

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**

**MAX FERNANDO SILVA DE LIMA**

**O ACESSO A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE  
JURÍDICA-CONSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS  
GOVERNAMENTAIS**

**SOUSA-PB  
2013**

**MAX FERNANDO SILVA DE LIMA**

**O ACESSO A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE  
JURÍDICA-CONSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS  
GOVERNAMENTAIS**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

**ORIENTADOR:** Professor Especialista Paulo Abrantes de Oliveira

**MAX FERNANDO SILVA DE LIMA**

**O ACESSO A MORADIA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: UMA ANÁLISE  
JURÍDICA CONSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS  
GOVERNAMENTAIS**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como exigência parcial para obtenção de título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora:

Data de aprovação:

---

Prof. Paulo Abrantes de Oliveira  
Professor Orientador

---

Examinador (a)

---

Examinador (a)

## AGRADECIMENTOS

*À Deus pelo dom da vida; Ao meu Senhor e Redentor Jesus Cristo por sua maravilhosa Graça e ao Doce Espírito Santo pelo consolo e discernimento nas horas de aflição.*

*Aos meus pais Humberto de Lima e Izanete de Lima pelo amor pulsante que me oferecem.*

*Aos meus irmãos Petrus e Elisa, com amor.*

*À minha namorada Marilene Gomes, pelo carinho, cuidado e paciência em todos os momentos, bem como da bondade e generosidade de sua família.*

*Meus sinceros agradecimentos ao Professor Paulo Abrantes de Oliveira pela orientação sempre atenciosa e com bom humor, assim como pela segurança repassada em todas as fases da pesquisa.*

*Às minhas avós Dôrinha e Rosa pelo amor e orações. Aos meus avôs João Batista e Fernando {in memoriam}, assim como a José da Penha pelo incentivo.*

*Aos amigos Marcelo Duarte, Selda Gomes e Hélio Antônio*

*Aos demais familiares pela torcida!*

*A todos que compõem o CCJS/UFCG, colegas de curso, professores e funcionários e a irmandade encontrada na Aliança Bíblica Universitária (ABU).*

*“Bem-aventurados os que têm fome e sede de  
justiça, porque eles serão fartos”.*  
*(Jesus Cristo)*

## **LISTA DE SIGLAS**

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BRIC – Brasil Rússia, Índia e China

CEF – Caixa Econômica Federal

CEHAP – Companhia estadual de Habitação e Moradia

COHAB – Companhia de Habitação

CF/88 – Constituição Federal de 1988

EC – Emenda Constitucional

FIACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

HCPA – Habitação Coletiva Precária de Aluguel

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMI – Programa Multissetorial Integrado

PSH – Programa de Subsídio a Habitação

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

LIMA, Max Fernando Silva de. O acesso à moradia como um direito fundamental: uma análise jurídica constitucional dos programas habitacionais governamentais. Monografia. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, Sousa: 2013. 60fl.

## RESUMO

A inserção da moradia no rol dos direitos fundamentais sociais na Constituição Cidadã de 1988 avoca ao Estado obrigações positivas com a finalidade de garantir o direito ao básico existencial, tendo-se em vista que o Estado Democrático de Direito no Brasil tem por escopo assegurar a prevalência dos direitos fundamentais, bem como o direito à vida, segurança e o direito a uma moradia digna para seus cidadãos. Para que tais prerrogativas logrem êxito faz-se necessária à atuação sensata por parte da Administração Pública por meio de seus gestores na propositura e implementação de políticas que vislumbrem a inclusão social atentando-se para todos os requisitos esculpido no Texto Constitucional e demais legislações infraconstitucionais. O atual panorama brasileiro, no entanto, demonstra graves falhas na execução da política habitacional, visto que o Estado apresenta-se falho na tentativa de suprir as necessidades da população pobre e que necessita de moradia adequada e digna. A maioria das ações governamentais postas em prática até hoje possuem um padrão de ação que geram clarivamente a exclusão social ao construir minúsculas casas nas regiões periféricas das cidades desprovidas, por muitas vezes, de qualidade na infraestrutura. Tendo-se em vista que o atual governo mantém o Programa habitacional que tivera início no governo Lula, a execução do referido Programa perdura até os dias atuais. Em 2012 foi celebrada pelo governo federal a entrega de um milhão de casas para atenuar a crise deficitária habitacional, sendo que mais dois milhões e quatrocentas mil unidades foram prometidas até o ano de 2014. Para o entendimento desta conjuntura nacional será empregado o método dedutivo, somando a este a técnica de pesquisa histórica, comparativa e bibliográfica. Conforme verificado nas seguintes análises, o resultado da pesquisa segue no sentido de que se faz-se necessária o replanejamento da política habitacional que promove acesso à moradia no Brasil. Percebe-se pelo estudo que, o modelo adotado pelo Estado de intensificar ainda mais o número de construções em zonas inóspitas e periféricas não surte efeitos positivos e que o instituto da desapropriação de imóveis subutilizados nos centros das cidades, deveriam ser concedidos a famílias de menor potencial aquisitivo. Destarte, o acesso à moradia digna seria consagrada além da concretização da função social da propriedade.

**PALAVRAS CHAVE:** Direitos Humanos. Direito Fundamental Social. Direito à moradia. Política Urbana Habitacional.

LIMA, Max Fernando Silva de. Access to housing as a fundamental right: a legal analysis of the constitutional government housing programs Monografia. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, Sousa: 2013. 60fl.

### **ABSTRACT**

The insertion of dwelling houses in the list of fundamental rights in the Constitution of 1988 requires of the Democratic State of Law in Brazil positive obligations to ensure basic rights as well as the right to life, security and the right to decent housing to its citizens. In order to be successful with these prerogatives, it is necessary the action on the part of the public administration through its managers in the proposition and implementation of social inclusion policies, paying attention to all requirements carved in the Constitutional Text and in other infra-constitutional laws. The current Brazilian panorama, however, demonstrates serious flaws in the implementation of housing policies because the State does not meet the needs of the poor people in need of adequate and dignified housing. Most governmental actions implemented to date have a default action that generates social exclusion while building tiny houses in the outlying regions of the cities, for many times with bad quality infrastructure. Having in mind that the current Government maintains the Housing Programme started in the times of Lula administration, in 2012 the federal Government delivered a million homes to alleviate the housing crisis. Besides, more two million and four hundred thousand units were promised to the year 2014. Deductive method, together with the technique of historical, literary and comparative research, will be used aiming the understanding of this national context. As seen, the result of this research shows the need of re-planning the housing policies, in order to promote more access to housing in Brazil. It is noted by the study, that the model adopted by the Brazilian State to intensify even more the number of constructions in inhospitable areas and peripheral regions does not have positive effects; and, the expropriation of underutilized buildings in city centres, should be granted to families with smaller purchasing potential. This way, access to decent housing would be established, honoring the social function of property.

**KEY WORDS:** Human Rights. Fundamental Social Rights. Housing Rights. Urban Housing Policies.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	11
<b>2 DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	13
2.1 CONCEITO E ANÁLISE HISTÓRICA.....	14
2.2 AS GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	21
2.3 PACTOS E/OU INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS.....	25
2.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 E O DIREITO A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL	27
<b>3 RELAÇÃO ENTRE MORADIA DIGNA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....</b>	29
3.1 POSSÍVEIS DIVERGÊNCIAS ENTRE O CONCEITO DE “PROVISÕES MÍNIMAS” X “NECESSIDADES BÁSICAS”.....	31
3.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	33
3.3 OS INSTITUTOS DO USUCAPIÃO URBANO, DESAPROPRIAÇÃO URBANA E DA CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.....	36
3.4 MORADIA E POLÍTICA URBANA.....	38
<b>4 PANORAMA NACIONAL SOBRE MORADIA E DÉFICIT HABITACIONAL.....</b>	41
4.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	48
4.2 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	50
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	57
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	59

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica busca demonstrar a questão habitacional no Brasil e abordar as políticas governamentais que, comprovadamente não têm alcançado êxito em plenitude na tentativa de tornar real a implementação dos direitos e garantias fundamentais no sentido de suprir as necessidades básicas do ser humano quanto a moradia digna. Apresenta-se como contraponto a superioridade da Carta Magna de 1988 que garante a todos o direito de morar dignamente.

Hodiernamente constata-se que o déficit habitacional no país é uma realidade indubitável. Os planos governamentais postos em prática através de pacotes tem se mostrado ineficientes.

Neste presente trabalho, buscar-se-á como objetivo geral analisar a política habitacional brasileira e a tentativa de efetivar, fazer cumprir o direito fundamental à moradia, assegurada na Constituição Federal de 88 e elencada no rol dos direitos sociais. Quanto aos objetivos específicos faz-se necessário identificar os fundamentos das ações governamentais que são implantadas e seus resultados e consequências na atual conjuntura social do país, no que concerne a falta de moradia considerada digna para a população em especial mais pobre, bem como avaliará as recentes propostas do governo federal utilizando-se inclusive do direito comparado ao analisar a execução de programas semelhantes em outros países.

Para alcançarem-se estes objetivos, através de um enfoque teórico-bibliográfico, foi utilizado o método dedutivo, que é um processo sistemático de investigação, o qual envolve uma série de passos sequenciais, a saber: identificação de um problema, formulação de uma hipótese, estudos pilotos, obtenção de dados, teste de hipótese, generalização e replicação. Utilizou-se também o método histórico evolutivo para traçar as origens e a evolução dos direitos sociais. Como técnica de pesquisa aplicou-se a bibliográfica e documental que foram utilizadas na tentativa de explicar e narrar os problema a partir das referências teóricas de várias obras e documentos que se relacionam com o tema exposto e pesquisado. Desta feita, recorreu-se a doutrinas, legislações nacionais, jornais, textos de internet dentre outras publicações que tratam do tema em tela.

A Constituição Federal de 1988 consagra os princípios relacionados à cidadania e a dignidade da pessoa humana, características de um Estado Democrático de Direito que se

propõe a oferecer condições de vida saudáveis, íntegra e digna a seus cidadãos, no intuito de promover oportunidades de ascensão social à população, aplicando como cerne os Direitos Fundamentais de forma equânime realizando assim a concretização do senso de justiça social.

Mas, por via contrária o Estado tem-se demonstrado ineficaz em satisfazer as necessidades urgentes da população. Este mesmo Estado reflete a problemática questão da má gestão dos recursos públicos. Não há respeito para com o Estatuto das Cidades. A política habitacional perdura em atos de construir casas nas periferias das cidades, desta forma não dignifica o ser humano que, além de casa necessita de serviços básicos de saúde, educação, oportunidades de trabalho, lazer, saneamento básico, sistema regular transporte etc.

Como consequência da falta de planejamento e da precária administração pública, as cidades no Brasil padecem com o aumento da violência, desemprego e marginalização. As políticas governamentais não optam por ações de longo prazo, mas tão somente por medidas paliativas e de viés eleitoral.

Países de tradição democrática mais consolidada que a brasileira já se confrontaram com experiências que não obtiveram êxito na Europa. Estes erros, falhas, devem ser analisados no intuito de não se repetirem as mesmas “fórmulas” mal sucedidas na “pátria amada Brasil”. O atual governo, em 2012 anunciou que o Programa Minha Casa, Minha Vida alcançará até o ano de 2014, 3,4 milhões de casas construídas. Nelson Mandela, logo após o fim do regime “*apartheid*” na África do Sul implementou uma política habitacional muito semelhante a brasileira. Construiu mais de um milhão de casas. O problema é que, estas foram construídas nas zonas periféricas das cidades o que provocou tremendas ebulições de crise social no país africano.

Outro fator que compromete a segurança jurídica e a eficácia da lei é que, a real aplicação da função social da propriedade não tem sido cumprida como deveria no Brasil, apesar de ser garantida expressamente na Constituição Federal de 88. Estima-se que o país tenha cerca de 6,7 milhões de domicílios, (públicos e privados), vagos e/ou subutilizados, especialmente nos grandes centros das cidades. Isto, em um país, Brasil, em que a demanda por moradia é de aproximadamente 5,8 milhões, segundo o Censo IBGE 2010.

Sucedendo toda a análise feita até momento, tem-se que o presente trabalho será estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo serão analisados a evolução histórica dos direitos fundamentais incluindo as suas gerações/dimensões. Ainda neste mesmo capítulo serão mencionados alguns tratados, pactos ou documentos jurídicos internacionais que versem sobre direitos humanos fundamentais à exemplo da Declaração Universal dos Direitos do

Homem de 1948. Por fim será exposta a relação - interação entre a Constituição Federal de 88 e a inserção do direito a moradia como direito fundamental.

O segundo capítulo abordará a relação entre moradia digna e o princípio da dignidade da pessoa humana. Será ainda considerada uma discussão baseada na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) sobre as possíveis divergências entre o conceito de provisões mínimas *versus* necessidades básicas. As considerações sobre a função social da propriedade e da cidade na CF/88 também será de real valia no entendimento da pesquisa. Ao término do presente capítulo serão abordados temas concernentes à usucapião urbana, desapropriação urbana e as possibilidades de concessões especiais para fins de moradia com suas nuances, além de uma explanação sintética sobre moradia e política urbana no Brasil.

Por fim, no terceiro capítulo será exibido, nas perspectivas baseadas em dados recentes, o atual panorama nacional sobre moradia e déficit habitacional; bem como os programas habitacionais do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação a exemplo do Programa de Subsídio a Habitação; Pró-Moradia; Programa Crédito Solidário; Projetos Multissetoriais Integrados. Fechando a pesquisa analisar-se-á um dos mais recentes programas do Governo Federal que visa atenuar a agudização do déficit habitacional brasileiro, o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Esta pesquisa torna-se pertinente, pois é fruto de uma preocupação que deriva da observação das mazelas e patologias sociais, entre elas o indivíduo que juntamente com sua família se encontra despido não apenas de roupas, mas de dignidade, de moradia, de acesso ao que é básico.

Um das expectativas com este projeto de pesquisa é de suscitar no operador do Direito, que tiver a oportunidade de ser alcançado por estes escritos, a sensibilidade pelo semelhante, que por muitas vezes é escanteada em detrimento das satisfações hedonistas e revestidas de corrupção por parte dos gestores públicos que por vezes destinam verbas que deveriam ser utilizadas em prol do coletivo e as usam em beneplácito próprio.

## 2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Falar sobre os Direitos Fundamentais é sinônimo de falar em lutas, conquistas, avanços e retrocessos no curso da história moderna e contemporânea. Tomando como exemplo um movimento social que se destacou em busca de avanços e conquistas das garantias fundamentais do cidadão, cite-se a Revolução Francesa do século XVIII. Revolução esta, influenciada pelo movimento iluminista que tinha com expoentes representantes as figuras de Voltaire, Rosseau e Kant. Em meio à degradação social e negação de direitos basilares ao ser humano, o movimento revolucionário logrou certo êxito, pois o grito dos sofredores ecoou e reverbera até os dias atuais.

Nesta pesquisa busca-se compreender a partir do respaldo histórico a evolução dos direitos fundamentais e como a Carta Magna brasileira incorporou em seu texto a garantia do Direito à moradia como um direito social.

### 2.1 CONCEITO E ANÁLISE HISTÓRICA

A “*prima facie*” entende-se como salutar fazer-se uma breve e sintética diferenciação entre as expressões “Direitos Fundamentais” e “Direitos Humanos”, tendo em vista que comumente estas são relacionadas e associadas como sinônimas.

Em forma simples, pode-se dizer que os direitos fundamentais são espécies de “micro” direitos. Isso não significa, contudo que os direitos são inferiores ou irrelevantes, pois se verificará adiante que inexistem hierarquias para os direitos fundamentais, porém estes são reconhecidos e positivados na esfera do que se designa de Direito Constitucionalizado, positivado e imposto por um determinado Estado, o que lhe confere um caráter nacional. Já no que concerne aos Direitos Humanos pode-se conferir-lhe um *status* de “macro” pois abrange os direitos reconhecidos ao ser humano na óptica universal através de pactos e/ou tratados internacionais válidos para todos os tempos e para todos os povos independentemente de estar positivado ou não em alguma ordem constitucional. Desta forma, diferentemente dos Direitos Fundamentais, os Direitos Humanos estão revestidos de caráter supranacional. Contudo,

devido a importância da questão em tela, alguns estudiosos optam por unir as expressões o que traz a tona no mundo jurídico a expressão “Direitos Humanos Fundamentais”. Termo este utilizado no decorrer do presente trabalho.

Partindo então para o conceito do que sejam os Direitos Fundamentais é necessária a compreensão de algumas definições a começar pelo Mestre José Afonso da Silva (2000, pg.182) que assevera “*são aquelas prerrogativas e instituições que o Direito positivo concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas*”.

Igualdade e dignidade tornar-se-ão mais tangíveis quando Direitos Fundamentais e Direito Positivo estiverem coabitando um mesmo ordenamento jurídico.

Já na concepção de Moraes (2000, pg.39), Direitos Fundamentais é:

o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Toda e qualquer positivação de Direito Fundamental tem como fulcro a proteção e a dignidade do ser humano.

Na lição do paraibano Bonavides (2008) designam-se Direitos Fundamentais todos os direitos nomeados e especificados na Constituição, que receberam um grau superior de garantia ou segurança, são imutáveis, sendo que cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos.

O jurista Rui Barbosa foi um dos pioneiros a entender e partilhar a respeito da diferenciação entre direitos e garantias fundamentais. A Constituição de 1891 diferenciou “as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos, estas as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito”.

Entende-se, portanto a diferenciação entre direitos e garantias e ao mesmo tempo a compreensão de que ambas se subsidiam.

De forma sintética o constitucionalista Pedro Lenza (2008) resume o que fora acima citado afirmando que:

os direitos são bens e vantagens prescritos na norma constitucional, enquanto as garantias são os instrumentos através dos quais se assegura o exercício dos aludidos direitos (preventivamente) ou prontamente os repara, caso violados.

Mais uma vez observa-se através da citação supracitada que a aplicabilidade de direitos anseia por uma *práxis* imanente, e não transcendental.

Cientes das definições pertinentes supracitadas ilustra-se a análise histórica antecipando que a República Federativa do Brasil, através de sua Carta Magna vigente, a Constituição Federal de 1988 resguarda em seu artigo 5º a garantia dos Direitos Humanos Fundamentais. Em todo o conteúdo normatizado do extenso artigo é possível constatar a preocupação do legislador em elencar questões primordiais, essenciais e básicas à sobrevivência do ser humano como o direito à vida, à igualdade, à liberdade, à dignidade e à justiça. Afinal de contas, a Lei apenas no papel sem sua devida implementação e eficácia tornar-se-á uma “letra morta”. Desta feita, a justiça deve ser vista e entendida como o elemento garantidor de direitos.

É fato inconteste que a Carta Maior brasileira teve êxito ao incorporar em seu texto os direitos e garantias fundamentais com um capítulo inteiro reservado ao tema. Estes se amoldam e suprem a necessidade de uma proteção aos Direitos Humanos.

Sobre Direitos Humanos, Ferreira Filho (2010, p.85) elucida que,

um direito humano por definição é um direito moral universal, algo que todos os homens em toda parte, em todos os tempos, devem ter, algo do qual ninguém pode ser privado sem uma grave ofensa à justiça, algo que é devido a todo ser humano simplesmente porque é um ser humano.

Torna-se salutar a observação de que tanto os conceitos e definições de direitos fundamentais e direitos humanos deverão ser instrumentalizados em prol da dignidade da pessoa humana, afinal de contas a dignidade humana em si não é uma mera criação constitucional, trata-se de um atributo efetivamente intrínseco a essência humana. Os conceitos, leis e pactos internacionais abordados adiante servem como instrumentos garantidores da plena valoração humana, que reconhecem ao ser humano o *status* de pessoa e não o *status* de coisa. O direito quando mal instrumentalizado torna-se uma arma de “coisificação” de pessoas e valoração das coisas. Segundo o pensamento do educador Paulo Freire, o ser humano deverá ser sujeito de sua história e não apenas mero objeto ou espectador.

Os Direitos Humanos Fundamentais são dotados e revestidos de várias características. Dentre as principais, segundo Lacerda (2009, pg.16) pode-se elencar que são ou possuem: a) Historicidade (podem ser datados não sobre o prisma de quando nasceram ou surgiram os direitos, mas no aspecto da descoberta, do avanço e das conquistas); b) Universalidade (são e devem ser reconhecidos em todo o mundo); c) Imprescritibilidade (não se perdem nem se deterioram com decurso do tempo); d) Inalienabilidade (não existe a possibilidade de transferências dos direitos fundamentais sob qualquer título, sob gratuidade e muito menos sob forma de onerosidade); e) Irrenunciabilidade (nem mesmo o titular do direito poderá dispor de tal, não poderá abrir mão da própria existência); f) Interdependência, Indivisibilidade e Inseparabilidade (caso um direito não seja aplicado corre-se o risco de um efeito dominó, ou seja, outros direitos decorrentes serão lesados); g) Não estão submetidos à hierarquia (nenhum direito será considerado mais ou menos importantes que os demais); h) São progressivos (essa progressividade resulta do fato de que não são estáticos, acompanham o direito e todo o contexto social da época, do tempo e do espaço).

Seria praticamente impossível entender e discernir a importância dos direitos fundamentais apenas conhecendo apenas algumas de suas características elementares. Fazendo uma analogia, seria como se o indivíduo soubesse e atestasse a veracidade de sua própria existência, “eu existo!”, mas o mesmo não soubesse de onde veio ou como passou a existir. A verdade é que a genética e biologia já saciaram parte das dúvidas existenciais, pelo menos “neste mundo terreno”.

Saindo do campo das abstrações e analogias, faz-se necessária uma abordagem da evolução histórica dos direitos fundamentais. É a própria história trará os devidos subsídios para uma compreensão de como se pensava a ciência do direito e os pensamentos jurídicos, principalmente as evoluções constitucionais no decorrer dos séculos.

Desde as civilizações mais remotas, o ser humano, cada qual em sua época, procura e anseia as explicações sobre questões da existência e do ser. Toda comunidade, por mais remota que fosse, estava de certa forma amparada e no raciocínio da necessidade uma organização política, social.

Juntamente com a história das civilizações constata-se a evolução dos Direitos Humanos. Contudo, o percurso foi árduo e até os tempos hodiernos o homem busca respostas.

Todas as indagações concernentes a dignidade humana já obtiveram algumas respostas, quer seja através da religião, da filosofia e da ciência. A justificativa religiosa da evolução da dignidade do ser humano segundo Comparato (2005, pg 1) pode ser representada pelas narrativas do “povo da Bíblia”, especialmente no livro veterotestamentário do Gênesis.

O livro relata a história da ideia da criação por um Deus único e transcendente e que fez o homem segundo a sua imagem e semelhança, dotado de racionalidade e livre arbítrio. Desta forma, o ser humano ocupou uma posição de relevância na ordem da criação.

A civilização grega tomou posição de destaque na cultura e política ocidentais e conseqüentemente surgiram figuras tais como dos poetas e filósofos e marcaram certa transição, migração de uma explicação que outrora era hegemonicamente religiosa para as explicações filosóficas. A grande questão e indagação da filosofia era – O que é o homem?. Caberia à racionalidade e reflexão elucidar. O grau de complexidade nas relações humanas já é considerado mais complexo, pois se operou o início ao que se conhece como surgimento da *polis* em meados do século VII A.C.; aglomerações urbanas e conflitos pela garantia de uma subsistência digna.

Tudo o que foi produzido e pensado na antiguidade clássica foi decisivo e influenciou o pensamento jusnaturalista ou do Direito Natural. Pensamento este que teve poder de influencia no campo jurídico até meados do século XVIII.

Um ramo da filosofia que antecedeu o jusnaturalismo foi a chamada filosofia escolástica. Esta tinha como principal característica a exaltação da existência de uma lei divina, que emanava do Deus transcendental. Os grandes pensadores da escolástica foram Santo Agostinho e São Tomas de Aquino. Segundo o pensamento Tomista analisa-se uma tricotomização de leis. Em primeiro lugar ele afirma haver uma lei eterna (esta regula toda a lógica de uma ordem cósmica como céu estrelas e constelações); Em segundo lugar existe uma lei natural, esta decorre da lei eterna. E por fim a lei humana. Obviamente entendemos que tanto para Agostinho como para Aquino a lei superior é correlata a Deus. (Bittar, 2005, pg.227).

O Direito Natural ou Jus naturalismo surge como nova proposta de concepção. O conceito da ideia passa a predominar. O jusnaturalista holandês Hugo Grócio, *apud* Bittar (2005, pg. 228), a partir de uma visão moderna define assim o Direito Natural: “*o mandamento da reta razão que indica a lealdade moral ou a necessidade moral inerente a uma ação qualquer, mediante o acordo ou o desacordo desta com a natureza racional*”.

O professor Bittar (2005, pg228) de forma límpida externa que o Direito Natural era dividido em duas fases. A antiga fase, a primeira, teve sua gênese ainda na Pólis grega e usava a natureza como fonte da lei. Grócio, por sua vez monta uma divergência de concepção ao afirmar que o princípio de todas as coisas não seria mais Deus, nem a natureza, mas a razão. O fato é que as correntes jusnaturalistas não se apresentam na história com uma uniformidade

de pensamento. A similaridade visível reflete ao posicionamento de que sempre existirá um direito natural que se sobrepõe ao direito positivado.

Traçando um salto histórico ao período denominado com Idade Média percebe-se que o Jusnaturalismo ganhou força e os ensinamentos de São Tomás de Aquino serviram como modelo do pensamento da cristandade. Os supostos conflitos entre direito natural e direito positivo seria amenizados e o primeiro prevaleceria.

Conforme visto na primeira parte da análise histórica dos direitos fundamentais, pode-se denomina-la de: “a pré-história da cidadania ou dos direitos fundamentais”. Em síntese, a história dos Hebreus, fusão sapiencial greco-romana e influências cristãs. Agora analisar-se-á a modernidade e seus monarcas absolutistas. Estes eram reis soberanos que concentravam poderes absolutos e acumulavam funções como os poderes legislativo, executivo e judiciário. Esse Rei é superior a qualquer outro órgão que possa existir no Estado. Essa forma de governo foi comumente empregada, especialmente na Europa ocidental entre o século XVII e meados do século XIX.

Cidadãos tanto do campo quanto da cidade encontravam-se em condições de desconforto. No campo aconteciam os cercamentos das propriedades. Nas cidades um tremendo inchaço decorrente do êxodo rural. Nesse contexto de opressão e sofrimento o solo torna-se fértil para o nascimento do que se pode chamar de precedentes das lutas pelos Direitos Humanos Fundamentais. A nobreza, a Igreja Católica e os senhores feudais acumulavam privilégios enquanto a grande massa populacional padecia sem alimentação, trabalho e moradia digna. A Inglaterra foi umas das pioneiras na criação de documentos de promoção dos direitos e liberdades civis. Ainda em 1215 nasce a *Magna Carta Liberatum* que limita o poder na forma absoluta do monarca. No século XVII outros documentos colaboram para a intensa luta de construção dos direitos fundamentais. Faz-se de suma relevância citar o *Pettion of Rights* que foi um dos mais importantes documentos constitucionais ingleses que garantiu direitos aos súditos de não serem encarcerados sem causa. Em 1679, os mesmos ingleses confeccionam O *Habeas Corpus Amendment e o Bill of Rigths*.

A classe burguesa que a principio era vista como a escória da sociedade começa a prosperar através do trabalho. A ascensão foi inevitável. O fim do século XVIII beneficiou os comerciantes, artesãos e pequenos industriais devido as rotas de comércio e a posição geográfica privilegiada na qual a Europa se encontrava. Todavia os governos absolutistas levemente oprimiam os mais pobres ao fazerem vultosos investimentos em guerras, festas, dentre tantas outras futilidades.

Os burgueses munidos de uma ideologia liberal conduzem a famosa Revolução Francesa. Esta se caracterizou por uma sequência e conjunto de acontecimentos que alteraram o quadro político e social da França. O movimento foi fortemente influenciado pelo Iluminismo e pela Independência norte-americana de 1776. Tais acontecimentos deram início a denominada Idade Contemporânea. Nesse contexto, surgiram as teorias constitucionalistas e buscou-se entender como se poderia implantar o nome regime de “Estado de Direito”.

Os reis absolutistas foram superados, contudo a nova forma de pensar a igualdade no final do século XVIII não foi tão benéfica para com a sociedade, especialmente os pobres. O liberalismo não garantiu uma verdadeira acessibilidade dos direitos e garantias fundamentais. Lacerda (2009) faz interessante análise ao escrever que:

Na sede de concretização dos Direitos Humanos Fundamentais, buscou-se a liberdade de forma tão incisiva que houve certo erro na defesa da igualdade. Ao defender-se a igualdade meramente formal, sem garantir mecanismos que viabilizasse e combatesse as desigualdades sociais, criou-se um enorme abismo entre a classe proletária e a burguesia.

O novo sistema capitalista enfrenta grandes críticas, especialmente no pós Revolução Industrial. Mais uma vez a história registra páginas tristes. O ser humano é “coisificado”, visto como objeto e não sujeito de sua própria história. As máquinas castigam. Surge a maior disparidade no tocante a igualdade e acesso aos direitos; a luta sem paridade de armas entre burgueses e proletários. Neste contexto pós Revolução Industrial, surge o grande nome, o grande expoente que firmou as bases do movimento trabalhista e operário no século XIX, Karl Heinrich Marx (1818-1883), a grande figura de destaque em análises jurídicas e sociais para a construção e/ou reforma de um Direito moderno e contemporâneo.

Através do poder de síntese, Bittar (2005, pgs. 309-310) elucida o cerne do pensamento Marxista em sua obra sobre filosofia e práxis social,

Assim, o pensamento sedimenta-se em compromisso com o social, com a práxis, com a ação política, afastando-se do idealismo, ou mesmo das perspectivas contemplativas anteriormente existentes. Marx não admite uma filosofia de gabinete (...). Sua obra caracteriza-se por não se espraiair somente no diletantismo da descoberta filosófica. Trata-se de um pensamento que coloca a filosofia a serviço das necessidades sociais (...) Trata-se de uma proposta que alia as necessidades da práxis com as ideias filosófica e a teoria.

Conforme visto no item anterior, percebe-se a importância da análise feita por Karl Marx em relação ao seu compromisso para com a sociedade além, de uma proposta de práxis social.

De forma veemente suas ideologias reverberam até os tempos hodiernos e foram ingredientes essenciais no entendimento do que é a luta de classes, o que representa o “capital selvagem” e o um modelo de Estado liberal que resultou em impotência para suprir a necessidade do proletariado e das classes dominadas.

## 2.2 AS GERAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Sabe-se que toda ciência possui suas fases de evolução. O Direito, fazendo parte das Ciências Jurídicas e Sociais também se submete a mudanças. O fato é que, ao tratar-se sobre a evolução dos Direitos Fundamentais vale salientar que estes direitos sempre foram e ainda são objetos alvo das conquistas dos povos das mais variadas culturas tanto ocidentais como orientais.

O direito à vida (direito individual) é o mais primoroso exemplo pelo fato de que se a vida não for protegida tornar-se-á infrutífera, e porque não dizer utópica, a busca por todas as demais espécies de direitos tais como os direitos coletivos, sociais, direitos à nacionalidade e os direitos políticos. Desta feita, torna-se lógica a afirmação de que, sem vida será impossível ao ser humano gozar dos direitos supracitados.

A doutrina constitucionalista moderna elenca a evolução dos direitos fundamentais e trabalha basicamente com duas nomenclaturas. A primeira usa o termo “Gerações de Direitos”, a segunda usa o termo “Dimensões de Direitos”. Esta diferenciação na verdade não traz nenhum prejuízo ou diferenciação no tocante ao que é essencial no estudo referente a evolução dos direitos Fundamentais. Contudo, especialmente neste trabalho optou-se por utilizar-se a primeira nomenclatura, como forma simplesmente de padronizar a escrita.

Dentre os pensadores que versam a respeito do constitucionalismo e as gerações de direitos citam-se alguns expoentes tais como o Italiano e filósofo político Norberto Bobbio (1909-2004), o escritor, juiz e Doutor em Direito Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Bonavides.

Para a grande maioria dos constitucionalistas existem apenas três gerações de direitos fundamentais. Paulo Bonavides, entretanto inova ao conceituar e externar a existência de uma quarta geração de direitos. Todas as gerações serão analisadas em breve dentro de cada contexto histórico.

De forma não exaustiva expor-se-á a seguir a esquematização proposta por Lenza (2008, pgs 558-559) sobre a evolução das gerações de direitos da primeira até a quarta geração.

Sobre os Direitos Humanos de primeira geração constata-se pela leitura que uma série de documentos históricos foram responsáveis por suprir determinadas lacunas de garantias. Entre os séculos XVII ao XIX pode-se elencar a Magna Carta de 1215 assinada pelo Rei João Sem Terra, esta carta de certa forma ousou-se chamar de “embrião do constitucionalismo”. No ano de 1648 temos a Paz de Vestefália que designou uma série de tratados que foram deveras relevantes para o fim da guerra dos trinta anos. Em seguida vem o *Habeas Corpus* (1679), a *Bill of Rights* (1688) e as declarações americanas (1776) e Francesas (1789). Nesta 1ª Geração são consagrados direitos civis e políticos e algumas liberdades denominadas de clássicas a exemplo da liberdade de ir e vir, da propriedade, da vida e segurança. O grande objetivo desta geração foi proteger o indivíduo da opressão do Estado, este que outrora fora retratado por Thomas Hobbes em sua obra clássica “O Leviatã”. Esta obra foi escrita basicamente no mesmo período da guerra civil inglesa, havia um clima de instabilidade e insegurança e Hobbes defendia a tese de que o Estado deveria ser regido por um governo soberano, absoluto e centralizado.

Sobre os Direitos de Segunda geração tem-se como plano de fundo a Revolução Industrial europeia do século XIX e o subsequente crescimento das cidades com seus milhares de “sem teto”. Arruda (2002, pg.240) descreve a forma pela qual era submetida à classe proletária. As condições de trabalho eram muito precárias e colocavam exponencialmente em risco a saúde e a vida dos trabalhadores. As doenças profissionais eram mais que frequentes e os acidentes de trabalho detinham índices absurdamente elevados. Nas minas de carvão ou de ferro, a vida dos operários estava sempre ameaçada. Consequentemente, a expectativa média de vida dos trabalhadores era acentuadamente baixa. As fábricas eram concebidas como verdadeiras prisões. Eram sombrias, sufocantes e insalubres.

Alguns relevantes gritos de revolta eclodem diante de tamanha deploração da dignidade humana. Muitos trabalhadores se rebelaram, se revoltaram contra as máquinas (Ludismo). Os motins tornaram-se frequentes devido ao aumento abrupto no preço de gêneros alimentícios e do pão. Na década de 1830 surgiu o movimento Cartista que reivindicava melhoras nas condições trabalhistas e assistenciais, além da luta pela garantia do voto universal para todos os cidadãos ingleses tendo em vista que nesta época os proletários não votavam. Com o início do século XX eclode a Grande Primeira Guerra Mundial e consequentemente alguns documentos a exemplo da Constituição de Weimar em 1919 na Alemanha e o Tratado de Versalhes em 1919, são redigidos na busca de sanar parte dos efeitos drásticos de uma guerra e de se fixar direitos sociais. Em suma, os direitos humanos de segunda geração atentam para direitos culturais, sociais e econômicos e sintetizam os direitos

da igualdade. O grande desafio aos direitos de segunda geração será, portanto corrigir latentes e discrepantes diferenças entre burguesia e proletariado.

Uma inconveniente verdade é que o Estado não assumiu posicionamento garantidor dos direitos sociais em toda plenitude. Houve uma espécie de supervalorização do positivismo jurídico em detrimento dos princípios. Estes não gozavam de relevância jurídica e a questão da aplicabilidade era quase que inexistente. Isto evidencia claramente uma brecha que propiciou o advento da Segunda Grande Guerra Mundial e a insurgência de regimes totalitaristas e antidemocráticos. O holocausto constituiu-se em um dos maiores dramas da humanidade.

No pós Segunda Guerra nasce o que se firmou chamar de Estados Democráticos de Direito. Há uma busca pelo equilíbrio e estabelecimento da harmonia entre os três poderes. Surge um clima democrático e os Direitos Humanos Fundamentais ganham novo fôlego e se fortalecem.

Os Direitos Humanos de terceira geração são caracterizados pela decorrência de uma sociedade ou de um mundo ocidental que passou por tamanhas modificações. O crescimento e avanço tecnológico e científico foram os maiores expoentes do pós Segunda Guerra. As relações econômico-sociais já não eram como outrora. Juntamente com tamanho progresso também eclodiram novos problemas e preocupações para o seio da sociedade contemporânea a exemplo de crises ambientais como nunca fora visto e uma necessidade de se proporcionar uma proteção aos consumidores. Surgem os chamados direitos de solidariedade.

A partir desse contexto, observamos que nem o homem em si (singular) e nem um determinado grupo de indivíduos terão posição de prioridades, mas sim o gênero humano como um todo.

Sobre os chamados Direitos de Terceira Geração Bobbio (2004) lança um olhar crítico quando afirma que:

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.

O tema meio ambiente ascende nas temáticas de discussão de forma bastante significativa, tendo em vista que para obter-se a garantia total dos Direitos Humanos torna-se imprescindível uma relação harmônica entre ser humano e meio ambiente saudável.

Paulo Bonavides entra em cena nacional como um dos pioneiros a tratar sobre a categoria dos Direitos de quarta geração. A doutrina nacional e internacional têm absorvido as ideias referentes de uma evolução dos direitos fundamentais que surgem para tornar o conceito de Direitos Humanos como algo universal. As engenharias genéticas e biológicas despontam como as novidades de um mundo pós-moderno e necessitam de uma preciosa supervisão tendo em vista que o patrimônio genético do homem agora se tornou objeto de estudo. A principal característica dos Direitos de quarta geração é que o Direito assume a responsabilidade de acompanhar a dinâmica evolutiva e complexa das sociedades.

Os principais direitos que surgem a partir da evolução dos Direitos Humanos como sendo universais são: o direito à moradia digna, a política do desenvolvimento sustentável, à democracia, ao meio ambiente saudável, dentre outros.

É comum encontrar-se embates doutrinários onde estudiosos irão defender a tese de existência de tantas outras gerações de direitos fundamentais. Contudo, percebe-se que a doutrina majoritária admite a estrutura das quatro gerações supracitadas. O ponto de maior divergência quanto aos Direitos Fundamentais são as inúmeras tentativas de uma possível vulgarização dos direitos como explanou Ferreira Filho (2010, pg.85),

É preciso, todavia, ter consciência de que a multiplicação de direitos fundamentais vulgariza e desvaloriza a idéia. Philip Alston chama a atenção em interessante artigo para isso. Assinala a tendência da ONU e de outros corpos internacionais de proclamarem, a torto e a direito, direitos fundamentais, sem critério objetivo algum. Ele registra novos direitos em vias de ser solenemente declarados fundamentais – o direito ao turismo direito ao desarmamento – afora já propostos – direito ao sono, direito de não ser morto em guerra, direito de não ser sujeito a trabalho aborrecido, direito à coexistência com a natureza, direito de livremente experimentar modos de viver alternativos, etc.

A citação acima traça uma perspectiva bastante relevante, pois costumeiramente são feitas propostas de leis ao legislativo que proporcionam certa insegurança jurídica. Um bom exemplo seriam as propostas de “esfacelamento” da Constituição Federal na tentativa de criação de inúmeras leis de proteção às chamadas “minorias”. Deve-se levar em consideração todo o traçado e contexto históricos desses denominados grupos menores, contudo não é salutar a criação de leis para homossexuais ou para heterossexuais, leis para brancos ou para negros. Todos de *per si* são dotados de dignidade pelo fato de serem humanos. A Constituição

e as Leis têm por obrigação o dever de amparar o ser humano e proporcionar aplicabilidade os direitos e garantias fundamentais.

A evolução das denominadas gerações de direitos fundamentais foi de tamanha importância para o aprimoramento de muitos regimentos e leis no ocidente e especialmente no Brasil. O Direito, portanto definiu-se como uma ciência dinâmica que evoluiu juntamente com o pensamento e necessidade de seu povo em relação a conquista dos direitos fundamentais.

### 2.3 PACTOS E/OU INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Os pactos e/ou tratados que serão analisados a partir de agora visam elucidar a tamanha importância do Direito Internacional, especialmente no período do pós Segunda Guerra. Não se planeja fazer uma análise exaustiva no tocante as hierarquias entre tratados internacionais e possíveis confrontos entre leis constitucionais ou infraconstitucionais. A intenção se resume na análise de importância da defesa dos Direitos Humanos e os mecanismos utilizados para se alcançar os perseguidos resultados.

Serão elencados basicamente “A Carta Internacional dos Direitos Humanos”. Esta fez parte de ações desenvolvidas pelas Nações Unidas com fulcro de proteger e garantir direitos e liberdades fundamentais. A Carta está tricotomizada nos instrumentos quais são: A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 1966 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas de 1966.

Os Pactos assumem o papel de instrumentos jurídicos Internacionais, logo, todos os Estados membros comprometem-se no que concerne a possíveis adaptações legislativas, políticas e práticas. Alguns tratados inclusive impõem aos respectivos Estados membros que periodicamente enviem relatórios a fim de que direitos sejam assegurados e garantidos.

Vale lembrar que quando se fala sobre as Nações Unidas não se deve limitá-la nos três instrumentos supracitados. Sua abrangência no quesito Direitos Humanos está presente em várias agências especializadas. Pode-se citar, por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Atualmente temos o registro de 193 países membros na ONU.

Sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 Comparato (2005, pg.225) dispõe:

Inegavelmente, a declaração Universal de 1948 representa a culminância de um processo ético que, iniciado com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, levou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, isto é, como fonte de todos os valores, independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, como se diz em seu artigo II. E esse reconhecimento universal da igualdade humana só foi possível quando, ao término da mais desumanizadora guerra de toda a história, percebeu-se que a ideia de superioridade de uma raça, de um classe social, de uma cultura ou de uma religião, sobre todas as demais, põe em risco a própria sobrevivência da humanidade.

Vale destacar que o documento de 1948 (Declaração Universal dos Direitos Humanos) já esboçava em seu artigo XXV o direito a habitação. Este deveria ser assegurado como forma garantidora da dignidade. *“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação (...)”*.

O direito de propriedade também foi exposto no artigo XVII *“Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”*. Percebe-se que a questão da habitação se encaixa plenamente no ideário de direito de propriedade, pois sem propriedade ao menos na posse, não há possibilidade de garantia de uma habitação digna.

Muitos dos princípios adotados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos segundo Braun (2001, pg. 143) têm sido usados com grande frequência pelos tribunais internacionais. Trata-se de um documento revestido de autoridade como instrumento de efetivação e proteção dos direitos humanos.

A Carta Magna de 88 estabelece em seu artigo 5º, § 2º que:

Os direitos e garantias expressos nessa Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A partir deste parágrafo da Constituição entendemos que os direitos internacionais recepcionam os direitos advindos dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário. Sobre as formas de incorporação dos tratados internacionais no Brasil, Braun (2001, pg. 111) ensina que não existe em nossa Constituição um modo de recepção automático. Quanto a forma faz-se necessário o uso de um procedimento formal e este será

composto por três fases: a) Compete privativamente ao Presidente da República celebrar todos os tratados internacionais conforme o artigo 84, VIII; b) Competirá exclusivamente ao Congresso Nacional intervir por pronunciamentos e atos sobre tratados ou acordos internacionais que acarretem encargos ou compromisso gravosos ao patrimônio nacional, conforme disposto no artigo 49, I da CF/88; c) Na terceira fase observamos a edição de decreto do Presidente da República que deverá ser ratificado pelo Congresso Nacional.

#### 2.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 E O DIREITO A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL

A relação entre a Carta Magna de 1988 e a consagração do direito a moradia como um direito social fundamental é bem recente. O fato é que historicamente os direitos Cívicos e Políticos não foram capazes de satisfazer ou preencher todas as lacunas existentes na esfera social. O modo político liberal foi em grande parte caracterizado por uma omissão estatal. Surge a partir daí uma nova postura, ou a busca por um Estado de Bem-estar social mais voltado para atender ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O professor Silva (2008, pg.382) admitiu que a Constituição de 1988 não chegou a definir de forma precisa uma declaração sobre direito à moradia. Contudo, através da Emenda Constitucional 26/2000 houve a inclusão desse direito-necessidade (moradia) entre os direitos sociais que já eram assegurados no artigo 6º da CF/88. A partir de então surge uma competência rigorosamente ampla, pois caberá ao Poder Público, (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) prover tamanha missão. Todos estes entes federativos possuem competência para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX, CF/88).

Pode-se então deduzir que se o direito à moradia não estava contemplado no texto original da Constituição Cidadã não poderia ser visto com relevância pelo fato de não estar elencado no rol dos direitos sociais. Felizmente, através da EC 26/2000 esta lacuna foi devidamente preenchida. O chamado poder constituinte derivado reformador obteve êxito ao conferir status de Direito Constitucional à questão da moradia. Agora o dispositivo já não poderá ser alterado por emenda constitucional, pois se configura como *clausula pétrea*.

Apesar da emenda constitucional 26/2000 ter entrado em vigor na data de sua publicação, qual seja 14 de Fevereiro de 2000 constata-se que passados mais de dez anos o déficit

habitacional no contexto nacional perpassa os 5,8 milhões de famílias de acordo com pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas. Dados estes obtidos com base no PNAD (Pesquisa Nacional por amostra de domicílios) 2009 feito pelo IBGE. O direito social a moradia para todos os cidadãos ainda é um mero direito de expectativas.

Um ponto que desperta curiosidade é o fato de que o legislador originário no artigo 7º Caput da Constituição e inciso IV faz alusão ao direito de moradia quando fala sobre direitos de trabalhadores da zona urbana e rural mesmo antes da disposição da EC 26/2000. Cita-se o artigo constitucional:

Art.7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (EC nº 20/98 e EC nº 28/2000)  
IV- salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Justifica-se, pois deveras importante o entendimento de que o direito à moradia não está restritamente mencionado apenas no art. 6º da CF, mas, contudo espraiou-se também ao artigo subsequente deste supracitado, o que demonstra que a Carta Constitucional deve zelar pelas garantias mencionadas.

### 3 RELAÇÃO ENTRE MORADIA DIGNA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Todos os direitos sociais elencados no artigo 6º da Carta Cidadã de 1988 constituem-se como direitos fundamentais, e a busca pela real efetividade da Lei normatizada tem como escopo a supremacia do bem-estar social. Sendo assim, o direito a moradia digna deve ser reivindicado como o direito de fato que é, e não visto como uma mera prestação de favor das esferas do poder público. A prestação e efetivação do princípio da dignidade do homem é um fundamento da República.

A grande parte dos Estados denominados “democráticos de direito” hoje trazem o ser humano como cerne, personagem principal em seus textos constitucionais e conforme visto anteriormente não é diferente na República do Brasil. O princípio da dignidade da pessoa humana é vista como fundamental e basilar.

Mas afinal de contas, como entender a partir de algumas definições o conceito deste importante princípio? Sarlet (2007, p. 62) nos traz a seguinte definição:

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Bonavides (2001, p.232) externa seu entendimento sobre o real valor do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Para ele “*O Princípio em tela é, por consequência, o ponto de chegada na trajetória concretizada do mais alto valor jurídico que uma ordem constitucional abriga*”.

A dignidade é algo inafastável, irrenunciável ao ser humano. Mesmo em casos extremos pelos quais o homem possa cometer os mais horrendos crimes a sua condição de humano não deverá ser descartada.

Com intuito de elucidar a tamanha importância deste princípio nos amparamos nas palavras de Tavares, (2010) “*a dignidade enquanto caráter inerente ao ser humano, não é um valor pelo qual deve ser mensurado, tendo em vista que a dignidade está acima de qualquer preço que possa ser oferecido por ela*”.

Falar sobre moradia é simplesmente falar do que há de mais essencial ao ser humano. Desde os tempos mais remotos dos quais se tem notícias e que a história elenca como registro, e até os tempos hodiernos descobre-se que os seres humanos sempre viveram sob a busca incessante por água, alimentação, companhia, Deus (ou deuses), e também de um local para morar. Estes locais já foram cavernas, palhoças, castelos úmidos e/ou suntuosos que variavam de acordo com as condições climáticas, culturais e sócio econômicas de cada grupo, civilização. Esta incessante procura por uma moradia digna não se assemelha a um mero desejo fútil, mas sim como consequência de uma real necessidade.

A moradia é uma necessidade literalmente primária do ser humano. Rodrigues (2003, p.11) aponta de forma simples e fática que “é preciso morar” seja no campo, seja na pequena cidade ou na metrópole. Não é possível morar sem ocupar um espaço. É no interior da casa que surgem vários direitos decorrentes ao da moradia. O ser humano usufruirá de sua dignidade quando puder dormir em paz, livre das chuvas, enchentes, frio. Também gozará de dignidade quando puder usufruir de uma vida íntima consigo mesmo, com o/a cônjuge e com os filhos (as), ou quando fará suas refeições. Em várias ocasiões a casa também poderá ser local de trabalho, essencial a subsistência.

Acertadamente e humanizadamente preceitua Dallari (2004) que,

Para cumprir suas finalidades, a moradia deve ser digna, condizente com as exigências da natureza humana, devendo ser bem melhor do que o abrigo precário e rudimentar de um animal irracional. A moradia deve ser, ainda, um lugar de recolhimento, no qual a intimidade do ser humano e da família seja resguardada, sem interferência das autoridades e de particulares, e sem exposição à curiosidade pública. A par disso tudo, é preciso que a moradia seja assegurada à pessoa em caráter permanente.

Ainda sobre a Dignidade da Pessoa Humana se expressa Silva (2000, p. 149) que:

A dignidade da pessoa humana constitui um valor que atrai a realização dos direitos fundamentais do Homem, em todas as suas dimensões; e, como a democracia é o regime político capaz de propiciar a efetividade desses direitos, o que significa dignificar o Homem, é ela que se revela como o seu valor supremo, o valor que dimensiona e humaniza.

Com intuito de unir a norma constitucional à práxis dos direitos e garantias fundamentais afirmamos que estes devem ser aplicados em plenitude e completude. O artigo 5º, §1º da CF/88 define a necessidade/obrigatoriedade para que os direitos fundamentais tenham aplicação imediata:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Aplicação esta para assegurar a moradia aos que “não moram” e para proteger a casa, o bem de família. Nossa legislação civil dispõe sobre a impenhorabilidade do maior bem que uma família possa ter na Lei nº 8.009/90.

### 3.1 POSSÍVEIS DIVERGÊNCIAS ENTRE O CONCEITO DE “PROVISÕES MINÍMAS” X “NECESSIDADES BÁSICAS”

Há entre as ciências sociais e humanas, Direito e Serviço Social, por exemplo, uma querela conceitual e doutrinária sobre a relevante diferenciação ou não sobre o “mínimo social” *versus* a garantia das “necessidades básicas”. O Diploma Constitucional de 88 tem componentes mistos em sua forma, pois em alguns artigos fala sobre garantias de “mínimos” e em outros dispõe sobre a garantia do “básico”.

Quando se analisa o entendimento de “mínimo” a partir da etimologia da palavra descobre-se que o minidicionário da língua portuguesa “Aurélio Buarque de Holanda Ferreira” (2001) diz que mínimo significa *adj.* **1.** Superl. de *pequeno*: o que é o menor ou está no grau mais baixo. **3.** A menor porção de algo.

Em determinado período do governo de Getúlio Vargas, mais precisamente no ano de 1940, foi estabelecido o “salário mínimo”, o patamar mínimo de remuneração à classe trabalhadora. Vejamos o que o artigo 7º, IV, da CF/88 versa sobre este direito social: (grifos nossos).

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV – salário-**mínimo**, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais **básicas** e às de sua família como **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada a sua vinculação para qualquer fim;

Analisando o artigo e inciso supracitados percebe-se que o corpo normativo textual mistura os vocábulos como se fossem aparentemente iguais. Vê-se concomitantemente a disposição de “salário mínimo” e necessidades vitais “básicas” no mesmo artigo. Contudo, reafirma-se a necessidade das providências “básicas” em detrimento das “mínimas”. No que concerne ao direito à moradia digna comprova-se que morar dignamente não é apenas estar em um local que contenha quatro paredes e um teto. O conceito de casa vai muito mais além. A partir do momento que o cidadão puder morar em uma casa salubre, automaticamente irá usufruir, gozar de outros direitos que estão intimamente correlacionados. A habitação representa a base para que uma população possa ter garantidos vários benefícios de natureza jurídica.

A ficha informativa nº 21 das Nações Unidas (1995/2004, pg. 13) registra o posicionamento da Organização Mundial de Saúde (OMS) de que a habitação é considerada como o fator ambiental mais importante associado à doença e ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade.

O artigo 1º da Lei nº 8.742/1993 “Lei Orgânica da Assistência Social” (LOAS) explicitamente comunga do ideário de suprir os “mínimos sociais”, contudo também se remete no mesmo artigo sobre a expressão “necessidades básicas”:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidade básicas.

Sobre essa pseudo equivalência e vinculação dos termos “provisão mínima” e “necessidades básicas”, que aparentemente se assemelham semanticamente, Pereira (2008, pg. 26-27) afirma que existem diferenças marcantes tanto do ponto de vista conceitual como do político estratégico quando assevera que:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada como patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em

outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidade em direção ao ótimo.

Todo e qualquer ser humano, onde quer que esteja no globo terrestre tem suas necessidades básicas objetivas e universais quer seja em comunidades capitalistas, socialistas ou comunistas. A habitação sempre irá perdurar como esse elemento de dignificação do ser humano que deve ser garantida não na perspectiva do mínimo, mas do básico.

### 3.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A História registra que a partir do século XVI (fim da Idade Média, início da Idade Moderna), ocorreram inúmeras mudanças sociopolíticas e religiosas na Europa. Dentre essas mudanças pode-se citar o declínio de supremacia da Igreja Católica Apostólica Romana com o advento da chamada Reforma Protestante em 31 de outubro de 1517 liderada pelo monge agostiniano, professor Doutor em Teologia Martinho Lutero. O Cristianismo a partir de então, sob a visão de Lutero deveria retornar ao ensino das Sagradas Escrituras (*sola scriptura*) a partir do Evangelho puro e simples, com sermões e liturgias celebradas na língua vernácula. E, outro ponto de grande relevância deste novo movimento protestante se remete no assunto denominado salvação. Esta, não seria obtida através das vendas de indulgências, mas só e somente pela Graça de Cristo, (*sola Gratia*). Graça significa favor não merecido. Neste mesmo contexto histórico também se deve citar a invenção da imprensa pelo também alemão Johannes Gutenberg. Sua invenção é considerada como uma das mais importantes da Idade Moderna e foi fundamental para o movimento chamado Renascimento (revolução literária e artística). A grande guinada da revolução científica também foi alavancada pela possibilidade do uso da imprensa.

Na transição da Idade Medieval para a Moderna houve o declínio do sistema feudal e surge de forma embrionária o sistema capitalista. Os cercamentos foram responsáveis pela exclusão e expulsão dos trabalhadores camponeses que ficam impedidos de retirar seu sustento das terras produtivas. Daí nascem as propriedades privadas capitalistas. Nascem as grandes desigualdades e acumulação de terras. Nascem os sem teto e sem terra da Modernidade.

A propriedade passa a ser a mola mestra do capitalismo. O acesso aos meios de produção, terra, capital e trabalho são vedados aos trabalhadores que, agora terão que vender sua força corporal, laboral em troca de um salário.

No Brasil, a partir de seu “pseudo descobrimento” pelos portugueses no ano de 1500 vê-se que a nossa “pátria amada” “nasce” com características latifundiárias, com intuito a priori para exploração de recursos naturais e implantação da monocultura. São instituídas as Sesmarias com intuito de posteriormente incentivar a “*plantation*” da monocultura da cana de açúcar. Caso a propriedade não atendesse à expectativa do país colonizador nos prazos estabelecidos o direito de posse do detentor poderia ser cassado.

A situação da propriedade no Brasil colônia era de total instabilidade jurídica com gigantescas lacunas normativas que beneficiavam o usurpador império Luso-Portugues. Os índios, reais detentores das terras tiveram seus direitos vilipendiados. O sistema sesmarial perdeu até o ano de 1822. Havia muito desrespeito e abuso aos Direitos Humanos em nome da proteção da propriedade privada, a priori no campo, e posteriormente nas *urbes*, nas grandes cidades com o advento da Revolução Industrial do século XVIII.

Antes de compilar-se uma definição do que é a função social da propriedade, torna-se necessária a explanação da civilista Maria Helena Diniz (2009) sobre o que é propriedade em si. Ela expõe sobre este Direito Fundamental, dotado de aplicação plena e imediata que, “*a propriedade é o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha*”.

O tema da função social da propriedade está esculpido no artigo 5º da CF/88, (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), e nos incisos XXII, XXIII, XXIV, XXV e XXVI. No primeiro inciso supracitado vemos que é garantido a todos o direito de propriedade. Contudo, o inciso que sucede (XXIII) alerta que seja qual for a propriedade, urbana ou rural, deverá atender a sua função social. O conceito do que seria esta funcionalidade social foi limpidamente exposta pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana:

A função social da propriedade é um princípio que está vinculado a um projeto de sociedade mais igualitária, isso se deve em razão de submeter o acesso e o uso da propriedade ao interesse coletivo; portanto a propriedade urbana cumpre a sua função social quando destinada para satisfazer as necessidades dos habitantes da cidade. [...] A propriedade passa, assim, a ter seu uso condicionado ao bem-estar social e, portanto, a ter uma função social e ambiental.

Ressalte-se que, no imaginário de boa parte da população e de autoridades políticas o termo meio-ambiente está apenas relacionado às matas e biodiversidade atlântica, amazônica e dos biomas brasileiros. Contudo, comunga-se da percepção moderna de que todo e qualquer lugar é considerado meio ambiente. Sendo assim, há que se falar em ambiente urbano, ambiente de trabalho, ambiente doméstico, este, intrinsecamente ligado à moradia.

À luz do ordenamento jurídico constitucional, será assegurado o direito de propriedade ao indivíduo, (pessoa física ou jurídica), todavia a obrigação de fazer será o grande “acessório” deste instituto de posse. A propriedade deverá propiciar e impulsionar o desenvolvimento social de toda a coletividade.

As Constituições de 1934, 1937, e 1969 incorporaram em seus textos garantias de direitos sociais, introduziram também uma nova proposta de repensar o conceito de propriedade em si, tendo em vista que, pela ótica do grupo dos civilistas esta era vista como intocável, absoluta, aos moldes do século XVI. A Carta Magna destacou-se por se manifestar e elencar expressamente a questão da função social da propriedade nos artigos 141 e 147.

Neste processo de aperfeiçoamento e busca qualitativa sobre como aliar a noção de propriedade aliada à função social, a Carta Cidadã de 1988 traz a mudança mais satisfatória e consistente no corpo textual normativo. Tepedino (*apud* Vizzoto 2009, pg. 31) dispõe:

Mas, o que provavelmente distingue o preceito pré-vigente do atual ditado constitucional é a inserção da matéria no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, nos termos do art. 5.º, XXIII o qual (além da proteção da propriedade privada, a que se refere o art. 5.º, XXII) determina que a propriedade privada atenderá à sua função social. Na Constituição Federal de 1967, a função social da propriedade foi concebida como princípio de ordem econômica e social. No texto ora em vigor, segundo a técnica empregada pelo constituinte, a função social tornou-se direito fundamental, valendo pôr em realce os diversos preceitos constitucionais atinentes à tutela da propriedade para melhor compreender o contexto sistemático em que se inserem.

A partir desta nova visão constitucional de entendimento da função social da propriedade vê-se que o proprietário tornou-se um instrumento para proporcionar a função social enquanto a propriedade responderá pelas necessidades econômicas.

A Constituição de 88 além de elencar a necessidade da funcionalidade da propriedade também se posiciona em relação à função social da cidade. Ambas não devem ser confundidas ou vistas como sinônimas. Uma cidade efetivamente funcional socialmente irá atentar para questões amplas e de interesse coletivo tais como elenca Vizzoto (2009, pg. 37), que as funções sociais de uma cidade se destacam pelo interesse ao meio ambiente sustentável,

implementação do direito de moradia, adequado aproveitamento do solo urbano entre tantos outros atos de política urbana.

### 3.3 OS INSTITUTOS DO USUCAPIÃO URBANO, DESAPROPRIAÇÃO URBANA E DA CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A Constituição federal de 1988, de forma maestral inova nos artigos 182 e 183 que versam sobre a política urbana. Trata-se de Plano Diretor, sobre a desapropriação e sobre o instituto do usucapião urbano e rural. Todos estes instrumentos de regularização fundiária são executados e monitorados como uma política pública de responsabilidade Estatal. A grande maioria das cidades brasileiras padecem com problemas referentes ao acesso à moradias adequadas e dignas, despejos, favelizações, autoconstruções entre tantos outros problemas.

A partir de uma singela definição pode-se entender que a usucapião é um processo de conquista de direito por um cidadão pela posse de um bem móvel ou imóvel em decorrência do uso, gozo pelo tempo determinado em lei. O termo deriva etimologicamente do latim e significa “adquirir pelo uso”.

A usucapião antes de tudo é um processo moroso. O Artigo 183 da CF/88 remete que é necessário um prazo de cinco anos ininterruptos e sem oposição do dono. Acredita-se que o constituinte usou de moderação em relação ao tempo. Se este fosse menor traria grande insegurança ao instituto da posse, que é garantido pela Constituição. Por outro lado, se o prazo fosse estendido além dos cinco anos, tal ato iria de forma veemente corroborar com o problema já existente da especulação imobiliária e iria impor maiores dificuldade de acesso à moradia dos que estão privados do direito fundamental de morar.

O mesmo caput do art. 183 da CF traz uma limitação no que concerne ao tamanho da área ou imóvel que é de duzentos e cinquenta metros quadrados o que vemos como uma área adequada e digna para ser utilizada como moradia.

Art. 183 Aquele que possuir como sua área urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

É importante salientar que, a natureza da área a ser regularizada é fator preponderante para se saber qual o instrumento jurídico será utilizado. Se a área ocupada for privada, aplicar-se-á a usucapião. Quando a área é pública aplica-se a concessão para fins de moradia consoante o exposto no § 3º do Art. 183 da CF/88. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Em síntese, Vizzotto (2009, pg.91) reverbera o que fora enunciado no Art.183 assim:

A Constituição estabeleceu que o *animus domini* em área urbana com até 250 metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, desde que utilizada para a moradia própria ou de sua família e não sendo proprietário de outro bem imóvel urbano ou rural, gera o direito de adquirir o domínio.

Outra ressalva é que no processo de usucapião urbana far-se-á indispensável a atuação e intervenção do ministério Público,(Art.12 §1 do Estatuto da Cidade), pois se trata de assunto temerário no que tange a garantia de Direito Fundamental. Será também assegurado ao autor, interessado da ação a gratuidade na ação até mesmo perante o Cartório de Registros de Imóveis (§2º do artigo 12 do Estatuto da Cidade).

A desapropriação urbana também é tema bastante empolgante e sério. O art. 182 da CF/88 dispõe que toda a política de desenvolvimento urbano está sob-responsabilidade do Poder Público Municipal e o grande objetivo a ser almejado é ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e suas funções sociais para garantir o bem estar de todos os habitantes. O §3º deste artigo cita que a desapropriação de imóveis urbanos serão executadas, contudo através de prévia e justa indenização. Além de ter como fulcro satisfazer a real necessidade de provisão para os que não têm acesso à uma moradia digna deve-se também haver uma preocupação com a chamada pratica da especulação imobiliária (tema que será abordado no próximo capítulo).

A desapropriação por interesse social foi tema normatizado na Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, no governo João Goulart e visava nas palavras de Silva (2008, pg. 48) “*sanar alguns problemas e vícios clássicos da propriedade, como a subutilização ou a improdutividade do bem, a especulação imobiliária e a ocupação ou uso irregular da terra*”.

Já foi dito que os imóveis públicos não poderão ser adquiridos por usucapião fundamentando no § 3º do art. 183 da CF, contudo a Medida Provisória n. 2220, de 04 de Setembro de 2001 traz os requisitos necessários para a concessão destes imóveis para a moradia. Basicamente, os requisitos utilizados para a concessão serão semelhantes aos usados na usucapião.

A grande e significativa diferença reside no fato de que, diferentemente da usucapião, a concessão não concederá a transferência do domínio. A área concedida preservará o status imutável de área pública, não haverá mudança na natureza da área. Também será vedado o desvio de funcionalidade qual seria à finalidade para a habitação. Com o intuito de resguardar a segurança jurídica e social dos beneficiados há a possibilidade da relocação, caso a área concedida venha a ter uma necessidade pública de interesse coletivo e prioritário.

Vizzotto (2009, pg. 93) elucida que:

para a hipótese de a área possuir outra destinação pública prioritária, os beneficiários da concessão especial terão direito à realocação. O mesmo procedimento é adotado para áreas, ou melhor, situações de risco, inadequadas à habitação.

O ato da relocação demonstra a responsabilidade civil do Estado para com o cidadão que não pode ficar ao léu, desamparado e nem exposto em áreas de risco como encostas de morros e margem de rios por exemplo.

### 3.4 MORADIA E POLÍTICA URBANA

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Direito Urbanístico o status de Direito institucionalizado. Este recebeu um capítulo específico no título da ordem econômica financeira e referencia expressa no artigo 24 da CF/88. O Direito urbanístico é fruto das mutações e transformações que ocorrem no seio da sociedade nos últimos tempos. As cidades hodiernas são muito dinâmicas. A cidade que dorme não é mesma que desperta assim como “não se entra duas vezes no mesmo rio” (alegoria usada pelo filósofo grego Heráclito 535.a.C). No atual panorama jurídico social, o Direito Urbanístico assume caráter de ramo do direito público tratando das questões políticas e espaciais das cidades.

De forma didática concebe-se reproduzir o conceito de Direito Urbanístico exposto por Silva (2006, pg.38) como sendo o “*ramo do Direito Público que busca discutir, sistematizar e interpretar o conjunto de princípios e regras reguladoras da atividade urbanística, entendida na sua amplitude moderna*”.

Sob um prisma mais amplo Vizzotto (2009, pg. 13) afirma que:

A questão urbanística, cerne do Direito Urbanístico, poderia ser traduzida como o conjunto de atividades destinadas ao planejamento e à gestão do solo urbano nas suas mais diversas etapas técnicas, visando não só a ordenação, mas também a racionalidade, a estética, a salubridade do espaço urbano, como garantia de acesso aos serviços e à infraestrutura urbana, o direito à moradia, ao trabalho e ao lazer, tendo por fio condutor da sustentabilidade da cidade para as presentes e futuras gerações e visando ao bem estar dos habitantes.

O Poder Público é o principal responsável por reger as atividades urbanísticas principalmente no que concerne ao direito de moradia. Alfonsin (2003, p. 170) menciona que o direito a moradia não estará restrito ou condicionado ao direito de ter apenas “*quatro paredes, mas ter o direito à cidade, à moradia adequada e à cidadania*”. Desta forma, lista-se necessária a aplicação plena dos direitos fundamentais do homem.

Dentro da política de desenvolvimento e expansão urbana vale destacar-se a importância da existência do chamado Plano Diretor. Este é um instrumento obrigatório e indispensável para as cidades com mais de vinte mil habitantes, consoante o disposto no §1 do art. 182 da CF/88. Foi instituído sob a forma de lei complementar cuja funcionalidade será de organizar as cidades em seu processo de crescimento e fazer valer o cumprimento da função social das propriedades urbanas.

A Lei n. 10.257 de 10 de Setembro de 2001 mais conhecida como Estatuto da Cidade foi criada depois de longos 11 anos de discussões, negociações e postergações, instituiu diretrizes que previam o desenvolvimento das cidades, o entendimento sobre a distribuição espacial da população, bem como das atividades econômicas do município. A Lei também teve a preocupação de, além de reservar todo o capítulo III para falar sobre o Plano Diretor, dispôs também sobre a proteção ao meio ambiente para que todos os padrões de consumo e produção de bens e serviços sejam compatíveis com o quesito da sustentabilidade (art. 2.º, VIII).

A professora e urbanista Rolnik (2001) ao escrever sobre as inovações contidas no Estatuto afirma que tais inovações situam-se em três campos, quais são:

Um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

A Organização das Nações Unidas premiou o Brasil em caráter de honra pelo uso de técnica legislativa elaborada na criação do Estatuto das Cidades. Contudo faz-se necessária a

efetivação da Lei, principalmente no que concerne ao direito de moradia que é um dos grandes desafios propostos pelo Estatuto da Cidade.

#### 4 PANORAMA NACIONAL SOBRE MORADIA E DÉFICIT HABITACIONAL

Mesmo sendo o Brasil um país continental e listado como a sétima potência econômica do globo, com um Produto Interno Bruto de US\$ 2,3 trilhões, enfrenta sérias crises de proporções também continentais no quesito problemas habitacionais urbanos. Segundo o mais recente censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, a população urbana brasileira alcançou o alto índice de 84%, inclusive ultrapassando em termos percentuais os países do BRIC (sigla que menciona grandes economias emergentes tais como Brasil, Rússia, Índia e China).

O panorama da habitação no Brasil se demonstra como um problema crônico, de natureza excludente e que se agudiza. A simples aplicação do método observacional pode proporcionar esta constatação. Nas ruas das grandes e médias cidades veem-se indivíduos expostos a uma condição de miserabilidade buscando abrigo embaixo de viadutos, marquises, praças, albergues, vítimas do sol, da chuva e da omissão estatal e/ou municipal. Pode-se com veemência afirmar que estes “não moram”.

Em meio a situações sociais agonizantes os cidadãos recorrem a formas alternativas para conseguir uma moradia tais como a autoconstrução, a moradia nas favelas, as ocupações de áreas urbanas e os cortiços.

A prática da autoconstrução é uma das formas que a classe trabalhadora encontra para amenizar a ausência de um lar digno. Geralmente compram lotes em áreas predominantemente das periferias e por muitas vezes os loteamentos são clandestinos. Por não ter muitos recursos financeiros, o comprador do lote submete-se a morar em bairros onde a existência de serviços básicos é bastante deficitária. É importante ressaltar que, não são poucas às vezes nas quais o adquirente deixa de pagar as prestações estipuladas e passam por grandes sufocos. Geralmente, os contratos preveem que caso ocorra inadimplência por determinados meses consecutivos poderá o lote retornar ao loteador originário, inclusive sem ressarcimento das parcelas outrora pagas com tanto esforço.

Nos casos em que o cidadão consegue pagar as parcelas do terreno, vale lembrar que ainda há a longa e árdua jornada da construção de sua casa. Como geralmente não dispõe de recursos financeiros suficientes para pagar o projeto ao arquiteto, ao engenheiro e a mão de obra ao pedreiro, o cidadão irá iniciar um extenso e penoso processo onde irá valer-se da ajuda de amigos, vizinhos, às vezes mutirões ou apenas com a força de trabalho do próprio núcleo familiar.

É característico que a autoconstrução realize-se comumente aos fins de semana ou no período de férias do adquirente, pois este depende de um salário para pagar as parcelas, prover as necessidades do lar e ainda comprar materiais de construção. Desta forma, nascem as casas das periferias nas cidades brasileiras. No horário em que o trabalhador teria para o descanso agora terá que carregar cimento e tijolo na cabeça.

Em linhas gerais Rodrigues (2003, pg.33) fala sobre a autoconstrução:

A autoconstrução é um processo de trabalho extremamente penoso, com elevados custos individuais que recaem sobre os setores mais pauperizados. Há um alongamento da jornada de trabalho, que repercute na acumulação de capital, já que permite pagar salários mais baixos e ao mesmo tempo desgasta rapidamente a capacidade produtiva da força de trabalho, sem o mínimo descanso necessário. O produto – a casa – embora seja muito precário – pela qualidade do material da construção, da edificação – é uma alternativa de moradia. Produz-se a casa e a cidade neste processo cotidiano.

A autoconstrução é um grito de protesto e reivindicação por parte dos trabalhadores sem terra e sem teto.

Outro modo de “morar” que faz parte do panorama histórico e atual no Brasil é a moradia nas favelas. Estas são frutos de uma má distribuição de rendas e do latente déficit habitacional existente no país. O crescimento industrial dos anos 40 (Era Vargas) impulsionou um enorme e problemático êxodo rural. Somando esse inchaço das cidades a enorme dificuldade dos poderes públicos para com a criação e implementação dos programas habitacionais surgem as primeiras favelas.

Recentes coletas do Censo IBGE de 2010 trazem a tona dados sobre o número de favelas existentes no país e o valor percentual de seus respectivos moradores. Foi divulgado um assombroso número de 11,4 milhões de pessoas, o que é equivalente a 6% da população, que “moram” em ambientes considerados como “aglomerados subnormais”. O mesmo IBGE, no Censo de 1980 registrava que, naquele ano haviam 2.249.449 pessoas residentes em favelas, um percentual de 1,9% da população daquela época. O Instituto supramencionado também apresenta uma catalogação da existência 6.329 favelas espalhadas por todo o país.

O próprio termo “favela”, de acordo com o IBGE, e nas palavras de Rodrigues (2003, pg.36) é que “se diz respeito a um aglomerado de pelo menos cinquenta domicílios – na sua maioria carentes de infraestrutura – e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores”. Esta natureza da forma da ocupação das terras distingue a favela dos outros modos de morar. Algumas denominações já foram e/ou ainda são usadas para denominar a natureza física e jurídica das favelas como, por exemplo: invasão das terras particulares

alheias, apropriação indevida dos vazios urbanos e a mais desumana e indecorosa, “câncer urbano”. O fato é que concentrações de riqueza e de pobreza se misturam nas metrópoles brasileiras. O paradoxo é real. Ainda somando a miserabilidade, além das doenças e falta de serviços básicos, a favela se tornou ambiente propício para esconderijo de bandidos e traficantes. Sendo assim, a população se torna vítima de mais um tipo de opressão. Muitas políticas de pacificação através das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadoras) tem sido implantadas em várias comunidades, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

O Iluminista e filósofo Rosseau já advertia sobre alguns tipos de opressão. Uma polícia mal preparada e corrupta poderá ser mais uma ferramenta de tortura para com o ser humano e seus direitos e garantias fundamentais. O Estado por muitas vezes atua como instrumento opressor, como o terrível Leviatã citado por Thomas Hobbes. Todavia, os cidadãos precisam de paz e moradia digna mesmo quando não são e não podem ser proprietários jurídicos legitimados das terras que ocupam. A favela não surge pela simples vontade mas da necessidade de onde e como morar.

Rodrigues (2003, pg.41) diz que o Estado tem o poder em suas “mãos” ou em seus atos para tomar duas atitudes em relação as favelas. A primeira das atitudes seria a erradicação da favela através das remoções e liberações de áreas até então ocupadas. Os capitalistas da especulação imobiliária sabem o quanto serão desvalorizadas todas as casas situadas nas proximidades das favelas. A segunda possibilidade ventilada pela autora seria pela permanência da favela, contudo, promovendo a erradicação das defasadas características, ou seja, melhorias de urbanização, ampliação da infraestrutura (água, luz, saneamento).

A tabela (01) representa dados extraídos do IBGE (2010). As três primeiras regiões metropolitanas seguem o ranking nacional.

Tabela 01: População residente em aglomerados subnormais.

<b>Região Metropolitana</b>	<b>População Residente em aglomerados subnormais</b>	<b>Proporção em relação à população total</b>
São Paulo	2.162.368	11%
Rio de Janeiro	1.702.073	14,40%
Belém	1.131.368	53,90%
João Pessoa	101,888	8,50%

Fonte: IBGE 2010

Cada região metropolitana tem características peculiares em relação as ocupações e favelas. A porcentagem da região metropolitana de Belém, por exemplo, provoca bastante preocupação.

Uma das características observadas através de pesquisas realizadas em favelas do Rio de Janeiro, a exemplo da Comunidade do Pavão Pavãozinho é de que os jovens nutrem certa esperança em relação às UPPs e a pacificação. Contudo, segundo a pesquisa coordenada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em parceria com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 24% dos jovens entrevistados disseram que “a pobreza ainda representa o maior obstáculo em suas rotinas”. “A pesquisa ainda mostra que 70% dos jovens não querem deixar suas comunidades e aguardam melhorias”.

Também se faz mister uma breve abordagem sobre uma das formas de habitação proletária mais antigas no Brasil, os cortiços. Com a gênese da industrialização no século XIX brotam os cortiços, geralmente estão localizados em áreas centrais das cidades onde o preço destes terrenos, via de regra é muito alto.

Os cortiços nada mais são que habitações coletivas em casarões, imóveis desprovidos de salubridade e conservação. Existem várias casas em um mesmo lote. Esta casa é dividida em cubículos para que mais de uma família possa habitar. Estudos apontam que quase dois terços das habitações de São Paulo no início do século XX eram compostas por cortiços. Os espaços de privacidade e higiene tais como banheiros, tanques de lavar roupa, pias, chuveiros são divididos, coletivos para trinta, quarenta, cinquenta pessoas. Rodrigues (2003, pg. 46) usa a expressão “coabitação involuntária” quando uma habitação é usada por mais de uma família.

No início do século XX as cidades não tinham moldes de planejamento urbanístico adequado. As cidades incharam devido ao êxodo rural. As fábricas tomavam conta do cenário central da cidade. Fábricas e residências eram vizinhas, ainda não vigorava o padrão de segregação geográfica como nos tempos hodiernos. A proximidade entre moradia e trabalho era positiva tanto para o proletariado quanto para os patrões.

As condições de habitação nos cortiços eram e ainda são desumanas. No fim do século XIX a situação dos cortiços era degradante devido a quase totalidade de ausência de saneamento, as casas geralmente sem ventilação. Havia muitas mortes devido a tuberculoses, gripes, a terrível gripe espanhola que provocou tremenda mortandade, além de infecções e proliferação de endemias e epidemias tais como febre amarela, sífilis, varíola entre outras patologias.

O maranhense Alúcio de Azevedo, expoente da literatura nacional “naturalista realista”, soube como ninguém relatar nas páginas de seu livro clássico, “O Cortiço”, o contexto de miserabilidade dos habitantes da “pátria amada”. Esse breve recorte da obra literária de Azevedo (2004, pg.25) realça a efervescência da procura pelos aluguéis, um capital selvagem:

Não obstante, as casinhas do cortiço, à proporção que se atamancavam, enchiam-se logo sem mesmo dar tempo que as tintas se secassem. Havia grande avidez em aluga-las; aquele era o melhor ponto do bairro para a gente do trabalho. Os empregados da pedreira preferiam todos morar lá, porque ficavam a dois passos da obrigação.

Chega-se ao século XXI e os cortiços atravessam juntamente com os anos; apesar de significativos avanços socioeconômicos e tecnológicos da presente sociedade. Percebe-se que a única mudança, nada significativa por sinal, foi de nomenclatura. Agora os cortiços são formalmente chamados de “Habitação Coletiva Precária de Aluguel (HCPA)”.

Segundo os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (2010) desenvolvido pelo IBGE *“um domicílio pode ser considerado satisfatório quando apresenta um padrão mínimo de aceitabilidade dos serviços de infraestrutura básica, além de espaço físico suficiente para seus moradores”*. A situação das favelas e cortiços existentes no país está muito aquém de proporcionar satisfatoriedade aos seus habitantes.

No declínio da década de 70 a grande maioria das favelas e cortiços no Brasil já não se constituía mais como uma alternativa. Cria-se a partir de então uma nova modalidade pela procura incessante pela moradia, denominada de ocupação de terras no âmbito das cidades. Assim como nas favelas, estas ocupações são do ponto de vista jurídico, irregulares. A modalidade de ocupação geralmente dá-se em um único dia para todos os grupos familiares. Estes costumam agir de forma “premeditada”, ou seja, antes da ocupação precede-se uma mobilização anterior, logo após segue-se os mutirões. Assim o fazem porque não dispõem de subsídios financeiros para a aquisição de casa ou terreno, nem muito menos financiamentos.

Outro ponto que distingue as ocupações das favelas é que a primeira delimita as possíveis formas de ocupação em lotes, o que caracteriza uma certa organização e atenção à alguns requisitos inclusive de padrões urbanísticos.

Assim como para toda ação há uma reação, muitas vezes as mídias televisivas mostram o penoso processo da desocupação que, por vezes se efetuam com violentas repressões. Exemplo recente de processo de “reintegração de posse” com violência repressora ocorreu no Museu do Índio, localizado na cidade de São Paulo no mês de abril de 2013. O

Estado, quando não se disponibiliza ao diálogo representam-se através de mega aparatos policiais. Rodrigues (2003, pg. 45) chama a atenção para o fato de que o processo é denominado de “reintegração de posse”, quando o que acontece é a “reintegração de propriedade”. É ponto de unanimidade no ramo do Direito Civil de que quem ocupa detém a posse.

Neste contexto de busca pela moradia, também são costumeiras as ocupações de imóveis nos conjuntos habitacionais podendo estes estarem prontos ou às vésperas da conclusão das obras. Estas ocupações ocorrem tanto pelas famílias que já se encontram cadastradas nos programas de habitação como pelas famílias que não se encontram inscritas nos projetos.

O Censo 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trouxe reveladoras constatações e índices sobre moradia e o déficit habitacional no Brasil. Dados apontam que o número de casas vazias supera o déficit habitacional brasileiro. De acordo com o Censo existem uma quantia pouco maior que 6,07 milhões de domicílios vagos, ociosos. Este dado também inclui as casas que estão em fase de construção.

Corroborando na divulgação de dados do IBGE, a empresa de comunicação Agência Brasil (2010) comenta que dentro da cifra supracitada de casas desocupadas não se tem levado em consideração àquelas que têm caráter de moradia ocasional, a exemplo das casas de verão ou veraneio. As casas que, durante o advento da pesquisa estavam temporariamente desocupadas também não foram contabilizadas. Estima-se que o déficit habitacional seja de 5,8 milhões. O resultado deste cálculo foi obtido pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON – SP) e tomando como parâmetro o levantamento do IBGE pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O déficit levou em consideração as declarações das famílias que disseram não possuir “um teto”, aquelas que se encontravam em locais considerados inadequados, insalubres e em estado de alerta pela defesa civil, e as famílias que se aglomeram em uma mesma moradia. As famílias entrevistadas que se situavam em casas consideradas seguras, porém alugadas não foram contabilizadas.

O Censo revelou que São Paulo, considerada como uma metrópole global, ou seja, superurbanizada com um aglomerado urbano de 26 milhões de pessoas assume posição número um no *ranking* de habitações vazias. A estimativa é de 1,112 milhão. O SINDUSCON – SP avaliou que existem 1,127 milhão de famílias sem teto ou sem uma moradia considerada adequada. Usando da suposição de que se todas as casas vazias de São

Paulo fossem destinadas à ocupação de famílias seriam necessárias apenas mais 15 mil novas habitações para solucionar a questão deficitária habitacional da cidade.

Em entrevista concedida à Agência Brasil (2010) o arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm (ex- secretário de Planejamento da cidade de São Paulo) afirmou que há uma aparente incoerência entre os números do censo e o déficit habitacional. O urbanista proferiu uma observação muito importante. Afirmou que nem todas as casas desocupadas e/ou mal aproveitadas podem ser habitadas, pois estes domicílios vazios possuem características diferentes e inclusive grande parte destas, localizadas em áreas de valorização urbana possuem valores não compatíveis em relação à demanda das famílias agregadas no déficit habitacional. Existem também imóveis que estão desocupados apenas em caráter temporário a espera de um inquilino ou possível comprador.

O entrevistado, Jorge Wilhelm (Agencia Brasil 2010) entende que para resolver o problema da habitação no país *“precisa-se de uma intervenção do Poder Público para desatar este nó [o déficit habitacional]. Tem que haver uma intervenção para desapropriar os imóveis que estão abandonados há muito tempo para sua reposição no mercado”*.

Uma das alternativas a serem realizadas por parte do Estado para combater a chamada especulação imobiliária seria uma taxa progressiva sobre todos os imóveis que se encontram desocupados e sem cumprir a função social defendida na Carta Cidadã de 88. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) poderá progredir até a porcentagem de 15% sobre o valor do imóvel. Tal atitude tornar-se-ia obstáculo deveras oneroso aos proprietários que porventura insistissem na manutenção de imóveis ociosos. Somente na capital paulista o número de imóveis na condição de “abandono” passa dos 290 mil. Uma alternativa mais que viável seria a destinação do montante arrecadado na progressão dos impostos para a construção de casas populares para as famílias mais necessitadas.

Por fim, destaca-se a importância do combate à chamada política da especulação imobiliária. Esta promove exclusão social e vários problemas urbanos. Toda noção de lucro fica restrita a poucos investidores. O benefício individual prevalece sobre o coletivo. As opções de moradia oferecidas às populações de baixa renda geralmente são situadas nas áreas periféricas das cidades, nas piores localizações, locais distantes dos empregos por exemplo.

O IPTU progressivo e a outorga onerosa do direito de construir apresentam-se como possíveis soluções à prática da especulação. Trata-se, pois de um grande desafio, tendo em vista que a especulação imobiliária chega a ser uma espécie de tradição intrinsecamente arraigada à cultura popular. Busca-se sempre uma vantagem, um “jeitinho brasileiro”.

#### 4.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades, criado em ano relativamente recente (2003) tem como objetivo o combate às grandes mazelas e patologias sociais existentes no âmbito da grande maioria das cidades brasileiras. As desigualdades sociais concernentes ao acesso digno à moradia, ao saneamento básico e a um sistema de transportes de qualidade constituem-se como os grandes desafios a serem encarados pelo ministério nos quatro cantos do país.

Em síntese pode-se descrever o Ministério das Cidades como sendo o órgão central que assume a responsabilidade sobre a formulação da política Nacional de Habitação.

As desigualdades sociais e a concentração de renda apresentam-se como características na sociedade brasileira. Sobre os modos ou estratégias de combate a tais problemas o Ministério das Cidades em seu Caderno nº4 sobre habitação (2004) expõe:

Para enfrentar esse quadro, é preciso mais do que recursos financeiros – importantíssimos – ou simplesmente vontade política. É necessário planejar, enfrentar o problema no tempo, estabelecer pactos para a busca de soluções. É exatamente nessa diretriz que estamos atuando. Retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para o enfrentamento do problema. Para efetivar esse cenário, temos realizado ações para aumentar os recursos disponíveis, com foco na população de menor renda.

A Lei nº 10.683 de 2003 dispõe sobre a forma de organização dos ministérios, o que inclui o Ministério das Cidades. Este por sua vez é composto por quatro organismos, cada qual com suas especificidades em prol da defesa dos direitos fundamentais. A Secretaria Nacional de Habitação, seguida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana fazem parte da composição central do Ministério das Cidades.

A grande missão da Secretaria Nacional de Habitação é a de possibilitar a universalização do acesso à moradia digna, promover atendimento às famílias de baixa renda (que recebem o *quantum* de até três salários mínimos) e, através do instituto democrático de direito proporcionar acesso às terras da *urbes*. Em entrevista concedida à Universidade Metodista de São Paulo (2012), a Secretária Nacional da Habitação Inês Magalhães defende a ideia de que “é importante que as pessoas tenham acesso à terra urbanizada e de boa

*qualidade, com infraestrutura, com acesso à transporte, e essa tem sido a diretriz básica que o Ministério vem seguindo”.*

Dentro do campo de ação da Secretaria Nacional de Habitação também se dá imperiosa importância em destacar o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Tanto Estados, Distrito Federal, bem como municípios receberão intervenções quando necessárias no tocante as questões de segurança e salubridade em prol do bem coletivo.

Outro Programa do Ministério das Cidades que assume papel de relevância é o Programa de Subsídio à Habitação (PSH). Os cidadãos de baixa renda serão os beneficiados por concessões de subsídios, que serão concedidos no ato da assinatura do contrato na forma de crédito habitacional. O objetivo primordial é o de subsidiar projetos e empreendimentos habitacionais direcionados as populações de baixa renda. A partir do momento em que o pretense beneficiado assina o contrato do crédito habitacional nas instituições financeiras habilitadas poderá dispor dos subsídios. Os subsídios oferecidos pelo Programa visam a complementação do preço do imóvel ou até mesmo na própria construção de novas moradias. Os beneficiados deverão ser pessoas físicas com rendimento financeiro bruto não superior a R\$ 1.245,00.

O Programa Pró Moradia também se destaca dentro das iniciativas governamentais de facilitação e assistência ao acesso à moradia. O objetivo do Programa é assistir famílias que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social e que possuam renda familiar mensal de até R\$ 1.395,00. As modalidades de investimento podem ser direcionadas em políticas de urbanização e/ou regularização dos chamados assentamentos precários e na construção de conjuntos habitacionais. O financiamento poderá atingir até o valor de 95% do imóvel.

O Governo do Estado da Paraíba, mais precisamente na Capital João Pessoa, através de parceria firmada com a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) informou no mês de Março de 2013 através de seu site oficial que serão entregues 410 casas pelo Programa Pró-Moradia no conjunto Colinas do Sul, situado na própria Capital. Fato importante e de destaque na matéria é que das 410 casas construídas, 52 foram pensadas, projetadas e adaptadas para os idosos e outras 18 em formato para pessoas portadoras de necessidades especiais, o que demonstra uma política de inclusão, dignidade e acessibilidade. Todos estes domicílios serão entregues sem nenhuma espécie de gasto aos beneficiados que somam aproximadamente 1.600 pessoas que não possuíam uma moradia própria. O conjunto habitacional foi projetado com toda infraestrutura básica que inclui rede de esgoto, iluminação, abastecimento de água, drenagem e pavimentação.

Outro programa de destaque na política do Ministério das Cidades é o “Programa Crédito Solidário”. Este objetiva o alcance às famílias de baixa renda através do financiamento habitacional. A peculiaridade do programa é que o tal atenderá às famílias que estejam sob forma organizacional como associações, sindicatos, cooperativas e demais entidades reconhecidas na sociedade civil organizada. O próprio Ministério das Cidades atua como protagonista na gestão das aplicações; a Caixa Econômica Federal atua como o agente operador e financeiro e o Poder Público, através dos governos estaduais, municipais e do distrito federal, será o agente fomentador. As famílias que poderão participar do programa serão aquelas organizadas no molde associativo com uma renda bruta por mês de até R\$ 1.125,00.

Dentre as possibilidades de financiamento concedidas pelo Programa Crédito Solidário pode-se listar: I. A aquisição de terreno e construção; II. Construção em terreno próprio (incluindo o financiamento de material de construção, os serviços de edificação e obras que tenha como resultado a unidade habitacional); III. Construções em terrenos de terceiros (desde que estejam ocupados a mais de cinco anos e sujeito ao instituto da usucapião urbano); IV. A conclusão, ampliação e/ou reforma de determinada unidade habitacional (reserva especial atenção aos problemas concernentes a problemas com salubridade, assim como questões de segurança e habitabilidade); V. Também se financia a aquisição de imóveis para uma reabilitação urbana com intuítos habitacionais de interesse coletivo social.

Sobre o financiamento aos beneficiários, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) traz no quadro (01) demonstrativo com o valor aproximado das prestações iniciais com financiamentos em 240 meses.

Quadro 01: Financiamento aos beneficiários

<b>Valor do Financiamento</b>	<b>Valor da prestação</b>	<b>Desconto mínimo por pontualidade</b>	<b>Valor aproximado da prestação inicial</b>
12.000,00	50,00	5,00	45,00
15.000,00	62,50	6,25	56,25
18.000,00	75,00	7,50	67,50
24.000,00	100,00	10,00	90,00
30.000,00	125,00	12,50	112,50

Fonte: UNMP

Constata-se a partir da análise do quadro demonstrativo que o Programa Crédito Solidário configura-se como uma das alternativas viáveis ao cidadão que se encontra destituído de um lar.

É de significativa relevância a exposição dos Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos – PMI. Estes projetos são financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Dentre os setores que podem ser financiados pelo BNDES pode-se destacar a urbanização e a implantação de uma infraestrutura considerada como básica para o município em caráter especial para com as áreas consideradas de risco e de sub-habitação. O abastecimento de água, otimização de esgotos sanitários, drenagem urbana e alternativas viáveis de como lidar com os resíduos sólidos fazem parte das propostas que atuam com a questão da moradia urbana. Os chamados “clientes” do Programa serão os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, mas, os beneficiários finais são as famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos além daquelas que estiverem sob condição de vulnerabilidade social.

Todos estes programas, conforme visto no item anterior, revelam fundamentações teóricas coerentes no que tange a temática e proposta de facilitação ao acesso de uma moradia digna, contudo, há que se frisar um problema que assola o país que se chama corrupção e ainda soma-se a este uma ineficiência gritante por parte da maioria dos gestores. Há esta incompatibilidade paradoxal, de um país que é a sétima potência na economia mundial e ainda mantém milhares dos seus cidadãos nacionais sem direito a uma moradia digna. Ainda há muito para ser posto em prática dos planos de governo para sanar o déficit não apenas quantitativo mas também qualitativo das moradias no Brasil.

#### 4.2 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi criado e idealizado pelo Governo Federal no ano de 2009; é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O Programa se destina a atuar na aquisição de terrenos, (frutos da especulação imobiliária), construção e requalificação de imóveis, estes contratados como espécie de empreendimentos habitacionais em regime de condomínio e loteamento.

A meta inicial do PMCMV era de 1 milhão de habitações, contudo esta meta dobrou para 2 milhões de novas moradias. O teto da renda familiar foi elástico, agora poderão ser beneficiadas as famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00.

No tocante a construção das casas, observamos que a própria CAIXA realiza contrato com empresas especializadas, estas se responsabilizam pela construção e entrega do imóvel devidamente legalizado em todos os trâmites.

A Lei 11.977/2009 dispõe especificamente sobre o PMCMV e sobre a regularização fundiária dos assentamentos existentes nas áreas urbanas.

Sobre a finalidade do Programa dispõe o artigo 1º, caput da Lei retromencionada que:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e a aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (...).

Desta feita, entende-se como um Programa que pretende erradicar os dados do déficit habitacional, ou ao menos atenuar as estatísticas que ainda são pertinentemente negativas.

Em meio à crise financeira internacional de 2008 o Governo Brasileiro se precaveu através de medidas anticíclicas com fulcro em manter relação de estabilidade no crescimento econômico do País especialmente estimulando o setor da construção civil. Neste contexto foi concebido e idealizado o Programa Minha Casa, Minha Vida que seria operado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e é considerado por seus idealizadores como sendo um novo marco da política de acesso à moradia.

Em arquivos sobre a demanda habitacional no Brasil fornecidos pela Caixa (2011, pg.10) vê-se que:

A produção de imóveis residenciais impulsiona a economia e proporciona oportunidades de desenvolvimento para o país. No PMCMV, foram contratadas mais de um milhão de unidades habitacionais de abril de 2009 até 2010. Estas obras geraram milhares de empregos e representam uma significativa contribuição para o aquecimento da economia, minimizando os efeitos da crise financeira internacional no Brasil.

O fato é que em meio à crise imobiliária internacional, que afetou primeiramente em cheio os Estados Unidos da América, o Brasil conseguiu suportar de forma consideravelmente bem, através de políticas que incentivaram uma espécie de aquecimento no mercado nacional e o PMCMV foi fator de relevância importância neste contexto.

No advento do “Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas Eleitos (as)” realizado em Brasília/Distrito Federal em Janeiro de 2013, o atual Ministro do Ministério das Cidades, o paraibano Aguinaldo Ribeiro trouxe em sua fala o atual contexto do PMCMV,

conquistas e metas até o ano de 2014. O Ministro expos que até o ano final da atual gestão seriam construídas 3,4 milhões de unidades habitacionais, sendo que foram contratadas até então 2 milhões de unidades, destas, 1 milhão foram entregues e, até 2014 existe o desafio para que mais 1,4 milhão de unidades sejam contratadas. Aguinaldo ainda afirmou que o investimento total do PMCMV até o ano de 2012 foi num *quantum* de R\$ 156 bilhões de reais.

Aguinaldo Ribeiro (2013) asseverou que “*essa meta, (3,4 milhões de unidades), sem dívida nenhuma será atingida muito mais rápida se houver o estreitamento da parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios*”. Ainda esclareceu que o PMCMV tem algumas metas no que tange ao desafio de sustentabilidade e perenidade do programa, pois apesar da grande repercussão que é de combater o déficit habitacional (viés social) o Programa também possui um viés econômico através da geração de empregos, fenômeno este que provoca uma movimentação na cadeia produtiva do País. Fechando seu discurso o Secretário mostrou que o PMCMV provocou a nível nacional em 2012 um tremendo impacto positivo no Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 0,8% “*o que representa a dimensão desse programa para o nosso país*”. O sucesso do PMCMV dependerá da qualidade na produção das moradias, com qualidade, bom acabamento, incluindo toda a infraestrutura, (rede de água, esgoto, pavimentação etc.), além das condições de habitabilidade, concluiu.

A Presidenta Dilma Rousseff no advento da cerimônia de celebração, que aconteceu no Palácio do Planalto em 04 de Dezembro de 2012, pela entrega de 1 milhão moradias (iniciadas ainda no governo de Lula) e contratação de mais 1 milhão de novas residências, ao referir-se ao PMCMV relatou-o como um Programa de sucesso que vem dando certo. Sobre a importância da necessidade que o ser humano tem de um lar afirmou que “*na casa desenvolvemos laços afetivos, na casa recebemos nossos amigos, na casa criamos nossos filhos*”. Ao término de sua fala a Presidenta comentou que independentemente de quem venha a assumir e governar o país no pós-eleições de 2014 deverá dar continuidade ao PMCMV.

Logo após elencar-se as perspectivas e posicionamentos de cunho positivo sobre o PMCMV pelo Governo Federal e seus representantes, nas pessoas no Ministro das Cidades, Aguinaldo Ribeiro, e da Presidenta da República, Dilma Rousseff faz-se necessário nesta pesquisa também explicitar-se um panorama de comentários tecidos em forma de críticas ao Programa Federal por pessoas que são especialistas em política, urbanismo e arquitetura.

Antes porém de citar-se o posicionamento de alguns especialistas no assunto da habitação faz-se necessária a explanação de que propostas de outrora no segmento habitacional a exemplo do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Companhia de

Habitação Popular (COHAB) não lograram êxito, pois simplesmente utilizaram-se de uma política que se pode denominar de política do “mínimo esforço” pois na práxis o que houve foi a postura de empurrar os pobres para as áreas de periferias enquanto o instituto da desapropriação das propriedades vazias, públicas ou privadas foi renegado na grande maioria das ocasiões.

Em entrevista concedida ao Jornal O estado de São Paulo (Estadão), o especialista em Direito Urbanístico, o professor Edésio Fernandes (2009, pg.1) afirmou que o Brasil não necessita mais de “pacotes”, paliativos, mas de uma política habitacional de longo prazo. O professor cita como exemplo de plano mal sucedido a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro que a priori foi pensado e constituído como conjunto habitacional, mas que acabou virando um autentico favelão.

No entendimento de Fernandes (2009, pg.1) o pacote habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida segue a mesma linha do BHN e das COHAB's estaduais que é de manter as populações mais pobres nas periferias das cidades. Fernandes ainda assevera que a CAIXA, munida de certa impotência não consegue chegar até a população mais necessitada por causa das diversas garantias exigidas e do excesso de burocracia. Embora o governo de Luis Inácio Lula da Silva tenha promovido um investimento muito maior do que qualquer outro antecessor, a grande falha constatada no PMCMC é que a chamada classe média tem sido beneficiada em porcentagens muito mais expressivas pelo Programa que a classe pobre, mais necessitada.

A arquiteta e urbanista Ermínia Maricato (2012) opinando sobre o Programa na Revista Arquitetura e Urbanismo (AU) afirmou que *“do Governo Federal devemos cobrar que o pacote não privilegie a classe média (como sempre!) em vez da classe de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) que é responsável por 84% do déficit habitacional”*.

Programas idênticos ou quase semelhantes ao PMCMV foram implantados no Chile e na África do Sul e resultaram na proliferação dos bolsões de miséria, indignidade e exclusão social.

Na África do Sul, por exemplo, logo após a derrocada do *“apartheid”*, regime político segregacionista que perdurou de 1948 até 1990, assumiu o poder o grande ícone Nacional, premiado com o Nobel da Paz em 1993 Nelson Mandela. O País que passava por inúmeras crises de cunho político devido à traumática transição de um regime segregacionista para um regime de governo democrático também padecia com déficit habitacional. Mandela elaborou o plano de construção de 1,7 milhão de casas em cinco anos. Todavia, estas habitações foram construídas em áreas periféricas, com materiais de baixa qualidade e totalmente desprovidas

de infraestrutura adequada, além de uma área total de 28 m<sup>2</sup> que muitas vezes tinha que proporcionar abrigo a famílias que somavam uma quantidade de dez a doze integrantes.

Uma experiência idêntica em um país sul americano, neste caso o Chile, também se revelou problemática. A política habitacional implantada foi toda projetada nas áreas periféricas das cidades o que posteriormente transformou-se em núcleos de criminalidade e de drogas.

Nem mesmo países considerados de primeiro mundo estão ilesos a problemáticas urbanísticas e de acesso à moradias dignas. Na França, os bairros periféricos chamados de “*banlieues*” são constantemente exibidos na mídia devido aos movimentos sociais que exigem medidas governamentais para que estes bairros periféricos possam ser integrados de forma satisfatória com a “cidade luz”, Paris. No ano de 2009 o então presidente Nicolas Sarkozy lançou um concurso com 14 vagas para urbanistas. Estes teriam a missão de elaborar propostas viáveis que pudessem interligar os bairros periféricos à Paris.

Dentre outras críticas tecidas ao PMCMV cita-se que, este é transvestido de programa com finalidade social quando na verdade o cerne está voltado para um viés eleitoreiro devido ao fato de que o lançamento do Programa deu-se na reta final da gestão de Lula. Rolnik e Nakano (2009, pg.4) afirmam que há uma clara confusão sobre as distinções entre “*política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção*”.

Nos pós-segunda guerra mundial os países da Europa tiveram que se reestabelecer das cinzas, principalmente no quesito de propiciar moradias aos que não tinham. Edésio Fernandes (2009, pg.1) comenta que na Europa uma das políticas que resolveram o problema de acesso a moradias foi a instituição por parte dos governos do denominado “aluguel social”. Segundo o especialista retromencionado o índice dos quase seis milhões de imóveis vazios ou subutilizados no país poderia ser redirecionado e planejado para a implantação do chamado aluguel social. Ainda na entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo em 2009 expressou-se no sentido de que:

Uma opção que o Brasil tem de tentar é o aluguel social. Porque nem toda solução de moradia é uma solução de propriedade. Nas convenções internacionais não se fala que o governo tem obrigação de distribuir propriedades ou nem sequer vendê-las. A obrigação é garantir o acesso a moradia adequada. A combinação de aluguel social e imóveis públicos é excelente. Mantém-se o controle jurídico sobre a propriedade e ao mesmo tempo ela cumpre sua função social.

Essa possível proposta poderia ser utilizada também pelo Governo Brasileiro. O cidadão ao se enquadrar nessa proposta deveria, contudo vê-se como que numa situação de transição, temporária. Um problema, todavia de caráter histórico no Brasil é que muitos dos governos que já comandaram o país apregoaram métodos e praticas de cunho altamente assistencialistas que de certa forma deixaram a população em estado de inércia. Muitos se acomodam e esperam que o Governo supra algumas das necessidades, mesmo que em forma paliativa.

Para que o PMCMV possa obter êxito faz-se necessária atenção máxima com os projetos e empreendimentos apresentados pelas construtoras, estando estas em parceria ou não com algum Estado, Município, movimentos sociais ou cooperativas. A CAIXA assume papel importantíssimo na análise e contratação desses projetos.

Será irremediavelmente inútil e infrutífero ao PMCMV e a qualquer outro programa governamental focado na habitação construir moradias sem estruturas adequadas, sem um prévio estudo do solo, dos impactos ambientais. Morar com dignidade não é apenas estar dentro de quatro paredes e abaixo de um teto. Faz-se necessária toda uma infraestrutura básica com direito a serviços que somem nas alternativas para o gozo de uma vida digna. Os gestores públicos devem entender que o direito de morar é um direito fundamental assim como atesta a Carta Cidadã de 88.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo delineado nesta pesquisa constatou-se que o direito a moradia encontra-se inserido no rol dos Direitos Sociais (Art.6º, CF/88). Da mesma forma, verificou-se que tal direito não tem sido respeitado no Brasil.

O Direito de Moradia foi inserido entre os Direitos Sociais no corpo do texto constitucional por ação do poder constituinte derivado na Emenda Constitucional nº 26/2000 o que de certa forma pressionou o Poder Público a garantir o básico existencial ao ser humano. Para a concretização do objetivo constitucional, as políticas públicas deverão ser além de implantadas, exigidas e submetidas à fiscalização através da atuação de órgãos designados constitucionalmente, assim como da sociedade civil organizada.

Analisou-se que além da Constituição Federal de 1988, muitos documentos internacionais e legislações infraconstitucionais preveem direta ou indiretamente o direito a moradia digna aos cidadãos.

A situação da política habitacional brasileira apresenta-se deveras ineficiente. Em praticamente quase na totalidade das cidades brasileiras apresentam as mesmas dificuldades, estas derivam na grande maioria de uma má gestão. O número de favelas, cortiços, habitações projetadas em áreas periféricas demonstram que o Estado não tem conseguido garantir em plenitude o direito social a moradia.

Tamanha problemática habitacional no Brasil não pode ser defendida com o argumento de que não existe legislação pátria, documentos jurídicos e programas sociais. Pode-se citar o Plano Diretor Participativo, e o Estatuto das Cidades. Ambos são ótimos instrumentos para a regulação da política urbana e democratização da gestão dos municípios. O problema reside no fato de que municípios e gestores desprezam ou mal utilizam tais instrumentos. Também foram criados o Sistema Financeiro de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social que existem no intuito de disponibilizar recursos para a provisão e concessão de moradias à população de baixa renda.

Os instrumentos supracitados representam conquistas sob a óptica jurídica. Todavia, a aplicação destes mecanismos não tem sido operada em concretude, o que implica na situação de que a dignidade da pessoa humana tem sido vilipendiada.

Na tentativa de atenuar a questão do déficit habitacional no Brasil, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida no ano de 2009 com o objetivo inicial de

construir um milhão de casas populares. Contudo, este mesmo governo, em atitude de complacência, despreza um princípio que apregoa que as propriedades devem cumprir sua função social. Demonstrou-se no decorrer desta pesquisa que o número de domicílios vagos ou subutilizados em todo o país supera em números a quantidade do déficit habitacional nacional.

A Constituição Federal dispõe sobre a função social da propriedade. O ideal da desapropriação deveria ser incrementado com mais vigor inclusive nos imóveis públicos que não têm cumprido a funcionabilidade em prol do coletivo, do povo. Uma alternativa que também foi ponderada neste trabalho diz respeito ao método utilizado por países como França, Inglaterra, Estados Unidos e Espanha que, em um passado recente também padeceram com problemáticas habitacionais devido ao pós-guerra e das crises financeiras mais recentes. Trata-se do instituto do aluguel social. A logística para uma implementação satisfatória deste projeto estaria no aperfeiçoamento dos critérios de seleção das pessoas contempladas, analisando-se em concretude a real condição de urgência dos que mais necessitam de acesso a uma moradia digna. O aluguel de imóveis públicos seria proveitoso tanto para o governo quanto para a população em geral. Seria também uma forma de se combater a mazela da especulação imobiliária que beneficia poucos em detrimento do sofrimento de muitos.

Entende-se, portanto, que é possível, através do instituto da desapropriação de imóveis ociosos, utiliza-los para a concessão de moradia para famílias de baixa renda, desta forma seria possível inserir os que têm menor poder aquisitivo nas áreas valorizadas da sociedade, dotadas de serviços vitais à sobrevivência. Trata-se de um investimento humano que consagraria a função social da propriedade, honraria a Constituição Cidadã de 88 e colocaria no mais alto patamar a dignidade da pessoa humana ao cumprir-se o direito fundamental a moradia digna.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL: Empresa de Comunicação – **Número de casas vazias supera déficit habitacional brasileiro**, indica censo 2010. Disponível em:  
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-12-11/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-brasileiro-indica-censo-2010> Acessado em 15/03/2013

ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord. e co-autores). **A Lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pg. 157-172.

ARRUDA, José Jobson de A. – **Toda a História – História Geral e História do Brasil** – José Jobson de A. Arruda / Nelson Piletti. 11ª ed. 5ª impressão. São Paulo: 2002, Editora Ática.

AZEVEDO, Aluísio, 1857-1913. **O Cortiço**/Aluísio de Azevedo. 2ª edição reformulada – São Paulo: Ediouro, 2004 – (Super Prestígio)

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa. Por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRAUN, Helenice da Aparecida. **O Brasil e os direitos humanos; a incorporação dos tratados em questão** – Ijuí: Ed. Unijuí, 2001.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

Caixa Econômica Federal. **Demanda Habitacional no Brasil** / Caixa Econômica Federal. – Brasília: Caixa, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos** / Fábio Konder Comparato. – 4. Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2005.

DALARRI, Dalmo de Abreu, **Direitos Humanos e Cidadania – 2.ed.** reform – São Paulo: Moderna, 2004

**Dignidade da Pessoa Humana, do conceito a sua elevação ao status de princípio constitucional** . Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7095/Dignidade-da-Pessoa-Humana-do-conceito-a-sua-elevacao-ao-status-de-principio-constitucional> Acesso em 28/02/2013

**Dilma Rousseff anuncia entrega de um milhão de casas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=6-LaZtBbJnA> . Acessado em 26/03/2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro – Direito das coisas.** 24.ed. V. 4. Saraiva, 2009

**Encontro Nacional com novos prefeitos e prefeitas – Brasília/DF, 29/01/2013.** Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=r9oQkVYFkuA&list=UUjjYaSHsZSUNTSwUV8OfOrA&index=40> . Acessado em 26/03/2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, Miniaurélio século XXI Escolar: **O minidicionário da língua portuguesa**, 4. Ed. rev. Ampliada – Rio de Janeiro; Nova Fronteira, 2001

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais.** São Paulo, Saraiva, 2010.

Fórum Nacional de Reforma Urbana – A Função Social da Propriedade – Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-funcao-social-da-propriedade.html> Acessado em 05/03/2013

GOVERNO DA PARAÍBA. **Governo do Estado entrega 410 casas em João Pessoa.** Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br/65893/governo-entrega-410-unidades-habitacionais-em-joao-pessoa.html> > Acessado em : 21/03/2013

**INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**, Brasil 2010. Estudos e Pesquisas – Informação Geográfica nº 7. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>

LACERDA, Maiara Figueiredo de. **O Direito Fundamental à moradia em face da política habitacional brasileira.** UFCG/CCJS 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado** / Pedro Lenza - 12ª. Ed. Ver., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2008

MARICATO, Ermínia . **O Programa Minha Casa, Minha Vida articula planejamento urbano à política habitacional?**. Disponível em: <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/182/fato-opinio-o-programa-minha-casa-minha-vida-articula-134745-1.asp> . Acessado em 27/03/2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

O GLOBO: **Favelados não querem deixar as favelas**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/para-jovens-de-favelas-com-upp-pobreza-o-maior-inimigo-3298717> acessado em 15/03/2013

PEREIRA, Potyara A.P **Necessidades Humanas : Subsídios à crítica dos mínimos sociais** / Potyara A. P. Pereira – 5.ed. – São Paulo: Cortez 2008

Política Nacional de Habitação – **Cadernos Ministério das Cidades nº4. Novembro de 2004** Programa Pró – Moradia. Disponível em: [http://www.fgts.gov.br/programa\\_promoradia.asp](http://www.fgts.gov.br/programa_promoradia.asp) Acessado em 21/03/2013

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10.ed – São Paulo; Contexto, 2003 – (Repensando a Geografia)

ROLNIK, Raquel. ; NAKANO, K. “**As armadilhas do pacote habitacional**”. In: Le monde Diplomatique, São Paulo, n.20, pg. 4-5, mar 2009.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Disponível em <http://200.169.104.5/uploads/814/814.pdf> . Acessado em 11/03/2013

SALATIEL, José Renato. **Déficit Habitacional: Brasil precisa de quase 8 milhões de moradias**. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/atualidades/deficit-habitacional-brasil-precisa-de-quase-8-milhoes-de-moradias.htm> Acessado em 18/03/2013

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 62.

SÃO PAULO, Universidade Metodista – **Espaço Cidadania - Projetos tentam combater a falta de moradia no país** – Disponível em : <<http://www.metodista.br/cidadania/numero-35/projetos-tentam-combater-a-falta-de-moradia-no-pais>> acessado em 21/03/2013

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre. Livraria do advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. Pg.182

SILVA, Carlos Henrique Dantas da – **Plano Diretor: Teoria e Prática/** Carlos Henrique Dantas da Silva. – São Paulo: Saraiva, 2008

SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Urbanístico**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. Ed. Ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2010

**União Nacional por Moradia Popular – UNMP**. Programa Crédito Solidário. Disponível em:[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=189:programa-credito-solidario&catid=64:credito-solidario&Itemid=98](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=189:programa-credito-solidario&catid=64:credito-solidario&Itemid=98). Acessado em 25/03/2013.

UNIDAS, Nações. **Ficha Informativa n.21. Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos** 1995/2004, Direitos Humanos, O Direito Humano a uma Habitação Condigna.

VIZZOTO, Andrea Teichmann. **Direito Urbanístico** / Andrea Teichmann Vizzoto, Vanêscia Buzelato Prestes. – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.