

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL – GPDES

ANDREZZA GALLAS DE AZEVEDO

LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NO BRASIL

RIO DE JANEIRO
2016

ANDREZZA GALLAS DE AZEVEDO

LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Sob a orientação da Professora Maria Aparecida Azevedo Abreu.

RIO DE JANEIRO
2016

ANDREZZA GALLAS DE AZEVEDO

**TÍTULO: LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
submetido à Universidade Federal do Rio
de Janeiro - UFRJ, como parte dos
requisitos necessários para a obtenção do
Grau de Bacharel em Gestão Pública para
o Desenvolvimento Econômico e Social.

Rio de Janeiro, 02 de Junho de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria Aparecida Azevedo Abreu
Orientadora (IPPUR/UFRJ)

Prof. Dr. Luis Régis Coli Silva Júnior (IPPUR/UFRJ)

Prof. Dra. Fernanda Filgueiras Sauerbronn (FACC/UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que me ajudaram na elaboração deste trabalho, desde amigos até todos os professores que fizeram parte da minha formação. À minha orientadora Maria Aparecida, pela paciência e carinho durante todo o processo e à minha Banca, composta pela Prof.^a Fernanda e Prof. Luís Régis, que me inspiraram e me guiaram de maneira gentil e generosa na arte de ensinar. Meu agradecimento especial vai para a minha mãe, Alice, que sempre acreditou em mim e me deu força para continuar durante toda esta trajetória. Ao meu pai Jorge, pela alegria e leveza que trouxe durante o processo. Por fim, ao meu noivo, Robson, pela confiança e apoio durante toda a faculdade e no dia-a-dia de nossas vidas. Muito obrigado por fazerem parte deste momento especial.

RESUMO

O presente trabalho aborda o direito a moradia e as limitações que o mesmo encontra para se efetivar nos dias atuais. Através de uma revisão bibliográfica e do confronto do texto legal que tratam da matéria, foi possível identificar tais limitações, sejam elas de ordem administrativa ou financeira. É demonstrado também como o direito a moradia está inserido em nosso sistema jurídico, dada a importância da significação da dignidade para obtenção do direito a moradia e das diversas discussões que cercam a questão habitacional. Além disso, várias convenções e tratados internacionais trazem o tema para discussão ao longo dos anos, dando a devida importância para um direito já obrigatório e de aplicabilidade imediata. A revisão sobre a questão habitacional ganha um recorte temporal após 1930, percorrendo até os dias atuais, ressaltando a importância da função social da propriedade e sendo privilegiado o contexto pós-Constituição de 1988. Por fim, se conhece o contexto que nasceu o Estatuto da Cidade e se debate a dificuldade para o acesso a moradia e a sua efetivação.

Palavras-chave: Déficit Habitacional; Dignidade; Direito a Moradia; Estado; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work deals with the housing rights and the limitations that it's to be effective in nowadays. Through a bibliographic review and confrontation of legal text that deal with the matter, it was possible to identify these limitations, whether administrative or financial. It also demonstrated how the housing rights is embedded in our legal system, given the importance of the dignity significance for obtaining the housing rights and the various discussions surrounding the housing issue. Furthermore, many international agreements and treaties bring this topic for discussion over the years, giving particular relevance for a right that already have an immediate applicability and it is mandatory. Therefore, the review about the housing issue gains prominence after 1930 lasting until current days, highlighting the property's social function importance and being privileged by 1988 post-Constitution context. Finally, it become known the context that the City Statute was created and it's debated the difficulty to access the housing and yours realization.

Key-Words: Housing Deficit; Dignity; Housing Rights; State; Public policy.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 08 |
| 1. CONTEXTUALIZANDO O DIREITO A MORADIA | 11 |
| 1.1. O DIREITO A MORADIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL | 12 |
| 1.2. O DIREITO A MORADIA COMO DIREITO HUMANO | 15 |
| 1.3. A SIGNIFICAÇÃO DO DIREITO A MORADIA DIGNA | 18 |
| 2. O DIREITO A MORADIA NO BRASIL E A QUESTÃO HABITACIONAL | 19 |
| 2.1. A QUESTÃO HABITACIONAL DE 1930 A 1990 | 19 |
| 2.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE | 22 |
| 2.3. A QUESTÃO HABITACIONAL APÓS 1990 | 24 |
| 3. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA: AS LIMITAÇÕES PARA O ACESSO A MORADIA DIGNA NA REALIDADE BRASILEIRA | 29 |
| 3.1. O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO A MORADIA | 29 |
| 3.2. O ESTATUTO DA CIDADE | 32 |
| 3.3. AS LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NO ESTADO BRASILEIRO | 35 |
| 3.3.1. O PAPEL DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA | 35 |
| 3.3.2. A FALTA DE ACESSO À MORADIA DIGNA NO BRASIL | 39 |
| 3.3.3. O DIREITO A MORADIA COMO CONTEÚDO MÍNIMO <i>VERSUS</i> A TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL | 43 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 46 |
| REFERÊNCIAS | 49 |

INTRODUÇÃO

Ao longo do trabalho iremos contextualizar o direito a moradia, para que seja possível compreender sua natureza e como ele está inserido em nosso sistema jurídico e social, uma vez que, apesar dessas garantias legais, a efetivação do direito a moradia ainda se encontra precária no Brasil.

É por isso que iremos estudar o cenário habitacional após 1930, em conjunto com um processo de urbanização bastante complexo e marcado por segregações sociais e espaciais. Além disso, tratamos do direito a moradia na Constituição Federal de 1988 e do nascimento do Estatuto da Cidade, conhecendo agora uma nova fase da moradia, que tinha por objetivo ter uma função social e inserir dignidade para o exercício deste direito.

O direito a moradia vem sendo discutido ao longo dos anos e são diversos os questionamentos em torno dele, principalmente sobre sua efetividade. Apesar de ser um direito fundamental e constar em diversas convenções e tratados internacionais - DUDH, PIDESC, Agenda Habitat, etc. -, ainda é muito difícil entender o porquê de esse direito não se encontrar efetivado em nossa realidade.

Quando contextualizamos o direito a moradia, é possível notar que ele se basta, ou seja, pela Constituição Federal de 1988, é um direito de aplicabilidade imediata, onde o Estado, ciente de suas obrigações, não necessitaria de ser cobrado para que pudesse agir.

Porém, a realidade é bastante diferente: quando falamos de exclusão social existem variadas maneiras de quantificar esta exclusão, uma delas é pelo déficit habitacional. É a partir desse déficit, de 6,940 milhões de unidades, onde 85% são em áreas urbanas, segundo pesquisa da Fundação João Pinheiro divulgada pelo jornal O Globo no dia 08 de Março de 2014, que podemos notar a desigualdade social e principalmente a segregação espacial que as famílias de baixa renda vêm sofrendo nos últimos anos. Este fenômeno não é recente, pois ao longo do processo de urbanização brasileiro, é possível notar descaso com a população mais pobre. Esse déficit não se encontra apenas pela falta de moradias que possam atender a todos, mas sim nas más condições das habitações e até mesmo pelos altos aluguéis nas grandes metrópoles.

Quando questionamos o papel do Estado ao longo desse mesmo processo, é possível notar como a ação dele, ou mesmo a sua omissão, delimitou os espaços e a construção deles, tudo em conjunto com diversos acontecimentos e favorecimentos das classes mais abastadas, que já dispõem de muito mais do que apenas o privilégio fundamental da moradia. Essa delimitação de espaços ou a sua construção não dependia apenas da ação do Estado, mas também de outras entidades que contribuem para a sua efetividade, como as instituições financeiras e a sociedade civil.

Além disso, o direito a moradia está intimamente ligado com o princípio da dignidade humana, isto porque quando se fala de efetivar o direito, por consequência se deveria pensar em efetivá-lo com dignidade, para que ele pudesse ser usufruído pela sociedade de acordo com a sua função social, não bastando apenas o seu exercício como direito de propriedade ou de sua proteção, mas como um lar que fosse o principal instrumento de segurança dos cidadãos, sendo inclusive inviolável. Este entendimento parte do princípio de que o direito a moradia compreende um conjunto de ações estatais que deveriam assegurar não apenas o acesso a moradia, mas além disso, a dignidade deste acesso, baseando-se nos princípios da igualdade, da liberdade e da solidariedade.

Para isso, seria necessária a promoção de diversas políticas públicas que buscassem melhorar o funcionamento da cidade, disponibilizando estruturas básicas – saneamento, acesso à educação, melhores condições de segurança e distribuição de serviços - em todas as regiões, principalmente nas periféricas, reaproveitando os espaços e preenchendo vazios urbanos, provenientes da não utilização social das moradias e da má distribuição urbana.

Basicamente, políticas públicas que busquem promover a melhoria da cidade, e, por consequência, a melhoria do acesso a moradia, partiram da necessidade de pensar em uma reforma urbana, que ciente da problemática habitacional, enumerou objetivos que ajudariam no combate do déficit habitacional: (i) combate a especulação imobiliária; (ii) conter o crescimento desordenado das áreas urbanas; (iii) diminuir o número de grandes propriedades que são pouco ou não utilizadas; (iv) melhorar as condições de

infraestrutura das áreas mais afastadas e que não detêm atenção do Estado e (v) facilitar a mobilidade urbana por toda a extensão da cidade.

Neste trabalho, faremos uma revisão bibliográfica, de maneira em que possamos buscar a existência de pontos em comum que apontem para os limites da efetivação desse direito nos dias de hoje. O trabalho em questão recupera o conhecimento científico acumulado sobre o problema: a dificuldade no acesso a moradia digna e a problematização sobre a sua efetivação. O método utilizado foi a de revisão bibliográfica confrontada com os textos legais que tratam da matéria estudada. O recorte temporal se deu a partir de 1930 até os dias atuais, privilegiando o contexto pós-Constituição de 1988 e os debates atuais sobre os limites da efetivação desse direito já consagrado.

1. CONTEXTUALIZANDO O DIREITO A MORADIA

Anteriormente à Constituição de 1988, o conceito de moradia se baseava na concepção de que qualquer lugar em que o indivíduo viesse a residir, salubre ou não, apropriado ou não, com infraestrutura ou não, poderia ser considerado como uma habitação. A partir de então, o direito a moradia passa a envolver uma questão bastante discutida, a dignidade humana. É a partir deste preceito que vemos que uma moradia, para se tornar digna, deve apresentar uma série de condições, que na verdade são básicas, como o acesso a lazer, educação, saneamento básico, saúde, dentre outros pontos.

Sergio Iglesias Nunes de Souza define que:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da "moradia" é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, "moradia" é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. "Residência" é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a habitação é o exercício efetivo da "moradia" sobre determinado bem imóvel. Assim, a "moradia" é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico [...]. (SOUZA, 2004, p.45).

O direito a moradia faz jus a uma necessidade básica de todo indivíduo, principalmente aquele que busca exercer da melhor maneira sua cidadania. A moradia é essencial para o exercício dos outros direitos sociais e fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Em nossa Constituição, o direito a moradia está previsto como um direito social, que exige uma ação positiva do Estado, por meio do qual ele deve promover políticas que protejam a moradia e até mesmo impeça a não observância do direito. Porém, ainda hoje, existem grandes problemas habitacionais, que são fruto da insuficiência das políticas públicas habitacionais para os menos favorecidos, existindo predominantemente políticas voltadas para interesses individuais.

Em outras palavras, anteriormente à Constituição de 1988, a moradia era vista de modo individual, uma concepção mais perto da definição de propriedade, em que se abria mão de qualquer vínculo com a função social. (SOUZA, 2004).

Nos últimos anos muito mudou em relação ao direito a moradia e principalmente sobre sua função social. Com a Constituição de 1988, foi

possível implementar políticas e sistemas que protegessem a moradia como direito. Desde então o movimento pela Reforma Urbana batalhou muito para construir um novo marco legal e teve como símbolo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) e a Medida Provisória nº 2.220 de 2001, cuja aplicação reconhece a moradia como um direito humano. Porém existem ainda muitos problemas habitacionais a serem resolvidos, isto porque hoje existe uma dificuldade de adequar as políticas habitacionais ao planejamento urbano, como Scheffer (2006, p.277) complementa:

A política habitacional, como uma política social, deve estar adequada ao planejamento urbano. Pressupõe-se que as leis provenientes do planejamento urbano tenham a finalidade de proteger a organização social da cidade, com fins de manter a eficiência e a estabilidade desta, embora não podemos desconsiderar que mesmo o planejamento urbano é um espaço de conflitos de interesses. Porém, a forma espacial da cidade é mutável e em contínuo processo de renovação e recriação e o planejamento urbano interage com esta dinâmica. Assim, o problema habitacional não é um fenômeno isolado, pelo contrário, faz parte dos processos sociais, econômicos e políticos.

É necessário então pensar no direito a moradia como um todo, por meio do qual se deve compreender a infraestrutura básica, o que não tem ocorrido sem a pressão e diversas reivindicações da população que habita os espaços que não são considerados dignos. E mesmo com a diminuição do déficit por um período, entre os Governos Lula e Dilma, o ritmo de construções não equivale ao ritmo de crescimento populacional e também não se encontra acompanhado de um planejamento urbano que oriente e permita a população a não residir em áreas de risco ou mesmo consideradas insalubres.

A produção social de moradia não deixou grandes vestígios no urbanismo brasileiro, algo que ocorreu pela ausência do planejamento integral de políticas que efetivassem o direito a moradia, o que formou a estrutura das cidades no país, principalmente as suas periferias. (BALBIM, KRAUSE. 2013. p.200)

1.1. O DIREITO A MORADIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Antes de o direito a moradia começar a ser discutido no âmbito nacional, a sua discussão se deu no campo internacional, onde se pôde vislumbrar a discussão dos direitos humanos. Em 1945, quando a ONU foi criada, a atenção sobre a questão urbana não era o foco principal da organização, apesar de já na época dois terços da população mundial viverem em zona urbana.

(Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR). Apenas mais tarde é que a organização começa a sua luta pelos direitos fraternos, ou seja, aqueles que são de todos.

Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) o direito a moradia se consagra como um direito universal e necessário para o exercício da vida em sociedade. Em seu artigo 25, se pode ver uma de suas principais referências a este direito:

Artigo 25; I) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

Graças ao reconhecimento do direito a moradia pelas Nações Unidas, ele passou a ter um propósito para seu reconhecimento em diversos tratados e documentos internacionais. Um deles é o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966, em que foi reconhecido *“(...) o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência.”* (Artigo II, Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais). Além disso, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1976), encontram-se os direitos endereçados aos indivíduos, o que difere do PIDESC, que tem seus deveres endereçados aos Estados Partes, conforme Thomas Buergenthal exemplifica:

Ao ratificar o Pacto, os Estados não se comprometem a atribuir efeitos imediatos aos direitos especificados no Pacto. Ao revés, os Estados se obrigam meramente a adotar medidas, até o máximo dos recursos disponíveis, a fim de alcançarem progressivamente a plena realização desses direitos. (BUERGENTHAL, p.169, 2006)

Com a participação do Brasil nesses pactos internacionais, começou-se a discutir moradia e dignidade não apenas na esfera constitucional, mas também na infraconstitucional, como no caso do Estatuto da Terra (1964), que teve grande importância na positivação da propriedade e de sua função social. (SOUZA, 2004). É durante o processo de valorização da função social da moradia que se começa a discutir a implementação de habitações adequadas.

Duas grandes conferências que tratavam como assunto principal a questão de assentamentos humanos, foram o Habitat I e Habitat II. O Habitat I,

em 1976, resultou no asseguramento de que a moradia digna constitui um direito fundamental do ser humano, tendo como pauta a discussão da questão de assentamentos humanos em torno das consequências causadas ao longo do processo de urbanização cada vez mais rápido. Desta conferência resultou a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, em que é apresentado um plano de ação aprovado no Habitat I, com 64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais.

Já em 1996, O Habitat II novamente traz à pauta a necessidade de o Estado intervir nos problemas ocasionados pelo crescimento desenfreado e principalmente pelo movimento excludente das famílias mais pobres nas cidades. Desta conferência foi produzido um Plano de Ação Global, a Agenda Habitat, que:

(...) fornece diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis durante o século XXI, tendo em conta a sua relação com o meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, direitos das mulheres, questões demográficas e outros apêndices. (Agenda Habitat, ONU, 1996)

Dessas duas conferências, nasceu a ONU-HABITAT, um escritório regional para América Latina e Caribe, em que a organização é encarregada de coordenar as atividades sobre os assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, existindo uma interação internacional sobre assuntos diretamente ligados a moradia e principalmente ao desenvolvimento de políticas públicas que busquem assentar as famílias de maneira mais adequada.

Além deste propósito, hoje, no âmbito internacional, a ONU-HABITAT tenta conscientizar as pessoas ao redor do mundo sobre a necessidade de cidades mais sustentáveis e estimula maneiras que busquem a diminuição dessa desigualdade, que não apenas está presente nas distribuições de terras, mas também no acesso aos serviços básicos para que uma moradia hoje possa ser considerada digna. (SDH/PR)

Desde 1978, as Nações Unidas tentam buscar amenizar e prevenir os problemas que decorrem desse crescimento populacional desenfreado, principalmente pela questão urbana, na medida e que os países em

desenvolvimento acabam por não suprir as demandas sociais que esse tipo de processo acarreta. (SDH/PR).

Por isso, a ONU criou a Agenda Habitat, para que pudesse através desse projeto diminuir os índices de pobreza e promover a questão da sustentabilidade. Assim como a Agenda Habitat, a moradia também foi prevista como um direito básico do homem na Agenda 21, estabelecida na Rio 92, onde “[...] os governos devem tomar apropriadas ações em ordem para promover, proteger e assegurar a plena e progressiva realização do direito à moradia” (SOUZA, 2004, p.66). Nesse sentido os Estados que desprezassem essas iniciativas estariam suprimindo o direito humano e indo contra as declarações, o que impacta diretamente a questão da moradia, que deve ser cada vez mais discutida por seus governos e movimentos sociais, em prol não apenas dessa causa, mas da busca pela adequação de todos os direitos que fossem fundamentais ao ser humano.

Hoje a ONU-HABITAT tem aproximadamente 154 programas e projetos em 61 países no mundo, nos quais o objetivo é ajudar os governos a criarem políticas que visem fortalecer a promoção da moradia (SDH/PR). Além disso, busca-se através desses projetos uma melhor governança urbana, o melhoramento do entorno onde residem pessoas de baixa renda e também a redução da pobreza nas cidades. É através desses programas que as Nações Unidas tentam promover cidades cada vez mais sociais e sustentáveis e lançaram em 2010 a Campanha Urbana Mundial, que busca conscientizar as pessoas ao redor do mundo sobre a importância das cidades sustentáveis, na qual a discussão sobre a desigualdade está intimamente ligada à discussão sobre moradia e assentamentos precários.

1.2. O DIREITO A MORADIA COMO DIREITO HUMANO

Os direitos sociais em geral nascem em um contexto de reivindicações, onde classes menos abastadas e que sofrem com a desigualdade da relação dos direitos, exigem que o Estado assuma a responsabilidade pelas necessidades básicas dessa população, pois o Estado deve intervir em

diversas relações sociais, a fim de atender a todos os direitos humanos, de cunho individual e social que estejam relacionados na Constituição Federal.

É preciso saber que o reconhecimento dos direitos humanos, nos quais o direito a moradia está inserido, é consequência do princípio da dignidade humana, segundo o qual todo indivíduo é merecedor de respeito e faz parte do Estado e da comunidade, compreendendo uma complexidade de direitos e deveres humanos.

A primeira geração de direitos humanos está ligada aos direitos da liberdade, de um cunho individualista, onde os direitos assegurados, os civis e políticos, são de caráter negativo, o que significa que há abstenção direta do Estado. Porém, os ideais propagados pela primeira geração, como a liberdade e a igualdade, não foram suficientes para garantir a questão da dignidade da pessoa humana para além de seu formalismo.

Visto que a primeira geração de direitos não contemplava os menos favorecidos, e que um caráter positivo em relação à atuação do Estado se fazia necessário, nascem os direitos de segunda geração. É neste momento, durante a evolução dos direitos humanos, que a sociedade notou a sua incapacidade de se autorregular, ou seja:

(...) a partir dos princípios da igualdade, da liberdade, da livre-iniciativa, da propriedade privada e de que não existem homens livres e iguais em uma sociedade desigual, recorreu ao Estado como forma de prover direitos básicos e comuns a todos os cidadãos como o trabalho, a previdência, a saúde, dentre outros. Por sua natureza e construção histórica, os direitos sociais devem exigir maior atuação estatal, no intuito de equilibrar as desigualdades e garantir seu cumprimento a todos indistintamente. (AZEVEDO, 2012. pag.7)

Esta geração traz consigo mais do que a normatização de textos jurídicos, exige a efetiva participação do Estado no atendimento das demandas sociais existentes. Essa geração é conhecida pelo conjunto de direitos sociais que seriam necessários para que se pudesse usufruir plenamente da primeira geração de direitos.

É nesta geração que podemos ver descrita a necessidade de um mínimo de condições sociais em busca de um bem-estar econômico que iria afetar diretamente a obtenção de uma vida digna ou não. É interessante ver que, com esta geração de direitos, nasce a necessidade de atender as demandas não

apenas de indivíduos, mas também de um conjunto de grupos sociais que sofrem com as desigualdades, ou seja, o Estado deve ter um comportamento ativo para realizar alguma justiça social. O cunho desta geração de direitos é positivo, o que significa dizer que os direitos sociais, incluindo moradia, só poderiam se realizar por meio de políticas públicas, onde esses direitos seriam prestacionais as classes menos favorecidas e suas reivindicações.

Segundo Comparato (2008), os direitos humanos são reconhecidos como direitos sociais em consequência do princípio da solidariedade e da responsabilidade social, de acordo com os quais todos serão responsáveis pelas necessidades de todos. Este princípio, em conjunto com o da liberdade, fez com que as constituições fossem elaboradas de maneira a abraçar esses direitos sociais e buscar, por meios normativos, auxiliar na redução das desigualdades.

Já a terceira geração dos direitos está ligada à destinação da proteção do gênero humano, ao valor de fraternidade e solidariedade, onde direitos como o da propriedade sobre um patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação são pautas para novas discussões. A mais recente geração, a quarta, de direitos fundamentais, compreende os direitos a democracia, pluralismo e informação.

E é desta forma que:

(...) considerando todo um processo evolutivo dos direitos individuais, sociais, coletivos e difusos, percebe-se que eles já estão reconhecidos e garantidos pela constituição brasileira, requerendo ações concretas do Estado para efetivá-los e torná-los presença ativa na vida das pessoas, principalmente, daquelas que mais necessitam. Todos os direitos são indispensáveis para atribuir a condição de dignidade à vida humana, devido a relação de interdependência que existem entre eles para tornarem-se eficazes. (AZEVEDO, 2012. pag.7)

O direito a moradia está assegurado constitucionalmente em nosso país, não apenas por estar no rol de direitos humanos, mas também graças ao surgimento de uma constituição social, a partir da qual o Estado passa a cumprir com seu papel e intervir para que o cidadão tenha acesso aos direitos sociais.

1.3. A SIGNIFICAÇÃO DO DIREITO A MORADIA DIGNA

A noção que podemos ter sobre a significação do direito a moradia baseia-se nos requisitos considerados mínimos e que não são comentados pelas legislações nacionais, como diz Letícia Marques Osório:

Com frequência, os requisitos mínimos para uma moradia adequada não são contemplados pelas legislações nacionais: menciona-se o fim a ser atingido (...) sem a indicação dos meios para atingi-lo (2006, p. 17-39).

O fim em questão, citado por Osório, é a moradia digna, e seus meios são a infraestrutura do local onde a moradia se encontra, a segurança de posse, programas e políticas públicas que façam aporte dos recursos, onde todos esses esforços estão voltados para a garantia do direito.

Outro ponto interessante é a concepção de cidadania embutida neste direito, devendo-se assegurá-la junto ao primeiro, sendo que ela não está delimitada apenas aos direitos civis e políticos, encontrados na primeira geração de direitos, mas também deve abranger o exercício dos direitos econômicos, culturais e sociais, mais focados na segunda geração.

Nelson Saule Junior (2004) aponta que existem três elementos para que o direito a moradia possa ser considerado pleno: o de viver em paz, o de viver em segurança e o de viver com dignidade. Por isso é importante entender que o direito a moradia é complexo, é dependente e se relaciona com todos os outros direitos sociais e humanos.

Essa complexidade se dá justamente pela necessidade de condições materiais que sejam mínimas para usufruir da moradia como digna, necessidades essas que ainda não se encontram descritas, porém foram citadas em diversas Declarações e Convenções - entre elas algumas já citadas na seção anterior - ao longo do tempo, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

2. O DIREITO A MORADIA NO BRASIL E A QUESTÃO HABITACIONAL

2.1. A QUESTÃO HABITACIONAL DE 1930 A 1990

Foi apenas em 1930, quando a urbanização do país e também sua industrialização dá um salto, que se começa a ter conhecimento de políticas habitacionais. Também apenas nesse momento nota-se que a iniciativa privada não resolveria o problema de habitação sozinha, principalmente para as camadas sociais menos favorecidas. É nessa época que a burguesia agrário-exportadora começa a perder sua hegemonia e uma mudança política dá ao processo de industrialização a primazia na condução da economia do país. É no governo Vargas que passos importantes são dados no desenvolvimento econômico, como a difusão da produção agrícola que instaurou políticas que focassem no desenvolvimento industrial, deixando a base agroexportadora de lado e se aproximando dos interesses de outras classes sociais. (NASCIMENTO, BRAGA. 2009. p.101)

Esses investimentos na construção de uma sociedade industrializada e a modernização do país contribuíram significativamente para o aumento do fluxo migratório, que foi incentivado também pelo fato de que a agricultura tradicional estava empobrecida, da mesma forma que os trabalhadores rurais. Nesse cenário, as atividades industriais foram direcionadas ao operário urbano, que por sua vez necessitava de moradia como condição básica para a reprodução da força de trabalho.

As soluções habitacionais que foram dadas durante o primeiro período do governo Vargas não passaram por alguns questionamentos que poderiam mudar a formação socioespacial da época, como o aumento extraordinário do preço da terra urbana, a instalação de moradias sociais em áreas beneficiadas com infraestrutura ou pela participação da sociedade, como mencionam Carneiro e Souza:

De um lado, o segmento populacional com direito a ter direitos sociais, constituído pelas pessoas inscritas na economia formal, e o segmento composto pelas pessoas que não possuíam tais direitos, formado pelo restante da população. (2007, p.366)

De uma maneira prática as soluções que eram dadas para os problemas que já existiam na época sobre habitação apenas beneficiaram os prestadores de serviços imobiliários e escritórios de engenharia, arquitetura e construtoras, dando-lhes estabilização financeira e uma relação direta com o Estado.

Após pressões pelos movimentos sociais da época, é que o governo propõe o financiamento, pelo meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, criados em junho de 1933 que, na época, além de garantir as pensões e aposentadorias aos seus associados, também passaram a oferecer, após 1945, serviços de alimentação, assistência médica e habitação. Caliane Christie Oliveira de Almeida detalha bem a importância dos Institutos na época:

Os Institutos exerceram importante papel no que se refere à concepção de moradias no Brasil, representando o alargamento da atuação estatal na produção direta de habitações e o início do financiamento em larga escala de moradias, como também, contribuíram significativamente para amenizar o quadro de déficit habitacional agravado a partir, sobretudo, da década de 1940; concebendo entre os anos de atuação (1937-1964) aproximadamente 125.000 unidades habitacionais, excluindo os apartamentos financiados para a classe média e alta. Número que correspondia a mais de 4% do total de moradias urbanas ocupadas no país, em fins da década de 1950, de acordo com os dados censitários do IBGE. (2009, p.3)

Essa medida não atendia a todas as camadas necessárias e ela também se mostrou insuficiente para a resolução do problema habitacional. É com o Estado Novo, em 1937, que os assuntos que envolviam as favelas, mocambos e malocas (agrupamentos habitacionais considerados não dignos na época) começaram a ser tratados como assunto de polícia, o que traz à tona uma política cujo foco era erradicar as habitações irregulares e realizar a remoção de seus moradores.

A partir dessas medidas instauradas pelo Estado Novo, pode-se dizer que a produção habitacional seguiu dois movimentos, conforme Nascimento e Braga descrevem:

(...) a verticalização, legislada pelo Estado, e a periferização, preterida pelo Estado. O primeiro, vinculado às empresas de construção e aos incorporadores imobiliários – a produção planejada da moradia mínima, econômica e higiênica como solução técnica moderna; o segundo, conduzido pela ação direta dos trabalhadores despejados do mercado formal rentista e dos migrantes, em loteamentos periféricos vendidos a longo prazo (sem infraestrutura urbana) ou em terrenos clandestinos ou favelas (sem riscos de fiscalização) – a autoconstrução da casa própria. (2009, p.104)

Após o Golpe Militar, em 1964, o governo que tomava posse criou o Sistema Financeiro de Habitação, juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), onde sua missão era *“estimular a construção de habitações*

de interesse social e financiamento de aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964). O BNH, que nascia da pressão das classes dominantes que se preocupavam com a proliferação das favelas e outras moradias consideradas informais, estava acompanhado de incentivos dados a empresas privadas e isso influenciaria bastante na colaboração dessas empresas na execução do plano de habitação. A racionalização que ocorria nas produções de moradias e a mecanização de todo o processo impediu que o Plano Nacional de Habitação trouxesse para essas construções outros aspectos sobre a moradia, como os econômicos e sociais (NASCIMENTO, BRAGA, 2009). Isto ocorreu porque o BNH não tomou medidas que pudessem organizar uma indústria de construção civil e aumentar a produtividade do setor, o que beneficiaria os moradores, que teriam os custos de produção bem mais baixos.

Até o momento em questão os programas habitacionais implementados pelo governo não reverteram a crise habitacional, e a construção de habitações populares, conhecidas assim após o BNH, nada mais era do que a padronização de projetos, que compreendiam (i) grandes aglomerados; (ii) falta de participação por parte de quem iria residir, (iii) financiamentos não destinados a menor renda e (iv) execução precária.

Porém, o BNH não resistiu à crise inflacionária que acarretava o país na década de 1980, e teve suas funções transferidas para a Caixa Econômica Federal, que manteve a maneira de conduzir a política habitacional, permanecendo assim:

O mesmo padrão perverso de financiamento, a mesma centralização decisória na esfera federal, e a mesma vulnerabilidade das agências governamentais aos interesses privados ligados à Construção Civil e à Promoção Imobiliária” bem como o uso clientelístico dos programas (FARIA, CASTRO, 1989, p.16).

Dois anos após o decreto que extinguiu o BNH, os recursos que eram destinados às COHABs (as Companhias de Habitação Popular) tiveram uma queda drástica e os financiamentos então começaram a se concentrar ainda mais na classe média.

O problema habitacional se agravou em 1990, quando as políticas brasileiras passaram a ter uma forte orientação em direção ao neoliberalismo, em uma situação em que mais de 60 milhões de pessoas moravam nas ruas. A

linha histórica da realidade urbana em nosso país demonstrava que as políticas habitacionais adotadas ao longo dos anos tiveram seus interesses subordinados a relações cada vez mais capitalistas e que favoreciam as classes dominantes. Também podíamos notar o setor imobiliário cada vez mais presente neste tipo de troca, em que as classes populares não faziam parte desses projetos habitacionais, do mesmo modo que se negligenciava a função social que deveria se dar às propriedades.

2.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Anteriormente à Constituição de 1988, o direito a propriedade era interpretado quase exclusivamente como um direito absoluto: o seu titular poderia usar, gozar e dispor desse direito conforme lhe aprouvesse, sem qualquer atenção ao adequado aproveitamento do imóvel. Esse direito passou a ser relativo, na medida em que a Constituição deu novo destaque e condições para sua fruição. No entanto, os juízes, ainda influenciados pela disciplina civil da matéria, insistiam em interpretá-lo, em caso concreto, como direito absoluto. Diante das diversas modificações ao longo do tempo, as teorias que discutem a propriedade vêm se modificando e ganhando um novo formato: um direito que antes tinha uma feição individualista começou a tornar-se um direito do coletivo, um direito com uma função social.

Com a entrada em vigor do atual Código Civil em 2003, em nosso ordenamento jurídico, o direito a propriedade está positivado sob uma perspectiva social, estando orientado pelos princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade, da função social da moradia e também da solidariedade social. A propriedade como conhecemos hoje consiste no resultado de tirar o patrimônio como centro de um ordenamento jurídico e substituí-lo pela pessoa, pela busca da compreensão do humano, de um mínimo que se faz existencial. (art 6º da CF/1988).

Essa concepção do social nasceu da noção de que, enquanto o homem vivesse em sociedade, ele deveria se esforçar para contribuir com a coletividade e atendendo aos interesses do todo. Nessa concepção, o indivíduo deveria ter consciência de seu papel na sociedade e valorizar o fazer parte do

coletivo, abrindo mão de seus interesses individuais em prol do bem-estar de todos. Nesse sentido, a teoria da função social pressupõe que: *“todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira”* (FIGUEIREDO, 2008, p. 83)

A primeira noção da função social da propriedade foi defendida por León Duguit no início do século XX, defendendo: *“que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, neste ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades”* (DUGUIT, 1975, p. 235). Com essa defesa, o que Duguit quis dizer é que o detentor da propriedade nada mais era do que o detentor de um bem, que seria pertencente ao coletivo, sem um caráter intangível e absoluto. Aqui no Brasil vigorou o entendimento de que a propriedade seria um direito subjetivo, devendo cumprir sua função social, a partir da qual ela passa então a ser vista como instrumento para fins sociais.

Podemos encontrar a função social da propriedade nos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III da Constituição Federal de 1988. Em termos constitucionais, a função social da propriedade está elencada como um direito fundamental e também como um direito condutor da atividade econômica.

Vale lembrar que a limitação do direito de propriedade em razão do cumprimento de sua função social não faz com que o particular deixe de ter seu direito ao bem protegido. O que a função social da propriedade faz é limitar esse direito quando o bem não é utilizado pelo seu titular cumprindo tal função. Neste caso, o interesse público de dar função social a propriedade passa a prevalecer sobre o interesse particular de manter a propriedade inutilizada.

O que faz desse novo pensamento em torno da propriedade tão especial é justamente o conflito que se apresenta quando a ordem jurídica institucionaliza como direitos fundamentais tanto a moradia quanto a propriedade, onde o direito a moradia se caracteriza por inclusivo e universal e o direito a propriedade como um direito patrimonial até então inviolável e ilimitado, como descreve Pisarello (2003). Por isso se percebe a importância de delimitar a questão da propriedade privada, na medida em que as políticas

públicas buscam universalizar o direito a moradia e ter sua função social reconhecida.

Essa construção, de um novo ordenamento jurídico urbanístico, ao longo dos anos, tem justamente como princípio a função social não só da propriedade como também da cidade, que se encontra prevista na CF de 1988 e foi consolidada através Estatuto da Cidade e também de outras leis federais. Vale lembrar que a função social é um elemento indissociável da estrutura do direito de propriedade, por meio o descumprimento de sua função se relaciona com a restrição do uso do bem e não com a retirada do direito de propriedade.

2.3. A QUESTÃO HABITACIONAL APÓS 1990

Entre o período de 1964-1986 houve um grande crescimento econômico e o desenvolvimento de políticas públicas, porém as crises econômicas que foram se instalando no país na segunda metade deste período deu forma à desigualdade social brasileira, aumentando o número de pessoas que viviam nas cidades, o que fez aparecer as mazelas do crescimento urbano descoordenado, tais como: vazios urbanos, favelização, verticalização desordenada etc. (BALBIM, KRAUSER, 2014).

No fim da década de 80, o número de pessoas que moravam nas favelas aumentou drasticamente, tendo um salto comparado com 1970, quando a população que vivia nas favelas era representada por nada mais que 1%. Já em 2000, esta porcentagem cresceu para 20%. (NASCIMENTO, BRAGA. 2009). Esta realidade demonstra a ausência do governo durante todos esses anos sobre planejar medidas que atendessem as pessoas que moravam nas favelas. Nos anos 80 já se discutia sobre a usucapião urbana, que era reivindicada pelos moradores que já residiam lá:

Mais inteligente seria encarar de vez a necessidade de abrir o território urbano a ocupações previstas e planejadas. O governo aí teria importante papel: ofereceria os terrenos e daria subsídios técnicos para seu uso, além de coordenar a entrada de pessoas, construção de moradias e posterior evolução das condições urbanísticas e habitacionais. Invasões oficializadas, bem organizadas e projetadas, com suporte dos órgãos públicos. (NASCIMENTO, BRAGA. 2009. p.106).

Essa realidade vem acompanhada de um aumento significativo do déficit habitacional, situação na qual as mais afetadas eram as pessoas de baixa renda, que buscavam alternativas para as suas moradias, apesar de, no

cenário da época, a produção social da moradia não ter lugar e não ser um tema discutido.

Após a extinção do BNH, houve um esvaziamento nas políticas habitacionais e urbanas no âmbito nacional, porém alguns municípios se esforçavam tentando formular ideias para lidar com seus déficits habitacionais. Nesse período, após 1994, diante das diversas disputas políticas, surgiu uma postura frequente nas gestões municipais. A esse respeito, Bonduki observa:

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais. (BONDUKI, 2009, páginas 77-78)

Devido às políticas neoliberais, que eram cheias de restrições econômicas, sociais e políticas, não foi possível formular uma construção de políticas urbanas e habitacionais na época. Após 1994, começavam a ser esboçadas algumas ações para a área habitacional, como: o Habitar Brasil BID, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e as cartas de crédito do FGTS. Logo após, em 1996, foi lançada a Política Nacional de Habitação, por meio da qual começam a mudar algumas questões em relação aos financiamentos, que passaram a absorver boa parte do FGTS.

É então no governo Lula, em 2003, que o Ministério das Cidades é criado, com o objetivo de coordenar, formular e gerir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, na qual as políticas habitacionais estariam inteiramente ligadas às políticas da cidade. Segundo Bonduki (2009, p. 93) o Ministério das Cidades traria:

[...] as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento

habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional.

Apesar de importante no cenário da história do desenvolvimento habitacional, e também de marcar a passagem do governo FHC para o Lula, o Ministério era fraco institucionalmente, uma vez que o principal agente financeiro dos recursos oriundos do FGTS, a Caixa Econômica Federal, é subordinada ao Ministério da Fazenda, ficando então claro que partiria dela a aprovação, unicamente, sobre os pedidos de financiamento:

Em tese, o Ministério das Cidades é o responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a enorme capilaridade e poder da Caixa, presente em todos os municípios do país, acaba fazendo que a decisão sobre a aprovação dos pedidos de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja sua responsabilidade. (BONDUKI, 2009. p.97)

É também na mesma época que o Estatuto da Cidade é aprovado, que se nota uma modificação no planejamento urbano no país, quando se pensa na utilização dos espaços urbanos. É interessante salientar como se modificou a questão da democracia participativa nos processos, também muito motivada pelo Ministério das Cidades e também pelas Conferências das Cidades, nos anos de 2003, 2007, 2009, 2011 e 2013. É por conta dessa maior participação que diversas pessoas puderam ser parte da formulação de princípios para uma nova política urbana e habitacional. O problema na questão habitacional está inteiramente ligado à perpetuação da ideia de que o mercado traria condições melhores na questão urbana. Bonduki (1998) alerta que essa não seria a melhor saída, pois a formulação e o financiamento de políticas habitacionais, por parte do Estado, têm atendido as necessidades deste mercado, e não apenas as da população com menor renda.

O contexto habitacional brasileiro após a extinção do BNH foi formado pelo enfrentamento dos obstáculos que a política habitacional mostrava, como o grau de descontinuação nas políticas, principalmente pela fragilidade institucional, entre 1986 a 2003, que se notou na política habitacional em nível federal. Apesar deste problema em âmbito nacional, as administrações locais tinham projetos mais consistentes e que envolviam a participação da sociedade.

Foi então, em 2003, durante o governo Lula, que o início de um movimento mais coordenado para a construção de uma política habitacional mais estável encontrava-se em desenvolvimento, e tinha por objetivo da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) dar continuidade ao “Projeto Moradia” concebido durante campanha eleitoral:

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO. 2011. p.2)

Esse processo deixava clara a intenção do governo, que buscava criar condições que atingissem seus objetivos, através de *“ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia.”* (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO. 2011. p.2). É nesse contexto que o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) toma forma, buscando ampliar o mercado habitacional e reaquecer as atividades da construção civil. Ademais ele também visava aumentar o volume de crédito para adquirir moradias e também subsídios. Porém o MCMV era uma política regida pela lógica econômica e trouxe consigo reflexos no espaço urbano e sua constituição, influenciando na segregação socioespacial e inibindo a eficácia das políticas habitacionais. Nas palavras de Cardoso, Aragão e Araujo:

(...) pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos. (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO. 2011. p.7)

Mesmo com a implementação de programas que visavam a construção de moradias para a baixa renda, ele podem, devido à má gestão e ao mau

planejamento, acabar por prejudicar a questão da democratização ao acesso a moradia e aprofundar uma desigualdade a este acesso, até mesmo pelo *boom* imobiliário dos últimos anos, que movimentou a venda e construção de moradias apenas para classes mais ricas. Além disso, com a crise econômica em 2008/2009, as administrações locais tinham que lidar com os reflexos causados pelo programa MCMV, que ressaltou a periferização e implantou grandes conjuntos habitacionais na franja urbana.

É então que se pode questionar qual o papel do Estado e quais medidas devem ser tomadas para buscar diminuir esse déficit cada vez mais crescente, onde se busca valorizar não apenas a variação de desenhos habitacionais como também a sua diversidade, buscando melhorar a qualidade das moradias informais e as tornando funcionais. É através da busca pela diminuição da desigualdade social e habitacional que o Estado deve agir, procurando melhorar o planejamento urbano e apoiando-se no direito a cidade e ao acesso a moradia.

3. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA: AS LIMITAÇÕES PARA O ACESSO A MORADIA DIGNA NA REALIDADE BRASILEIRA

3.1. O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO A MORADIA

Desde que o Brasil começou a passar por seu processo de urbanização, teve de enfrentar como consequências desse processo a segregação espacial e a exclusão social. A alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem interferido cada vez mais em assuntos que impactam o meio ambiente, a dignidade humana e a formação de espaços informais.

São fatores como a centralização institucional, burocratização político-administrativa, a corrupção endêmica, o autoritarismo político-social e a formação de espaços formais e informais que delinearão o processo da segregação socioespacial. (FERNANDES, 2006).

O processo de urbanização brasileira era descompassado com a ordem jurídica que vigorava ao longo do século XX, onde a formação das cidades deu-se sob o paradigma jurídico do civilismo clássico, que não atendia a demanda de um país que sofria uma enorme transformação, passando de um país com uma base agrário-exportadora extremamente enraizada, para um país urbano-industrial. Não apenas essa grande modificação da base econômica do país foi influenciadora, tão pouco o crescente número de migrações das áreas rurais para as urbanas, o que ocorre é a grande concentração urbana sem apoio do governo da época, que não soube organizar o fenômeno que vivia e com isso deparou-se com um forte número de pessoas que agora necessitavam de mínimos existenciais para ali viverem.

Essa concentração urbana ganhou força durante a crise de 1929, quando a produção cafeeira entrou em crise, fazendo com que a exportação do café caísse drasticamente, gerando um alto índice de desemprego. Além disso, na época, emergia a sociedade burguesa comercial e industrial, na qual todo esse aumento urbano gerou uma grande movimentação no mercado de bens e serviços nesses centros, que agora faziam surgir um novo modelo de cidade. Entre 1930 e o final da Segunda Guerra Mundial houve grande avanço na economia do país, a afirmação da industrialização e o fortalecimento do

mercado interno. Desta época até os anos de 1960 não havia no Brasil uma política urbana nacional, restando apenas políticas específicas para determinadas áreas.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil vivia seu processo de industrialização e principalmente seu processo de urbanização desordenado e desenfreado e foi nessa tangente do “desenvolvimento” do país que durante a ditadura investiu-se na infraestrutura nacional, onde bens e pessoas circulavam com facilidade, contribuindo para as taxas de crescimento demográfico.

Apesar de todo este investimento interno, parte da população, representada pelo empresariado, fazia forte pressão para que os recursos estatais fossem destinados a investimentos de interesse privado, o que piorou consideravelmente o quadro da exclusão social e contribuiu ainda mais para a segregação espacial que já vinha ocorrendo com o déficit habitacional.

Foi em 1964, através do plano habitacional, que se instituiu o sistema financeiro da habitação, o SFH, que tinha como objetivo a formulação de políticas públicas em âmbito nacional para habitação e de um novo planejamento territorial, que visava a construção de grande número de habitações e também ao financiamento de moradias. Junto ao SFH, pela lei federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, criou-se ainda a correção monetária nos contratos imobiliários, as sociedades de créditos imobiliários e o banco nacional de habitação.

O banco nacional de habitação, o BNH, era voltado para o financiamento e produção de empreendimentos imobiliários, ou seja, era uma instituição federal de grande importância para o desenvolvimento urbano na época no país. Infelizmente, o foco dado a esta instituição não estava voltado apenas ao atendimento das demandas sociais, mas principalmente ao mercado imobiliário, privilegiando, assim, classes sociais que não poderiam ser consideradas as mais necessitadas, dada a renda necessária para assumir um financiamento junto ao mercado imobiliário.

O contexto econômico e institucional no país também não era dos mais favoráveis, pois em 1980 se atravessavam diversas crises econômicas pelo Brasil e, dada a incapacidade gerencial por parte da administração pública, o BNH acabou sendo extinto em 1986, através do decreto-lei nº 2.291 de 21 de

novembro de 1986. O motivo pelo qual o BNH foi extinto pode ser entendido à luz do próprio funcionamento do Banco, que se mostrou frágil em relação às flutuações econômicas nos anos 80. Santos observa justamente esta questão:

(...) o desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Em outras palavras, essa dependência significava que, apesar da sofisticação do seu desenho, o SFH, como de resto qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações econômicas que afetassem estas variáveis (...). Talvez a principal (dadas as suas implicações políticas) entre as vulnerabilidades do SFH fosse o fato de que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema. (SANTOS, 1999, p.12)

Diante do cenário de crise econômica da época e as tentativas até então não terem sido suficientes para o atendimento da carência habitacional então existente, o déficit de moradias continuou crescendo. O papel do Estado se fazia cada vez mais necessário.

É diante dessa falta de ação por parte do Poder Público que surgem os movimentos sociais urbanos, no final da década de 70, que exigiam providências dos governantes. Esses movimentos sofreram bastantes represálias na época da ditadura, mas apesar disso eles ganharam mais força na busca de *“reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades”* (Souza, 2002 p.158) e foi durante a Assembleia Nacional Constituinte que esses movimentos conquistaram, através de uma emenda popular, que parte da Constituição Federal de 1988 abordasse em seus artigos 182 e 183 o direito urbanístico brasileiro que mais tarde tem seu conteúdo fixado a partir do advento do Estatuto da Cidade.

Já havia muitas lutas sociais, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, que tinham como clamor da população o reconhecimento dos direitos sociais. Uma das grandes deficiências da época era justamente a falta de moradia para grande parte da população, que teve como origem o forte movimento migratório aos centros urbanos por parte da população do interior do país, que buscava nos centros uma melhor condição de vida e oportunidades de trabalho.

Mesmo considerando que o direito a moradia digna já havia sido reconhecido pelo Estado brasileiro no campo internacional, por meio de declarações e tratados, a sua previsão no texto constitucional de 1988 foi um momento importante na positivação desse direito em nosso ordenamento jurídico. A despeito disso, sua efetividade dependeria de outros fatores. Ou, em outras palavras, para que pudesse ser mais do que um direito no papel, ele precisava de instrumentos que pudessem garanti-lo.

Após aparecer no art. 6º da Constituição, o direito a moradia foi incorporado de maneira efetiva após a emenda constitucional nº 26, em 2000, que ampliou o rol dos conhecidos direitos sociais. Até um tempo atrás as políticas públicas que tratavam do direito a moradia eram desagregadoras, ou seja, tinham como resultado a exclusão territorial dos menos favorecidos e não tinham um modelo de dispositivo que pudesse ser adequado para a remoção das famílias. Isto ocorria porque os investimentos públicos estavam atrelados à iniciativa privada, para a qual o fator principal e de maior interesse era o preço final que essas moradias teriam.

Além disso, até a Constituição de 88, não existiam mecanismos ou dispositivos legais que fossem específicos para guiar o desenvolvimento urbano ou mesmo sua gestão. Porém, é nela que acharemos o começo da promoção da reforma urbana, por meio de bases jurídico-políticas, e que se começa a pensar em dignidade de moradia e principalmente, em dar função social a propriedade. (FERNANDES, 2010).

3.2. O ESTATUTO DA CIDADE

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, teve como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade. Resultou de um movimento forte pela reforma urbana no país, logo após o processo de democratização. A sua elaboração teve como base a grande mudança ocorrida, ao longo das décadas, na questão urbana, e o surgimento de diversos movimentos sociais que mais tarde encontrariam no Estatuto

diversos mecanismos para que pudessem enfrentar os problemas urbanos que já existiam, e também a grande desigualdade que se tornava cada vez maior.

É no Estatuto da Cidade que se encontram normas que, visando o interesse social, passaram a regulamentar a propriedade urbana de maneira que fosse bom para toda a população, o que traria não apenas segurança, mas também bem-estar para todos. Junto a isso, o Estatuto constituía um novo marco de governança da terra urbana brasileira, por meio do qual se criaram diversos processos sociopolíticos, instrumentos jurídicos e urbanísticos e o uso de recursos financeiros para programar uma gestão urbana mais justa, além de modificar a então dominante ordem jurídica que via a propriedade como algo exclusivamente individual, dando suporte a políticas de inclusão socioespacial e buscando democratizar o solo urbano. É no reconhecimento dos direitos coletivos dos que residem em moradias informais que se propôs esse novo sistema de governança urbana, em que se combinavam diversas dinâmicas de articulação (Estado, Movimentos Sociais, Setor Privado). Com isso, a participação popular se fez mais presente, tanto nos processos decisórios como também em elaborações legislativas. (FERNANDES, 2013)

Com o Estatuto, tenta-se democratizar mais a gestão das cidades brasileiras, dando a população instrumentos que pudessem ajudar na efetivação dos princípios constitucionais da participação popular e mesmo na gestão democrática de uma cidade. No Estatuto são encontradas diretrizes a serem observadas por todos os entes estatais e também diretrizes a serem observadas pela sociedade civil.

O Estatuto surge não apenas para democratizar a gestão da cidade, ele surge principalmente para trazer alguma maneira com a qual fosse possível diminuir uma profunda desigualdade instaurada na sociedade, devido ao grande crescimento das cidades e principalmente a um crescimento desordenado. O quadro social urbano atual tem como evidência um quadro de exclusão social, trazendo à tona a marginalização e a violência urbana como grandes pontos a serem resolvidos para que a gestão democrática das cidades possa se tornar mais efetiva.

Como já mencionado, o Estatuto é formado por diversos instrumentos que são aliados na busca pelo desenvolvimento urbano. Essa gama de

instrumentos busca efetivar a política urbanística. Dentre eles encontramos os Planos Diretores, em relação aos quais o Estatuto exige, em seu artigo 42, que neles estejam delimitadas as áreas em que poderão ser aplicados os seguintes mecanismos jurídicos de indução ao uso social da propriedade: o parcelamento, edificação e utilização compulsórias do imóvel; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; o direito de alterar onerosamente o uso do solo; as transferências do direito de construir.

O que se pode perceber, desde a criação do Estatuto da Cidade, é que apenas ele não resolveria os problemas urbanos e habitacionais que já existiam: seria necessária a participação popular para que os instrumentos ganhassem força, e é nessa intervenção da população que a gestão democrática das cidades se torna legítima e também necessária para a aplicação da função social da propriedade, dando destaque ao direito a moradia digna, abrindo caminho também para a função social da cidade como um todo. (RANGEL E SILVA, 2009).

Na concepção de propriedade embutida no Estatuto da Cidade, estabelece-se um novo paradigma jurídico, em que ela deixa de ser apenas um direito individual, para que passe a ter de cumprir a sua função social, bem como seu uso ter como referência os parâmetros de uso adequado do solo urbano (FERNANDES, 2013). O problema se encontra justamente na falta de junção entre o que é conceitual e o que é aplicável, pois nada adianta o Estatuto sem que haja uma renovação da mobilização sociopolítica onde se discuta as questões urbanas, habitacionais, ambientais e, principalmente, fundiárias.

Gustavo Tepedino (1999) afirma que, quando se incluiu entre os direitos e garantias fundamentais a função social da propriedade, a CF/88 condicionou o direito a propriedade a sua função social, e Pisarello (2003) concluiu dizendo que o Estatuto da Cidade é um instrumento necessário na construção de um modelo que possa se considerar sustentável para a sociedade e vida urbana e que tem como base princípios básicos, como dignidade, justiça social, liberdade e solidariedade.

Apesar da observação de Pisarello (2003), o Estatuto ainda não bastou para a melhoria dessas questões urbanas e habitacionais, pois os processos

de segregação socioespacial ainda são muito significativos, dado que urbanistas ainda são reféns de mercados imobiliários excludentes, assim como de políticas públicas segregadoras, como nas construções de habitações em lugares afastados e sem infraestrutura. (FERNANDES, 2013) O maior desafio para o direito urbanístico brasileiro é exatamente efetivar o ideário contido no Estatuto da Cidade e garantir não apenas o direito a moradia, mas também o direito a cidade.

3.3. AS LIMITAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA NO ESTADO BRASILEIRO

3.3.1. O PAPEL DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA

O país passou por grandes mudanças ao longo do século XX, em que uma rápida expansão econômica acabou por refletir em outros processos que dariam forma às cidades que hoje conhecemos. Essas mudanças chamaram bastante atenção, principalmente pelas oportunidades de emprego, como já vimos antes, o que ocasionou um grande fluxo migratório e por consequência o aumento populacional que deram espaço para as novas formações de moradia, como os cortiços e as favelas.

Nessa época os governantes não se preocuparam em integrar essa nova demanda com a realidade social que se vivia, onde graças à segregação social, emerge um complexo problema ligado à moradia, sendo que hoje o desafio para reverter a realidade das moradias irregulares é quase impossível.

Neste ponto do trabalho já sabemos que o direito a moradia está positivado em nosso ordenamento jurídico e também em diversos documentos internacionais. O que se questiona é o porquê de este direito - considerado fundamental, humano, social e de aplicação imediata - ainda não ser tratado como prioridade. São muitos os obstáculos encontrados para se efetivar o direito a moradia.

Rudolf Von Ihering disserta sobre o indivíduo exigir e defender seu direito, ademais a qualquer valor econômico que o mesmo possa ter:

[...] O direito não é uma simples ideia, é uma força viva. Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança com que pesa o direito, enquanto na outra segura a espada por meio da qual o defende [...] (2006, p.27).

No que se refere à responsabilidade do Estado, ele é emanador do direito objetivo, que é um conjunto de normas que o próprio Estado mantém em vigor e se constitui objetivamente frente aos sujeitos de direitos que se regem de acordo com suas regras. O indivíduo, por sua vez, é titular de direitos subjetivos, que dizem respeito as faculdades de uma pessoa agir dentro das regras do direito objetivo. Ou seja, o direito subjetivo diz respeito ao poder que as pessoas possuem de fazer valer suas pretensões jurídicas individuais.

Sabendo que o Estado deveria proteger e garantir o direito a moradia e, diante da justificativa da insuficiência orçamentária para a não viabilização do mesmo, é possível compreender que a situação da falta de garantia desse direito não é decorrente apenas da ausência de políticas públicas que atendam essa demanda, mas também devido às políticas que acabam por favorecer determinados grupos sociais. (STEFANIAK, 2010)

Em grande parte, as políticas não se tornam efetivas por não interpretarem a real necessidade do que seria moradia digna, onde por ora confunde-se muito direito a moradia, políticas habitacionais, direito a propriedade e o direito de morar. É preciso que se adotem medidas que possam suprir a real necessidade habitacional atual, onde se usem cada vez mais os instrumentos urbanos, como o Estatuto da Cidade e as normas constitucionais. Mas dar eficácia a essas normas constitucionais também diz respeito a produção de normas infraconstitucionais, que, mesmo que não incluídas na carta magna, possibilitem a realização do direito a moradia e sua efetividade. (DIAS, 2011) Para que tanto as normas constitucionais, quanto as infraconstitucionais possam surtir efeito, é preciso que o Estado busque *“intervir nos processos e modelos econômicos, para criar mecanismos de diminuição das diferenças e desigualdades sociais.”* (DIAS, 2011. p.4)

É diante disso que se percebe a importância do Estado como ator político e jurídico, que deve buscar ser interventor, pois a sua concepção está

imbricada com a consolidação da forma de produção capitalista, que tem total relação com o processo desordenado de urbanização e com as consequências da falta de intervenção por parte dele. (STEFANIAK, 2010).

Como Raquel Rolnik afirma, o próprio espaço urbano torna-se “*uma mercadoria cujo preço é estabelecido em função de atributos físicos (...) e locacionais*” (ROLNIK, 1988. p.10) e com isso um novo fator prejudica a construção de moradias sociais, o mercado imobiliário e a importância do seu capital para a economia. Esse capital surge de forma inerente ao sistema econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e principalmente da acumulação do capital. É neste momento que fica evidente a disputa territorial e as contradições de classe que decorrem dessa disputa.

Essa mercantilização do espaço urbano promove a segregação espacial cada vez mais, e a ordem urbanística implantada pelo Estado visa a valorização de específicas regiões, que são alvo de grandes investimentos por parte do poder público, em detrimento de outras áreas que sofrem pela carência da atuação estatal, e é justamente nestas áreas que se assentam as classes trabalhadoras, onde separam-se as funções morar e trabalhar e pouco se pensa na locomoção dessa grande massa através da cidade. No final do século XIX Friedrich Engels já descrevia este processo:

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias localizadas no centro, cujos alugueres nunca ou então só com extrema lentidão ultrapassam um certo máximo, mesmo que as casas estejam superpovoadas em extremo. Elas são demolidas e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns, edifícios públicos. (...). O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias (ENGELS, 1872, p.18).

É diante de toda essa desigualdade, não apenas territorial, mas no que diz respeito também as políticas habitacionais que a especulação imobiliária ganha força, onde o próprio poder público privilegia as corporações imobiliárias fomentada pelos esvaziamentos de terrenos na expectativa de valorização do mesmo, do afastamento e segregação das classes mais pobres e da total incapacidade de resolver o problema das habitações. Esse tipo de processo

está cada vez mais presente nas cidades do Brasil, e tem criado, como consequência, grandes espaços ociosos que ficam à mercê do mercado imobiliário sem ter sua função social com a cidade executada.

É difícil entender este contexto quando temos uma legislação como o Estatuto da Cidade que deveria nos privilegiar na questão da urbanização e sua organização, mas em termos econômicos fica mais fácil entender que a ordem que dita as políticas públicas do Estado são as de cunho capitalista, onde o lucro e retorno financeiro são as principais preocupações. (STEFANIAK, 2010)

A questão é que na época o país que agora era democrático estava indo de encontro ao chamado neoliberalismo, onde as organizações financeiras ditavam uma cartilha de atividades a serem seguidas, como: o desmonte da máquina do Estado, a privatização dos serviços públicos e um grande corte nos gastos que se reverteriam às causas sociais. É claro que havia uma enorme contradição entre esse modelo e a constituição de 1988, que se intitulava constituição cidadã, e foi diante disso que as emendas constitucionais foram resolvendo os obstáculos para a adequação da *“estrutura estatal brasileira à chamada globalização da economia.”* (STEFANIAK, 2010, p. 203) A questão é que sempre se dependeu muito do Estado para que se atendessem as demandas sociais, pois hoje não existem novas políticas habitacionais que atendam a demanda, apenas políticas sociais compensatórias que focalizam na população de baixa renda enquanto o poder público se retira da obrigatoriedade de criar instrumentos e serviços, mesmo em parceria com o setor privado, que melhore as condições de vida dessa população.

Ou seja, mesmo cercado de dispositivos jurídicos é difícil garantir este direito. Paulo Ramos diz que *“a garantia do desenvolvimento nacional é condição sem a qual, nem mesmo, os direitos de primeira geração, considerados tradicionalmente direitos que independem da ação positiva do Estado, serão usufruídos.”* Isto porque *“Sem que a sociedade produza riquezas suficientes e faça essa distribuição de forma justa entre os cidadãos que a compõem (...) não será possível garantir a todos aqueles direitos conquistados pelo homem no final do século XVIII”.* (RAMOS, 2002. p.66)

A questão é que o Estado não deve apenas legislar e aplicar as leis, é preciso que ele execute grandes políticas, de alcance nacional, para promover o direito a moradia, que integra os direitos sociais e que se pressupõem uma ação positiva estatal. Para Nelson Saule Júnior e Maria Elena Rodriguez, os aspectos da obrigação do Estado são dois, sendo eles:

Um de caráter imediato de impedir a regressividade do direito à moradia, de impedir medidas e ações que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito à moradia. Por exemplo, de impedir a existência de um sistema e uma política habitacional que acarrete a exclusão e medidas discriminatórias de impedimento de acesso ao direito à moradia para uma grande parcela da população, como de fato tem sido, infelizmente, o papel do sistema financeiro da habitação brasileiro, sendo obrigatório, portanto, a reformulação desse sistema. O outro aspecto [...] é de intervir e regulamentar as atividades do setor privado referente à política habitacional, como a regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária, em especial, a urbana, de modo que atenda sua função social, regulamentar o mercado de terra, dispor sobre sistemas de financiamento de habitação de interesse social, promover programas de urbanização e regularização fundiária nos assentamentos informais de modo a promover a integração social e territorial das comunidades carentes que vivem nestes assentamentos. (2002, p. 109)

É diante desses dois aspectos que não podemos regredir, impedindo ações que contribuam para a melhoria na execução das políticas que apoiem o direito a moradia ou desrespeitando o direito, como as remoções forçadas e sem nenhuma política de reassentamento. Devemos buscar a intervenção para regulamentar essas políticas de melhoria, sejam elas de fruto estatal ou entre parcerias público-privado. O importante é compreender que conquistar uma lei difere de se efetivá-la, principalmente por nos encontrar em uma sociedade onde a própria cultura jurídica admite a existência de leis que “pegam” em detrimento de outras que “não pegam”.

3.3.2. A FALTA DE ACESSO À MORADIA DIGNA NO BRASIL

Quando falamos sobre o acesso a moradia digna estamos falando de dois dados estatísticos com que os pesquisadores atuais trabalham: o déficit habitacional, que se refere a construção de moradias que satisfaçam a demanda da sociedade, e a inadequação da moradia, onde o que se pesquisa é a qualidade de vida que a sociedade tem em suas moradias, sejam elas regulares ou não. (LINS JÚNIOR, 2011)

O crescente déficit habitacional é acompanhado pelas desigualdades sociais que são produzidas desde sempre pela exclusão social e

marginalização de grupos de menor renda. A falta de suporte estatal faz com esses grupos marginalizados busquem moradias inadequadas, onde é possível notar um novo desenho de cidade, onde ela é dividida entre a “legal” e a “informal”. O que diferencia ambas é justamente o papel do Estado e da sociedade civil, que podem ou não negligenciar parte da população em prol de investir em outra. Essa determinação de quem irá receber suporte e infraestrutura é denominado pelas grandes organizações e principalmente pelo mercado imobiliário.

Rangel e Silva (2009) analisam que:

As desigualdades sociais produzem a exclusão social e a marginalização de grupos sociais com baixo poder aquisitivo, fato que os distanciam cada vez mais de uma moradia digna e do direito a uma cidade autossustentável. Tal conjuntura demonstra um apartheid e uma discriminação urbano-espacial. (...) O crescimento desordenado das cidades, resultado da falta de planejamento e da precária gestão urbanística, tem causado sérios transtornos sociais, econômicos e ambientais. A solução desses problemas custa mais caro do que se fossem efetivamente realizados os investimentos preventivos, necessários à estruturação urbana. (p.70)

Sempre que falamos sobre déficit habitacional a primeira ideia que nos passa a cabeça é relativa à construção de novas moradias, mas na realidade existem duas modalidades de déficit. A primeira diz respeito aos imóveis que não têm condições habitacionais, muitas das vezes pelo desgaste da construção, como domicílios mais rústicos com paredes de madeira e sem nenhuma alvenaria: esse é o chamado de déficit por falta de reposição de estoque. Já o segundo é o déficit por incremento de estoque, este indica quando existe necessidade de construção de novas moradias, que irão suprir a necessidades das camadas menos favorecidas. Este segundo ponto está ligado diretamente com a questão das moradias irregulares e pela falta do direito a esta propriedade, o que difere da primeira, onde as pessoas possuem a propriedade, porém elas não estão adequadas.

O déficit habitacional no Brasil é absurdo e precisam-se criar programas que atendam a esta demanda de forma racionalizada e com uma perspectiva social. Não obstante, a política oficial de construção de moradias estar em crise, precisando serem revistas as práticas e as formas de financiamento até agora utilizadas. O saneamento básico implica na ação governamental, visando tornar habitável e respirável o ar de determinadas regiões ou cidades, através da captação e do tratamento de dejetos domiciliares e industriais. (COSTA; ALVES, 2005, p. 91.)

Além dessas duas modalidades existe um outro ponto importante para o estudo sobre o déficit habitacional, é a chamada inadequação da moradia, onde o que se estuda é se existe o atendimento das necessidades básicas e

mínimas para a família. Este estudo vai além dos já citados direitos fundamentais, como o acesso a saúde, educação, lazer, saneamento e cultura. Esse tipo de adequação discutida é justamente sobre como a família encontra-se dentro da sua unidade habitacional, como: a existência de uma unidade sanitária, número de moradores, uma cobertura adequada ou mesmo se possui regularidade fundiária. Essa modalidade tem como foco de estudo muitas vezes as autoconstruções, que podem acabar por optar por uma construção de baixa qualidade e que resulta em diversas deficiências estruturais. (LINS JÚNIOR, 2011, p.4)

Este tipo de construção é resultado do crescimento desordenado das cidades, que por consequência sofrem da ausência de uma gestão urbana e seu desenvolvimento, para que não causem mais transtornos sociais, econômicos e ambientais. Segundo Agostinho Guerreiro, presidente do CREA-RJ de 2008 a 2015:

Se o planejamento urbano tivesse cumprido a legislação ambiental e evitado a construção de moradias em áreas de risco, mais de 80% das pessoas que faleceram nos deslizamentos ocorridos na região serrana do Rio de Janeiro, no último mês de janeiro de 2011, poderiam ter sido salvas. O problema é que, sem uma política preventiva, qualquer contingência ambiental assume ares catastróficos. O poder público se habituou a agir somente após a ocorrência de tragédias ambientais com a eclosão de inúmeros sinistros gerados por inundações, deslizamentos de encostas e vidas ceifadas por avalanches de lama. A inércia administrativa, portanto, gera uma perda incalculável, tanto no aspecto material, como no imaterial. (RANGEL, SILVA. 2009. p.70 apud Cf. PINHEIRO, Luís Bulcão. CREA-RJ: 80% das mortes na Serra poderiam ter sido evitadas. Portal Terra Online, Rio de Janeiro, 26/jan/2011)

É clara a ausência preventiva e interventiva do Estado na questão habitacional, o que falta no momento são medidas que sejam pensadas de maneira a beneficiar principalmente a camada menos favorecida, pois essas medidas dependem diretamente da gestão pública. Uma nova ordem urbanística talvez pudesse ajudar, porém a efetividade dos instrumentos que auxiliam essa política também seria importante nesse debate.

A questão é que ainda hoje o poder público local não consegue acabar com vícios históricos sobre a apropriação urbana e principalmente sobre a especulação imobiliária. É diante dessa omissão por parte estatal que todo um sistema se fortalece, sistema do qual alimenta a dominação de construtoras, instituições privadas, concessionárias de serviços públicos e até mesmo redes hoteleiras, que dominam o espaço urbano e acabam por delimitar onde pobres

e ricos devem viver. George Sarmento Lins Júnior descreve muito bem como funciona o clientelismo pelos fins eleitorais:

(...) O clientelismo com fins eleitoreiros tem sido responsável pela proliferação de loteamentos clandestinos e de favelas em áreas públicas, encostas ou espaços esbulhados dos legítimos proprietários. A omissão do poder público em cumprir a lei alimenta um sistema de dominação política dos setores mais pobres da população e ajuda a eleger candidatos vinculados ao crime organizado, que se comprometem a encobrir diversas formas de violação das leis municipais. Estimulam a irregularidade da posse de imóveis, transportes clandestinos, invasões de áreas verdes, comércio irregular, pirataria etc. Diante da precariedade das condições de vida, os moradores ficam dependentes de “pequenos favores” prestados por cabos eleitorais para melhorar a qualidade de vida da comunidade. O assistencialismo prolifera na ausência do Estado, suprindo a falta de profissionais de saúde, de segurança pública e transportes coletivos, alimentando um sistema de apropriação privada dos direitos sociais. (LINS JÚNIOR, 2011. p.16)

É por isso que hoje o resultado é o das péssimas condições habitacionais que boa parte da população periférica vive. Instrumentos como Planos Diretores começam a ficar desacreditados e até mesmo sofrem críticas pela falta de *“cogência e pela revitalização dos seus dispositivos legais. Assim, a função social da cidade, o planejamento e a regulação urbana ficam severamente prejudicados.”* (LINS JÚNIOR, 2011, p.16). Esse tipo de lógica leva à expulsão por completo das classes menos favorecidas dos centros, deslocando-as cada vez mais para as periferias, desde que com isso obtenham a tão sonhada casa própria.

Além disso, surgem diversos produtos imobiliários destinados exclusivamente para o acesso da classe média alta, condomínios que se localizam de maneira estratégica, para que estejam em áreas urbanas com acesso a diversos serviços e bens. Estes tipos de projetos contribuem para a inviabilização do acesso a áreas centrais ou mesmo áreas com estrutura urbana consolidada para a população mais pobre, criando um cordão de isolamento, onde a classe média alta está protegida por enormes muros e sofisticados equipamentos de segurança, e a classe mais pobre é empurrada para as periferias.

Essa é uma constatação perversa, pois mostra que a construção de habitações sociais – que tinha como significado atender a parcela da população que não poderia arcar sozinha com os custos, ou seja, necessitando de subsídios públicos – transformou-se em um mercado. Isso ocorre porque

hoje, na política habitacional, as construtoras têm autonomia sobre a concepção da execução das moradias, isto é, elas decidem o que, quanto, como, onde e para quem irão produzir, mesmo dependendo financeiramente e institucionalmente do agente público.

Esta realidade, onde 2/5 da população do país ainda vivem em moradias precárias, exige uma postura positiva dos três níveis de governo que possam ajudar a reverter esses índices de desigualdade e exclusão. (LINS JÚNIOR, 2011). Isto porque as políticas públicas não devem atuar apenas na democratização ao acesso de serviços como: distribuição de água, energia elétrica ou saneamento básico, deve também buscar promover a regulamentação fundiária das classes mais pobres, através do asseguramento da segurança de posse, da disponibilidade de serviços e da localização da moradia.

3.3.3. O DIREITO A MORADIA COMO CONTEÚDO MÍNIMO *VERSUS* A TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL

A teoria da reserva do possível tem origem na jurisprudência alemã, onde a realização dos direitos, mesmo que fundamentais, se encontra adequada à possibilidade de sua realização em conjunto com a realidade orçamentária. Neste sentido, afirma Ingo Wolfgang Sarlet:

De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. A partir disso, a “reserva do possível” (Der Vorbehalt des Möglichen) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a ideia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público. (2011, pag.23)

Quando se fala de um mínimo existencial, no que diz respeito aos direitos humanos e sociais, basicamente está-se referindo à existência de requisitos que envolvam o princípio da dignidade humana, segundo o qual o Estado deve prover a população os recursos necessários para a existência digna. Um ponto importante é a falta de previsão expressa do que seria o mínimo existencial, que no Brasil é consagrado com base no princípio da

dignidade da pessoa humana, como norma informativa e embasadora da ordem constitucional (art. 1º, inciso III, da CF/1988).

O direito a moradia é um direito complexo, que envolve uma série de aspectos para além do direito de propriedade ou do direito de morar, isso porque ele envolve acesso aos diversos locais da cidade, acesso a qualidade de vida que uma cidade pode oferecer e, em uma certa medida, o próprio direito a saúde e também à vida, na medida em que uma moradia digna sem dúvida abrange saneamento e meio ambiente adequados (SILVA, RANGEL, 2009).

Vitor Monteiro diz que:

A realização desse dever [o de garantir o direito à moradia] requer o abandono de posturas absolutas em relação a qualquer objeto concreto que se formule a respeito da efetivação de direitos sociais, observando-se os graus de cumprimento de cada um. Ao revés, deve admitir uma análise pontual do caso concreto, obedecendo a uma gradualidade e a um progresso nas melhorias da oferta de direitos sociais pelo Estado. (MONTEIRO, 2015, p. 9)

Nessa análise do caso concreto, assim como ocorre com os demais direitos, a efetivação do direito a moradia precisa enfrentar os obstáculos orçamentários. Isso é o que pretende esclarecer a teoria da reserva do possível, segundo a qual o Estado tem, sim, o dever de efetivar os direitos sociais, desde que eles estejam de acordo com a viabilidade financeira e aquilo que foi autorizado na lei orçamentária. Ou seja, é preciso da razoabilidade para efetivar o direito de acordo com o orçamento governamental e seus recursos.

A partir deste entendimento, o Estado usa da teoria da reserva do possível como mecanismo de limitação do seu poder para concretizar os direitos sociais. Seguindo essa linha, os direitos que estão submetidos a uma prestação material por parte do Estado estão condicionados à existência prévia de recursos para sua execução, e essa disponibilidade de recursos depende do orçamento público, ou seja, sua concretização depende de constar no orçamento, pois sem previsão orçamentária não existe como o gestor realizar alguma atividade para efetivar o direito.

Neste sentido a reserva do possível não seria apenas uma limitação fática a efetivação dos direitos sociais, mas indicaria principalmente a necessidade de recursos materiais em quantidade suficiente, como também

uma limitação jurídica, no que diz respeito ao cotejo das competências orçamentárias, tributárias, administrativas e legislativas. Ou seja, a existência concreta do recurso orçamentário e financeiro seria tão imprescindível quanto a existência do direito para a aplicação de seus fins sociais.

É por isso que a teoria do mínimo existencial e a teoria da reserva do possível acabam por se confrontar, pois a primeira diz respeito à efetividade máxima dos direitos sociais, ao passo que a segunda aponta para a existência de barreiras para a efetivação dos mesmos. É importante dizer que o Estado não pode se eximir de suas responsabilidades alegando a falta de recursos, por isso se faz importante aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, onde o que deve prevalecer é o interesse coletivo. Cabe ao Estado, por meio de seu governo, portanto, realizar escolhas perante as necessidades da sociedade e seus anseios, pois ele deverá dar destino aos seus recursos da melhor maneira possível, onde ele deve tentar, se não atender a todas, ao menos garantir as condições mínimas para a sobrevivência digna, onde a moradia está incluída. Sobre esse olhar, Airton Ribeiro da Silva e Fabrício Pinto Weiblen escrevem:

Cabe ressaltar que o fim principal da Carta Política de 1988 é o de promover o bem-estar social, de modo que sejam asseguradas as condições mínimas de existência, a fim de que, a partir desse ponto, haja a possibilidade de uma otimização de tal existência. Desse modo, o argumento da falta de meios financeiros para a implementação dos direitos sociais, em regra, não deve prosperar, haja vista que estes devem ser exatamente os destinos prioritários dos recursos orçamentários. Nesse cenário, somente após a destinação de verbas para as prestações sociais caberá o debate sobre o investimento dos recursos estatais remanescentes para outros fins. Portanto, deve-se partir da presunção de que não há sujeição das medidas de política social à disponibilidade de recursos, sendo que tal presunção somente poderá ser afastada mediante justificação, diante da análise do caso concreto(2007, p. 52).

Podemos concluir que *“o patamar mínimo do direito à moradia adequada previsto no ordenamento jurídico brasileiro é muito mais elevado que a atual vontade política do Estado na promoção desse direito”* (SARLET, 2011. p. 145).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É interessante compreender, em cima de um saber comum, que todo ser humano precisa morar, onde o exercício desse morar não se aplique apenas na questão de deter uma propriedade, pois morar é imprescindível para o exercício da cidadania, do qual assegurar este direito se torna obrigatório.

A grande questão quando se discute direito a moradia talvez seja o real motivo para este direito ainda não se encontrar plenamente efetivo em nossa realidade. O déficit habitacional continua crescendo, mesmo após diversas políticas públicas no setor da construção civil, e após a inserção da moradia no rol de direitos humanos e fundamentais.

Programas como Minha Casa Minha Vida ajudaram a reduzir parte do déficit habitacional. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas, seria necessário cerca de 760 bilhões em investimentos para a habitação popular até o ano de 2024 para que o déficit habitacional fosse zerado, como publicado em pesquisa no jornal Valor no dia 13 de outubro de 2014. Apesar de já ter entregue pouco mais de 2 milhões de unidades, desde sua criação em 2009, o programa não consegue acompanhar a crescente demanda da sociedade. É impossível reverter o quadro habitacional, pois a velocidade de multiplicação de moradias irregulares e da remoção de famílias em diversas áreas não corresponde com a velocidade das construções e reassentamentos. É preciso entender que não se pode simplesmente desmanchar as moradias irregulares – favelas, cortiços, sub-moradias, comunidades – para segregar esta parte da população para as periferias, sem atender suas necessidades: transporte urbano, segurança, educação, lazer, dentre outros.

A discussão se encontra já em nível internacional, principalmente hoje com os direitos humanos que estão constantemente ameaçados pelas implicações da globalização e as mudanças que ocorrem nos direitos em países em desenvolvimento, como no caso do Brasil. É muito importante atentar-se para como o direito pode fazer a diferença nessa questão habitacional, pois se a reserva do possível impede que o Judiciário faça seu papel como interventor – mesmo não sendo de fato sua função – ela não pode impedir que sejam deferidas medidas legais para que a autoridade pública se

mostre engajada com seu encargo, ou seja, que o Estado tome medidas voltadas em prol da coletividade e em busca da segurança das moradias existentes, mesmo que precárias e da construção de novas. Por isso se pode entender o papel que o direito exerce tanto no processo de exclusão social quanto na segregação socioespacial. É preciso avançar na questão de que o direito não é apenas um sistema objetivo, ou seja, fechado para os processos sociais, ele é de suma importância para a constituição de um novo sistema jurídico mais atento e preocupado com a transformação da sociedade ao longo dos anos.

Torna-se preciso então a adoção de estratégias para a efetivação de instrumentos jurídicos voltados para a garantia do direito a moradia já positivados, que usem os paradigmas e diretrizes internacionais recomendados pela ONU e pelo Estatuto da Cidade. A questão é que no Brasil a lógica para o acesso atende à gradualidade dos direitos sociais, onde conjunturas sociais e econômicas podem impedir a sua aplicabilidade imediata. Essa lógica que impede a aplicabilidade imediata da moradia – pela reserva do possível, tripartição do poder e colisão de direitos fundamentais – não impede que a sociedade civil participe das discussões acerca da criação de políticas, pois o próprio Estatuto da Cidade, assegura essa participação nos diversos níveis que a concepção de uma política pode ter, principalmente no âmbito municipal.

É importante observar a alocação de recursos na área urbana, pois indiretamente toda a sociedade financiou a construção da estrutura urbana em que vivemos, e é justamente a sociedade que deve ficar atenta se existe uma boa alocação desses recursos, para que todos sejam contemplados. Pois nada adiantam leis, medidas provisórias e políticas compensatórias, se o Poder Público não se mostrar preocupado com seu papel na efetivação do direito a moradia. Existe diferença entre o direito material e o direito real, pois qualquer conquista no campo constitucional pode virar mera retórica intencionalmente desprovida de qualquer efeito.

Uma alternativa a se pensar são as políticas que não abrangem apenas a questão habitacional, mas também a cidade, pois quando pensamos na lógica da ordem urbana é possível entender que o resultado da moradia nada

mais é do que a construção do processo de urbanização ao longo dos anos. Ou seja, não apenas a moradia deve ter sua função social, mas a cidade também. Isto ocorre porque a função social da propriedade é ligada à preservação plena da utilização da cidade pelos cidadãos, onde a exclusão locacional não faz parte dessa função social, pois é de direito de todos usufruírem da cidade e em caso de descumprimento dessa norma constitucional, medidas legais deveriam ser tomadas – já estampadas no Estatuto da Cidade – a fim de que ações sejam tomadas em prol da sociedade menos abastada.

O Estado e a sociedade civil também devem se responsabilizar pela aplicação do direito e o acesso a moradia, de maneira mais digna e de respeito para com a população, sem que ela precise recorrer a políticas compensatórias. Além disso, é preciso que o Estado tenha como estratégia políticas que envolvam também a geração de empregos, a autogestão habitacional, a transferência monetária para as famílias carentes, créditos hipotecários, dentre outras políticas assistenciais que abranjam as necessidades mínimas para se obter a moradia digna.

Faz-se necessário aproximar legislação e efetivação, criar condições para promover políticas que atendam a camadas menos favorecidas da sociedade, de modo a não precisar usar de remoção como estratégia para grandes desocupações. Portanto, é preciso criar um conceito de coletividade sobre as moradias, buscando a construção de comunidades que se apoiem e participem efetivamente, cobrando constantemente do Estado uma postura positiva, com mais ações que busquem recuperar moradias precárias e construir novas, desde que atendam aos requisitos para uma moradia ser chamada de digna.

Logo, é preciso pensar em criar um sistema habitacional mais democrático, com participação popular, adotando instrumentos administrativos, financeiros e legais para a promoção da habitação, onde destinar recursos para essas políticas de interesse social sejam a prioridade do Estado.

REFERÊNCIAS

_____. **LEI N 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DOU de 11.7.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acessado dia 05 de Agosto de 2015.

_____. **Medida provisória n.º 2.220, de 24 de setembro de 2001.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm> Acessado dia 02 de Novembro de 2015.

_____. **LEI Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm Acessado dia 12 de Fevereiro de 2016.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. **As quatro décadas de atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em Natal-RN: a arquitetura habitacional resultante.** In: 8 DOCOMOMO Brasil, 2009, Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://www.docomomo.org.br/seminario%208%20pdfs/059.pdf>> Acessado dia 10 de Janeiro de 2016.

ASSEMBLEIA-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais,** 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf> Acessado dia 10 de Março de 2016.

AZEVEDO, Delina S. **A garantia do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro.** In: URBA 12 - Urbanismo na Bahia. A produção da cidade e a captura do público. Salvador – 2012. Disponível em <http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf>. Acessado dia 10 de Março de 2016.

BENEVIDES, Carolina. **Segundo estudo, todos os municípios brasileiros têm déficit habitacional** - Jornal O Globo. 08 de Março de 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/segundo-estudo-todos-os-municipios-brasileiros-tem-deficit-habitacional-11827890>> Acessado dia 02 de Março de 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.** São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil G.. **Política de vivienda e inclusión social em Brasil: revisão histórica y nuevas perspectivas em el gobierno de Lula.** In:

ESPINOSA, Jaime Erazo. (Org.). *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. 1ed. Quito: Flacso Ecuador/Ministerio de Cultura, 2009, v., p. 95-135.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acessado dia 02 de Dezembro de 2015.

BUERGENTHAL, Thomas. **Protecting human rights in the Americas-cases and materials apud**. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de Novembro de 1986**. Que decreta a extinção do Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm > Acessado dia 14 de Dezembro de 2015.

CARDOSO, Adauto Lucio. ARAGÃO, Thêmis Amorim. ARAUJO, Flávia de Souza. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. XIV Encontro Nacional da Ampur. Rio de Janeiro - 2011.

CARNEIRO, Ricardo; SOUZA, José Moreira de. **Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional**. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Org.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007, p.361-418.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de Fevereiro de 2000**. Que no art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com 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 desta Constituição." Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm > Acessado dia 01 de Janeiro de 2016.

COSTA, Nelson Nery; ALVES, Geraldo Majela. **Constituição Federal anotada e explicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DIAS, Daniella S. **O DIREITO À MORADIA DIGNA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**. Revista Eletrônica do CEAF. Porto Alegre - RS. Ministério Público do Estado do RS. Vol. 1, n.1, out. 2011. 2011.

DUGUIT, **Las transformaciones del derecho publico y privado**. Bueno Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

ELIAS, Juliana. **FGV: Brasil precisa de R\$ 76 bi ao ano para zerar déficit habitacional.** Jornal Valor Econômico. 13 de Outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3733244/fgv-brasil-precisa-de-r-76-bi-ao-ano-para-zerar-deficit-habitacional>> Acessado dia 12 de Janeiro de 2016.

ENGELS, Friedrich. **Para a Questão da Habitação.** Publicado pela primeira vez no jornal Volksstaat, n.ºs 51, 52, 53, 103 e 104, de 26 e 29 de Junho, 3 de Julho, 25 e 28 de Dezembro de 1872; n.ºs 2, 3, 12, 13, 15 e 16, de 4 e 8 de Janeiro, 8, 12, 19 e 22 de Fevereiro de 1873; e em três separatas, em Leipzig, em 1872 e 1873. Disponível em: <http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf> Acessado dia 03 de Março de 2016.

FARIA, Vilmar. CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Política social e consolidação democrática no Brasil** (Cadernos n. 11). Campinas: NEPP/Unicamp, 1989.

FERNANDES, Edesio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** PULIC COMPLETA, 2010. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch4.pdf> Acessado dia 02 de Janeiro de 2016.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil.** In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois.** Rev. ufmg, belo horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A propriedade no Direito Ambiental.** 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

IHERING, Rudolf von. **A Luta pelo Direito.** Rio de Janeiro: Martin Claret, 2006.

KRAUSE, Cláudio; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LINS JÚNIOR, George Sarmento. **Direito à habitação adequada: o desafio da efetividade e o discurso no Judiciário.** In: Artur Stamford da Silva. (Org.). O Judiciário e o discurso dos direitos humanos, 2011.

MONTEIRO, Vitor. **Direito à moradia adequada.** Editora Lumen Juris, RJ. 2015.

MOTTA. Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf> Acessado dia 11 de Dezembro 2015.

NASCIMENTO, Denise Morado. BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?.**

Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo - Programa de pós-graduação do departamento de arquitetura e urbanismo EESC-USP. 2009. P. 98 a 109.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**. 16 de Dezembro 1966. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: 15 de Março de 2016.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 de Dezembro 1948. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 15 de Março de 2016.

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito à Moradia Adequada na América Latina**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

PISARELLO, Gerardo. **El Contenido normativo del derecho a una vivienda adccuada**, In: *Vivienda para todos: um derecho em (de)cibstrucción*. Barcelona: Icaria, 2003.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **O Ministério Público e a efetividades das Políticas Públicas**. Revista Consulex, n. 129, p.66, maio 2002.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. **O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA COMO MÍNIMO EXISTENCIAL, E A SUA EFETIVAÇÃO À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE**- Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.6 n.12. Julho-Dezembro de 2009

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade** - São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. Disponível em: <http://www.escolamobile.com.br/emedio/vereda/arquivos/historia/2chis_cm_16.pdf> Acessado dia 10 de Fevereiro de 2016.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999. P. 12. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>. Acessado dia 07 de Janeiro de 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988**. In: STF, set. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf> Acessado dia 02 de Janeiro de 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Elena. **Direito à Moradia**. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. SP: Loyola, 2002, p. 109-160.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHEFFER, Sandra Maria. **Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre Ponta Grossa, Emancipação**, v.6, n. 1, p. 257-278, 2006.

SECRETÁRIA DE DIREITOS HUMANOS PRESIDENCIA DA REPÚBLICA - SDH/PR. Disponível em: <www.sdh.gov.br/assuntos/conferenciasdh> Acessado dia 05 de Janeiro de 2016.

SILVA, Airton Ribeiro da . WEIBLEN, Fabrício Pinto. **A RESERVA DO POSSÍVEL E O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS**. Revista Eletrônica do Curso de Direito Da UFSM. Vol. 2, N.2, p 42-53 ISSN – 1981-3694. 2007.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STEFANIAK, João Luiz. **A efetividade do direito humano e fundamental à moradia**. revista direitos fundamentais e democracia. v.8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 237-256.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar. 1999.