projeto de desenvolvimento e pacto de poder que têm na terra urbana seu objeto de acumulação⁵⁹.

Em remate, é de se ponderar que, embora ainda em fase de execução, a efetivação do direito à moradia aqui estudada, baseou-se nos institutos que veem o direito em estudo não apenas sob o viés da oferta do teto, mas envolto por uma série de outros direitos. O reassentamento em análise, claro, não só por sensibilidade do gestor, mas também pela unidade dos moradores em não abrir mão de sair das proximidades onde residiam, está localizado em uma área privilegiada cujos efeitos da especulação imobiliária são perceptíveis, as famílias estão em áreas centrais, a Ribeira é corredor de acesso para as principais zonas e avenidas da Cidade; os moradores estão perto dos locais em que exercem alguma atividade laboral; quanto aos custos provenientes do financiamento, os moradores em nada vão arcar posto que o terreno foi doado pela Prefeitura para que a obra do Residencial fosse viabilizada.

5 CONCLUSÃO

Buscando analisar a efetivação do direito à moradia no reassentamento da Comunidade do Maruim, tencionou-se analisar em que medida o direito em tela foi obedecido.

⁵⁹ LOPES, Soraya Santos. **DIREITO À MORADIA: O MARCO REGULATÓRIO DA HABITAÇÃO URBANA DE INTERESSE SOCIAL E A EFETIVIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS)**. 2012. 399 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de pós graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8252/3/Soraya Santos Lopes.pdf](http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8252/3/Soraya%20Santos%20Lopes.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2017.

Em um país caracterizado pela segregação social, cujo fator excludente é fortalecido pela concentração de terras nas mãos de poucos, privilegiando-se a propriedade. A terra é ainda um forte indício de concentração de renda e de riqueza, cuja função, com a promulgação da Constituição Federal sofreu uma relativização, passando a propriedade a ter que desempenhar a sua função social, estimulando seu uso, em detrimento da ociosidade que esperava a valorização da propriedade para então superdimensionar seu valor econômico. O ideal seria a aplicação total deste direito conferido pela Constituição, no entanto, a discrepância está longe de ser atenuada.

A falta de uma terra para plantar, a falta de uma terra para produzir, a falta de uma terra para habitar, a variabilidade advém dos motivos, os sujeitos, são, há muitos conhecidos, ora sem-terra, ora retirantes, ora “sem-teto”. Talvez os moradores da comunidade do Maruim tenham todos esses predicados, quando se instalaram na comunidade em estudo eram egressos do interior do Estado, vieram em busca de melhores condições de vida. Não dispor de local para morar, atrelada à necessidade de se instalar próximo ao local em que desempenhavam suas atividades laborais, por não haver condições de mobilidade, esses moradores foram se distribuindo espacialmente, à medida que iam desenvolvendo suas atividades. É o que se pode constatar na maioria dos bairros tradicionais da cidade como Rocas, Mãe Luíza, Alecrim, uma porção da Ribeira.

É sabido que o crescimento de Natal se deu a partir da Ribeira, subiu ao Centro da Cidade e posteriormente para o Alecrim, paralelo a este desenvolvimento comercial, urbano, bancário, econômico, avolumava-se também a quantidade de trabalhadores que labutavam nestes locais e carentes de uma política pública para o setor, no concernente ao aspecto da habitação, foram se instalando nos arredores dos locais de trabalhos e assim redesenhando o espaço.

Observou-se que, a comunidade em discussão, por anos sofreu a inatividade estatal no que se refere à disponibilidade de serviços básicos, fazendo com que estes moradores vivessem duplamente às margens, à margem do principal do Rio da Cidade e à Margem da sociedade, nasceu no contra direito uma vez que se instalou em terreno de propriedade da União, à medida que chegava ia se agregando ao local.

Seria desarrazoado afirmar que o direito à moradia foi ofertado em sua plenitude se o olhar estiver circunscrito apenas a questão física das unidades habitacionais entregues. Á primeira vista afirmar-se-ia que sim, tendo em vista que esses moradores habitavam locais insalubres, desassistidos de rede de esgoto, de local para coleta de resíduos sólidos, nem

moradia, no sentido de ter um lugar adequado para morar, eles puderam ter acesso, viveram sempre, sob improviso.

No entanto, a moradia digna tal como fora delineada, precede uma análise mais depurada sobre o instituto. Pois bem, em que pese as críticas tecidas em torno da atuação do Programa Minha Casa Minha Vida, é de se reconhecer que o poder local municipal, dentro de suas limitações orçamentárias, buscou efetivar o direito à moradia no reassentamento em tela.

Mesmo em fase de execução e com base nos documentos atinentes ao estudo, é hialino que o projeto em curso priorizou a unidade das famílias, respeitando os laços afetivos e sociais construídos, manteve a comunidade próxima ao local que anteriormente habitava, local este servido por serviços públicos, com oferta regular de transporte, cuja especulação imobiliária se expande, uma moradia pensada dentro do que propõe as normas urbanísticas, com acesso à rede de esgoto, água canalizada, destinação adequada dos resíduos sólidos, uma moradia com ambiente e que respeita a privacidade dos seus integrantes ao passo que também assegura a acessibilidade.

Em razão de o reassentamento não haver sido concluído, não foi possível confrontar a pesquisa documental com a pesquisa in loco, porém as disposições contidas nos diversos documentos autorizam a dizer que os moradores do Maruim tiveram respeitados seus direitos fundamentais conforme exige o qualificador da expressão moradia digna.

Quanto fim social buscado, este se materializa em matizes diferentes, pois se respeitou os aspectos sociais e culturais, os hábitos, a cultura, haja vista que permanecem com seus pares, próximos ao local outrora habitado, sendo possível a realização dos mesmos trabalhos, não houve ruptura, exceto com o espaço em que habitava.

A Justiça se materializa, sobretudo, porque esta comunidade tem sua unidade conservada, vai permanecer no local que sempre habitou indo na contramão de centenas de projetos habitacionais que desvincula o morador de sua cidade, do seu espaço, o levando para longe, para locais com pouca infraestrutura.

Outro aspecto da Justiça social relevante é que os moradores do Residencial São Pedro, por dois anos não terão custos com tarifas de água e de taxa de condomínio. Também não pagarão impostos sobre a propriedade territorial urbana por cinco anos. Além de não pagarem os custos do financiamento, vez que provenientes de recursos do governo federal e municipal.

Um ponto relevante toca a questão da regularização fundiária, esta ficou sob a incumbência da SEHARPE e será entregue após o encerramento do reassentamento,

destacando-se a impossibilidade de alienação, de transferência. Quanto ao projeto de urbanização, este prevê para área outrora ocupada, a construção de 18 boxes comerciais, construção de equipamentos de lazer, um centro de descasque de camarão, somado ao alargamento da avenida em frente ao mercado do peixe, no canto do mangue.

A mudança da família para o residencial decorreu a pouco mais de um ano, sendo imaturo inferir, *in loco*, substanciais mudanças acerca do direito em estudo, razão pela qual se pugnou ouvir o ente público, o que não impede de se investigar, junto aos moradores, a efetivação de tal direito e assim relatar.

Por ora, os documentos confirmam o interesse do gestor em dispor o referido direito em conformidade ao que prescrevem os institutos normativos. Os encaminhamentos pós transferência precisam ser efetivados e mediante a participação de todos esses setores aqui envolvidos, posto que efetivação da moradia digna é um processo contínuo, o qual requer medidas que assegurem a permanência das famílias assentadas.