



POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO URBANA E AS “CARTAS DE INTENÇÕES” DOS ESTADOS BRASILEIROS

Fernanda Gurgel Raposo¹
Poliana de Sousa Rodrigues²
Verônica de Barros Santos³

Resumo: O artigo que segue tem por objeto central o tratamento outorgado pelas Constituições Estaduais Brasileiras, promulgadas depois da Constituição Federal de 1988, às políticas sociais de habitação urbana. O objetivo central da análise foi verificar de que forma as Cartas Estaduais trataram dessas habitações enquanto políticas sociais, considerando tanto as suas competências constitucionais, quanto os limites que o modelo Federativo Brasileiro e a Carta Magna de 1988 impunham. Para tanto, uma pesquisa bibliográfica permitiu um levantamento sobre os debates mais relevantes acerca da autonomia dos Estados Federados e seus limites, e uma pesquisa legislativa complementar viabilizou uma análise da efetivação dessas competências entre os dispositivos das 26 Constituições Estaduais. A junção desses dados permitiu inferir quais foram as intenções das Assembleias Constituintes dos Estados-Membros em relação às Políticas sociais de habitação urbana considerando-se os direcionamentos trazidos pelas Cartas Estaduais sobre a temática, a partir da adoção do método de análise de conteúdo na perspectiva de Bardin.

.....

- 1 Doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), secretária executiva da Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: fernandagurgel@msn.com
- 2 Mestranda em Família na Sociedade Contemporânea pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). E-mail: poliana.srodriguesadv@gmail.com
- 3 Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). E-mail: vebstos@yahoo.com.br



As conclusões apontam para iniciativas bastante relevantes, de algumas Cartas, e igualmente algumas omissões de outras.

Palavras-chave: Estado Federal; Constituição Estadual; Política habitacional.

SOCIAL POLICY OF URBAN HOUSING AND THE “LETTERS OF INTENTION” OF THE BRAZILIAN STATES

Abstract: The article that follows has as central object the treatment granted by the Brazilian State Constitutions promulgated after the Federal Constitution of 1988 to the social policies of housing. The central objective of the analysis was to verify how the State Charters treated urban dwellings as social policies, considering both their constitutional competencies and the limits imposed on them by the Brazilian Federative model and the 1988 Constitution. a bibliographical research allowed a survey on the debates about the autonomy of the Federated States, and its limits, and a complementary legislative research enabled an analysis of the effectiveness of these competences between the dispositions of the 26 State Constitutions. The combination of these data allowed us to infer the intentions of the constituent assemblies of the Member States in relation to the Housing Policies from the directions brought by the State Letters on the subject, from the adoption of the method of content analysis from Bardin's perspective. The conclusions point to some very relevant initiatives of some letters and also some omissions of others.

80

Keywords: Federal State; State Constitution; Housing Policy.

Introdução

O artigo que segue teve por temática central o planejamento constitucional estadual relativo às políticas sociais de habitações urbanas, que pode ser extraído do tratamento que as Constituições Estaduais brasileiras outorgaram a essas, a partir do leque de possibilidades de deliberações oriundas da organização federativa brasileira e da repartição de competências nos moldes da Carta Magna de 1988. Dito de outra forma, o objetivo do presente trabalho foi analisar quais eram as possibilidades de deliberações constitucionais estaduais contemplativas de políticas sociais de habitação, em um primeiro momento, e quais foram

de fato os posicionamentos adotados pelos Constituintes Decorrentes dos Estados brasileiros a partir de 1988 em relação a essas políticas.

Para proceder às referidas análises com mais propriedade, um referencial teórico que trata de Estado Federal, repartição de competências e sobre a autonomia e os limites dos Estados-Membros foi adotada, para fins de subsidiar as análises acerca das possibilidades federativo-constitucionais dos Estados em relação à autonomia para se auto-organizar, auto-administrar e autogovernar, da efetivação ou não dessa autonomia em matéria de Política Habitacional, e para verificar em que medida as Assembleias Constituintes estaduais instituíram compromissos de Estado em relação às políticas sociais habitacionais urbanas nos textos das suas Cartas.

A partir do referencial teórico, foi possível fazer uma ampla investigação no texto das 26 Constituições Estaduais, para investigar se houve uma preocupação efetiva com habitações populares urbanas e, em havendo, buscou-se destacar quais foram as Cartas que deliberaram sobre a temática, e em que grau essa preocupação se transmutou em compromisso de Estado através dos dispositivos constitucionais, ainda que em caráter meramente programático. Isso porque partimos do pressuposto de que a constitucionalização de políticas públicas cria compromissos que precisam – e devem – ser respeitados e executados por todos os governos que seguem. Sendo assim, a constitucionalização, no âmbito estadual, restringiria ao mesmo tempo em que especificaria ainda mais os compromissos desses entes federativos com a habitação popular urbana.

Essa hipótese nos parece plausível especialmente considerando pesquisas sobre constitucionalizado de políticas públicas na Carta Magna de 1988, realizadas por Couto e Arantes (2006), que consideram que uma das hipóteses plausíveis para a inserção de políticas públicas no corpo de uma Constituição, cujo processo legislativo é bem mais complexo e rigoroso, é a de que constitucionalizar política pública é iniciativa que dá gradua a decisões que são de governo, ao mesmo tempo em que cria escape a possíveis impedimentos constitucionais à implementação de determinadas políticas.

A despeito das grandes contribuições dessas pesquisas que partem de uma perspectiva particular da ciência política, não entrar-se-á nos méritos conclusivos das razões para esses processos de constitucionalização dessas iniciativas por não interessas aos objetivos traçados das razões. Interessa, para este trabalho, de que forma os Estados Federados trataram das políticas sociais de habitação urbana nas suas constituições, considerando-se o que era possível ser deliberado a partir da autonomia e da repartição de competências que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988.

Todavia, cumpre destacar que também aos cientistas políticos interessa compreender a inserção de políticas públicas nos textos constitucionais, o



que comprova a real possibilidade e efetividade dessas práticas no modelo constitucional e federativo brasileiro. Essa constatação de duplo viés – jurídico e político – oferece subsídio a conclusões de viabilidade da proposta de pesquisa apresentada.

A exposição da investigação, bem como dos resultados encontrados, foi dividida, em caráter de organização cadenciada, em três partes e será tratado primeiramente dos Estados-Membros enquanto entes federativos e da sua autonomia decorrente do sistema, das competências em matéria de política habitacional na Constituição Federal de 1988 e, por fim, antecedendo as conclusões, das intenções em matéria de habitação popular urbana entre os dispositivos das Constituições Estaduais brasileiras vigentes.

Estados-Membros e os limites à autonomia federativa

Para iniciar qualquer explanação teórica acerca do Poder Constituinte do Estado-Membro é preciso, antes de tudo, tratar da origem da própria unidade federativa e do contexto em que ela se insere. Só assim será possível abordar questões referentes ao poder constituinte desse ente, e aos limites impostos a esse poder. Por esse motivo, antes de qualquer abordagem mais específica sobre o que seria uma unidade federada, torna-se imprescindível tratar do Estado Federal em si, pois é a própria estrutura desse sistema que prevê a repartição territorial em unidades menores, a que, no caso brasileiro, uma delas chamamos de Estados-Membros, assim como é inerente a esse sistema de organização estatal a repartição de competências.

Tratar em caráter de exposição teórica preliminar da autonomia dos Estados-Membros enquanto ente federativo, e conseqüentemente da autonomia do Poder Constituinte Decorrente e seus limites, passando por uma apresentação dos caracteres que integram a estrutura do Estado Federal, requer a exposição primeira da distinção entre os conceitos de Estado e de Estado-Membro, pois que constituem elementos distintos tanto no aspecto político quanto no aspecto jurídico, tratado neste artigo.

Sobre Estado, seguir-se-á a tradicional lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, renomado doutrinador de direito público, que o definiu como sendo a organização de um povo em um dado território submetido a um poder supremo cujo objetivo é o bem comum dos seus membros (MELLO, 1948, p. 20). Com isso, para o autor, a existência do Estado pressupõe quatro elementos bem definidos, quais sejam: povo, território, poder supremo e finalidade, entendida *lato sensu* como sendo o bem comum do povo. Note-se que já na primeira noção de Estado, cujas exposições são parte da sua dissertação e datam de 1948, o

doutrinador trata da liberdade associada ao poder, o que chamou de supremo, mas destaca que mesmo se tratando de um poder supremo, este esbarra em limites de natureza principiológica, considerados como tais os alicerces da própria ordem jurídica.

Fato é que o Estado, quando organizado sob a forma federativa, subdivide-se em unidades menores, que são dotadas de autonomia. A autonomia dessas unidades pressupõe a capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração. No Brasil, as unidades imediatas ao Estado maior são chamadas de Estados-Membros e apresentam uma subdivisão decorrente do pacto federativo, em Municípios. Além dessas, no modelo adotado por esse país, a União é o ente federativo ou a Pessoa Jurídica de Direito Público interno que representa e administra os interesses da Federação como um todo.

Compreender essa organização é fundamental para organizar as análises sobre as possibilidades reais dos Estados-Membros de instituírem diretrizes constitucionais de cunho social referentes às habitações populares nos textos das suas constituições. Nesse sentido, cabe uma exposição, também, acerca do que significa exatamente ser dotado de autonomia federativa e, sobre o conceito de autonomia adotado para fins da análise que segue. Algumas das definições da mais respeitada doutrina que tratou da temática foi utilizada como base, a saber, mais uma vez, a concepção de Mello sobre o conceito de autonomia, segundo o qual está associada à existência de governo próprio.

Para Mello (1948, p. 95), autônoma é qualquer coletividade pública que goza de certa capacidade de provimento próprio dos cargos governamentais, observados os “circuitos prefixados pela coletividade superior”. Some-se a essa característica, a faculdade de auto-organização dentro dos limites das questões que são de seu peculiar interesse.

Todavia, para fins da pesquisa acerca dos limites à autonomia do Estado-Membro em matéria de política social de habitação, na busca pela efetividade dessa autonomia pós Constituição de 1988, o conceito adotado conglomera a acepção de Mello associada de forma complementar à concepção de Raul Machado Horta sobre autonomia, posto que este trata explicitamente da distinção em relação à soberania, atribuindo aos Estados-Membros somente a prerrogativa da primeira, que conceitua como sendo um instituto jurídico que pressupõe um poder não soberano que em decorrência de direito próprio que estabelece normas jurídicas de cumprimento e observância obrigatórias (HORTA, 1964, p. 40). Dessa forma, chegamos ao conceito base de autonomia para fins de análises de deliberações estaduais enquanto atributo das unidades federadas que compõem o Estado Federal, atributo esse que lhe confere capacidade de auto-organizar-se, de autogovernar-se e de auto-administrar-se.



Compreendidos o conceito de autonomia adotado e o contexto em que se insere o Estado-Membro no Estado Federal brasileiro, cabe abordar os limites que são impostos a essas unidades, como característica do próprio sistema federativo. A proposta, *a priori*, é fazer uma exposição teórica acerca dos limites gerais que viabilizam a organização federativa e o exercício da autonomia, e que se impõem para evitar uma descaracterização da estrutura do próprio sistema, conforme as concepções teóricas do Estado Federal.

A proposta do presente trabalho é também estabelecer um paralelo entre essas limitações teóricas e aquelas que de fato se impuseram na constituição da auto-organização dos Estados-Membros em relação às políticas sociais de habitação urbana. Acreditamos que, conhecendo a efetivação das prerrogativas constitucionais de planejamento regional de habitação popular, que deve(ria) ser contemplado na elaboração de constituições próprias dos Estados, é possível falar sobre os limites à autonomia dos Estados-Membros em matéria de política social de habitação. Vejamos, então, o que os autores mais renomados em Estado Federal dizem sobre os limites a essa prerrogativa de competência dos entes federativos objeto desse estudo.

Sobre as propostas teóricas de limitações dos Estados-Membros, Mello considera que estas são estritamente necessárias para evitar um choque com a própria estrutura do sistema e, para ele, “o Estado Federal exerce superintendências sobre a atividade dos estados particulares, impedindo que eles violem a ordem legal estabelecida pela carta da federação” (MELO, 1948, p. 69). Nesse sentido, nota-se que a própria estrutura federativa se caracteriza pela descentralização como caractere inerente a essa forma de organização política. Descentralização entendida como uma repartição de funções, que serão elencadas por normas da Constituição Federal, que atribuem maior ou menor círculo de ação às pessoas jurídicas internas, que designamos por entes federativos.

Isso significa que é a Carta Magna que determina o âmbito de ação de competência da União e dos Estados-Membros, numa relação mesmo de causalidade, como destacou Horta, de modo que a manutenção do sistema político federativo depende da permanência de atuação de cada um desses entes estritamente no campo a que lhe foi atribuída competência, sem interferência na esfera dos demais (HORTA, 1985, p. 41). Além disso, a impossibilidade de modificação contínua das atribuições dos Estados-Membros é característica da Federação, e isso garante a esses entes certa estabilidade em relação às suas competências e em relação ao próprio sistema.

Segundo Mello (1948, p. 69), a federação passará por um processo evolutivo natural resultante das modificações interpretativas do texto constitucional, constantes das jurisprudências, juntamente com a consolidação de práticas legislativas e administrativas que culminarão num aumento dos poderes

dos Estados Federados. Essa divisão, entretanto, não descarta a existência de pontos de intersecção entre a competência da União e a competência dos Estados-Membros, distribuição essa que materializa a autonomia ao criar possibilidades de criação de normas capazes de considerar aspectos locais, estaduais ou regionais nas suas deliberações, viabilizando a instituição de políticas que atendam de forma mais eficiente às demandas públicas estaduais.

Trazendo esses caracteres do Estado Federal brasileiro para o estudo sobre políticas habitacionais nas constituições estaduais, todo esse estudo teórico sobre autonomia e limites nos permite inferir que os Estados-Membros estão autorizados pela Constituição Federal a instituir políticas de desenvolvimento local, uma vez que a competência para legislar em Direito Econômico é concorrente entre Estados e União. Sobre isso, mister se faz destacar que o posicionamento adotado foi o de que não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e a instituição de políticas sociais, a exemplo das políticas de habitação popular, constituem elemento imprescindível à promoção do desenvolvimento estadual.

Competências em matéria de política habitacional

Expostos os debates teóricos sobre autonomia e limites dos Estados-Membros para adoção de políticas sociais de habitação urbana nas suas Cartas Estaduais como uma das formas de pensar o desenvolvimento local a partir da tomada de iniciativas que visem a promoção do desenvolvimento social, cabe tratar a respeito das disposições constitucionais federais sobre a matéria em geral.

De pronto cumpre destacar que diversas Cartas Estaduais trataram de políticas urbanas a partir de uma perspectiva mais social, tratamento este que encontrou fundamento jurídico na Carta Magna, mais especificamente no artigo 23, sobre competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo a qual compete aos entes supracitados “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988), assim como “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, entre as políticas urbanas que aparecem nas Constituições Estaduais, políticas sociais de habitações urbanas aparecem como tema central de algumas diretrizes instituídas pelas Assembleias Constituintes aos governos vindouros.

Entretanto, se considerarmos que “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”



(BRASIL, 1988), configura competência legislativa exclusiva da União nos moldes do no artigo 21, inciso XX, restaria uma indagação acerca de qual seria a competência estadual em material de habitação. Isso porque, pela leitura do artigo aduz-se que a competência dos Estados-Membros em matérias urbanas habitacionais, de saneamento e transportes, restringe-se à adoção de políticas locais ou regionais de execução de diretrizes nacionais. Especialmente em matéria de transportes, uma vez que configura competência privativa da União legislar em matéria de transporte e trânsito, e estabelecer, por lei, conforme artigo 22, incisos XI⁴ da Lei Maior, respectivamente. Até então os limites aos constituintes decorrentes estava mais ou menos definido na medida em que instituir diretrizes de habitação, saneamento e transportes urbanos competia privativamente à União, e planejar e executar programas de construção de moradias e de saneamento básico, a todos os entes federativos de forma colaborativa, uma vez que se encontra no rol das competências comuns.

Todavia, a confusão sobre os limites da competência dos Estados-Membros começa quando o Constituinte Originário atribui a esses entes e à União competência para legislar concorrentemente em matéria de Direito Urbanístico, no mesmo inciso do artigo 24 que trata da competência concorrente em Direito Econômico, inciso I.⁵ Diante dessa distribuição confusa da Carta Magna, resta uma análise da competência estadual por exclusão, como, aliás, parece ser sempre a medida constitucional de baliza da competência do referido ente: a residualidade.⁶

Em síntese, o que a Lei Maior estabelece é que compete aos Estados-Membros legislar em matéria de Direito Econômico e Urbanístico – e incluídas nas disposições de direito econômico estão as deliberações para desenvolvimento social – sobre tudo aquilo que não seja enquadrado em instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, disposto no art. 24, inciso IV (BRASIL, 1988). Ao menos é o que se extrai de uma leitura literal dos artigos supramencionados.

Destarte essas lacunas e aparentes conflitos, no modelo brasileiro há uma baliza para os limites reais, qual seja, a manifestação da Suprema Corte sobre as referidas matérias, e entre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade já julgadas

.....

4 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XI - trânsito e transporte; (BRASIL, 1898).

5 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (BRASIL, 1988).

6 Conforme se extra do artigo 25, §1º da Constituição Federal que postula que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988).

em definitivo, temos a ADI 851-0,⁷ de 1993, que impõe aos Estados-Membros a competência municipal como limite às suas deliberações, ao declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 237, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro (1989), que se insere no capítulo designado para tratar de política urbana, de redação: “Os projetos, aprovados pelos municípios, só poderão ser modificados com a concordância de todos os interessados ou por decisão judicial, observados os preceitos legais regedores de cada espécie”, e que impõe limitação à alteração de projetos municipais de política urbana elaborados no âmbito da sua competência.

Ocorre que a competência dos Municípios para legislar sobre a matéria em questão se enquadra nas prerrogativas legislativas abarcadas pelo artigo 30, inciso I, qual seja, “assuntos de interesse local”. É o entendimento do STF na referida ADI. No aspecto da competência legislativa, Ações Diretas de Inconstitucionalidade têm dirimido algumas confusões criadas pelos Constituintes Decorrentes.

Sobre a natureza das políticas de desenvolvimento urbano, a própria Constituição Federal, no seu artigo 182, estabelece como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, para garantia do bem-estar dos seus habitantes, e essas ações estatais se inserem no título sobre a ordem econômica do Estado Federal. Esse posicionamento do Constituinte Originário vai ao encontro do adotado para fins da presente análise de que desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social andam juntos e interessam igualmente ao Direito Econômico e, em sede constitucional, à Ordem Econômica.

Nessa mesma direção caminhou o constituinte decorrente do Estado do Amazonas que, ao reproduzir o referido artigo da Lei Maior, alterou parcialmente o seu texto, diferentemente do que fizeram todos os demais Constituintes, e inseriu a finalidade econômica de forma expressa entre as políticas urbanas, conforme se observa no seu artigo 136.⁸ Além disso, algumas políticas urbanas foram incluídas no título “Da Ordem Social” nas Constituições Estaduais de Minas Gerais, que trata do saneamento básico dentro do capítulo “Da saúde”, e a de Roraima que também insere os dispositivos sobre transportes e habitação no título designado a tratar de políticas sociais.

.....

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN 851-0. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília: 01 de abril de 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2M27HBG>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

8 Art. 136. A política de desenvolvimento urbano será formulada pelos Municípios e pelo Estado, onde couber, de conformidade com as diretrizes fixadas nesta Constituição, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e econômicas da cidade, de forma a garantir padrões satisfatórios de qualidade de vida e bem-estar de seus habitantes (AMAZONAS, 1989).



Todavia, independente da inserção da finalidade econômica entre os objetivos de desenvolvimento urbano, as escolhas estatais que garantem resultados a partir dessas políticas passam, necessariamente, pela adoção de medidas que promovem melhoria nas condições sociais da população. Some-se a isso o fato de que a promoção do desenvolvimento econômico e social, no Brasil, historicamente, sempre trouxe entre os seus principais objetivos a eliminação das desigualdades (BERCOVICI, 2003, p. 42-43). Em termos de políticas estaduais, também o objetivo das políticas constitucionais de habitação urbana deve ser a elevação das condições sociais de vida da população, assim como a redução das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais (BERCOVICI, 2003, p. 239).

Carta de intenções dos Estados brasileiros pós Constituição de 1988

Considerados os aspectos teóricos sobre a autonomia dos Estados-Membros e os limites impostos a essa autonomia pela Constituição Federal, bem como tratados dos aspectos referentes à competência desses entes em relação à instituição de políticas urbanas e/ou habitacionais, cumpre tratar, enfim, do quanto os Constituintes Decorrentes usufruíram de todo esse leque de prerrogativas e possibilidades.

88

Para tanto, evoluamos para a fase de busca pelos dispositivos constitucionais estaduais que trouxeram diretrizes político-econômicas voltadas à construção de moradias populares e urbanização de regiões de favelas e, sobre essas políticas, foram encontrados nas Constituições Estaduais dispositivos que efetivam o disposto no inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal, já citado. Ademais, algumas Constituições Estaduais tratam da construção de habitações populares expressamente como responsabilidade pública, e são elas: as Constituições do Amapá,⁹ que institui um compromisso para o Estado, mas reitera a necessidade de parceria com a União e com os Municípios, para exequibilidade da política, a do Ceará,¹⁰ que não somente cria o compromisso de garantia do

.....
9 Art. 199. A política habitacional do Estado, integrada à da União e dos Municípios, tem como finalidade combater a carência habitacional e buscar soluções para esses problemas em conjunto com a sociedade, e será executada mediante: [...] III - promoção e execução de programas de construção de moradias populares; (AMAPÁ, 1991).

10 Art. 298. Para assegurar a todos os cidadãos o direito de moradia, fica o Poder Público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam: I - acesso a programas públicos de habitação ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria; e II - assessoria técnica à construção da casa própria. Art. 299. A execução da política habitacional do Estado será realizada por órgão estadual responsável pela: I - elaboração do programa de construção de moradias populares e saneamento básico; (CEARÁ, 1989).

direito à moradia ao Estado, como também elenca obrigações vinculadas ou derivadas, as de Pernambuco,¹¹ São Paulo,¹² Sergipe,¹³ Goiás,¹⁴ Maranhão,¹⁵ Mato Grosso¹⁶ e Rio de Janeiro,¹⁷ com disposições mais generalizadas e sem muitas especificidades, tipicamente programáticas. Notemos que o Estado Federal brasileiro está organizado política e territorialmente em 26 Estados-Membros e um Distrito Federal. Todavia, desses 26 Estados, somente nove Constituições tratam da habitação popular urbana como papel do Estado, um número pouco expressivo dado o papel da estrutura habitacional no desenvolvimento social de uma região.

Diferentemente, conforme mencionamos rapidamente, a Constituição Estadual do Ceará¹⁸ determina que a delimitação da área destinada à habitação

.....

- 11 Art. 149. Compete ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e de melhoria das condições de habitação e de saneamento básicos dos conjuntos habitacionais já construídos, garantida, em ambas as hipóteses, sua integração aos serviços de infraestrutura e de lazer oferecidos pela cidade (PERNAMBUCO, 1989).
- 12 Artigo 182. Incumbe ao Estado e aos Municípios promover programas de construção de moradias populares, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (SÃO PAULO, 1989).
- 13 Art. 166. Incumbe ao Estado e aos Municípios a construção de moradias populares e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (SERGIPE, 1989).
- 14 Art. 148. O acesso à moradia é dever do Estado, do Município e da sociedade e direito de todos, na forma da lei. § 1º - É responsabilidade do Estado, dos Municípios e da sociedade promover e executar programas de construção de moradias populares (GOIÁS, 1988).
- 15 Art. 183. Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestruturais urbanas, em especial as de saneamento básico e de transporte, assegurado sempre o nível compatível com a dignidade da pessoa humana (MARANHÃO, 1989).
- 16 Art. 312. Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico e transporte, assegurando-se sempre um nível compatível com a dignidade da pessoa humana (MATO GROSSO, 1989).
- 17 Art. 239. Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte (RIO DE JANEIRO, 1989).
- 18 Art. 290. O plano diretor do Município deverá conter: II – a delimitação de áreas destinadas à habitação popular, que atenderão aos seguintes critérios: a) contiguidade à área de rede de abastecimento de água e energia elétrica, no caso de conjuntos habitacionais; b) localização acima da cota máxima de cheias; c) declividade inferior a trinta por cento, salvo se inexistirem no perímetro urbano áreas que atendam a este requisito, quando será admitida uma declividade de até cinquenta por cento, desde que sejam obedecidos padrões especiais de projetos, a serem definidos em lei estadual; (CEARÁ, 1989).



popular é tarefa obrigatória do Plano Diretor do Município, e orienta que essas áreas localizem-se acima da cota máxima de cheias, garantindo assim a segurança e a dignidade da população que ali será alocada. Além disso, essas estruturas habitacionais devem estar localizadas dentro de região com abastecimento de água e energia elétrica, e com declividade máxima de trinta por cento, via de regra, ou de cinquenta por cento, em caráter excepcional, sempre que inexistentes dentro do perímetro urbano áreas que atendam ao requisito anterior.

Além disso, a referida Constituição prevê o fomento de casas populares por um sistema de financiamento do Estado, para construção ou mesmo aquisição, além de assessoria técnica à construção da casa própria.¹⁹ Além desta, também as Constituições de Pernambuco²⁰ e do Amapá,²¹ apresentam políticas de habitação popular com particularidades, ainda que menos expressivas, e ambas outorgam tanto ao Município quanto ao Estado – e no caso da carta amapaense, também à União – a responsabilidade pela execução de programas de moradias populares, com prioridade para a utilização de mão de obra local, e essa é a especificidade dessas duas Cartas.

No caso da Constituição cearense, há uma nítida preocupação com a dignidade da população de baixa renda às quais serão destinadas essas moradias. Essa atenção diferenciada em relação às demais Cartas se verifica nos dispositivos que tratam da adoção de medidas de segurança em relação a alagamentos e deslizamentos, o que visa garantir condições humanas mínimas de habitação, apesar da transferência desse papel ao Município.

Outrossim, a referida Constituição foi a única que, em matéria de habitação, previu um sistema de financiamento estatal da casa própria como forma de assegurar a todo cidadão o direito de moradia. Nesse sentido, resta evidente a adoção de políticas públicas de garantia desse direito social não somente à população de baixa renda, mas a todo e qualquer cidadão. Por outro lado, no caso

90

.....

19 Art. 298. Para assegurar a todos os cidadãos o direito de moradia, fica o Poder Público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam: I – acesso a programas públicos de habitação ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria; e II – assessoria técnica à construção da casa própria (CEARÁ, 1989).

20 Art. 149 § 1º O Estado promoverá e financiará a construção de habitações populares, especialmente para a população de classe média de baixa renda, da área urbana e rural, assegurado o pagamento pela equivalência salarial. § 2º Será assegurada a utilização prioritária da mão de obra local, nos programas de que trata este artigo. (PERNAMBUCO, 1989).

21 Art. 199. A política habitacional do Estado, integrada à da União e dos Municípios, tem como finalidade combater a carência habitacional e buscar soluções para esses problemas em conjunto com a sociedade, e será executada mediante: II - utilização prioritária da mão de obra local na execução dos projetos habitacionais; III - promoção e execução de programas de construção de moradias populares; (AMAPÁ, 1991).

das duas últimas Constituições, a do Amapá e a de Pernambuco, os textos se limitam a compartilhar a responsabilidade pelas construções de moradias populares com outros entes federativos - chamando também para o Estado-Membro essa tarefa - e a garantir empregabilidade de pessoal da região na execução dessas obras.

Além dos referidos compromissos, também o compromisso estatal de apoio à criação de cooperativas de habitação aparece entre as políticas constitucionais de alguns Estados-Membros tais como a Constituição do Mato Grosso²², a de Rondônia²³, a de Roraima²⁴, a do Rio de Janeiro²⁵, a do Amazonas²⁶, a da Bahia²⁷ e a do Espírito Santo²⁸, mas somente as duas últimas trazem os meios pelos quais o Poder Público apoiará essas iniciativas, e comprometem o Estado com assistência técnica e financeira. As Constituições do Mato Grosso do Sul²⁹,

.....

- 22 Art. 312. Parágrafo único: O Poder Público dará apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização que tenham por objetivo a realização de programas de habitação popular (MATO GROSSO, 1989).
- 23 Art. 159. Para consecução dos objetivos de que trata esta Seção, poderá ser adotado o sistema de cooperativismo, especialmente para as áreas de crédito, abastecimento, saneamento, habitação, educação e transporte (RONDÔNIA, 1989).
- 24 Art. 182. O Estado e os Municípios, em conjunto com a União ou isoladamente, promoverão programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, incentivando a participação do setor privado e a formação de cooperativas populares de habitação (RORAIMA, 1991).
- 25 Art. 240. O Poder Público estimulará a criação de cooperativas de moradores, destinadas à construção da casa própria e auxiliará o esforço das populações de baixa renda na edificação de suas habitações (RIO DE JANEIRO, 1989).
- 26 Art. 260. A política habitacional do Estado objetivará o equacionamento da carência habitacional, de acordo com as seguintes diretrizes: II - estímulo e incentivo à formação de cooperativas populares de habitação; (AMAZONAS, 1989).
- 27 Art. 170. O Poder Público dará apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização da população que tenham por objetivo a realização de programas de habitação popular, colaborando na assistência técnica e financeira necessária ao desenvolvimento dos programas de construção e reforma de casas populares (BAHIA, 1991, ênfase acrescentada).
- 28 Art. 242. O Estado e os Municípios estimularão a criação de cooperativas de trabalhadores para a construção de casa própria, auxiliando, técnica e financeiramente, esses empreendimentos (ESPÍRITO SANTO, 1989, ênfase acrescentada).
- 29 Art. 220. O Poder Público, a fim de facilitar o acesso à habitação, apoiará a construção, pelos próprios interessados, de moradias populares e as demais modalidades alternativas de construção (MATO GROSSO DO SUL, 1989).



do Pará³⁰ e do Rio Grande do Sul³¹ mencionam o mesmo apoio, mas restringem-no às cooperativas habitacionais cujas moradias devam ser construídas pelos próprios interessados ou beneficiários, condição que não aparece nas anteriores. Apesar de não se tratarem de políticas de construção direta de habitações populares pelo Estado, também esses dispositivos programáticos podem ser considerados como reflexo de um exercício da autonomia do ente federativo para deliberar sobre a temática.

Não obstante essas últimas Constituições Estaduais não terem tomado para si o compromisso de garantia de moradia a populações de baixa renda propriamente dito - digo, como poderia ter sido, como era esperado que tivesse sido se se pretendia de fato comprometer-se a promoção de um desenvolvimento social regional -, também essa escolha é resultado da já mencionada liberdade outorgada pelo Estado Federal brasileiro ao atribuir aos entes federativos autonomia para se auto-administrar e se auto-organizar. Entretanto, isso não desqualifica nem invalida as iniciativas desses Constituintes Derivados. Tomadas em comparação com as demais constituições que comprometeram o Estado num nível mais profundo e de forma mais objetiva, essas últimas parecem ter sido deveras superficiais, mas não podemos partir desse viés analítico principalmente porque todas essas constituições foram escritas mais ou menos ao mesmo tempo.

92

Por fim, encerrando a análise dos dispositivos constitucionais estaduais que trataram da política social de habitação urbana, cinco constituições mencionaram as áreas de favelas nos seus planejamentos. Dessas, três apresentam redação quase idêntica, e outorgam, ao Estado e ao Município, o compromisso de promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas faveladas, e

.....
30 Art. 236. A política urbana, a ser formulada e executada pelo Estado, no que couber, e pelos Municípios, terá como objetivo, no processo de definição de estratégias e diretrizes gerais, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população, respeitados os princípios constitucionais e mais os seguintes: VI - promoção e execução de programas de construção de moradias populares, pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e pelas demais modalidades alternativas de construção, em níveis compatíveis com a dignidade da pessoa humana; (PARÁ, 1989).

31 Art. 175. O Estado, a fim de facilitar o acesso à habitação, apoiará a construção de moradias populares realizada pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e através de outras modalidades alternativas (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

foram as Constituições de Pernambuco,³² Rio de Janeiro³³ e Rondônia,³⁴ com inserção das expressões “sem remoção de moradores” e “preferencialmente sem remoção dos moradores” nas duas últimas, o que reflete uma preocupação com a logística do processo de regularização fundiária, uma vez que leva em conta a realidade dos moradores dessas regiões, que acabam nessas submoradias justamente por ser essa a única alternativa.

Sobre as outras duas, ambas trataram da matéria inserida em dispositivos programáticos, e são a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, que atribui ao Município a responsabilidade inclusão de diretrizes de recuperação de bolsões de favelamento, e conseqüente integração com a malha urbana, entre as ações de interesse local,³⁵ e a Constituição Estadual do Maranhão que transfere para o futuro a celebração de convênio com os Municípios para criação de programas de urbanização e saneamento das áreas ocupadas tanto por favelas quanto por palafitas.³⁶

Nesse último caso, apesar do caráter programático da norma, é possível verificar uma preocupação que não aparece nas demais, qual seja, as questões de urbanização de conjuntos de palafitas, submoradias que aparecem em regiões com rios e manguezais, como é o caso do referido Estado. Nesse sentido, é possível afirmar que uma demanda social local foi considerada no estabelecimento de políticas de desenvolvimento urbano no Estado do Maranhão.

Essas foram as políticas urbanas de habitação tratadas nas Constituições Estaduais brasileiras vigentes. De modo geral, percebe-se que uma nítida preocupação com a população de baixa renda, pois as Cartas trazem a previsão

.....

32 Art. 144. § 2º No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano o Estado e os Municípios deverão assegurar: h) a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas ou por populações de baixa renda; (PERNAMBUCO, 1989, ênfase acrescentada).

33 Art. 234. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes; (RIO DE JANEIRO, 1989).

34 Art. 158. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de população favelada e de baixa renda, preferencialmente sem remoção dos moradores; (RONDÔNIA, 1989).

35 Art. 176. Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local, visando a: V - promover a recuperação dos bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana; (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

36 Art. 185. O Estado poderá firmar convênio com os Municípios para a realização de programas de urbanização e saneamento de áreas ocupadas por favelas e palafitas (MARANHÃO, 1989).



de construção de moradias populares, fomentadas ou apoiadas pelo Estado e igualmente alternativas de assentamentos nas cidades.

Considerações finais

O Estado Federal brasileiro se constitui a partir de alguns alicerces entre os quais está a autonomia dos entes que integram essa Federação. No modelo desse país, esses entes são a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, todos dotados de autonomia entre si, que implica em uma certa liberdade nas suas deliberações de auto-organização, auto-administração e autogoverno, comedida pelos limites impostos pela Constituição Federal, como um todo, e pela sua repartição de competências, em particular.

Essa prerrogativa do sistema garantida pela Constituição Cidadã de 1988 cria *poderes-deveres* aos Estados-Membros – *poderes-deveres* porque as finalidades federativas só se efetivam com a cumprimento de papéis dos entes –, entre os quais está a articulação jurídico-política para garantia do desenvolvimento estadual, que por sua vez interfere no desenvolvimento regional e, por sequência cadencial, contribui para a superação do subdesenvolvimento que é meta e atributo federal.

94

A promoção do desenvolvimento estadual, então, deve ser meta da organização e da administração nessa esfera. Para tanto, medidas jurídicas devem ser adotadas como meio de garantir o compromisso mínimo de governo das administrações que seguem a promulgação da constituição. Ora, não há meio jurídico mais eficaz de comprometimento duradouro que a constitucionalização de políticas públicas e, na esfera estadual, isso pode e deve se dar através da contemplação de políticas desenvolvimentistas nas cartas estaduais.

Por essas razões, a pesquisa apresentada se propôs a investigar, entre as possíveis políticas capazes de promover o desenvolvimento social do Estado-Membros, políticas de habitação urbana. Esperava-se encontrar algum comprometimento estadual em sede constitucional que garantisse o direito à moradia e, portanto, as políticas urbanas foram o recorte desse estudo.

Considerados os textos constitucionais estaduais, em seus dispositivos sobre políticas urbanas, foi possível observar que há uma preocupação com o direcionamento dessas políticas às populações de baixa renda, quando os Constituintes Decorrentes instituem diretrizes constitucionais de viabilização de construções de moradias populares, e optam por tratar do tema enquanto medida estatal de efetivação do direito social à moradia e a condições dignas de habitação, bem como enquanto potenciais políticas de redução das condições de pobreza e das desigualdades.

Isso implica afirmar que sim, os Estados-Membros usufruem da autonomia outorgada pelo sistema federativo e mantida pela Constituição Federal de 1988, ao instituírem, compromissos – mínimos ou mais elaborados – para os governos subsequentes às Constituições Estaduais de efetivação do direito à moradia, em especial dos mais pobres. Constitucionalizar política pública de habitação popular foi uma das escolhas dos Constituintes Decorrentes – consciente ou não – de vincular decisões políticas futuras ao compromisso de superação do subdesenvolvimento através da promoção do desenvolvimento social estadual e regional.

Referências

- AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição Estadual do Amapá**. Amapá: Assembleia Legislativa, 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2wMJSt0>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- AMAZONAS. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Amazonas**. Amazonas: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2NPC1RY>>. Acesso em: 07 jun. 2017
- BAHIA. Constituição (1991). **Constituição Estadual da Bahia**. Bahia: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2NevcML>>. Acesso em: 05 mai. 2017.
- BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYIGL>>. Acesso em: 06 fev. 2017.
- CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. Ceará: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2MS50Ia>>. Acesso em: 05 mai. 2017.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, Governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.
- ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Espírito Santo**. Espírito Santo: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2CooqzC>>. Acesso em: 05 mai. 2017.



GOIÁS. Constituição (1988). **Constituição Estadual de Goiás**. Goiás: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2aZr7d0>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

HORTA, R. M. Organização Constitucional do Federalismo. **Rev. de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 87, 1985.

MARANHÃO. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Maranhão**. Maranhão: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2wJjkId>>. Acesso em: 04 abr. 2017

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Mato Grosso**. Mato Grosso: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nf2343>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul**. Mato Grosso do Sul: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2wOV9bA>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

MELLO, O. A. B. **Natureza jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Pará**. Pará: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2oLPgrH>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco**. Pernambuco: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2NlBBWn>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2Cl5Ngc>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Rio Grande do Sul**. Rio Grande do Sul: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2Cl5Ngc>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

RONDÔNIA. Constituição (1989). **Constituição Estadual de Rondônia**. Rondônia: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2wJIWWw>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

RORAIMA. Constituição (1991). **Constituição Estadual de Roraima**. Roraima: Assembleia Legislativa, 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2NPVW38>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição Estadual de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/1cfkYgO>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição Estadual de Sergipe**. Sergipe: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2wLQM1q>>. Acesso em: 05 mai. 2017.