XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

MÔNICA DA SILVA CRUZ

JOAQUIM SHIRAISHI NETO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Joaquim Shiraishi Neto; Monica da Silva Cruz.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-559-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I trouxe no curso de suas apresentações o talento dos pesquisadores selecionados a expor os artigos. Sob o comando da equipe de professores coordenadores, em tempo regulamentar, os autores expuseram seus estudos sobre temáticas relevantes e atuais. Ao final do tempo proposto, alguns debates revelaram a importância dos temas discutidos.

Um dos focos de investigação centrou-se na efetivação do direito à moradia por meio da implementação de normas e programas governamentais existentes sob a égide da Lei n. 11.977, de 2009, e as modificações estabelecidas por meio da Lei n. 13.465, de 2017. Esta Lei também trouxe um novo desafio para o poder público municipal: o direito de laje. Desta forma, o Código Civil atual ganhou novos dispositivos, com a introdução do artigo 1510 – criando instituto até então não regulamentado perante os registros imobiliários. O direito está atualmente reconhecido como direito de superfície por sobrelevação, por meio do qual se consigna a matrícula da laje em instrumento próprio, tal qual uma propriedade. Na prática, a parte superior de uma habitação é transformada em local para que outra família possa ali estabelecer sua morada.

Outro aspecto importante abordado foi o da política pública de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e do parcelamento irregular do solo, que disseminam favelas por todo o País. Nesse sentido, a regularização fundiária despontou como meio para transformação desses locais de ocupações irregulares em Reurbs-S, nos termos da já citada Lei n. 13.465, de 2017. Desta forma, loteamentos, antes irregulares, poderão receber infra-estrutura adequada, proporcionando moradias com respeito e observância aos direitos sociais do indivíduo. Esse direito ainda foi analisado se apoiando no direito à cidade em um contexto globalizado correlacionando a inefetividade dos direitos humanos em face da insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social.

Tema também de relevante importância foi o direito à participação popular, sobretudo quando algumas iniciativas do poder público efetiva a alteração do Plano Diretor sem garantir a necessária participação popular, contrariando, assim, a concepção de democracia participativa. Constatou-se que a dita participação popular corresponde, na prática, a um mecanismo artificial que escamoteia a verdadeira face do pensamento neoliberal que se

revela por meio de ações permeadas por interesses do capital. Neste contexto, um grupo de estudos também fez um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática demonstrando se a cidade cumpria a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática.

Ainda no âmbito da análise do direito à cidade sustentável verificou-se uma ocorrência frequente nas favelas brasileiras: o fenômeno da gentrificação. Essa transformação local ocorre de maneira reiterada deslocando o possuidor original e gerando espaço a uma nova classe social que ali vai paulatinamente se instalando. Não se trata de algo natural. São os interesses econômicos que ganham espaço em detrimento de pessoas de baixa renda e com insuficiência de recursos para se estabelecer. O resultado é invasões em novas áreas com o comprometimento dos recursos naturais bem molestados pelo excesso de posseiros que se instalam se nenhum tipo de observância a regras urbanísticas ou ambientais.

Os fenômenos culturais também ganharam espaço entre os pesquisadores. Esclareceu-se a ocorrência de grafismos como algo que se desponta naturalmente do seio urbano de forma a torná-lo um local aconchegante e com características próprias. No aspecto cultural ainda se enfocou a defesa de ambientes culturais relevantes para o cenário nacional, como Ouro Preto, em Minas Gerais e algumas localidades na Bahia.

Na sequência deu-se enfoque ao planejamento urbano e a atuação do Poder Público Municipal em sua execução. Seria o Município o ente mais adequado para arquitetar o planejamento urbano de forma eficiente diante de transformações estruturais na economia global? Nesse sentido, demonstrou-se a influência das transformações nas políticas urbanas locais, geradas sobretudo a partir do interesse dos grupos locais com maior poder aquisitivo.

A função social da cidade foi igualmente considerada em uma perspectiva constitucional comparada entre Brasil e Colômbia. Diante das peculiaridades dos dois sistemas jurídicos entabulou-se a questão da realização prática deste direito fundamental social. O trabalho esclareceu particularidades constitucionais e os pontos favoráveis e desfavoráveis que ambos os países poderiam corrigir a partir da observância da experiência do outro na implementação de políticas públicas em prol da materialização da função social da cidade.

O Direito Urbanístico no Brasil é ciência nova. O Estatuto da Cidade possui menos de vinte anos e novas normas de apoio a uma urbanização adequada foram há pouco editadas. A própria Lei n. 13.465, de 2017, tem pouco mais de três meses. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, muitos problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, como materializar os programas de reurbanização sem os cuidados que a

Lei n. 11.977, de 2009, determinava. Estes problemas serão futuramente orquestrados pelos diversos atores envolvidos com a regularização fundiária. O segundo paira sobre a dificuldade em se implementar bons planos diretores, com os cuidados que as normas determinam, sobretudo com a participação popular, estabelecida como obrigatória nos diversos diplomas ultimamente publicados.

Diante desse quadro repleto de novidades e desafios, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo de Direito Urbanístico e Alteridade têm o mérito de contribuir para melhorar e apontar caminhos para a consolidação das normas existentes, de modo que o futuro do País, diante de tantas invasões e crescimento desordenado das cidades possa, enfim, buscar melhores soluções para o desenvolvimento sustentável das cidades.

São Luís, 20 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (UNISANTOS)

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)

Profa. Dra. Monica da Silva Cruz (UFMA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O EMPREENDEDORISMO SOCIAL E EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA VIVENDA

SOCIAL ENTREPRENEURSHIP AND EFFECTIVENESS OF HOUSING RIGHTS: AN ANALYSIS OF THE PROGRAMA VIVENDA

Nicholas Arena Paliologo
Daniel Machado Gomes

Resumo

O presente estudo possui como objetivo central a possibilidade da efetivação do direito à moradia através da atuação dos empreendedores sociais, diante da indisponibilidade de recursos orçamentários por parte do Estado, o qual se apoia no princípio da reserva do possível para não atuar positivamente na consolidação dos direitos sociais. A metodologia empregada no artigo foi a pesquisa bibliográfica com método dedutivo combinada com o estudo de caso, uma vez que se partiu de conceitos gerais como empreendedorismo social e direito à moradia para se analisar o Programa Vivenda a fim de ilustrar o objetivo central do texto.

Palavras-chave: Empreendedorismo social, Direito social, Direito à moradia, Reserva do possível, Programa vivenda

Abstract/Resumen/Résumé

The presente study has as main objective the possibility of the implemation of the right to housing through the action of social entrepreneurs, before the availability of budgetary resources by the State, which is based on the principle of reservation of possible not to act positively in the consolidation of social rights. The methodology employed in the article was the literature research with deductive method combined with the case study, once they departed from general concepts such as social entrepreneurship and right to housing to analyze the Programa Vivenda in order to illustrate the central objective of the text.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social entrepreneurship, Social rights, Right to housing, Reservation of possible, Programa vivenda

INTRODUÇÃO

O presente estudo possui como objetivo central a possibilidade da efetivação do direito à moradia através da atuação dos empreendedores sociais. A questão se justifica na medida em que diante da indisponibilidade de recursos orçamentários, o Estado se apoia no princípio da reserva do possível para não atuar positivamente na consolidação dos direitos sociais, especificamente o direito à moradia. Assim, o empreendedorismo social surge como uma alternativa à ineficácia do ente estatal. A metodologia empregada no artigo foi a pesquisa bibliográfica com método dedutivo combinada com o estudo de caso, uma vez que se partiu de conceitos gerais como empreendedorismo social e direito à moradia para se analisar o Programa Vivenda a fim de ilustrar o objetivo central do texto.

O artigo que segue está estruturado em três partes respectivamente intituladas de *Empreendedorismo Social, Direito à Moradia e Reserva do Possível e Uma Análise do Programa Vivenda.* Na primeira parte, o artigo faz uma revisão da literatura sobre o empreendedorismo social, destacando seus variados conceitos, objetivos, suas semelhanças e diferenças com a responsabilidade social empresarial, empreendedorismo privado e terceiro setor.

A segunda seção tem por objetivo abordar o direito à moradia, traçando sua trajetória no cenário internacional e sua previsão na Constituição Federal de 1988, vinculando-o aos componentes que caracterizam uma moradia como adequada. Em um segundo momento, o artigo trata da problemática da efetivação dos direitos sociais diante da indisponibilidade de recursos orçamentários, tendo como pano de fundo o princípio da reserva do possível.

A última parte do artigo trata da análise do Programa Vivenda, negócio social desenvolvido na cidade de São Paulo cujo objetivo é a promoção de reformas de moradias em comunidades de baixa renda, a fim de ilustrar a atuação dos empreendedores sociais como alternativa na consolidação do direito à moradia.

EMPREENDEDORISMO SOCIAL

Segundo Edson Marques de Oliveira (2004, p.09), o empreendedorismo social emerge no cenário dos anos de 1990 face a crescente problematização social, redução dos investimentos públicos no campo social, crescimento das organizações do terceiro setor e da participação das empresas no investimento e ações no campo social. Esse termo foi difundido por Bill Drayton, fundador da Ashoka Empreendedores Sociais – organização internacional sem fins lucrativos, pioneira na teoria e prática do empreendedorismo social no mundo.

Atualmente, o empreendedorismo social se apresenta como um conceito em desenvolvimento, que tenta conjugar o papel do empreendedor social na economia e sua interação com a sociedade civil e políticas públicas. A autora Tania Limeira (2015.p.02), em seu artigo *Empreendedorismo Social no Brasil: Estado da Arte e Desafios*, coloca o empreendedorismo social como um campo de ação socioambiental e de realização de negócios, que visa atingir duas metas consideradas irreconciliáveis: geração de impacto social e de valor econômico.

Antes, para entender o empreendedorismo social, é necessário diferenciá-lo de empreendedorismo privado/tradicional e responsabilidade social empresarial, o que pode ser observado pela tabela a seguir elaborada pelo Edson Marques de Oliveira (2004, p.13):

FIGURA 1 - CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDEDORISMO SOCIAL, RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL E EMPREENDEDORISMO PRIVADO

EMPREENDEDORISMO PRIVADO	RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL	EMPREENDEDORISMO SOCIAL
é individual	Individual com possíveis parcerias	é coletivo e integrado
produz bens e serviços para o mercado	Produz bens e serviços para si e para a comunidade	produz bens e serviços para a comunidade, local e global
tem foco no mercado	Tem o foco no mercado e atende a comunidade conforme sua missão	tem o foco na busca de soluções para os problemas sociais e necessidades da comunidade
sua medida de desempenho é o lucro	Sua medida de desempenho é o retorno aos envolvidos no processo Stakeholders	sua medida de desempenho é o impacto e a transformação social

visa satisfazer necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio	Visa agregar valor estratégico ao negócio e atender expectativas do mercado e da percepção da sociedade/ consumidores	visa resgatar pessoas da situação de risco social e promove-las, gerar capital social, inclusão e emancipação social

Fonte: Edson de Oliveira Marques, 2004, p.13

A tabela acima permite captar traços mais específicos sobre o significado e formatação do empreendedorismo social. Os autores Martin e Osberg (2007), em seu texto, *Social Entrepreneurship: The Case for Definition*, perceberam que tão importante quanto definir o que é empreendedorismo social, é relevante também analisar o que não é empreendedorismo social, daí a importância da comparação com o empreendedorismo tradicional e responsabilidade social da empresa.

Uma outra diferenciação importante é entre empreendedorismo social e as organizações do Terceiro Setor. Embora tenham origens semelhantes relacionadas à falta de capacidade ou negligência por parte dos Estados em atenderem as necessidades das classes sociais menos favorecidas, algumas diferenças podem ser percebidas.

As organizações que atuam no Terceiro Setor são genericamente conhecidas por Organizações Não Governamentais (ONG), ou seja, organizações que não pertencem ao governo e que prestam serviços de caráter social, sem fins lucrativos. A Constituição de 1988 estabeleceu um novo papel político às organizações do Terceiro Setor, pois destaca seu papel no controle social e influência sobre as políticas públicas. Porém, a mudança institucional trazida pela Constituição de 1988 não foi seguida de outros instrumentos regulatórios que fortalecessem e promovessem as instituições da sociedade civil na função de defensora dos direitos civis ou políticas públicas, enfraquecendo com isto as entidades deste setor (MACEDO, 2007)

Mário Aquino Alves (2002) entende que a lei N° 9.790/99 regulamentou, simplificou e facilitou as parcerias com o poder público, além de trazer avanços pois definiu que os gestores das entidades, desde que atuando em caráter de exclusividade, recebam remuneração compatível com os valores praticados de mercado. Outra importante característica da lei é que ela define o conceito de “sem-fins lucrativos”, o qual determina que uma entidade sem-fins-lucrativos é aquela em que, havendo lucro, não o distribua aos sócios, dirigentes, empregados ou doadores.

A partir da regulamentação do Terceiro Setor, na Constituição de 1988, o campo de atuação das organizações das ONGs se ampliou enormemente, tornando-se um espaço de exercício da responsabilidade social, corporativa, comunitária e individual, a partir dos

valores éticos e condutas organizacionais difundidas pelas empresas-cidadãs. O principal desafio das entidades do Terceiro Setor passou a ser o desenvolvimento de uma gestão adequada às suas necessidades, que permitisse manter a sua sustentabilidade ao mesmo tempo em que gera valor social (MELO NETO; FROES, 2002).

Os autores Martin e Osberg (2007) definem empreendedorismo social com base em três componentes: 1) identificação de um equilíbrio estável, mas inerentemente injusto que prova a exclusão, marginalização ou sofrimento de um segmento da humanidade que não tem os meios financeiros ou influência para alcançar qualquer benefício por conta própria; 2) identificação de uma oportunidade neste equilíbrio injusto, desenvolvendo uma proposta de valor social e trazendo para ter inspiração, criatividade, ação direta, coragem e firmeza, assim desafiando a hegemonia do estado; 3) formação de um equilíbrio novo e estável que libera o potencial preso ou alivia o sofrimento do grupo alvo através da imitação e a criação de um ecossistema estável em torno do novo equilíbrio, garantindo um futuro melhor para o grupo alvo ou até mesmo a sociedade como um todo.

Logo, o empreendedorismo social se trata, antes de tudo, de uma ação inovadora voltada para o campo social, sendo neste sentido um processo que se inicia com a observação de uma determinada situação-problema local e em seguida, a elaboração de uma alternativa de enfrentamento para esta situação. (OLIVEIRA, 2004, p.15)

Edson Marques de Oliveira (2004, p.15) aponta que a alternativa de enfrentamento elaborada deve apresentar algumas características: 1) ser inovadora, 2) ser realizável, 3) ser autossustentável, 4) envolver várias pessoas e segmentos da sociedade, principalmente a população atendida, 5) provocar impacto social e 6) que possa ser avaliado os seus resultados.

Os passos seguintes desse processo seriam colocar esta alternativa em prática, institucionalizar e gerar um momento de maturação até ser possível a sua multiplicação em outras localidades, criando assim uma rede de atendimento ou de Franquia Social. (OLIVEIRA, 2004, p.15)

Já Gregory Dees (2001) define o empreendedorismo social a partir da figura do empreendedor. Para o autor, os empreendedores devem assumir o papel de agentes de mudança social ao adotarem uma missão para criar e manter valor social (e não apenas valor privado); reconhecerem e procurarem obstinadamente novas oportunidades para servir essa missão; empenharem-se em um processo contínuo de inovação, adaptação e aprendizagem; agirem com ousadia sem estar limitado pelos recursos disponíveis no

momento e prestarem contas com transparência às clientelas que servem e em relação aos resultados obtidos.

Uma das razões da dificuldade em definir e delimitar o empreendedorismo social é compreender a ação, objetivos, motivações e os anseios que levam o empreendedor social a criação de valor social. Inicialmente, o maior desafio para a compreensão do empreendedorismo social consiste em definir os limites do que se entende por 'social', afirma Mair e Marti (2006, p.05). À primeira vista, enquanto o objetivo fim do empreendedorismo tradicional é lucro ou o retorno financeiro, o empreendedorismo social é uma expressão de altruísmo, afirmam os autores (idem). No entanto, os autores ressalvam que apesar de ser uma característica prevalecente no empreendedor social, podem existir outros motivos menos altruístas como, por exemplo, a realização pessoal.

Na verdade, para Mair e Marti (2006, p.03) ação social dos empreendedores está voltada para a utilização de forma criativa dos recursos. O empreendedorismo social age como um catalisador da transformação social para atender às necessidades sociais, mas o seu foco principal é o valor social ou a ação na criação de valor social, tendo o valor econômico apenas como condição necessária para sustentar a viabilidade financeira do empreendimento.

Como foi visto até agora, o empreendedorismo social se utiliza dos mecanismos do mercado privado a fim de alcançar seus objetivos, quais sejam gerar impacto social, promover a inclusão social, atender aos mais necessitados, promover o desenvolvimento local e efetivar direitos. Na próxima seção, o artigo irá analisar o direito à moradia e a problemática que envolve sua efetividade.

DIREITO À MORADIA E A RESERVA DO POSSÍVEL

O direito à moradia adequada encontra respaldo no cenário internacional desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, passando pela Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1996, que reafirmou o compromisso dos governos nacionais com "a completa e progressiva realização do direito à moradia adequada" e estabeleceu como um objetivo universal que se assegure "abrigo adequado para todos e que se façam os assentamentos humanos mais seguros, mais saudáveis e mais agradáveis, equitativos , sustentáveis e produtivos" até o Habitat III, em 2016, que

reconheceu o esforço de alguns países na consolidação do direito à cidade, retomando as discussões habitacionais.

De acordo com Fernandes (2003), em uma definição retirada da Agenda Habitat do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, o direito à moradia vai além de um teto sobre a cabeça das pessoas

> É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infra-estrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto, coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação ao trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível. A adequação deve ser determinada juntamente com as pessoas interessadas, considerando-se a perspectiva de desenvolvimento gradual. A adequação varia frequentemente de país para país, já que depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos específicos. (FERNANDES , 2003, p.48-49).

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas reforça o entendimento da Agenda Habitat apontando uma moradia como adequada a partir da conjugação de alguns elementos, como: segurança da posse; disponibilidade de serviços básicos e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; e adequação cultural. Ou seja, elementos asseguradores do exercício de outros direitos humanos.

Para Rangel e Silva (2009, p.65), o direito à moradia é um direito complexo, rico em atribuições, que vai além do direito de ter uma casa própria, embora este seja um complemento indispensável para a efetivação desse direito. Não possui apenas a conotação de habitação, mas envolve diretamente a qualidade de vida, dotada de condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Em suma, o direito à moradia é multidimensional e requer a combinação de uma habitação digna e adequada.

No Brasil, o direito à moradia está assegurado na Constituição Federal, em seu artigo 6º, no rol dos direitos classificados como sociais, assim como nas legislações posteriores, incluindo o Estatuto da Cidade e a garantia da função social das cidades e da propriedade.

> Com o advento da Emenda Constitucional n. 26, de 2000, o art. 6º passou a ter a seguinte redação: “São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho,

> a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição". Desse modo, desde a referida reforma constitucional, o direito à moradia passou a figurar literalmente no rol dos direitos sociais (art. 6º) e, como os demais direitos nele elencados, não está independente nem desvinculado dos direitos econômicos, pois ambos possuem caráter institucional. Os direitos sociais, como manifestações da segunda dimensão dos direitos fundamentais, são aqueles que exigem do Estado uma prestação, uma política pública voltada à sua consecução (RANGEL; SILVA. 2009, p.64).

De acordo com Leticia Osório (2008), a dimensão dos problemas urbanos brasileiros contém a questão habitacional como um componente essencial da atuação do estado brasileiro como promotor de políticas voltadas para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a justiça social. Além da responsabilidade de impedir a continuidade de programas e ações que excluem a população de baixa renda do acesso a uma moradia adequada. A previsão do direito à moradia entre os direitos sociais exige a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. É obrigação do Estado impedir a regressividade do direito à moradia e também tomar medidas de promoção e proteção deste direito, conforme previsão do artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal[1].

Para a implementação dos direitos sociais, como o direito à moradia, é necessário que haja disponibilidade de recursos materiais para sua satisfação. Isso significa que uma gestão eficiente, responsável e transparente, por parte dos poderes públicos é de fundamental importância para a execução das políticas públicas. Porém, o que muitas vezes ocorre é que os responsáveis pela criação e implementação de políticas públicas e, consequentemente pela efetividade dos direitos sociais, apontam a ausência de disponibilidade orçamentária, trazendo à tona o princípio da reserva do possível. Ou seja, há um custo real para se efetivar direitos.

Dentro dessa ótica do custo dos direitos, oportuno trazer a conhecida doutrina de Cass Sunstein e Stephen Holmes citada por Ana Lúcia Pretto Pereira (2007) em seu artigo *A reserva do possível como restrição à efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais*:

---

[1] Art. 23**.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

> À verdade óbvia de que os direitos dependem de ações do governo, deve ser acrescentado um corolário lógico, que traz suas implicações: direitos custam dinheiro. Direitos não podem ser protegidos ou desenvolvidos sem financiamento e sustento públicos. (...) Tanto os direitos prestacionais quanto os direitos de liberdade têm custos públicos. O direito à liberdade de contrato tem custos públicos tanto quanto o direito à saúde, assim como o direito à liberdade de expressão em relação ao direito à moradia digna. Todos os direitos reivindicam o tesouro público. (PEREIRA. 2007, p.34)

Logo, a limitação de recursos públicos acaba sendo um verdadeiro limite fático à efetivação dos direitos sociais, uma vez que a disponibilização desses direitos deve estar atrelada à perspectiva da reserva do possível, ou seja, condiciona-se essa efetividade à existência de recursos. Assim, além de uma previsão legal para a prestação desses direitos é necessário que haja disponibilidade de recursos. Esse é um ponto que não deve ser ignorado.

José Reinaldo de Lima Lopes (2010) complementa ao dissertar que:

> (...) Negar a efetividade pelo argumento do custo é negar a própria essência do estado democrático de Direito. Concordamos que não se pode negar a efetividade dos direitos fundamentais pelo argumento de que eles possuem um custo, mas é preciso delimitar quais e como os direitos fundamentais sociais podem ser mais bem implementados em uma sociedade com recursos escassos e crescentes necessidades. Assim, a noção de que os dados da realidade influenciam a implementação dos direitos fundamentais não é meramente ideológica, visto que simplesmente atesta que o contexto histórico e social condiciona a implementação de direitos. (LOPES, 2010, p.200 -201)

Ana Lúcia Pretto Pereira (2007,p.36) afirma que nesse quadro de dependência econômica dos direitos fundamentais sociais, e, portanto, da necessidade de recursos que viabilizem a sua realização, a reserva do possível surge como argumento de limitação à efetividade desses direitos. Isso porque, se à efetivação dessas necessidades básicas impõe-se o manejo de riquezas, e essas riquezas são insuficientes, há a necessidade de serem feitas escolhas que irão decidir por priorizar o atendimento a uma ou outra necessidade. Assim, a reserva do financeiramente possível limitará a efetividade plena do direito fundamental social.

Vale destacar que o direito à moradia pode ser implementado através de uma abordagem em que o governo viabilize a habitação, ao invés de provê-la. O governo torna-se o facilitador das ações de todos os participantes na produção e na melhoria das habitações, o que se coaduna com as possíveis restrições orçamentárias. Essa posição

abarca o entendimento de Bucci (2002, p.241) sobre políticas públicas quando afirma que elas podem ser consideradas como programas de ação governamental visando a coordenação dos meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados.

Em face do panorama apresentado acima, o artigo pretende apresentar o empreendedorismo social como uma forma de atuação estatal alternativa à efetivação dos direitos fundamentais sociais, em especial o direito à moradia. Assim, políticas públicas de incentivo aos negócios sociais podem ser consideradas como uma opção de viabilização de direitos, sem o estado se escusar do seu papel constitucional de promotor de direitos. Como visto na seção anterior, o empreendedorismo social se utiliza de mecanismos do setor privado para geração de impacto social e consolidação de direitos, o que é pertinente em um cenário de restrições orçamentárias.

Na seção seguinte, o artigo trata do Programa Vivenda, um empreendimento social desenvolvido em São Paulo que promove reformas de moradias em comunidades carentes a fim de gerar impacto social e consolidar o direito à moradia.

UMA ANÁLISE DO PROGRAMA VIVENDA

Ao analisar a dinâmica de atuação das políticas públicas habitacionais, mercado privado e terceiro setor nas comunidades de baixa renda, Fernando Assad, um dos três sócios fundadores do Programa Vivenda, notou que a atuação estatal, das grandes construtoras e das ONGs está voltada principalmente para a construção de moradias e não a promoção de reformas das unidades já existentes (LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD, 2017). Com isso surge a ideia de criar um negócio social que atenda a reforma de moradias para a população de baixa renda, efetivando uma das dimensões do direito à moradia.

O Programa Vivenda nasce exatamente na lacuna dos serviços oferecidos pelo governo, mercado e atuação do terceiro setor – estratégia que está por trás de diversos negócios sociais bem-sucedidos. O Programa Vivenda parte do entendimento de que o empreendedorismo social se utiliza dos mecanismos de mercado para resolver problemas sociais.

A parir da percepção do problema, a comunidade de Jardim Ibirapuera, São Paulo, foi escolhida para ser o local de desenvolvimento do projeto. A escolha do local aconteceu em função da experiência dos sócios que estavam envolvidos em um projeto de urbanização da comunidade.

Daí, o grupo fundador do programa decidiu se reunir juntamente às pessoas da comunidade, as quais seriam atendidas, para a construção do projeto. A solução seria construída conjuntamente ao longo de seis meses de conversa e pesquisa de mercado. Nesse período, foram identificados três fatores importantes: 1) as reformas em casas de favela, em geral, são mal feitas e ficam inacabadas por falta de dinheiro e de mão de obra qualificada; 2) essas reformas não têm projeto arquitetônico e, por isso, não resolvem de fato os problemas das casas e 3) os moradores, em sua maioria, têm dificuldade para acessar mecanismos de crédito, geralmente por não terem trabalho formal, nome limpo ou a matrícula do imóvel (PROJETO DRAFT, 2015). Assim, foi desenvolvido um modelo de produto integrado a fim de atender quatro etapas essenciais: planejamento, material, mão de obra e parcelamento.

Ainda nesse período, o grupo foi surpreendido pela relação próxima entre habitação e saúde em função do óbito de uma das moradoras da comunidade por pneumonia. Foi identificado que um dos fatores que contribuíram para sua morte foi justamente a falta de ventilação em sua casa.

A tragédia ajudou a direcionar o tipo de produto que seria disponibilizado pelo Vivenda. Eles identificaram através da literatura que existem quatro principais patologias habitacionais que mais impactavam na saúde do morador, que são: falta de banheiro adequado, falta de ventilação adequada, excesso de umidade e falta de revestimento. Dessa maneira, os produtos foram desenhados para cobrir precisamente essa demanda. (FUNDAÇÃO ESTUDAR, 2016)

Com isso, foram desenvolvidos cinco conjuntos de reformas batizados como “kits”. O kit banheiro voltado principalmente para impermeabilização, conserto de vazamentos, eliminação de fungos; o kit cozinha para aplicação de pisos, azulejos, forros e outras soluções para higiene; o kit área de serviço com foco na impermeabilização, conserto de vazamentos, combate ao mofo e aplicação de pisos e azulejos; kit sala para abertura de janelas, elementos vazados e acabamento; e o kit quarto para o combate ao mofo e acabamento para deixar o ambiente mais saudável e confortável (LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD, 2017).

Todas as reformas são de baixa complexidade, contam com planejamento arquitetônico, mão de obra e material e possuem o preço máximo de R$ 5 mil, o qual pode ser parcelado. Se a renda total da família for de até um salário mínimo e meio, ela pode entrar no modelo subsidiado por um parceiro do programa com valor máximo para reforma de R$ 900. Entre o planejamento e o final da reforma o tempo médio é de 15 dias (LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD, 2017).

Ainda dentro dos seis meses iniciais, os três sócios da Vivenda entraram em contato com iniciativas extra-governamentais que, de alguma forma, tinham semelhanças com o projeto da empresa. A Habitat para a Humanidade, braço nacional da rede americana *Habitat For Humanity*, é uma delas e tem como causa a promoção da moradia como um direito humano fundamental. Porém, por serem uma ONG, eles funcionam prioritariamente através de doações o que não condiz com modelo de negócio da Vivenda. Em uma entrevista Fernando Assad disse

> Temos que atender 16 milhões de casas e não dá para fazer isso apenas com doações. Sempre quisemos oferecer uma solução escalável, que tivesse abrangência nacional, por isso somos um negócio social (PROJETO DRAFT, 2015)

A etapa seguinte foi o início das atividades do programa que contou com o apoio da Artemisia, organização sem fins lucrativos com objetivo de disseminação e fomento de negócios de impacto social no Brasil. Com esse apoio, o Programa Vivenda, no segundo semestre de 2013, realizou dez reformas pilotos para testar o modelo encontrado. Com resultados positivos, em abril de 2014, iniciou-se a primeira fase do projeto com duração até abril de 2015 voltada para testar o produto. A meta inicial era realizar 100 reformas e o número alcançado foi de 104 (LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD, 2017).

Logo em seguida, se iniciou a segunda etapa, com duração até dezembro de 2016, a fim de aprimorar o modelo de venda, validar o produto, entender quantas vendas são necessárias para a manutenção do negócio e principalmente desenvolver uma solução financeira de poupança crédito, no qual o morador paga pelo menos 45% do valor antes da reforma e o restante após a reforma. Caso esteja com diversas restrições ao nome, a reforma é feita da mesma maneira, porém com o pagamento integral antes do início da reforma. A meta a ser atingida para esta fase era de 400 reformas e o resultado obtido foi de 409 (LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD, 2017).

Em janeiro de 2017, a terceira fase do empreendimento teve início com o objetivo de escalar o modelo criado, tendo como meta a abertura de mais um escritório e a realização de 1200 reformas. Para isso, a segunda loja começou a operar em São Miguel Paulista, zona Leste de São Paulo. Com essa etapa concluída, a previsão dos sócios é empreender através do modelo de franquia social para alcançarem o maior número possível de comunidades no Brasil (LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD, 2017).

O Programa Vivenda tem como ponto de partida a questão habitacional para alcançar o desenvolvimento local das comunidades onde atua. Para isso, a mão de obra para as reformas é da própria comunidade assim como a compra do material necessário. Assim, a comunidade acaba sendo beneficiada de forma direta e indireta, uma vez que parte do dinheiro envolvido nas transações permanece no local. Fernando Assad afirma que o programa ajuda combater o processo de gentrificação através da promoção do desenvolvimento da economia local.

Embora, seja um projeto com pouco tempo de funcionamento, o Programa Vivenda tem alcançado resultados importantes com mais de 500 reformas realizadas e cerca de 1720 pessoas beneficiadas diretamente, o que demonstra sua viabilidade e geração de impacto social (SÍTIO ELETRÔNICO DO PROGRAMA VIVENDA).

CONCLUSÃO

O presente artigo tratou da possibilidade da efetivação do direito à moradia através da atuação de empreendedores sociais como alternativa à indisponibilidade de recursos orçamentários por parte do ente estatal, o que se apoia no princípio da reserva do possível. O texto analisou inicialmente as diferenças entre o empreendedorismo social, a responsabilidade social da empresa e o empreendedorismo privado. Em seguida, abordou os variados conceitos de empreendedorismo social que convergem para geração de impacto social e desenvolvimento local. Foi demonstrado que a atuação dos empreendedores sociais se baseia essencialmente na consolidação de direitos sociais.

Na segunda seção, o artigo estudou o que se entende por direito à moradia, percebendo sua complexidade, a qual vai além de ter uma casa própria, embora seja um requisito indispensável. Esse direito envolve diretamente a qualidade de vida, condições adequadas de higiene e conforto, assim como segurança. Em suma, requer uma habitação

digna e adequada. Em um segundo momento, foi abordada a relação entre a efetividade dos direitos sociais frente à indisponibilidade financeira do ente estatal. Restou claro que o Estado não pode se esquivar das suas obrigações constitucionalmente atribuídas, porém a reserva do possível não pode ser ignorada. Assim, o artigo defendeu que o estado deve promover políticas públicas de incentivo aos empreendedores sociais como uma alternativa de atuação.

Por último, o texto analisou o Programa Vivenda, empreendimento social desenvolvido em São Paulo, que promove reforma de moradias em comunidades de baixa renda com o objetivo de consolidar o direito à moradia e o desenvolvimento local. O artigo analisou sua origem, sua forma de atuação e os resultados obtidos a fim de ilustrar o problema central do texto, qual seja a possibilidade da atuação do estado na consolidação do direito à moradia através de políticas públicas de incentivo aos empreendedores sociais.

Assim, restou claro que diante de um cenário de crise econômica e indisponibilidade de recursos orçamentários, o Estado possui formas alternativas de promover o direito à moradia. A forma apresentada pelo artigo foi o incentivo aos empreendedores sociais que desenvolvam projetos na área habitacional. Isso não significa em nenhum momento que o ente estatal estaria se esquivando do seu dever constitucionalmente previsto, mas sim encontrando formas variadas de efetivar tal direito. O Programa Vivenda ilustra muito bem a capacidade que um negócio social tem em gerar impacto social e consolidar direitos humanos. Ou seja, as políticas de incentivo ao empreendedorismo social acabam por funcionar como um braço de atuação do estado frente à reserva do possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, M. A. *Terceiro Setor: o dialogismo polêmico*.Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2002.

BUCCI, M. P. D. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Editora Saraiva. 2002.

DEES, J. G. *The Meaning of "Social Entrepreneurship"*.2001. Disponível em.: < https://entrepreneurship.duke.edu/news-item/the-meaning-of-social-entrepreneurship/> Acesso em.: 4/07/2017

FERNANDES, Marlene Agenda Habitat para Municípios/Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FUNDAÇÃO ESTUDAR. *Como surge um Negócio Social? Conheça Fernando Assad e a Criação da Vivenda.* 2016. Disponível em.: < https://www.napratica.org.br/como-surge-um-negocio-social-conheca-fernando-assad-e-a-criacao-da-vivenda/ >. Acesso em.: 05/07/2017. Não paginado

LANÇAMENTO ONDA AZUL – PALESTRA FERNANDO ASSAD. *Onda Azul.* 2017. Duração do vídeo: 31m 06seg. Disponível em.: < https://www.youtube.com/watch?v=q1MK0CWFyGI > Acesso em.: 03/07/2017

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Em torno da "reserva do possível".* In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

LIMEIRA, Tania M. Vidigal. *Empreendedorismo Social no Brasil: Estado da arte e desafios.* In: Inovação em Cidadania Empresarial. 2015. Disponível em.: http://ice.org.br/wp-content/uploads/pdfs/Empreendedorismo_Social_no_Brasil_ICE_FGV.pdf Acesso em.: 04/07/2017

MACEDO, M. (ORG.). Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil. Brasília: 2007. Disponível em:.< file:///C:/Users/nicholas/Downloads/Marco%20Legal%20(1).pdf > Acesso em: 05/07/2017

MAIR, J.; MARTI, I. *Social entrepreneurship: what are we talking about? A framework for future research*. Barcelona: IESE Business School Working Paper No. 546, 2004. Disponível em.:

<https://www.researchgate.net/publication/4817078_Social_entrepreneurship_What_are_we_talking_about_A_framework_for_future_research > Acesso em.: 04/07/2017

MARTIN, Roger L.; OSBERG, Sally. *Social Entrepreneurship: The Case for Definition*. In: Stanford Social Innovation Review. Spring.2007. Disponível em: < https://ssir.org/articles/entry/social_entrepreneurship_the_case_for_definition> Acesso em.: 04/07/2017. Não paginado

MELO NETO, F. DE P. DE; FRÓES, C. Empreendedorismo social: a transição para a sociedade sustentável. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002

OLIVEIRA, Edson Marques. *Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias*. In: Revista da FAE.2004. v.7, n.2. 2004. pp. 9-18. Disponível em.: < https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/416/299 > Acesso em.: 04/07/2017

OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à moradia no Brasil. Fórum Nacional de Reforma Urbana*. 2008 Disponível em:< http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf> Acesso em.:22/08/2017. Não paginado

PEREIRA, Ana Lucia Pretto. *A reserva do possível como restrição à efetividade dos direitos fundamentais sociais*. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.3, 2007. Disponível em.: < https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7623/4357> Acesso em.: 21/08/2017

PROGRAMA VIVENDA. Disponível em.:< http://programavivenda.com.br/> Acesso em.: 05/07/2017

PROJETO DRAFT. *Reformar Casas de Favelas em Cinco Dias, por até 5 mil reais: este é o Negócio da Vivenda.* 2015. Disponível em.: < http://projetodraft.com/reformar-de-casas-de-favelas-em-cinco-dias-por-ate-5-mil-reais-este-e-o-negocio-da-vivenda/ > Acesso em.: 05/07/2017. Não paginado

RANGEL, Helano Vieira Rangel; SILVA, Jacilene Vieira da Silva. *O Direito Fundamental à Moradia como Mínimo Existencial e a Efetivação à Luz do Estatuto da Cidade*. Revista Veredas do Direito, v.6. n.12. 2009 p.57 -78. Disponível em: < http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132> Acesso em.: 21/08/2017.