

UNIJUÍ - UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
Curso de Mestrado em Direitos Humanos

**GECIANA SEFFRIN**

**POR CIDADES MAIS HUMANAS:  
REFLEXÕES E INSTRUMENTOS PARA A DESMERCANTILIZAÇÃO DAS  
CIDADES E ARRANJOS SUSTENTÁVEIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À  
MORADIA**

**Ijuí  
2017**

**GECIANA SEFFRIN**

**POR CIDADES MAIS HUMANAS:  
REFLEXÕES E INSTRUMENTOS PARA A DESMERCANTILIZAÇÃO DAS  
CIDADES E ARRANJOS SUSTENTÁVEIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À  
MORADIA**

Dissertação apresentada ao Curso de mestrado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Rubens Cenci

Ijuí (RS)  
2017

Catálogo na Publicação

S453p Seffrin, Geciana.

Por cidades mais humanas: reflexões e instrumentos para a desmercantilização das cidades e arranjos sustentáveis na efetivação do direito à moradia. / Geciana Seffrin. – Ijuí, 2017.

159 f. ; 29 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Direitos Humanos.

“Orientador: Daniel Rubens Cenci”.

1. Direitos Humanos. 2. Direito à moradia. 3. Inclusão social. 4. Políticas habitacionais. 5. Mercantilização do Espaço Urbano. I. Cenci, Daniel Rubens. II. Título.

CDU: 34:711.4

Eunice Passos Flores Schwaste  
CRB10/2276

UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
Curso de Mestrado em Direitos Humanos

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

**POR CIDADES MAIS HUMANAS: REFLEXÕES E INSTRUMENTOS PARA A  
DESMERCANTILIZAÇÃO DAS CIDADES E ARRANJOS SUSTENTÁVEIS NA  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

elaborada por

**GECIANA SEFFRIN**

como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Direito

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Rubens Cenci (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM): \_\_\_\_\_

Profª. Drª. Janaína Machado Sturza (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Ijuí (RS), 14 de dezembro de 2017.

## AGRADECIMENTOS

A materialização deste trabalho não seria possível sem a compreensão e a ajuda de pessoas que são indispensáveis na minha vida. Por isso, sou muito grata por poder concluir essa etapa profissional e pela oportunidade de convivência com pessoas tão especiais.

Aos meus pais, Adelar e Elizete, agradeço pelo amor, carinho, incentivo e, especialmente, por me ensinarem valores tão importantes como a honestidade e o respeito, além de sempre me mostrarem a importância de questionar, de ser curiosa, muito curiosa.

À minha irmã Giovana, agradeço pelo companheirismo de sempre. Se eu pudesse escolher, te escolheria mil vezes.

Ao meu melhor amigo e companheiro de todas as horas, André, obrigada pela paciência, pelo incentivo e pelas músicas tocadas por ti que ajudavam a embalar minha escrita. Você foi a pessoa que compartilhou comigo os momentos de tristezas e alegrias. Além deste trabalho, dedico todo meu amor a você.

Ao meu orientador Daniel Cenci, agradeço por aceitar me acompanhar quando a caminhada já havia iniciado e, também, por todos os conselhos, contribuições, indicações e conversas que tivemos ao longo desse tempo. A admiração só aumenta.

Agradeço à Prof. Eloisa Argerich por ter me orientado e acompanhado durante o estágio de docência e, ao mesmo tempo, por ter me ensinado um pouco mais sobre esta linda profissão.

Agradeço à UNIJUI, em especial ao PPGD – Programa de Pós-Graduação em Direito e todo seu corpo docente, além da direção e da administração, que realizam seu trabalho com tanto amor e dedicação, trabalhando incansavelmente para que nós, alunos, possamos contar com um ensino de extrema qualidade.

Agradeço também a parceria e o companheirismo dos colegas e amigos do curso. Em especial, aos meus grandes amigos Dani, Tocha e Vini, que sempre estiveram comigo nessa jornada, dividindo não apenas as cansativas viagens e acirrados debates, mas, principalmente, muitos sonhos.

Agradeço, ainda, a todos os que tive e tenho o privilégio de trabalhar, com quem pude aprender, crescer e trocar muitas experiências.

Finalmente, agradeço a todos que de alguma forma fizeram parte da importante caminhada, que representa apenas os primeiros passos em direção meu grande sonho de ser docente.

“O homem habita como um poeta. Isso quer dizer que a relação do “ser humano” com a natureza, com o “ser” e seu próprio ser, reside no habitar, nele se realiza e nele se lê.”

Henri Lefebvre.

## RESUMO

O presente trabalho dissertativo, vinculado ao PPGD – Programa de Pós-Graduação em Direito, à linha de pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Novos Direitos, analisa o acesso à moradia digna e adequada, considerada direito humano fundamental ao desenvolvimento da inclusão social e do exercício da cidadania. O presente estudo considera, ainda, a papel do Estado como protagonista nas ações de implementação de políticas públicas habitacionais que garantam o uso e o gozo desse direito pelos cidadãos. A flagrante ausência e a ineficiência de políticas públicas habitacionais capazes de garantir este direito, justifica este estudo, sobretudo no cenário nacional. Tal situação de insucesso decorre, para além da atuação ineficiente do Estado, também da ação de uma sociedade capitalista, que permite, induz e concorre para a mercantilização da moradia e do solo urbano, o que acaba reduzindo este direito humano fundamental, em mero ativo financeiro, desvirtuando a sua essência. Para levar a efeito essa complexa e contemporânea análise proposta, a pesquisa foi dividida em três partes: a primeira parte será dedicada ao estudo do direito humano à moradia digna; a segunda parte do trabalho discorre sobre as políticas públicas intentadas no cenário habitacional após a promulgação da Constituição Federal de 1988; e, na terceira e última parte, são propostas algumas reflexões acerca dos principais fatores que impedem, dificultam ou simplesmente influenciam de alguma maneira a materialização de cidades sustentáveis no cenário nacional, trazendo ao debate, para encerramento, alguns paradoxos havidos entre os direitos humanos, direito à moradia, direito à cidade e os limites impostos pelo sistema socioeconômico. Para cumprir com esta proposta, o trabalho foi elaborado mediante pesquisa bibliográfica orientada pelo método teórico-descritivo, como método de abordagem foi utilizado hipotético-dedutivo, como método de procedimento foram utilizados o método histórico e comparativo sendo, por fim, adotado o método sociológico de interpretação.

**Palavras-Chave:** Direitos humanos; Direito à moradia; Inclusão social. Políticas habitacionais; Mercantilização do espaço urbano.

## ABSTRACT

The present dissertation, linked to the PPGD - Postgraduate Program in Law, to the Human Rights, Environment and New Rights line of research, analyzes the access to decent and adequate housing, considered a fundamental human right in the development of social inclusion and exercise of citizenship. The present study also evaluates the role of the State as protagonist in the implementation of public housing policies that guarantee the use and enjoyment of this right by citizens. The flagrant absence and inefficiency of public housing policies capable of guaranteeing this right justifies this study, especially in the national scenario. In addition to the inefficient performance of the State, this failure also results from the action of a capitalist society, which allows, induces and contributes to the commodification of housing and urban land, which ends up reducing this basic human right to a mere financial asset, distorting its essence. To carry out this complex and contemporary analysis, the research was divided in three parts: the first part will be devoted to the study of the human right to decent housing; the second part of the paper discusses the public policies proposed in the housing scenario after the promulgation of the Federal Constitution of 1988; and, in the third and last part, some reflections are proposed on the main factors that prevent, hinder or simply influence in some way the materialization of sustainable cities in the national scenario, bringing to debate some paradoxes between human rights, right to housing, right to the city and the limits imposed by the socioeconomic system. In order to comply with this proposal, the work was elaborated through bibliographic research guided by the theoretical-descriptive method, as method of approach was used the hypothetic-deductive, as method of procedure was used the historical and comparative method, being, finally, adopted the sociological method of interpretation.

**Keywords:** Human rights; Right to housing; Social inclusion. Housing policies; Mercantilization of urban space.

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>11</b>
<b>1 DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA.....</b>	<b>15</b>
1.1 DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI: DIREITOS HUMANOS PARA QUEM? .....	16
1.1.1 Evolução e universalidade dos direitos humanos nos documentos internacionais.....	18
1.1.2 Unidade e indivisibilidade dos direitos humanos .....	24
1.1.3 Atuação do Estado frente ao reconhecimento da universalidade e indivisibilidade dos direitos e correta compreensão dos direitos humanos na agenda do século XXI .....	29
1.2 REFLEXÕES ACERCA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO DIREITO À MORADIA DIGNA.....	35
1.2.1 Dignidade da pessoa humana e direito à moradia face ao Estado Democrático de Direito .....	35
1.2.2 Reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e nacional	42
1.2.3 Moradia digna .....	47
<b>2 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INTENTADAS NO CENÁRIO HABITACIONAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>56</b>
2.1 CONTORNOS E CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	59
2.1.1 Estado Liberal.....	60
2.1.2 Estado de Bem-estar Social (Welfare State) .....	64
2.1.3 Estado Democrático de Direito .....	66
2.2 PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	70
2.2.1 Políticas habitacionais na perspectiva da constituição de 1988.....	71
2.2.2 Políticas habitacionais sob novo marco legal – O Estatuto das Cidades.	75
2.2.2.1 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) ....	77
2.2.2.2 Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009) .....	79
2.3 PERFIL DA POLÍTICA PÚBLICA DE MORADIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE. ....	83
2.4 INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL .....	89
2.4.1 Consolidando uma nova amplitude para o conceito de regularização fundiária .....	90
2.4.2 Instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 para implementação da política urbana habitacional .....	92
2.4.2.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios .....	92
2.4.2.2 IPTU progressivo no tempo .....	94
2.4.2.3 Desapropriação para fins de reforma urbana .....	95
2.4.3 Análise dos principais instrumentos da política habitacional previstos no Estatuto da Cidade.....	95
2.4.3.1 Concessão de direito especial de uso para fins de moradia .....	96
2.4.3.2 Usucapião especial urbana .....	97

<b>3 O DIREITO À CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA, INCLUSIVA E HUMANA.....</b>	<b>101</b>
3.1 O REPOSICIONAMENTO DO INDIVÍDUO NA RELAÇÃO “DIREITO HUMANO À MORADIA X DIREITO AO PATRIMÔNIO” .....	101
3.1.1 O direito à propriedade como garantia fundamental e sua evolução ao longo dos séculos.....	102
3.1.2 O direito à propriedade em convergência com a sua função social: reflexos no contexto social.....	108
3.2 MERCANTILIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E SEUS REFLEXOS NA CONCEPÇÃO DAS CIDADES MODERNAS .....	111
3.2.1 A organização das cidades e a atuação Estado como influências negativas no processo de mercantilização da moradia e da segregação socioespacial	111
3.2.2 Segregação socioespacial: a face perversa da financeirização do direito à moradia e do solo urbano.....	114
3.2.3 O processo de Financeirização do solo urbano e da moradia no cenário brasileiro .....	116
3.2.3.1 O processo de financeirização como um dos reflexos da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da introdução do Plano Real .....	117
3.2.3.2 O processo de financeirização após 1995 até a contemporaneidade I .....	120
3.2.3.3 Programa Minha Casa Minha Vida e seus reflexos na crise urbana brasileira .....	126
3.3 PARADOXOS ENTRE OS DIREITOS HUMANOS, DIREITO À MORADIA, DIREITO À CIDADE E OS LIMITES IMPOSTOS PELO SISTEMA SOCIOECONÔMICO .....	132
3.3.1 A cidade formal e a cidade informal .....	135
3.3.2 Os enclaves fortificados: modelo moderno de segregação socioespacial .....	138
3.3.3 Compreendendo o lugar da vida e a vida do lugar: uma busca pela cidade ideal .....	141
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>153</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O conjunto de situações que envolve a questão urbana no Brasil, retratada através do direito à moradia e do direito à cidade, passou por inúmeras transformações ao longo dos últimos anos, tendo se submetido a um profundo e constante processo de modificação, mormente na última década.

Malgrado os inúmeros esforços legislativos e os avanços ocorridos nas formas de organização político-jurídica dos Estados, realizados também com o desígnio de efetivar o direito humano à moradia no Brasil, é possível perceber que o sistema capitalista reproduz irreparáveis distorções sociais até hoje. No cenário atual, importante referir, a moradia, o uso do solo e sua regulação experimentam direta e intensa interferência do mercado, que acaba definindo o valor da moradia e dos espaços urbanos de acordo com as especulações imobiliárias, tornando ainda mais acentuada a concentração fundiária e de renda de um lado e, de outro lado, a segregação e a exclusão socioespacial.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2017), no Brasil, o déficit habitacional, em 2015, correspondia a 6.186.503 milhões de domicílios. Esse número, vale dizer, não corresponde exclusivamente a falta de “estoque” de moradia, mas, igualmente, considera àquelas em situação precária ou improvisada, onde estão negligenciados elementos essenciais para que possa ser considerada adequada, tais como saneamento básico, energia elétrica, número suficiente de cômodos para todos os coabitantes, entre outros.

Essa realidade, reforçada pelo crescimento desordenado das cidades – decorrência da ausência de planejamento e da frágil gestão urbanística –, tem propiciado inúmeros transtornos sociais, econômicos e ambientais, reforçando a exclusão social e a marginalização dos grupos sociais com menor poder aquisitivo, conjuntura que os distancia cada vez mais de uma moradia adequada e do direito a uma cidade sustentável.

Neste contexto, ao longo deste trabalho será abordada a problemática que envolve a efetivação do direito à moradia digna sob a ótica dos direitos humanos, bem como os reflexos que a composição de cidades organizadas sob um sistema capitalista podem acarretar na efetivação deste direito fundamental, sobretudo no que

diz respeito aos efeitos decorrentes da mercantilização do espaço urbano e seus nefastos efeitos incidentes na concretização dos direitos sociais.

Em outras palavras, o desafio principal que se propõe no presente trabalho é criar um campo fértil para reflexões sobre os principais aspectos que envolvem a efetivação do direito à moradia digna, bem como propor algumas alternativas e instrumentos que possam ser eficazes no intento de desmercantilizar este direito, devolvendo-se seu caráter humano e fundamental, para, com isso, viabilizar a construção de cidades mais humanas e sustentáveis.

Para cumprir com este objetivo, a pesquisa foi dividida em três partes. A primeira parte será dedicada ao estudo do direito humano à moradia digna. A análise inicia propondo uma reflexão acerca de quem seriam os destinatários dos direitos humanos no século XXI. Para chegar a esta resposta e estabelecer a correta compreensão dos direitos humanos na agenda contemporânea, é feito um breve ensaio acerca da evolução dos direitos humanos nos documentos internacionais, analisando os principais elementos que compõe o seu “núcleo duro”: universalidade, unidade e indivisibilidade. Na sequência, são promovidas algumas reflexões a respeito da dignidade da pessoa humana e do reconhecimento do direito à moradia digna no plano internacional e nacional, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito.

Em continuidade, a segunda parte do trabalho discorre sobre as políticas públicas intentadas no cenário habitacional após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para levar a efeito esta análise, o capítulo inicia fazendo uma breve digressão sobre contornos, características e os paradigmas dos principais modelos de organização do Estado (Liberal, Bem-estar Social e Democrático de Direito), passando ao exame das propostas de políticas públicas existentes no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Para encerrar esta parte, é traçado o perfil da política pública de moradia no Brasil a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, verificando os principais instrumentos de implementação da política habitacional.

Na terceira e última parte, são propostas algumas reflexões acerca dos principais fatores que impedem, dificultam ou simplesmente influenciam de alguma maneira a materialização de cidades sustentáveis no cenário nacional. Para tanto, será analisado, inicialmente, o processo de reposicionamento do indivíduo na relação

“direito humano à moradia x direito ao patrimônio”, e como esta relação entre o sujeito e a propriedade influenciam no desenvolvimento das cidades. Na sequência, serão estudados os principais elementos referentes a financeirização do direito à moradia e seus reflexos na concepção das cidades modernas. Por fim, serão trazidos ao debate alguns paradoxos havidos entre os direitos humanos, direito à moradia, direito à cidade e os limites impostos pelo sistema socioeconômico.

Como se vê, a constituição da problemática que envolve o direito à moradia é bastante complexa e está intrinsecamente relacionada com o processo de urbanização, isto é, a transformação do território vazio em cidades ainda se revela um cenário bastante carregado pela luta por direitos. Nesta senda, o presente trabalho parte do questionamento de quais são os limites e possibilidades a organização político-administrativa do Estado no contexto de cidades essencialmente capitalistas pode apresentar na concretização do humano à moradia digna enquanto elemento fundante e essencial para a realização e existência de cidades sustentáveis.

A hipótese a ser trabalhada destina-se a abordar a questão da mercantilização do direito à moradia e do solo urbano no contexto de cidades capitalistas como o principal fator de influência no surgimento e reprodução de espaços cada vez mais marcados pela segregação socioespacial, e como a fragilidade da atuação estatal nas demandas afetas à política pública habitacional contribui para o crescimento das desigualdades sociais e o esvaziamento do discurso sobre os direitos humanos.

No que concerne à metodologia, o trabalho foi elaborado mediante pesquisa bibliográfica orientada pelo método teórico-descritivo. Como método de abordagem foi utilizado hipotético-dedutivo. Como método de procedimento foram utilizados o método histórico e comparativo. E, como método de interpretação adotado foi o sociológico.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa, cuja área de concentração é voltada para os direitos humanos, se enquadra na linha de pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Novos Direitos do Mestrado em Direitos Humanos, do Programa de pós-graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), tendo em vista que busca discutir e (re)pensar os fatores relacionados às implicações da mercantilização do solo urbano e da moradia no contexto dos direitos humanos do século XXI.

Diante dessa conjuntura se entende pertinente provocar algumas reflexões acerca desta necessária interligação do direito humano à moradia como elemento essencial da dignidade da pessoa humana, e a função do Estado Democrático de Direito para garantir a concretização de ambos, e, também, como forma de viabilizar a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

## **1 DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA**

Os direitos fundamentais encontram-se em constante evolução e acompanham o caminhar da história da humanidade, guiando-se para o aperfeiçoamento da premissa de que todos os seres humanos, independentemente de suas características biológicas ou culturais, merecem tratamento igualmente digno e respeitoso. Esse reconhecimento da igualdade, alicerçado em uma visão social do Estado, busca suprir as desigualdades no plano fático, a fim de que todos possam, de fato, ser considerados iguais perante a lei.

É exatamente nesta conjuntura que o direito à moradia se ergue com absoluta relevância, demonstrando-se ser extremamente essencial para tornar viável a construção de uma sociedade justa, especialmente porque, atualmente, as sociedades são compostas por populações basicamente urbanas, em cidades que se organizam legalmente de forma desigual, reproduzindo discriminação e exclusão social.

Destarte, a proposta do primeiro capítulo desta dissertação é, justamente, abordar o papel fundamental do direito à moradia enquanto elemento estruturante da dignidade da pessoa humana. Para tanto, inicialmente, serão trazidos elementos para compor o debate sobre os destinatários dos direitos humanos no século XXI, promovendo-se uma verificação de alguns dos principais documentos internacionais que discorrem esta temática, além de ser feita uma análise sobre as principais características destes direitos: universalidade e indivisibilidade.

Ademais, serão propostas algumas reflexões acerca da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia digna, especialmente em face ao Estado Democrático de Direito. Especificamente, serão feitas algumas notas acerca do reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e nacional, bem como exploradas as principais características que a moradia precisa apresentar para ser considerada digna e adequada, ressaltando a sua função na construção dos alicerces das primeiras noções de cidadania existentes na formação dos indivíduos.

## 1.1 Direitos humanos no século XXI: direitos humanos para quem?

A verificação inicial que se faz sobre os direitos humanos tem como ponto de partida o reconhecimento da mutabilidade da condição do homem enquanto sujeito de direito durante todo o processo de evolução histórica da humanidade. De tal forma, é possível conferir que os direitos humanos se constituem *pari passu* com o desenvolvimento do próprio indivíduo, especialmente diante da necessidade de se impor limites ao poder soberano para salvaguarda do indivíduo.

Assim, pode-se dizer que os direitos humanos “nascem” do direito natural, mas a transformação de um para outro – sempre muito lenta e gradual -, apenas começa a ocorrer a partir do momento em que o indivíduo passa a ser o ator principal da sociedade, sobrepujando o papel de protagonista até então dominado pelo Estado, que começa a sofrer várias limitações a sua soberania, sobretudo diante da comunidade internacional, em decorrência dos inúmeros tratados, acordos, e convenções que passaram a surgir sobre o tema que orienta esta pesquisa.

Não são, todavia, os direitos humanos decorrentes unicamente de direitos naturais – embora com eles se relacionem diretamente -, mas, também, resultado de um processo gradual de reconhecimento, impulsionado pelos acontecimentos históricos e culturais inerentes ao próprio conceito de sociedade, que ganha força após o período revolucionário dos séculos XVII e XVIII, mas têm abalizado como marco histórico o início da modernidade. Em outras palavras, são, também, os direitos humanos, um construto social.

Segundo Ingo Sarlet (2015), assim como a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos não podem ser considerados como algo exclusivamente relacionado com a natureza humana, especialmente porque possuem forte conteúdo cultural, podendo ser considerado o resultado do trabalho e esforço de inúmeras gerações da humanidade. Desta forma, continua Sarlet, as dimensões natural e cultural dos direitos humanos se complementam e interagem mutuamente.

Reconhecendo o caráter essencial e diacrônico dos direitos humanos, isto é, reconhecendo que se tratam de direitos previstos para todos, mas que não estão ao alcance de todos – temática que será abordada de forma mais específica em tópico

próprio -, Norberto Bobbio (2004, p. 5), corroborando o até aqui exposto, certifica que também se tratam de:

[...] direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Estabelecido que os direitos humanos são o resultado de uma evolução social dos seres humanos, ou seja, uma evolução antropológica do indivíduo que percorre cada um dos períodos históricos, podem começar a surgir questionamentos sobre a profundidade com que estes direitos foram abordados nos inúmeros tratados, declarações e outros documentos que versam sobre o tema, notadamente porque o homem a que se referiam as declarações do século XVIII, por exemplo, certamente não é o mesmo homem que compõe a sociedade moderna (e pós-moderna).

O padrão de espécie humana reconhecido como sujeito de direitos durante muitos séculos foi determinado através do estereótipo do “homem, branco, ocidental e proprietário”, razão pela qual o discurso sobre os direitos humanos foi criticado por ser vazio, indeterminado, dirigido a um homem abstrato. Dito de outra forma, os documentos que versavam sobre direitos humanos dirigiam-se a um homem imaginário, que não existia em nenhum lugar, justamente por existir em todos os lugares.

Nesse sentido, Costas Douzinas (2009, p. 113) desenvolve acentuada crítica sobre a pseudo-abstração e universalidade trazida nos discursos e documentos que tratam sobre os direitos humanos:

Os direitos das declarações, sob o disfarce da universalidade e da abstração, celebram e entronizam o poder de um homem concreto, muito concreto: o indivíduo possessivo individual, o homem burguês branco orientado ao mercado cujo direito à propriedade é transformado no fundamento de todos os demais direitos e embasa o poder econômico do capital e o poder político da classe capitalista.

Como se vê, portanto, em que pese possam parecer estar carregados de abstração e generalidade, os direitos humanos sempre se referem a clamores individualizados, pontuais, na medida em que os direitos:

Não são universais nem absolutos; eles não pertencem aos homens abstratos, mas a pessoas determinadas em sociedades concretas com a sua infinita modificação de circunstâncias, tradição e prerrogativa legal. (DOUZINAS, 2009, p. 113).

Nesse contexto, merece ser aprofundada a análise das principais declarações (sem desprezo aos tratados, acordos, convenções, etc.) que abordaram a temática dos direitos humanos, especialmente na tentativa de identificar o momento de emancipação dos seus destinatários e início da mediação do Estado para permitir a sua fruição.

### ***1.1.1 Evolução e universalidade dos Direitos Humanos nos documentos internacionais***

Analisar o desenvolvimento da proteção dos direitos humanos nos documentos internacionais é atividade de alta relevância e essencial para a compreensão de quem são efetivamente os seus destinatários, especialmente porque estes documentos expressam a evolução da sociedade ao exigir do Estado o reconhecimento, proteção e promoção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, indistintamente a todos os indivíduos.

Para além disso, esses documentos trazem a ideia de uma tutela internacional aos direitos humanos, ou seja, uma tutela que busca ser unificada, ultrapassando limites territoriais e “ignorando” a soberania estatal para proteger sob um mesmo manto povos com culturas distintas. Dito de outra maneira, esses documentos carregam em sua essência a ideia de universalização, ou seja, de que os direitos humanos são direitos de todos, em todos os lugares.

O reconhecimento dessa multiplicidade de sujeitos e lugares onde se aplicam os direitos humanos, todavia, poderia conduzir à ideia de que, por possuir procedência cultural muito diversa, igualmente seria diverso o seu conteúdo, outro caminho que o regeria para a abstração improdutiva, especialmente porque o catálogo de direitos humanos, desta forma, poderia possuir conteúdo muito distinto em cada um dos Estados, dificultando a atuação de organismos nacionais e internacionais na sua proteção.

Fazendo um breve resgate junto às primeiras positavações sobre o tema, especialmente junto à Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão – primeiro documento que reconheceu de forma política e juridicamente organizada os direitos humanos -, percebe-se que, de fato, o povo francês, inicialmente beneficiário isolado destes direitos positivados, foi ampliado para abranger toda a humanidade.

A ideia essencial da Declaração Francesa – que serviu como fonte de inspiração para as outras declarações que surgiram posteriormente e foi uma das principais consequências da Revolução Francesa -, estava alicerçada na concepção de que o exercício do poder não mais poderia se fundamentar na presumida conexão havida entre os monarcas e Deus. Pelo contrário, o exercício do poder deveria possuir como base princípios que justificassem e orientassem os governantes em benefício da população e não mais de seus interesses particulares.

Desta forma, mais do que governar, incumbiria ao Estado exercer o papel de verdadeiro tutor dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, criando instrumentos para promover a igualdade entre os cidadãos, sem distinções sociais que não estivessem fundadas na “utilidade comum”, conforme destacado no artigo primeiro da Declaração Francesa (NAÇÕES UNIDAS, 1789).

Essa nova forma de organização social que volta o olhar do Estado para o cidadão em primeiro lugar possui estreita ligação com o surgimento do *welfare state* (ou Estado de Bem-estar Social), termo que é utilizado para caracterizar um Estado basicamente assistencial, ou seja, que assegura a todos os cidadãos padrões mínimos de habitação, educação, saúde e seguridade social.

Não é, todavia, ao contrário do que possa parecer, um Estado estritamente assistencialista, mas, também, que participa ativamente da busca para a resolução dos problemas sociais e intervém na atividade econômica, com a finalidade precípua de combater a inflação, o desemprego, além de agir na busca da promoção da restauração e ampliação da qualidade de vida de toda a população, sem distinção de qualquer natureza. É, como se vê, um Estado que vai além da realização estrita de políticas públicas.

À vista disso, é possível perceber que assim como o surgimento da Declaração Francesa, o surgimento do Estado de Bem-estar Social também está

fundamentado na necessidade de corrigir excessos, descentralizar a riqueza e conter as desigualdades impostas pelo modelo capitalista de desenvolvimento, como forma de garantir a dignidade da pessoa humana e a realização da democracia como elemento essencial para a realização dos direitos humanos.

Esse pensamento, como referido anteriormente, teve como gênese de sujeitos o povo francês, mas acabou servindo como paradigma para que outros Estados também passassem a atuar no sentido de promover os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana de forma indiscriminada a todo o povo, impondo uma mudança na postura governamental.

Esse novo modelo de pensamento traz como uma de suas principais consequências a “mundialização” dos direitos humanos. Esse fenômeno, entretanto, embora pareça o caminho natural a ser seguido, não acarretou em uma modificação substancial do catálogo de direitos inicialmente previsto no século XVII. A essência permanece intocada. A proteção que se busca, em qualquer lugar do mundo, é de direitos essenciais para a dignidade de qualquer pessoa.

Isso ocorre principalmente porque a conquista por direitos fundamentais é progressiva. A hierarquia é parte das camadas que estruturam a pirâmide de privilégios que fazem parte da cultura e da sociedade mundial. No topo está o homem branco, seguido pela mulher branca. Só depois aparecem o homem negro e, por último, a mulher negra.

Transportando este debate para o cenário do século XXI, é perceptível que essa compreensão moderna e multicultural sobre os sujeitos dos direitos humanos conduz para que a sociedade seja compelida a se adaptar aos novos movimentos sociais reivindicadores de direitos, agora, mais do que nunca, plurais.

A multiplicidade de sujeitos é decorrência de indivíduos que lutam isolada ou coletivamente para ser reconhecidos como iguais. Daí porque eclodem, um após o outro, movimentos sociais em busca do reconhecimento dos direitos das mulheres, dos homossexuais, portadores de deficiência, das crianças, por exemplo.

Nota-se que a principal base do conteúdo dos direitos humanos tem como principal eixo de sustentação a ideia que reconhece a universalidade da humanidade, de sorte que as leis, tratados, acordos, declarações e outros documentos que

estabelecem prerrogativas e deveres para o cumprimento e promoção dos direitos humanos são aplicáveis a todos os Estados e a todos os indivíduos que compõe a sociedade.

Sendo um produto da civilização humana, conforme ensina Bobbio (2004, p. 32), é inegável a sua adaptação e mutação ao longo dos tempos, especialmente as transformações que tendem a ampliar o seu espectro de proteção, uma vez que regredir, em matéria de reconhecimento e salvaguarda de direitos humanos, é situação que não pode ser tolerada.

Destarte, é possível perceber que a pressão ideológica, decorrente do pensamento político e econômico, assim como o poder militar verificados durante a II Guerra Mundial, assume outras roupagens nos tempos modernos. Hoje, por ter reconhecido o seu caráter coeso e mundial, os direitos humanos ocupam o centro de discussão da agenda internacional, especialmente porque a sociedade ainda enfrenta uma luta entre a razão humana e a razão do Estado.

E essa luta se acentua, principalmente, porque a sociedade moderna possui mais acesso à educação e à informação, o que a aproxima entre si, fazendo com que o Estado tenha que se transformar para reconquistar a sua representatividade política, mormente para preservar a democracia, pilar essencial de Estados pautados pelos direitos humanos – os chamados Estados Sociais.

No âmbito de um Estado social de Direito, ensina Sarlet (2015, p. 63) que os “direitos fundamentais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia na igualdade de chances, inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito [...] guiado pelo valor da justiça material.”

Na seara dos direitos humanos, aliás, é importante referir que se torna inconcebível falar em democracia quando se suplantam esses próprios direitos e quando se despreza o Estado, a cidadania e a política. Isso por que, os Estados fundados em premissas de direitos humanos são interdependentes, além dos princípios básicos da modernidade, como a liberdade, igualdade e fraternidade, também da ética, da justiça social e da moral, para se consagrarem como Estados contemporâneos.

Embora a sociedade moderna, como dito anteriormente, seja mais educada,

informada e próxima, causa impacto que, apesar de tamanho desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, o ser humano, ou, pelo menos, uma grande parcela de seres humanos, pareça estar tão perdida em relação a seus valores e costumes, na medida em que ainda aceita e, de certa forma, perpetua, violações aos direitos humanos.

Não é incomum perceber a facilidade com que as famílias atualmente se desfazem, assim como também não é incomum perceber como o Estado a cada dia envia mais sinais de sua incapacidade e incompetência em atender as principais e mais básicas demandas da população e garantir um pouco de dignidade a todas as camadas da população.

Essa contemporaneidade que permeia os discursos sobre direitos humanos, tornando atual as disposições prescritas na Declaração Francesa de 1789, é facilmente percebida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), editada em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), após a Segunda Guerra Mundial, aspirando promover a paz entre as nações e evitar a guerra.

Já em seu primeiro artigo<sup>1</sup>, a DUDH revela profunda conexão com os três pilares fundamentais defendidos pela Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, reafirmando o complexo de direitos almejado pela classe média. Para além disso, embora a Declaração Francesa já reconheça de forma latente a necessidade universalização dos direitos humanos, foi, de fato, somente após o advento da DUDH que estes foram propagados e multiplicados para todo o mundo, tornando-se efetivamente universais.

Segundo Bobbio (1992, p. 24):

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. No final desse processo, os direitos do cidadão terão se transformado, realmente, positivamente, em direitos do homem. Ou, pelo menos, serão os direitos do cidadão daquela cidade que não tem

---

<sup>1</sup> Todas as pessoas nascem **livres e iguais** em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e de consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de **fraternidade**.

fronteiras, porque compreende toda a humanidade; ou, em outras palavras, serão os direitos do homem enquanto direitos do cidadão do mundo.

Com base nessas afirmações, se torna clara a percepção de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (que se estende a todas as pessoas), resgatando os ideais da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (referida efetivamente como documento que integra o direito positivo do povo francês), possuem diversos traços em comum, sobretudo porque ambas reconhecem os valores da igualdade, fraternidade, liberdade, solidariedade, além da afirmarem o direito à propriedade e à segurança, e assentiram sobre a importância da proteção de princípios como o da legalidade, da reserva legal, da presunção de inocência, entre outros.

Inobstante as diversas semelhanças, importante referir que a DUDH trouxe avanços significativos em seu conteúdo. Um dos avanços que merece abordagem é a contribuição desta Carta de Direitos para tornar a promoção dos direitos humanos um dos objetivos da ONU e, especialmente, expandir a relação entre os Estados e sua população para a esfera internacional. Outro avanço se refere à harmonização, em um só documento, do discurso liberal dos direitos políticos (artigos 3º a 21), com o discurso social dos direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22 a 28).

Esse detalhamento dos direitos humanos, segundo Flávia Piovesan (2011, p. 156), inaugura uma incomparável inovação especialmente por trazer em seu bojo uma linguagem de direitos considerada inédita até então, de sorte que:

Ao conjugar o valor da liberdade com o valor da igualdade, a Declaração demarca a concepção contemporânea de direitos humanos, pela qual esses direitos passam a ser concebidos como uma unidade interdependente e indivisível.

Em 2017 a Declaração Universal dos Direitos Humanos estará completando quase setenta anos de existência. No decorrer das últimas décadas, a sociedade vivenciou um gradual processo de reconhecimento, consolidação, ampliação e aprimoramento da proteção aos direitos humanos enquanto direito de salvaguarda da pessoa humana, bem como uma verdadeira multiplicação dos documentos e instrumentos que versam sobre este tema.

Esse longo e complexo processo, importante referir, teve como ponto de partida todas as premissas já vistas anteriormente e que consagram os direitos humanos como direitos inerentes ao indivíduo, antecedendo, portanto, a própria organização política do Estado enquanto poder soberano, e derrubando a ideia de que a sua proteção se encerra na ação do Estado e não em conjunto com toda a sociedade civil.

### **1.1.2 Unidade e indivisibilidade dos direitos humanos**

A par da tese que reconhece a mundialização dos direitos humanos, observamos outra teoria que defende, ainda que de forma virtual, também, a indivisibilidade desses direitos, especialmente em face da ausência de hierarquia entre os direitos fundamentais, que são divididos de acordo com sua evolução histórica. Assim, teoricamente, os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais teriam idêntica importância para implantação e promoção, tanto perante o Estado, quanto perante a sociedade civil.

Sobre a universalidade dos direitos humanos, Louis Henki (1990, p. 6-7), afirma:

Os direitos considerados fundamentais incluem não apenas limitações que inibem a interferência dos governos nos direitos civis e políticos, mas envolvem obrigações governamentais de cunho positivo em prol da promoção do bem-estar econômico e social, pressupondo um Governo que seja ativo, interventor, planejador e comprometido com os programas econômico-sociais da sociedade que, por sua vez, os transforma em direitos econômicos e sociais para os indivíduos.

Assim, de forma breve, é possível estabelecer que os direitos civis, por se relacionarem com as liberdades individuais, tem a ver com o direito de ir e vir, o direito à vida, à liberdade de expressão, à propriedade, à igualdade perante a lei, a não ser julgado à margem de um processo regular, a não ter o lar violado, etc. Ou seja, são direitos que tem por base garantir que as pessoas tenham liberdade de escolher o rumo das próprias vidas.

Os direitos políticos, por sua vez, dizem respeito ao direito que o cidadão tem de participar do governo e da sociedade, ou seja, de efetivamente ter participação no poder. Como exemplo desses direitos, podem ser mencionados a possibilidade de os cidadãos realizarem manifestações políticas, organizarem partidos políticos, votarem e serem votados. Em outras palavras, são direitos que se relacionam com o compromisso de pessoas e grupos de pessoas de escolherem o funcionamento e rumo da vida coletiva.

Os direitos econômicos referem-se à produção, distribuição e consumo de riqueza, visando disciplinar as relações trabalhistas, como as que preveem a liberdade de escolha de trabalho, além de propiciar condições justas e favoráveis, com enfoque especial para a remuneração justa, que atenda às necessidades básicas do trabalhador e sua família, inclusive, sem distinção entre homens e mulheres, etc.

Os direitos sociais reportam-se à consagração de um padrão de vida adequado, merecendo destaque a proteção contra a fome, o direito à vestimenta, moradia adequada, educação, saúde, etc. Em outras palavras, se tratam de direitos que tem objetivo principal garantir que os seus destinatários possam exercer e usufruir de todos os direitos fundamentais em condição de igualdade, facilitando a fruição de uma vida com maior garantia de dignidade.

Os direitos culturais, por fim, são àqueles concernentes à instrução e à participação na vida cultural da comunidade como condição indispensável para o livre desenvolvimento da personalidade dos indivíduos. Estes direitos se referem à arte, à produção cultural e à memória coletiva da sociedade, por exemplo, permitindo aos seus titulares o conhecimento e uso do passado, de forma a facilitar e a garantir a participação na vida cultural e a desfrutar do progresso científico.

Então, é possível proceder no seguinte questionamento: como, a despeito da aceitação da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, continuam alguns direitos ainda tão negligenciados? Indo além, como pode persistir uma disparidade tão acentuada entre as formas de implementação dos direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais?

Segundo o Professor e Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade, que notabilizou-se pela firme oposição à divisão

dos direitos em categorias, dimensões ou gerações, mostra-se errônea a concepção de que os direitos civis e políticos são anteriores e preterem aos direitos sociais.

De acordo com Trindade (1997, p. 169-170):

É inadmissível que continuem a ser negligenciados em nossa parte do mundo, como o têm sido nas últimas décadas, os direitos econômicos, sociais e culturais. O descaso com estes últimos é triste reflexo de sociedades marcadas por gritantes injustiças e disparidades sociais. Não pode haver Estado de Direito em meio a políticas públicas que geram a humilhação do desemprego e o empobrecimento de segmentos cada vez mais vastos da população, acarretando a denegação da totalidade dos direitos humanos em tantos países. Não faz sentido levar às últimas consequências o princípio da não-discriminação em relação aos direitos civis e políticos, e tolerar ao mesmo tempo a discriminação como “inevitável” em relação aos direitos econômicos e sociais. A pobreza crônica não é uma fatalidade, mas materialização atroz da crueldade humana. Os Estados são responsáveis pela observância da totalidade dos direitos humanos, inclusive os econômicos e sociais. Não há como dissociar o econômico do social e do político e do cultural.

Nota-se, então, que o descaso com os direitos econômicos, sociais e culturais pode ser considerado um reflexo de sociedades marcadas pela desigualdade social, sobretudo porque nessas sociedades parece ter se tornado tolerável que a violação de direitos civis e políticos sejam punidas até as últimas consequências, ao passo que em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais haja condescendência com um tratamento punitivo muito mais brando, pois a violação, nesses casos – dizem -, é “inevitável”.

Por mais conflitiva que possa parecer, essa é a realidade da grande maioria da sociedade, em todo o mundo. No entanto, esta realidade não pode tornar-se comum, naturalizada, aceita, pois o Estado é responsável por garantir a totalidade dos direitos humanos, e não apenas uma parcela destes direitos. Os direitos econômicos são indissociáveis dos direitos políticos, assim como também são indissociáveis os direitos civis dos direitos sociais e culturais.

Essa realidade que traz a desigualdade como algo fortemente naturalizado ocorre com maior ou menor medida, mas, no cenário brasileiro, é fato público e notório. Segundo destaca Daniel Sarmiento (2016, p. 61), os brasileiros, em geral, “são socializados desde a primeira infância para perceberem as relações sociais como naturalmente desiguais. Compreendem como natural que os padrões se utilizem do

elevador social, e os empregados tenham que usar o de serviço.” Em continuidade, Sarmiento alerta para a triste realidade que de as práticas sociais ensinam “a cada um o seu lugar”, bem como de que é considerado natural “que só haja pobres na prisão; que as autoridades públicas tratem com subserviência os poderosos e com prepotência e desrespeito os mais humildes.”

É urgente despir essa errônea aceitação de discriminação entre tipos de direitos e grupos de cidadãos, e tratar os direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos que são, pois os direitos humanos apenas podem ser efetivamente promovidos e protegidos se forem considerados em sua integralidade. A visão segmentada em relação aos direitos humanos conduz a uma interpretação distorcida do seu real âmbito de atuação, inclusive em relação aos seus destinatários.

Em outras palavras, é de se mencionar que o desencaixe social do acesso aos direitos perpassa a segmentação dos direitos em tipos, gerações ou categorias atingindo, igualmente, também os tipos de cidadãos, que, na sociedade contemporânea, não podem mais se restringir ao homem, branco, ocidental e proprietário, como ocorria nos séculos XVII e XVIII, por exemplo.

Afora o exposto, é notável lembrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabelece o caráter de indivisibilidade dos direitos humanos, ou seja, esse fracionamento de direitos é um construto da sociedade e do Estado, que parecem preferir uns direitos aos outros. Por certo que essa opção distorce o real significado dos direitos humanos, especialmente por que os direitos civis e políticos são condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice-versa.

Conceber os direitos humanos como paradigma e referencial ético capaz de orientar a ordem social contemporânea é uma luta desde o pós-guerra, onde se batalha, dia após dia, para que a reconstrução dos direitos humanos não mais permita que a condição de ser “sujeito de direito” esteja condicionada a uma raça, uma religião, como ocorreu no holocausto, por exemplo.

No século XXI, não é crível que outra condição possa ser exigida para um indivíduo ser sujeito de direitos humanos que não unicamente ser um indivíduo. Raça, sexo, religião, opção política ou sexual não podem ser considerados para definir se

um indivíduo é ou não sujeito de direitos, sobretudo para garantir que os direitos humanos sejam, de fato, universais, conforme estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A constatação de indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos parte de um pressuposto muito simples: quando um direito é violado, todos os outros direitos também são violados, em maior ou menor medida. Assim, é possível perceber que o sistema de direitos humanos compõe um eixo indivisível e interligado, competente para catalogar todos os direitos de forma paritária, sem conferir maior ou menor importância a um ou a outro. Desta forma, vale dizer, é que se constitui a visão de integralidade dos direitos humanos.

Sobre a importância de se ter uma visão integral sobre os direitos humanos, ou seja, sobre a importância de estarem sempre interligados os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, o professor Hector Gros Espiell (1986, p. 16-7) traz respeitável contribuição:

Só o reconhecimento integral de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Essa ideia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, amplia e sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembleia Geral em 1966, e em vigência desde 1976; na Proclamação de Teerã, de 1968; e na Resolução da Assembleia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130).

Percebe-se, portanto, que a concepção moderna sobre os direitos humanos é caracterizada por processos de universalização/mundialização, compreendidos sob a ótica indivisibilidade/integralidade, de forma que todas as pessoas devem ser tratadas de forma justa e igualitária, independentemente do lugar que estejam e sem discriminações de qualquer ordem.

Desta forma, deve ser definitivamente afastada a falsa percepção de que uns

direitos (civis e políticos) são mais importantes que outros direitos (econômicos, sociais e culturais), sobretudo porque estes últimos conduzem a um compromisso de integração social, considerando como centro de preocupação a proteção de classes vulneráveis, na medida em que, não raras vezes, para essas classes, a satisfação de necessidades fundamentais fica na dependência da beneficência de programas sociais e políticas públicas estatais.

Diante desta conjuntura, percebe-se que garantir que não haja distinção no tratamento dos sujeitos de direitos humanos passa pela constatação de que o Estado deve ter reforçada a sua responsabilidade na implementação e promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, como forma de realizar verdadeira inclusão social, sobretudo para evitar que ocorram repetidas violações a estes direitos tão importantes.

### ***1.1.3 Atuação do Estado frente ao reconhecimento da universalidade e indivisibilidade dos direitos e correta compreensão dos direitos humanos na agenda do século XXI***

A ação estatal voltada ao viés da universalidade e indivisibilidade no tratamento dos direitos humanos, além de uma postura social pautada pela solidariedade são, talvez, as únicas formas capazes de promover inclusão e igualdade social, compensar desequilíbrios impostos à população pelo mercado financeiro, bem como garantir o desenvolvimento humano sustentável.

Esta ação estatal, vale dizer, decorre de uma obrigação não apenas jurídica (estabelecida por inúmeros documentos nacionais e internacionais de que os Estados são signatários), mas, sobretudo, moral, pois incumbe ao Estado respeitar, promover, proteger e implantar condições para que a população tenha acesso ao um trabalho digno e com justa remuneração, propiciando, assim, um nível adequado de vida com moradia, educação, saúde, previdência social, etc.

Agir de forma diversa representa um retrocesso, pois como visto ao longo deste capítulo, o reconhecimento dos direitos humanos não decorre apenas do direito natural, sendo, também, considerado um construto da sociedade. Esse fato conduz

ao entendimento de que o reconhecimento de um direito leva ao reconhecimento de outro direito e assim sucessivamente, de sorte que a sociedade tem lutado cada vez mais para a promoção da igualdade.

Conforme ensina Douzinas (2009), a luta pela expansão do plexo de atuação dos direitos humanos é tanto simbólica quanto política, ou seja, num primeiro momento esta luta representa a significação de palavras como diferença, igualdade ou semelhança e liberdade, todavia, se essa luta simbólica for bem-sucedida, inevitavelmente ela ultrapassará o campo de significação das palavras, passando a transformar radicalmente a constituição do sujeito jurídico, afetando, por conseguinte, a vida das pessoas.

Assim, ilustrativamente é possível dizer que, após o reconhecimento do direito ao trabalho e à justa remuneração, por exemplo, mais direitos concretos serão reivindicados: direito a ter uma moradia de qualidade, localizada em local da cidade com fácil acesso a bens e serviços essenciais, independentemente da faixa de renda da população, assim como o direito de acesso a saúde e educação de qualidade.

Nesse sentido, complementa Douzinas (2009, p. 267), ao esclarecer que:

[...] os direitos não apenas pertencem aos seres humanos; ao contrário, eles fabricam o humano, não apenas ao reconhecer sua capacidade legislativa de produzir direitos e o livre-arbítrio, mas também ao dotá-los dos poderes e capacidades concretas por meio dos quais eles podem concretizar seu livre-arbítrio. Esta é a razão pela qual uma definição completa dos direitos é impossível e porque eles estão abertos à contínua expansão e proliferação. Os direitos humanos jamais podem alcançar um estado de aceitação definitiva ou um triunfo final, pois a lógica dos direitos não pode ficar restrita a algum campo particular ou tipo de sujeito.

Inobstante o caráter carregado de conteúdo axiológico dos direitos humanos, bem como o reconhecimento de sua permanente expansão, comumente, quando o debate acerca deste assunto é posto em pauta, grande parte da sociedade inicia um processo de ataques, dizendo, entre outras coisas, que “os direitos humanos servem apenas para proteger bandidos”. Essa realidade, por óbvio, subverte completamente a lógica e a essência dos direitos humanos, precisando ser combatida.

Essa sequência de ataques desprovidos de qualquer razão que são

direcionados aos direitos humanos decorrem, principalmente, da utilização descontextualizada do termo. Isso porque, os direitos humanos, como visto, correspondem a uma gama de garantias que tem como finalidade precípua proteger o cidadão de uma ação arbitrária do Estado - proteger, inclusive, os que propagam esses discursos sem qualquer fundamento.

A utilização desacertada do termo “direitos humanos”, põe à margem do debate o reconhecimento de que estes direitos se relacionam diretamente com um conjunto de garantias e outros direitos que contribuíram, por exemplo, para a diminuição do tratamento desigual entre homens e mulheres, entre brancos e negros, entre homossexuais e heterossexuais, etc. Esta utilização equivocada desconsidera, ainda, que os direitos humanos dizem respeito a proteção e integridade dos povos indígenas e quilombolas, ou que garantem o acesso dos menos favorecidos a uma educação pública de qualidade.

Como se vê, é inadmissível que em pleno século XXI ainda se questionem quem são os sujeitos dos direitos humanos, na medida em que os sujeitos de direitos humanos são todos os sujeitos da sociedade, sem qualquer distinção, pois são os direitos humanos que garantem a dignidade da população, assim como garantem as condições mínimas que qualquer pessoa precisa ter para fruir de uma vida minimamente virtuosa.

Em que pese a aparente obviedade do conteúdo e dos destinatários, ainda toma assento na sociedade uma frente de pessoas que parece estar engajada em reproduzir um discurso contrário aos direitos humanos. O que causa estranheza, no entanto, não é esta postura, mas, sim, o fato de que essas mesmas pessoas, não raras vezes, são vítimas de violações de direitos humanos, seja em razão de precárias condições de trabalho, seja por não ter condições de possuir uma moradia digna, seja, ainda, por ser vítima de violência doméstica, entre tantos outros exemplos.

Portanto, quando se fala em direitos humanos é preciso ter uma visão ampla, ou seja, é necessário compreender que em se tratando de situações de vulnerabilidade não se pode falar desse ou daquele direito; pelo contrário, é preciso abordar o assunto como um todo – essa compreensão é essencial.

Assim, como ensina Dalmo de Abreu Dallari (2004), não há como conceber o

direito de ser pessoa se não forem respeitados em todos os momentos, lugares e situações a integridade física, moral e intelectual do indivíduo, de modo que, por exemplo, não há como se conceber o direito à vida, sem que essa que a pessoa tenha um teto digno onde possa se abrigar. E mais, não há como justificar que algumas pessoas sejam mais respeitadas do que outras.

A moradia, enquanto direito social, é por excelência um direito humano que em nada se relacionada a “proteger bandidos”, uma vez que ao lado da alimentação, saúde e educação, por exemplo, figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano constituindo, portanto, dever do Estado dispor de instrumentos que garantam a população a sua fruição. Assim como os demais direitos humanos, ela é resultado de uma luta continua por reconhecimento e promoção. É um direito de todos, mas, principalmente, dos cidadãos de baixa renda.

No entanto, o que se vê atualmente é que, apesar do seu reconhecido valor, apenas tem acesso à moradia digna e adequada os segmentos da sociedade com melhores condições econômicas ou, não tendo bom poder aquisitivo, aquela parcela assalariada da sociedade que possui renda mínima comprovada e, portanto, tem acesso a linhas de crédito para financiamento imobiliário em instituições financeiras. Mas, e o restante da população?!

É nítido que o reconhecimento do espaço enquanto mercadoria que gera valor, faz perder, por outro lado, o direito do cidadão no processo de apropriação, gerando exclusão, segregação social. No Brasil, pode-se considerar a questão da moradia como um tema emergente e, em razão disso, as políticas públicas a ela afetas parecem ser superficiais, não abordando o assunto com a complexidade exigida, sobretudo porque falar de moradia é falar, também, de informalidade, ilegalidade, pouca escolaridade, raça, sexo, pobreza.

Não se pode olvidar, porém, que a moradia – eixo central da presente dissertação, motivo pelo qual foi trazida como exemplo neste tópico– é apenas uma das faces onde a falha na efetivação dos direitos humanos se mostra evidente. Infelizmente, o catálogo de insucesso é muito maior, especialmente se for levado em consideração que um direito não pode se concretizar sem a presença de tantos outros. Daí porque imperioso compreender que quando se aborda a questão dos direitos humanos, se está abordando, automaticamente, a questão da vulnerabilidade em

sentido amplo.

Falar de direitos humanos, deste modo, sugere também o entendimento de que, a partir do reconhecimento do direito à vida como matriz de todos os outros direitos, não pode ocorrer distinção que decorra da nacionalidade do sujeito, nem mesmo distinções que se relacionem com a cor da pele, tipo de cabelo, descendência, idade, sexo, incapacidade mental ou física, condição financeira, escolaridade, opção política, religião, ou qualquer outro tipo de critério de julgamento que esteja assentando no campo da moral.

Conforme ensina Nelson Saúle Júnior (1997), no atual contexto de mundo globalizado os direitos humanos deixaram de ser um assunto debatido apenas no âmbito local e se tornaram um assunto global, de tal maneira que o já mencionado processo de mundialização e integralidade dos direitos humanos representa uma ruptura com o sistema tradicional que conferia direitos ao sujeito apenas no âmbito do Estado do qual era cidadão. Hoje, porém, esta visão está completamente ultrapassada, pois com modernidade nasceu um novo cidadão, o “cidadão do mundo.” (1997, p. 65).

Em decorrência desta nova configuração do cidadão, o Estado foi compelido a deixar de lado o seu posicionamento até então passivo (Estado Liberal de Direito), passando a assumir uma condição mais ativa, com a finalidade de suprir de forma mais completa os anseios e necessidades deste novo cidadão do mundo. Desta forma surgiu o Estado Social de Direito, ou seja, um estado planejador, intervencionista, prestador de serviços que, junto com os demais atores da sociedade, tem como desafio para o século XXI solidificar os direitos humanos.

Ademais, a compreensão correta dos direitos humanos na agenda do século XXI exige que se tenha clareza que não se tratam, esses direitos, apenas de artigos que compõe uma declaração universal ratificadas por diversas nações, mas, muito além disso, são o principal fundamento para um tratamento diferenciado para aqueles que não podem acessar de forma completa todo a teia de direitos tidos como indispensáveis para a composição de uma vida com dignidade.

Nessa linha, o Estado e as pessoas que o compõe não podem efetivamente contribuir para a constituição de uma sociedade mais igualitária e justa se não restar

esclarecido que os direitos humanos “são os direitos de quem não têm direito” e, que a mudança desta realidade parte, igualmente, da compreensão de que a constituição da dignidade dos sujeitos dos direitos humanos não se faz de forma apartada, concedendo um direito por vez e, muito menos, através de uma lógica meritória que ignora a igualdade de condições no ponto de partida.

Se vislumbra, por conseguinte, que o reconhecimento, promoção e proteção dos direitos humanos exige a presença de vários atores, mas, especialmente, é através da atuação do Estado, igualando pontos de partida, que a pode haver uma real mudança na conjuntura social que, hoje, segrega e oprime os economicamente vulneráveis.

Desta maneira, percebe-se a fundamental importância de compreender o processo de constituição e desenvolvimento das políticas públicas sociais na sociedade moderna, com um olhar voltado especialmente ao Brasil e às políticas de cunho sócio assistencial que foram impulsionadas, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988 e da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2011, e que hoje alcançam centralidade na agenda social do país.

Essa compreensão é de suma importância, sobretudo em face do tema fulcral da presente dissertação, que transpõe reconhecimento de que apesar de o direito à moradia ter sido incluído no elenco dos direitos fundamentais sociais, o mesmo não se encontra assegurado de maneira efetiva e concreta a todos os brasileiros, sendo certo que a previsão Constitucional implica obrigação para o Estado no sentido de implementar políticas públicas socialmente ativas para tornar concreto este direito.

Nesse sentido, é bom lembrar que a efetivação do direito à moradia enquanto direito humano requer uma intervenção na ordem econômica e social pelo Estado, ou seja, para sua implementação, proteção e promoção devem ser criadas políticas públicas de organização do uso e do desenvolvimento da área urbana, conforme será abordado a partir do próximo tópico e, com maior ênfase, no segundo capítulo deste trabalho.

## **1.2 Reflexões acerca da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia digna**

A partir deste tópico serão desenvolvidas algumas ponderações a respeito da inter-relação existente entre a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia digna especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito, a fim de se verificar a trajetória do reconhecimento e normatização deste notável direito humano fundamental no plano internacional e nacional, até alcançar o seu status contemporâneo.

### ***1.2.1 Dignidade da pessoa humana e direito à moradia face ao Estado Democrático de Direito***

A noção sobre o que trata a expressão “dignidade da pessoa humana” é central no estudo do Direito e da Filosofia. A sua definição ou conceituação são tarefas complexas, especialmente porque o ideário atual sobre o que é a dignidade da pessoa humana percorreu um longo e tortuoso caminho até incorporar os contornos de reconhecimento e significação contemporâneos.

A primeira base do pensamento que permeia a origem da dignidade humana retoma ao pensamento cristão, o qual relaciona a criação divina com a ideia de dignidade, ou seja, tendo sido o homem criado a imagem e semelhança de Deus, seria, portanto, o homem um ser digno. Essa concepção, todavia, não poderia ficar aprisionada à ideologia cristã, sob pena de o seu conceito não atingir a sua configuração atual e universal, de sorte que foi necessário desvinculá-lo de um dogma específico, trazendo-o para o campo terreno.

Desta maneira, a noção de dignidade passou a estar fulcrada na ideia de hierarquia, ou seja, quanto maior fosse o nível de influência e poder de uma determinada pessoa, maior seria a sua dignidade. Essa ideia trouxe consigo um grande paradoxo, pois ao distinguir os nobres dos súditos, a dignidade, ao mesmo tempo em que indicava a posição elevada de uma pessoa, engendrava a ideia de dominação e poder desta em face às demais, dada a sua artificial condição de

superioridade.

Fundamentada na ideia de hierarquia, mais uma vez, a noção de dignidade apresentava-se fragilizada, necessitando ser aprimorada para cumprir com seu desiderato, especialmente porque a dignidade, enquanto direito humano é inerente a vida e independe de qualquer merecimento pessoal ou social, precedendo sua existência ao próprio Estado, ao passo que nas relações calcadas na hierarquia, pode ser tido como natural que umas vidas valham mais que outras.

De todo modo, é importante perceber que, independentemente do referencial que sirva como origem, a dignidade da pessoa humana deve ser considerada como um elemento fundante da vida, pois, para além da dela, a autonomia e a racionalidade também compõem a base da estrutura humana, de tal forma que, partindo-se da premissa de que o homem é digno, racional e autônomo, a ele se impõe o privilégio de ser e estar no mundo sem amargar qualquer tipo ou forma de discriminação.

Immanuel Kant (1964) foi um dos estudiosos da Filosofia que estabeleceu com muita propriedade as ideias de racionalidade e autonomia como elementos inerentes ao plexo de atributos que compõe a dignidade. Segundo ao autor, essencialmente, deve haver uma distinção entre seres irracionais e seres racionais. Os primeiros são considerados meio, ao passo que os últimos são considerados fim em si mesmos. Os últimos, vale dizer, por serem dotados de racionalidade, inevitavelmente possuem autonomia, atributo que os torna dignos de consideração e respeito.

Em continuação, Kant (1964, p. 91) assevera que:

os seres racionais são chamados de pessoas, porque a natureza deles os designa já como fins em si mesmos, isto é, como alguma coisa que não pode ser usada unicamente como meio, alguma coisa que, põe limite em certo sentido, a todo livre arbítrio (e que é objeto de respeito)

Percebe-se que, para Kant, as pessoas não são objeto ou coisa, isto é, não podem ser utilizadas como ferramenta ou instrumento para uma satisfação de uma necessidade ou alcance de um objetivo. Pelo contrário, as pessoas são únicas e,

como tal, são brindadas pela individualidade que as torna dignas de respeito.

Em decorrência destes postulados, é possível reconhecer que, na doutrina de Kant, justamente em função de sua racionalidade que o homem, desejando ser bem tratado e respeitado em toda a sua vivência, busca agir em relação a seu semelhante de forma positiva, contribuindo com a criação de uma relação fundada na alteridade, ou seja, ao mesmo tempo em que age de forma positiva perante uma pessoa, espera receber, em igual proporção, também uma conduta positiva (e em mesma medida), desta pessoa.

Nesse contexto, percebe-se que, para Kant, a noção de o que é dignidade da pessoa humana, vai muito além dos ideários de divindade ou hierarquia, se aproximando muito de algo que pode ser considerado inerente à própria racionalidade humana, elemento que torna o homem diferente dos outros seres (animados e inanimados) do planeta, precisamente porque o homem é um fim em si mesmo.

As linhas traçadas até aqui ilustram abreviadamente a importância do conceito de dignidade da pessoa humana no âmbito da Filosofia, evidenciando a evolução de seus estudos no sentido de exaltar a centralidade do homem no núcleo do contexto social e político, indicando que este conceito se sobressai por exatamente distinguir o homem dos demais seres vivos do planeta ao mesmo tempo em que o iguala aos seus semelhantes.

Não obstante, as experiências trazidas a partir do século XVII pela Revolução Industrial e, mais tarde, pelas duas Grandes Guerras, manifestaram lastimosos exemplos de violação à dignidade da pessoa humana, na medida em que promoveram verdadeiras atrocidades contra certos grupos de pessoas como, por exemplo, no caso de arbitrariedades cometidas pelos burgueses em face da classe proletariada, a tirania dos nazistas contra os judeus, corroborando que não era suficiente apenas declarar a dignidade da pessoa humana – era preciso avançar.

Com efeito, diante da ineficácia de apenas declarar a existência da dignidade humana para a sua realização, mostrou-se indispensável salvaguardar este atributo humano com instrumentos que pudessem ser exigidos coercitivamente para que, de fato, pudesse se tornar efetivo. Essa constatação integrou o movimento de internacionalização dos direitos humanos que, segundo Piovesan (2011, p. 96):

[...] constitui um movimento extremamente recente, surgindo do pós guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador dos direitos humanos, a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e descartabilidade da pessoa humana [...]. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeitos de direitos à pertinência de determinada raça – a raça pura ariana.

Em decorrência do movimento internacionalização dos direitos humanos, a dignidade da pessoa humana passou, de forma gradativa e progressiva, a ser integrada e tratada pelo Direito. Dito de outra forma, o Direito encampou para si o papel de atrair e normatizar a dignidade da pessoa humana, tornando-a uma categoria jurídica, ou seja, um direito tutelado e exigível legalmente.

Como resultado desta dinâmica e, diante da necessidade de tornar a dignidade uma categoria de direito exigível juridicamente, começaram a surgir os primeiros registros de positivação do tema que são encontrados em acordos e tratados internacionais de declaração de direitos. A Declaração Universal dos Direitos dos Homens é um exemplo de instrumento jurídico que se sobressai como meio de inserir a noção de dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico.

A Declaração de 1948, além de conferir à dignidade da pessoa humana contornos universalistas, teve, de acordo com Flávia Piovesan (2011, p. 146), como uma de suas principais finalidades “delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana”, titular de direitos iguais e inalienáveis.

A partir deste marco histórico, portanto, o único requisito exigido para a titularidade de direitos passou a ser a condição de ser pessoa, situação que representou verdadeira ruptura com o legado nazista, que restringia a titularidade de direitos à raça pura ariana. Em decorrência desta ruptura, a dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento dos direitos humanos, foi sendo incorporada por todos os documentos que versam sobre direitos humanos.

De acordo com o artigo 1º da Declaração Universal (ONU, 1948) “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns com os outros, com espírito de fraternidade”.

Se depreende da literalidade do dispositivo que a ideia de dignidade não mais traduz o conceito de divindade ou de classe, como ocorria na sua origem, mas aprimorando as convicções da Filosofia, exprime a noção de que a dignidade possui como marco fundante o estabelecimento de uma identidade comum entre os homens, que decorre justamente do fato de possuírem consciência e razão.

Como consequência desse aprimoramento no conceito de dignidade, é possível perceber que, para além de assegurar e legitimar, é necessário impor aos homens que empreguem esforços no sentido de construir materialmente o conceito de dignidade, isto é, na condição de seres racionais, dignos, conscientes, os homens, em ações de fraternidade, devem proporcionar dignidade aos seus congêneres, especialmente porque essa noção contemporânea de dignidade, é uma dignidade que iguala.

A Magna Carta de 1988, no *caput* do artigo 1º, consagra o Estado Democrático de Direito como um dos princípios fundamentais da república brasileira. Um pouco mais afrente, no inciso III do mesmo artigo, a Carta Magna estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos deste modelo de Estado.

Percebe-se que no ordenamento jurídico brasileiro a dignidade foi erigida ao status de norma jurídica, desempenhando a função de alicerce na estrutura do Estado Democrático de Direito, de tal forma que, ademais de constituir-se uma categoria jurídica fundamental, encontra-se revestida de juridicidade capaz de assegurar a total eficácia dos direitos fundamentais, individuais e sociais do homem, na realidade concreta da sociedade.

Neste novo cenário, Sarlet (2015, p. 20), sugeriu um conceito jurídico para determinar o que seria a dignidade da pessoa humana:

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 assegurem a pessoa tanto contra todo e 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 corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

Em consonância com a conceituação proposta do Sarlet, é nítido que na condição de fundamento do Estado Democrático de Direito, a dignidade exige condições mínimas para existir, ou seja, exige “existência digna conforme os ditames da justiça social como fim da ordem econômica” (SILVA, 1998, p. 93), na medida em que representa um desrespeito à dignidade, por exemplo, um sistema carregado de desigualdade, uma ordem econômica onde um expressivo número de pessoas passa fome, onde crianças não têm acesso ao mínimo de saúde para de se desenvolverem adequadamente.

Seguindo esta linha, não é aceitável a existência de uma vida com dignidade entre a fome, a falta de moradia ou de emprego, especialmente porque a liberdade humana conquistada se enfraquece quando o homem enfrenta uma necessidade extrema. Desta maneira, a realização da dignidade exige do Estado e também dos particulares, para além de condutas que a respeitem, também condutas (prestações materiais) que a promovam, pois talvez este seja o único caminho que conduz a uma situação social mais humana e mais justa.

Nada obstante, é nítido no Brasil que, embora haja uma considerável atenção com os direitos fundamentais e com o enaltecimento da dignidade da pessoa humana, haja vista terem sido consagrados no texto constitucional, ainda assim persiste uma contínua maculação destes importantes direitos, bem como o constante aviltamento da dignidade.

Uma das causas dessa violação, consoante assevera Daniel Sarmiento (2000), ocorre porque ao Estado não cabe apenas se abster de praticar atos que ofendam a dignidade, mas, também, imprimir condutas ativas que promovam a dignidade, assegurando um mínimo existencial a todos os indivíduos. Isso porque, o indivíduo tem a sua dignidade aviltada toda vez que é privado de uma de suas liberdades fundamentais, bem como quando é tolhido de alimentação, moradia, saúde, educação básica, etc.

Dessa compreensão emerge o debate sobre o que poderia ser, então, definido como conteúdo da dignidade humana. De plano, é preciso afastar a ideia de que compõe a dignidade uma lista *numerus clausus* de direitos. Pelo contrário, a dignidade é um conceito aberto, que deve ser analisada em cada caso individualizado, considerando cada cultura, cada costume, cada realidade.

Nesse sentido, Daniel Sarmiento (2016, p. 93), assevera que, por exemplo, existem direitos sociais na Constituição Federal brasileira que estão diretamente relacionados ao mínimo existencial, como, por exemplo, saúde, moradia alimentação, assistência sociais, entre outros. Esses direitos, todavia, não contemplam todas as “necessidades materiais que sejam essenciais para uma vida digna, que também envolvem, por exemplo, o acesso a vestimentas adequadas, à água potável, à energia, etc.”

Sem embargo e para além da definição de seu conteúdo mínimo, em que pese a dignidade humana represente significativo vetor interpretativo, traduzindo-se em fonte de valor que inspira o ordenamento jurídico dos Estados Democráticos de Direitos, adquirindo inclusive força discursiva, ainda assim a dignidade humana é alvo de ameaças e violações por todos os lados, situação que demonstra estarem vivendo os direitos humanos em situação completamente contraditória nesta fase de “pós-modernidade.”

Como se percebe, não é suficiente enunciar o direito e dizer, como no caso brasileiro, que a Constituição é cidadã. Como já se apontou, torna-se necessário desenvolver mecanismos e instrumentos para que, de fato, a cidadania seja realizada, sobretudo porque a dignidade representa uma propriedade natural que garante idêntico valor a todos os seres humanos, indistintamente.

Nesta seara, cumpre aduzir que até mesmo o direito de propriedade, por exemplo, se revela como uma das várias perspectivas possíveis da dignidade da pessoa humana, notadamente em face de seu conteúdo social consagrado no constitucionalismo nacional, expresso na necessidade de cumprir com a sua função social.

Sobre essa necessária interpretação da propriedade à luz dos princípios fundamentais da Constituição Federal, Sarlet (2015, p. 133) salienta que inclusive o direito de propriedade se constitui em dimensão inere à dignidade da pessoa, considerando “que a falta de uma moradia decente [...] evidentemente acaba, em muitos casos, comprometendo gravemente – senão definitivamente – os pressupostos básicos para uma vida com dignidade.”

Da discussão aludida vem à tona a importância do direito à moradia (no

sentido de um direito a morar com dignidade) enquanto direito humano mínimo, na medida em que é da intensa relação entre a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia que tem origem o direito de todo ser humano a condições materiais mínimas para uma vivência generosa. Isso por que, o direito à moradia é muito superior ao direito de simplesmente ocupar um lugar, envolvendo, sobretudo, o direito de tornar esse lugar ocupado um lugar digno, com condições existenciais mínimas de vivência.

É conveniente ressaltar que o plexo de situações que envolvem o direito à moradia, enquanto direito que compõe o caráter humano e é protegido diretamente pela dignidade da pessoa humana, vai muito além de um simples teto, na medida em que, ao possuir uma casa, surge a necessidade de realização de outros direitos como saneamento básico, saúde, educação, sossego, privacidade, etc., isto é, não há como admiti-lo isoladamente.

Como corolário da intimação relação entre o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana e o próprio direito à vida, torna-se incontestável a necessidade de analisar o que, especificamente significa este direito, quais são suas fontes e elos de proteção, bem como quais são os parâmetros básicos que podem ser considerados para que a moradia ostente, o caráter de direito humano. Essas situações serão analisadas nos itens subsequentes.

### ***1.2.2 Reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e nacional***

O núcleo de estudo relativo ao direito à moradia é objeto de análise em diversas ciências, não se detendo apenas às ciências jurídicas e sociais, principalmente pela sua pluralidade de aspectos essenciais à vida humana. Trata-se de incontestável direito humano, uma vez que não apenas figura como condição capital para a vida digna, mas, sobretudo, em função de sua conexão direta com outros tantos direitos também considerados essenciais para a dignidade da pessoa humana.

Nesta linha, o direito à moradia pode ser compreendido como um direito social de acesso, um direito de igualdade, um direito de oportunidade, consagrado pelo simples fato de o indivíduo existir. Sua relação com a dignidade humana é, por

consequente, inegável, uma vez que se traduz em uma das condições mínimas para que esse fundamento constitucional possa se tornar efetivo.

Trata-se de um direito integrante do rol dos direitos econômicos, sociais e culturais que, para ter eficácia jurídica e social, exige a atuação positiva do Estado como agente interventor e prestador de serviços, para a execução de políticas públicas e, no caso da moradia, para a execução de ações que promovam a política urbana e habitacional de forma justa e igualitária.

A moradia, na lição trazida por Sergio Iglesias Nunes de Souza (2004, p. 45), pode ser considerada como um bem/valor/direito irrenunciável da pessoa natural, “indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo [...]”

Além disso, vale destacar que o direito à moradia se reveste de normas cogentes protetivas bastante rigorosas, sendo descrito como inalienável, imprescritível, irrenunciável e universal. Essas características são inatas e absolutas. Segundo Souza (2004, p. 46):

É notória a importância do direito à moradia pois não bastasse caracterizar-se por seu valor moral e espiritual, também é objeto de proteção jurídica [...]. Não há como admiti-lo isoladamente, uma vez que, por ser tão essencial, se une num só indivíduo, pois, não há como desenvolver vida saudável em situação desumana.

Ingo Sarlet (2015, p. 45), analisando o tema com maior profundidade, destaca características essenciais que compõe o conjunto de elementos que dão origem ao direito à moradia:

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Não é por outra razão que o direito à moradia, também entre nós- e de modo incensurável- tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida.

É, portanto, a moradia, um dos elementos essenciais da tríade alimentação/saúde/moradia que vai permitir que o ser humano tenha um padrão mínimo para viver com dignidade. É um direito que garante não só a proteção contra intempéries climáticas e contra perigos encontrados na natureza e nas ruas, mas, sobretudo, que garante abrigo ao pensamento, à privacidade, à expressão da individualidade, motivo pelo qual é reconhecido nacional e internacionalmente como um dos direitos humanos garantidos a todos.

Embora dotado de inquestionável valor moral e social que transcende ao seu próprio conceito, tecnicamente, o direito à moradia é um direito “recente”, posto que o primeiro documento a conter previsão específica quanto ao direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, que o reconheceu como direito integrante e indispensável a um padrão de vida adequado.

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, importante destacar que, no âmbito internacional, o direito à moradia também possui diversas fontes de proteção, como é o caso do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ONU - Agenda Habitat I e II (1976 e 1996, respectivamente), Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991 e 1997, respectivamente), Agenda 21 (1992), entre outros.

Como o presente estudo não tem como objetivo esgotar as fontes normativas de proteção ao direito à moradia, a análise que será feita neste tópico será restrita aos aspectos de maior relevância, de modo que não serão estudados todos os documentos existentes no âmbito internacional mencionados acima, mas, tão somente, aqueles que possuem especial relevo para o recorte que se faz do assunto neste tópico.

O Brasil firmou sua adesão irrestrita à DUDH na mesma data de sua proclamação, em 10 de dezembro de 1948, assumindo inteiramente os pactos nela contidos. De todas as disposições contidas neste documento, dois merecem especial destaque, justamente por tratarem diretamente do direito à moradia. O primeiro deles diz respeito ao disposto no artigo XII, conforme o qual ninguém estará sujeito a interferências na sua vida privada, especialmente em seu lar. O segundo, refere-se ao direito de todo o ser humano a ter uma vida capaz de garantir a si e a sua família

condições mínimas de subsistência digna, na qual se destaca, entre outros, a garantia da habitação.

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o documento que com maior ênfase reforçou o direito à moradia foi o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em vigor desde 1976, que com o desígnio de também proteger universalmente os direitos humanos, declara o direito à moradia como tal. Para tanto, o PIDESC estabelece em o seu art. 11 que os Estados que aderirem ao Pacto “reconhecem o direito a toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida” (NAÇÕES UNIDAS, 1976).

O Brasil aderiu ao PIDESC através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, e, como espelho dessa adesão, passou a elaborar de forma expressiva um plano de desenvolvimento social com medidas político-legislativas que tinham por escopo garantir o acesso à moradia, especialmente aos grupos sociais de baixa renda.

Ainda no plano internacional, outro momento importante no debate sobre o direito à moradia, mas, especialmente sobre a necessidade de a moradia ser adequada, é a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I, realizada em 1976, na cidade de Vancouver, no Canadá, na qual foram estabelecidas metas aos países signatários para a garantia de moradia adequada a todos os seres humanos, bem como garantia de desenvolvimento sustentável dos assentamentos urbanos.

Adentrando no ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se que a positivação expressa do direito social à moradia ocorreu somente com o advento da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que modificou a redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, passando o referido dispositivo a estabelecer que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 2000).

A contar da inclusão da moradia no elenco de direitos sociais expressamente estabelecidos nos art. 6º da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se no âmbito

jurídico brasileiro uma nova ordem que reconhece e afirma o direito à moradia como um direito humano e, também, fundamental. Porém, em que pese seja inquestionável a afirmação jurídico-formal deste direito a partir da entrada em vigor da EC nº 26/2000, há uma latente precariedade na sua efetivação, na medida em que o descompasso existente entre aquilo que está previsto nas normas pertinentes ao direito à moradia e o alto grau de exclusão e injustiça que ainda ocorre na estrutura social urbana brasileira é estarrecedor.

Por ser compreendido como um direito social de acesso, um direito de igualdade, consagrado pelo simples fato de o indivíduo existir, a relação do direito à moradia com o princípio da dignidade humana é, por conseguinte, inegável, uma vez que se traduz em uma das condições mínimas para que esse fundamento constitucional possa se tornar efetivo. Vale dizer, além da previsão expressa em normas e legislações, a efetividade do direito à moradia é condição essencial para que o princípio da dignidade da pessoa humana se materialize na sociedade atual – do contrário, o discurso será vazio.

As nuances que envolvem o direito à moradia, todavia, vão muito além de seu reconhecimento e proteção nacional e internacional. Não se restringe este direito, por exemplo, apenas à estrutura física, ou seja, a construção destinada a habitação de pessoas e suas famílias. Não se trata, aqui, de proteger apenas um elemento físico e arquitetônico.

Em razão de possuir conteúdo de inquestionável valor jurídico e moral, as reflexões em torno do direito à moradia ampliam a sua concepção para muito além da estrutura física a que uma casa corresponde. Em verdade, para que possa ser considerado um direito efetivo, a moradia não pode ser limitada à visão restritiva que compreende este direito como apenas o direito a um abrigo, pelo contrário, para que possa ser considerada efetiva, a moradia deve também ser adequada, ou seja, existem diversas condições que precisam ser atendidas em uma moradia para que esse direito humano seja “cumprido.”

Desta forma, o conceito de moradia se estende para o conceito de moradia digna ou adequada, isto é, a concepção e estruturação do direito à moradia como direito humano e fundamental deve contemplar outros aspectos além da estrutura física, como, por exemplo, a priorização da qualidade de vida, localização adequada,

garantia de segurança, entre outros, de forma a adequar-se ao princípio da dignidade da pessoa humana.

### **1.2.3 Moradia digna**

O Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>2</sup> emitiu o Comentário nº 4, em 1991, no qual definiu o que pode ser considerada como moradia adequada. Neste documento, o Comitê estabelece as características ou pressupostos mínimos do que possa ser considerado como moradia adequada, rechaçando qualquer forma de interpretação restritiva deste direito.

Segundo o Comentário Geral nº 4 das Nações Unidas (1991), são considerados pressupostos balizadores da moradia adequada: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Antes de analisar de forma detalhada as condições mínimas compreendidas como essenciais para a efetivação do direito à moradia adequada, cumpre referir que o Comitê tem dedicado especial atenção ao art. 11 do PIDESC, sendo que, até o momento, este foi o único direito previsto no Pacto ao qual um comentário geral foi exclusivamente dedicado. Desta forma, importante compreender que, para os propósitos a que se destina, o sentido da “adequação” que orbita o direito à moradia serve para destacar os inúmeros fatores que devem ser considerados para que constituir uma habitação adequada.

Passando a análise individualizada das características mínimas que devem estar presente para que a moradia possa ser descrita como adequada, a primeira que merece destaque é a segurança jurídica da posse, que tem por finalidade garantir que os seus ocupantes não sejam alvo, por exemplo, de despejos forçados, perseguições

---

<sup>2</sup> O Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – CESCR, foi criado em 1985, com o intuito de monitorar a aplicação, pelos Estados Partes, das disposições contidas no PIDESC. Para cumprir com este desiderato, os Estados Partes apresentam relatórios ao Comitê onde enunciam as medidas adotadas para tornar efetivas as disposições do Pacto, que serão apreciados, debatidos e avaliados. Ainda, o Comitê possui competência para formular comentários gerais relativos a determinados artigos ou disposições do Pacto e organizar debates temáticos sobre matérias cobertas pelo mesmo.

ou ameaças, garantindo o exercício da cidadania e da dignidade.

A segurança jurídica, ora compreendida como valor, ora como norma fundamental, ora como princípio, tem por desígnio conferir estabilidade para as relações jurídicas. Desta maneira, no que tange à moradia, a segurança jurídica da posse independe de o ocupante ostentar o título de proprietário, pelo contrário, a segurança da posse pode assumir uma diversidade de formas como, por exemplo, locação, habitação cooperativa, arrendamento, assentamentos informais, entre outros, não se confundindo ou se limitando, portanto, ao direito de ser proprietário.

Como se vê, se trata de um elemento que, independentemente do tipo de posse, se presta a conferir um grau mínimo de proteção legal em face de despejos forçados, perseguições ou qualquer tipo de perturbação que o indivíduo possa sofrer em sua habitação. Assim, os moradores, independentemente de serem proprietários de suas habitações, necessitam dispor de instrumentos que garantam uma proteção legal mínima em face de qualquer fato ou ato que possa turbar a sua permanência no local.

A segurança jurídica da posse garante que o ocupante tenha assegurada legalmente condições de permanecer no local. Para que isso seja viável, aos Estados-parte do PIDESC caberia a construção de alternativas para garantir essa segurança, iniciando por reconhecer legalmente a “diversidade das formas de uso e ocupação do solo presentes nas áreas urbanas e rurais, por meio das normas nacionais de direito à moradia.” (ALFONSIN e FERNANDES, 2004, p. 35).

Trata-se, como se vê, de uma proteção da continuidade temporal do direito à moradia adequada que deve ser garantida e proporcionada pelo Estado aos moradores, não se olvidando que a falta desta proteção ou a proteção insuficiente podem comprometer ou deteriorar a qualidade de vida das pessoas destinatárias do direito.

De acordo com o que consta no documento “Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à moradia adequada”, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Federativa do Brasil (2013, p. 39), ao Estado são impostas três obrigações mínimas para que se torne viável a efetiva promoção e proteção do direito à moradia adequada: “obrigação de se abster de atos que ofendam

tal direito, de proteger a moradia contra a intervenção de terceiros e de atuar para sua realização. A moradia integra o direito a um mínimo existencial.”

Outro aspecto que o Comentário nº 4 das Nações Unidas (1991) revela como imprescindível para que a moradia seja considerada adequada diz respeito à disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura urbana nas suas proximidades. Trata-se, no caso, de os moradores terem acesso a uma infraestrutura mínima e essencial para a fruição de uma vida com dignidade.

Desta forma, para que a moradia possa ser considerada digna, os moradores precisam ter acesso, por exemplo, à água potável para consumo, saneamento básico, energia elétrica, coleta de lixo, segurança, conforto mínimo, além de ter condições de acessar, nas suas proximidades, serviços de saúde de pública.

Sem a observância dessas condições mínimas, não há que se falar em moradia adequada, pois, como já referido anteriormente, a moradia, em sua ampla acepção e alicerçada nos preceitos de direitos humanos, não se resume a quatro paredes e um teto, mas, sim, além de um abrigo, de um lugar onde o indivíduo possa alcançar os outros direitos individuais e sociais, especialmente porque ter um direito sem condições de usufruí-lo mínima e dignamente, equivale a não ter o direito.

Continuando, o Comentário nº4 das Nações Unidas (1991) indica a economicidade com outro pressuposto extremamente relevante para que a moradia possa ser considerada digna. Por esta característica, entende-se que a moradia será adequada quando o seu custeio não comprometer ou ameaçar o exercício de outros direitos humanos pelos seus ocupantes ou a satisfação de suas necessidades básicas.

Neste ponto, vale dizer que a economicidade compreende, além da manutenção da moradia, também (e, talvez, principalmente) a sua aquisição, de sorte que tanto a compra quanto o valor do aluguel não podem ser de monta que prejudique o orçamento familiar ou impeça a fruição de outros direitos.

Para que esta realidade seja possível e esse pressuposto essencial da moradia adequada seja alcançado, o Estado poderia, por exemplo, adotar medidas para que uma parte dos custos financeiros e habitacionais fossem proporcionais ao nível de renda dos moradores. Para além disso, o Estado deveria prover meios de

subsidiar o acesso à moradia aos que não possuem capacidade de alcançá-la com recursos próprios, seja através de programas habitacionais ou da disponibilização de financiamentos habitacionais.

O quarto pressuposto fundamental para a existência da moradia digna é denominado no Comentário nº4 das Nações Unidas (1991) como habitabilidade, ou seja, segundo o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a moradia apenas será adequada quando possuir condições mínimas de habitabilidade, garantindo segurança física e estrutural, além de garantir um espaço adequado que se preste a proteger o morador contra intempéries climáticas, como o frio, a chuva, o calor, ou outras situações que possam ameaçar a saúde.

Percebe-se, assim, que a principal finalidade deste pressuposto é garantir a segurança física dos ocupantes da moradia contra vetores de doença e severidades climáticas, além de propiciar condições de fruição da privacidade e intimidade. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores.

Outra característica de extrema importância diz respeito à acessibilidade. Não há como olvidar que existem grupos desfavorecidos e marginalizados que possuem necessidades específicas que devem ser levadas em consideração quando do debate e promoção do direito à moradia adequada.

Segundo Saúle Júnior (2004, p. 104), grupos em posição de desvantagem devem ter garantido o acesso aos recursos necessários para conseguir uma moradia, de tal forma que deve ser assegurado certo grau de prioridade aos grupos desfavorecidos “como as pessoas idosas, as crianças, os deficientes físicos, os portadores de doenças terminais, o HIV-positivo, as vítimas de desastres naturais, os grupos que vivem em área de risco, entre outros.”

Diante disso, se constata que não apenas a legislação, mas, também, as políticas públicas relacionadas ao direito à moradia devem considerar inteiramente as necessidades específicas destes grupos, não discriminando e priorizando as suas vulnerabilidades, pois é dever constitucional do Estado garantir que todas as pessoas, sem qualquer distinção, tenham acesso a um lugar seguro e digno para viver.

A sexta característica que deve estar presente para que a moradia seja

considerada adequada refere-se à localização, de maneira que a moradia não pode estar afastada de oportunidades de emprego, serviços públicos de saúde e educação (da creche ao ensino médio) ou outras estruturas sociais necessárias para fruição de uma vida com dignidade. Além disso, importante referir que a moradia, igualmente, não pode estar localizada em locais poluídos ou considerados perigosos.

Esta característica muito se aproxima daquela que trata da “disponibilidade de serviços urbanos, materiais, infraestrutura”, de forma que a localização considerada adequada para áreas residenciais deve garantir o acesso ao emprego, mobilidade urbana e serviços básicos, caso contrário, os custos temporais e financeiros para ir e voltar do trabalho, por exemplo, principalmente nas cidades maiores e na zona rural, por certo será mais elevado, o que invariavelmente poderá comprometer a fruição de outros direitos fundamentais.

A sexta e última característica que faz com que a moradia seja considerada digna refere-se a sua adequação cultural, isto é, a maneira como moradia será construída e os materiais que serão utilizados na construção, assim como as políticas em que se apoiam, devem levar em conta a expressão de identidade e a diversidade cultural dos moradores. Com base nesta característica, as atividades realizadas “a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas” (BRASIL, 2013, p. 37).

Este pressuposto, vale dizer, é o menos desenvolvido pelos Estados-membro do PIDESC e pelas instituições que tratam sobre direitos habitacionais e como resultado disso, por exemplo, não existe medição deste indicador na América Latina, de forma que uma análise mais aprofundada resta prejudicada.

Como se vê, o direito à moradia é calcado e se relaciona diretamente com a dignidade da pessoa humana, na medida em que, além de constituir em um direito *erga omnes*, representa o local íntimo de sobrevivência, de abrigo e proteção, indispensável para a sadia qualidade de vida do indivíduo e dos seus. E não poderia ser diferente. O art. 1º, inc. III, da Constituição Federal de 1988, por exemplo, destaca como sendo um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito justamente a dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual o estado brasileiro deve estar

comprometido em direcionar o exercício da atividade econômica e a realização de programas que atendam aos direitos fundamentais e sociais, franqueando o acesso a todos indistintamente.

Sobre este aspecto, leciona José Gomes Canotilho (1998, p. 325):

[...] o princípio da democracia econômica e social contém uma imposição obrigatória dirigida aos órgãos de direção política (legislativo, executivo) no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social conformadora, transformadora e planificadora das estruturas socioeconômicas, de forma a evoluir-se para uma sociedade democrática.

Neste sentido, incumbe ao Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 3º, inc. I, da Constituição Federal de 1988, construir uma sociedade justa, livre e solidária, a fim de que sejam desenvolvidas pelo Estado as ações necessárias para a promoção, desenvolvimento e concretização de uma ordem econômica efetivamente justa e que, de fato, promova a igualdade entre os indivíduos reduzindo, conseqüentemente, as desigualdades sociais.

Agindo desta maneira, o papel do Estado deixa de estar restrito apenas a criar e aplicar leis, ampliando-se para o implemento e execução de políticas públicas nacionais, regionais e locais, de maneira especial para a promoção do direito à moradia que, na condição de integrante do rol dos direitos sociais exige, para ter eficácia tanto social quanto jurídica, a atuação estatal positiva, através da realização de políticas públicas urbanas e habitacionais.

Seguindo ainda a perspectiva da dignidade da pessoa humana, a Organização das Nações Unidas, ratifica, por meio de seu Relatório Especial, relevâncias no conceito de moradia digna, bem como outras atribuições que devam ser observadas e principalmente garantidas, (ONU, 2012):

[...] a segurança da posse, em que todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível para aquisição ou aluguel e manutenção da moradia, sem que se comprometa orçamento e demais direitos humanos; a moradia deve apresentar proteção contra intempéries climáticas e qualquer outro fator que coloque em risco a vida das pessoas; a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças,

pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc, priorizando-os quanto ao seu atendimento e necessidades; a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social, possibilitando a geração de empregos; a forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos habitantes.

Embora a Declaração utilize o termo “habitação”, o que o documento pretende, em verdade, é reconhecer o direito à moradia como sendo um pilar essencial para a dignidade da pessoa humana e sua sadia qualidade de vida, ou seja, o dispositivo legal pretende reconhecer o direito à moradia como elemento essencial para a fruição de uma vida completa, assim como o faz a Constituição Federal de 1988, especialmente no seu art. 6º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

Percebe-se que o direito à moradia é um direito complexo, completo de atribuições e que, de modo algum, se restringe ao direito de “ter uma casa própria”, embora ser proprietário ou possuidor de uma casa (em sentido amplo) seja condição indispensável para a realização deste direito. Não há que se falar, portanto, que o direito à moradia se restringe à ideia de habitação, especialmente porque está diretamente relacionado com a qualidade de vida das pessoas.

Em outras palavras, o direito à moradia requer, para sua real efetivação, uma habitação adequada e digna. Desta forma, é papel do Estado promover, de forma paritária, tanto a promoção deste direito, como a segurança de que ele será efetivado também relativamente àqueles que não tem condições de acessá-la isoladamente.

Portanto, a partir do momento em que se reconhece que o direito à moradia tem relação direta e indissociável com a dignidade da pessoa humana, ele passa a ter o mesmo valor que o direito à vida, à alimentação, à saúde, à segurança, pois se trata de direitos complementares que se relacionam diretamente com a própria essência de todos os atores sociais, na medida em que abrange para além da esfera social, também a esfera material. Essa compreensão axiológica que orbita o direito à moradia é de fundamental importância para a sua correta interpretação e aplicação.

Desta forma, torna-se perceptível a concepção de que a moradia não fica restrita a recorrente ideia de “casa própria”, isto porque, em face da sua essencialidade e intensa capacidade de influenciar na personalidade das pessoas, a

moradia acaba por se tornar um dos elementos que, como dito, integram princípio soberano da dignidade da pessoa humana. De tal forma, a moradia representa muito mais que uma simples construção erigida do solo, posto que, com o passar do tempo, inevitavelmente passa a ser um dos traços característicos da própria personalidade do ser humano.

Para além de integrar um dos traços característicos da personalidade do homem, são as condições da moradia que vão determinar a qualidade de vida das pessoas que ela garante o que, invariavelmente, terá reflexo na formação da integridade moral e física destes indivíduos. Desta forma, uma moradia com condições dignas de habitabilidade (água potável, saneamento básico, energia elétrica, localização adequada, etc) é palco que agrupa os requisitos mínimos e essenciais para que o indivíduo possa expressar sua identidade, a qual se traduzirá em exercício da própria cidadania.

Como se vê, a garantia da moradia é, ao mesmo tempo, a garantia de promoção das condições mínimas para uma vida decente e humana, na medida em que é na moradia o lugar onde as pessoas aprendem as primeiras noções de direito e cidadania que surgem nas relações domésticas e familiares e que serão transportadas e aplicadas na convivência deste indivíduo na sua vida social.

A moradia possui efeitos sobre inúmeros aspectos da vida humana. Num primeiro momento, ela surge como decorrência da própria essência instintiva do homem, tornando-se um lugar de abrigo e proteção. Posteriormente, ela assume o papel de instrumento de urbanização e das questões que se relacionam a fixação do homem à cidade.

É neste contexto, neste cenário de progressiva e ininterrupta urbanização que a moradia é posta em um papel central, especialmente porque as suas condições mínimas de infraestrutura, dignidade e habitabilidade são essenciais e indissociáveis para garantir a constituição de cidadãos íntegros, notadamente em virtude do duplo papel por ela assumido: direito humano fundamental e instrumento de capital.

É, portanto, a própria essencialidade da moradia que garante a ela a sua acertada inclusão no rol dos Direitos Humanos, de sorte que deve ser protegida e promovida não só pelo governo, mas, também, pela sociedade civil organizada, com

vistas a implantação de uma sociedade materialmente solidária, fraterna e justa, conforme determinam os princípios republicanos previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, sempre se orientando pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

## **2 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INTENTADAS NO CENÁRIO HABITACIONAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Em que pese toda a legislação, acordos, tratados e documentos firmados nacional e internacionalmente pelo Brasil ao longo dos últimos anos no que se refere à proteção, garantia e promoção dos direitos humanos fundamentais, verifica-se que, ainda hoje, existem grandes percalços que dificultam a efetivação de vários destes direitos, mas, em especial, do direito à moradia, e isso ocorre por diversas razões, merecendo destaque, no entanto, a forma como as cidades se organizam de forma desigual, reproduzindo discriminação e exclusão social.

Até o final do século XIX o Brasil era um país predominantemente agrícola. Com a passagem para o século XX, e especialmente em decorrência da Revolução Industrial, o país começou a vivenciar o chamado fenômeno da urbanização, estreitamente relacionado com os ciclos econômicos e movido, notadamente, pela busca dos cidadãos por uma melhor qualidade de vida. Esse fenômeno de intensificação da industrialização possivelmente seja o principal responsável pela explosão demográfica desregrada ocorrida no País nas últimas décadas.

Segundo pesquisa promovida pela Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2016, que deu origem ao Relatório Brasileiro para o Habitat III, a população brasileira passou de majoritariamente rural para predominantemente urbana em menos de quarenta anos, de forma que (2016, p. 30):

Em 1950, a população urbana era equivalente a 36%; em 1980, já representava quase 70% da população brasileira. De 1950 a 1960, a população urbana elevou-se em 70,39%. Em seguida, até 1970, o aumento foi de 65,3%; até 1980, houve elevação de 55,02%; em seguida, até 1991, ocorreu aumento de 35,19%, desacelerando para 24,24%, até 2000, e para 16,82%, até 2010. Em cinquenta anos, de 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas.

Com efeito, o significativo êxodo rural, inquestionavelmente, agravou os problemas de urbanização, uma vez que as cidades não possuíam (e ainda não possuem) a infraestrutura necessária para acolher, de forma digna, todas essas pessoas que migram do campo para a cidade. Essa realidade faz com que as cidades

tenham muita dificuldade de oferecer a sua população, sem distinção, os serviços e equipamentos básicos necessários para o exercício da cidadania, tornando evidente o desafio da efetiva inclusão socioespacial, da redução das desigualdades sociais, bem como do fim da fragmentação urbana.

Como corolário desta ocupação maciça e desordenada, começaram a surgir os assentamentos/loteamentos irregulares e clandestinos e, com eles, inúmeros problemas sociais que ainda se mostram contemporâneos, decorrentes, principalmente, da ausência de planejamento urbanístico, infraestrutura e equipamentos públicos. É neste contexto, pode-se dizer, que teve início o debate acerca dos problemas oriundos da urbanização irregular de maneira mais contundente, especialmente porque esta crise habitacional atingia (e ainda atinge) uma parcela menos favorecida da sociedade, principalmente na dimensão econômica.

Para corroborar o exposto, pertinente fazer novamente referência ao Relatório Brasileiro para o Habitat III, o qual traz importante informação acerca da demanda habitacional, especialmente em relação à população que vive em condições de miserabilidade social e econômica, destacando que o *déficit* habitacional atual no Brasil é de aproximadamente 5,430 milhões moradias, e concentra-se na população que possui faixa de renda de até 3 salários mínimos, correspondendo, portanto, a 73,6% da população nesta situação (2016, p. 24).

Para enfrentar esta situação e transformar essa realidade, além de investimentos financeiros, mostra-se também necessária a participação e mobilização da sociedade civil organizada, a assunção de compromissos factíveis pelas três esferas de poder, a ampliação da democratização e de acesso ao Poder Judiciário, além de uma maior capacidade e qualidade nas ações dos gestores e organismos governamentais.

Deveras, forçoso admitir que, embora de extrema importância o envolvimento de diversos atores para a reversão da crise habitacional, a espinha dorsal, o protagonismo para transformar essa realidade recai, propriamente, sobre a figura do Estado. É do Estado, por força do disposto no artigo 23, inc. IX, da Constituição Federal de 1988, a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

No entanto, em que pese o Estado já tenha identificado a necessidade de criar mecanismos para enfrentar o problema do *déficit* habitacional, verifica-se que a sua atuação tem se mostrado pouco efetiva. Mesmo com várias iniciativas, fica clara a ausência de efetividade e de planejamento a longo prazo, e a consequência dessa omissão (e porque não dizer descaso) agravam o problema da moradia no Brasil atualmente.

Importante destacar, porém, que não é apenas a postura do Poder Público o fator responsável por esta situação, existem outras dificuldades que prejudicam, em diferentes intensidades, a efetividade de implementação do direito à moradia, de modo que a insípida participação popular no processo de construção e implementação da política habitacional brasileira, por exemplo, também pode ser referida fator determinante para composição do cenário atual das cidades.

Segundo ensina Henri Lefebvre (2011), o direito à cidade é uma utopia, um palco político que deve ser conquistado através dos movimentos e das lutas populares contra a lógica capitalista de produção de riqueza, que é responsável por mercantilizar o território urbano e transformá-lo em um instrumento a serviço do capital. Para Lefebvre, o direito à cidade significa muito além de um local urbanizado, organizado e com qualidade vida; significa um local onde a lógica de produção do espaço urbano esteja a serviço da população, e não ao contrário.

Diante deste contexto é que se mostra de fundamental importância analisar o comportamento, atribuições e competências do Estado na criação, planejamento e desenvolvimento da política habitacional, especialmente em face dos múltiplos regimes estatais que podem ser adotados, analisando como cada modelo influencia no processo de formação e organização das cidades.

Além disso, mostra-se oportuno promover uma abordagem perfunctória acerca das propostas de política pública habitacional intentadas no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, de modo que, para facilitar a compreensão, a análise será realizada a partir do recorte das propostas em dois períodos distintos, a fim de demonstrar, com maior clareza a evolução e os paradigmas da construção da política habitacional a partir do novo marco constitucional.

Ademais do exposto, no presente capítulo ainda será promovido um breve estudo acerca do perfil da política pública de moradia adotada no Brasil a partir da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2010), examinando de forma sucinta as principais influências e inovações advindas deste importante marco regulatório da política habitacional brasileira moderna como instrumento para o enfrentamento de *déficit* habitacional.

Por fim, será realizada uma verificação a respeito dos principais instrumentos existentes para implementação da política habitacional, conferindo especial destaque àqueles previstos no texto constitucional e àqueles previstos no Estatuto da Cidade que possuem conexão direta com a realização do direito humano à moradia.

## **2.1 Contornos e características dos modelos de organização do Estado**

Malgrado existam numerosas teorias que tentam explicar a sua existência, a compreensão do atual modelo de organização do estado brasileiro deriva de um prolongado processo de evolução e aperfeiçoamento, a partir do qual múltiplas sociedades foram se organizando e modificando com o passar do tempo.

Desta maneira, com vistas a facilitar o entendimento dos fundamentos que orientam a organização do Estado Democrático de Direito e o novo ordenamento jurídico implementado após o advento da Constituição Federal de 1988, e que regem o princípio da dignidade da pessoa humana no cenário atual, imperioso realizar uma construção histórica dos principais elementos que ensejaram a formatação do atual modelo de Estado adotado no Brasil e as influências advindas deste modelo, sobretudo no que diz respeito à formulação e desenvolvimento de políticas públicas.

Uma compreensão mais adequada do sistema constitucional e estatal vigentes reclama o exame dos principais sucessos e das principais falhas dos sistemas que o antecederam, delineando, assim, as suas principais características. De tal maneira, o presente tópico propõe analisar o atual Estado Democrático de Direito sob a orientação que toma como origem o Estado Liberal, passando pelo Estado Social e culminando com um pequeno ensaio sobre Estado Democrático de Direito como formatado na Constituição Federal.

### **2.1.1 Estado Liberal**

O surgimento do Estado Liberal ocorre após a Revolução Francesa de 1789, no final do século XVIII, que teve como principal marco a destruição das bases que amparavam o antigo regime absolutista, culminando com término do Estado Monárquico Autoritário, onde o Rei detinha a personificação de todos os poderes, centralizando-se sobre ele todas as ações do Estado. Como corolário, foi concebido o primeiro regime político-jurídico da sociedade que se consubstanciava em uma nova formatação das relações econômicas (BONAVIDES, 1980).

Notadamente, o mote da Revolução Industrial era atingir o disposto no seu lema: “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”. Liberdade individual para ampliação dos negócios e lucros; Igualdade jurídica de todas as classes perante a lei, de forma que os burgueses e súditos fossem tratados em par de equivalência com a aristocracia; e Fraternidade para com a população pobre, sobretudo para que não só apoiassem a revolução, mas, também, lutassem por ela (BONAVIDES, 1980).

Diante desta conjuntura, José de Albuquerque Rocha (1995) elenca como sendo as principais características do Estado Liberal (a) o absentéismo estatal na economia, (b) a entrada em vigor do princípio da igualdade formal, (c) a admissão da Teoria da Separação dos Poderes, (d) a hegemonia constitucional como norma restritiva do poder público e (e) a garantia dos direitos individuais fundamentais, que serão analisados com maiores detalhes a seguir.

Segundo Rocha (1995), a não intervenção do Estado na economia começou a se materializar a partir do momento em que a classe burguesa emergente passou a deter o poder econômico para si e, o poder político, ao mesmo tempo, passou a estar sob o domínio da nobreza e realeza. Percebe-se, então, que o absentéismo estatal representava uma estratégia intentada pelos burgueses para impedir a intervenção da monarquia nas organizações econômicas da época, assegurando, igualmente, a liberdade individual para expansão dos seus negócios e obtenção de lucro, de forma que a classe burguesa detinha o poder de “ditar” a economia a seu favor, autorregulando o mercado, motivo pelo qual revelou-se com destaque a figura do Estado Mínimo – essa prática, vale dizer, muito se assemelha à utilizada atualmente

pelo Estado Neoliberal.

A vigência da igualdade formal, por seu turno, traduzida na defesa do princípio da igualdade, consistia em uma das maiores aspirações da Revolução Francesa. Como referido, no entanto, a igualdade era aplicada estritamente do campo formal, ou seja, determinava a submissão de todos em face da lei, de modo a afastar qualquer discriminação. Ocorre, porém, que sob o manto do ideal de igualdade, todas as classes sociais passaram a ser tratadas do mesmo modo. Esta estratégia, articulada para acabar com os privilégios da realeza e nobreza em detrimento da classe burguesa capitalista, trouxe consequências devastadoras à classe proletária, na medida em que a pobreza aumentou, reforçando a permanência e reprodução das desigualdades sociais (ROCHA, 1995)

A justificativa para tratar todos iguais perante a lei, vale destacar, emergia da concepção de que as leis detinham caráter geral e abstrato, ou seja, não eram específicas para uma determinada categoria social, por exemplo, devendo ser aplicadas a todos, indistintamente. Nesse contexto de unificação é que acaba surgindo a figura do Estado de Direito e da Constituição, que limitava o poder dos governantes com o intuito de conter seus arbítrios, comuns até aquele momento.

A partir de então, a Constituição passou a ter caráter hegemônico, isto é, uma única lei que regravava e limitava não só a atuação do Estado, mas, sobretudo, colocava em patamar de igualdade todas as classes sociais, independentemente da realidade fática de cada grupo, de sorte que todos passaram a ser visto como iguais – ao menos perante a lei.

Outra característica de destaque no Estado Liberal é a Teoria da Separação dos Poderes, que aquinhoava o poder entre a realeza, a nobreza e a burguesia. Esta característica representa outro alicerce do Estado de Direito, que, para além de exercer o poder político de forma fracionada entre órgãos independentes e harmônicos entre si, era, como referido alhures, criado e regulado por uma Constituição (ROCHA, 1995).

É exatamente neste contexto que tem origem a figura do direito subjetivo público, ou seja, é neste cenário que foi criada, pelo Estado de Direito, a prerrogativa do cidadão de, ao assumir a condição de titular de direitos, ter a faculdade de exige-

los em face do Estado, regulando a atividade política, circunstância que inexistia até o momento.

À vista disso, o Estado de Direito, ao impedir o exercício arbitrário do poder pelo Estado (limitando sua atuação) e ao assegurar aos cidadãos o seu direito público subjetivo, proclama, ainda que de forma mínima – mas, constitucionalmente –, os chamados direitos de primeira geração, isto é, os direitos individuais como a vida, liberdade, propriedade, que, não é demais lembrar, decorrem da própria condição de ser humano, e que impõem ao Estado uma postura negativa.

Nesse paradigma do Estado Liberal, há uma clara bifurcação entre aquilo que é público, ou seja, relacionado aos interesses do Estado como, por exemplo, a segurança jurídica, a cidadania, etc., e aquilo que é privado, máxime a vida, a individualidade, a liberdade, o mercado, a propriedade, entre outras coisas. Há, nesta dicotomia, a elevação a valor máximo da liberdade, onde todas as pessoas devem ser consideradas iguais, livres e proprietárias (pelo menos de si mesmas).

Desta forma, aliando os ideários de liberdade individual e liberdade econômica, a Revolução Industrial trouxe consigo a efetivação de uma verdadeira exploração humana, especialmente porque o acesso aos direitos de primeira geração, mencionados acima só eram tangíveis à classe burguesa possuidora das riquezas. À grande massa de trabalhadores restou a exploração e a “liberdade” de negociar sua mão de obra com os proprietários das indústrias, incumbindo ao Estado tão somente testemunhar as negociações, lhe sendo vedado intervir.

Esse modelo de organização de Estado sob a égide do idealismo liberalista consente, como é possível pressentir, com incontáveis arbitrariedades que se propagavam sob o amparo da lei. É a soberania, como bem asseverou Anatole France (1906, p. 118), da “majestosa igualdade das leis, que proíbe tanto o rico como o pobre de dormir sob as pontes, de mendigar nas ruas e de roubar pão e permite que ambos se hospedem no Ritz.”

Ressalta-se, portanto, o fato de o Estado Liberal priorizar as leis e os códigos com base no positivismo jurídico, além de privilegiar o capital e a dimensão formal dos direitos, elementos que, unidos, conduzem à degradação das relações sociais, especialmente porque neste formato de Estado, mostra-se sem qualquer relevância a

distribuição equânime da justiça social, de sorte que a figura da democracia é alçada a um *status* meramente retórico.

Esses elementos que marcam o Estado Liberal reforçam a concepção de que o Liberalismo tornou-se a ideologia da sociedade capitalista burguesa. Manuel Castells, em sua obra “A questão urbana” (2000), realiza uma ampla análise sobre o fenômeno urbano no capitalismo e seus impactos na urbanização e formação das cidades, especialmente em suas dimensões políticas, ideológicas e econômicas, estabelecendo um padrão de referência para demarcar quais são os problemas urbanos neste (ou em decorrência deste) formato de Estado.

Na referida obra, Castells (2000) apresenta a questão urbana como o processo de reprodução social da força de trabalho, de modo que a cidade é analisada enquanto espaço da vida cotidiana (esfera do consumismo), lugar distinto dos espaços de produção propriamente ditos. A partir desta concepção, embora o autor reconheça a diversidade de práticas e funções que podem ser atribuídas à cidade, para ele, todas estas funções e práticas estão relacionadas à forma histórica de uma sociedade, notadamente à acumulação do capital e às relações políticas entre as classes.

Com efeito, essas características que marcam o modelo de Estado Liberal apenas evidenciam que se trata de um Estado que não tem como objetivo a garantia dos direitos, de modo que, conseqüentemente, não se preocupa com a criação e o desenvolvimento de políticas públicas, sendo a absolutamente reduzida a intervenção do Estado na forma de políticas sociais, uma vez que a miséria, por exemplo, era considerada natural, produto decorrente da moral humana, e não um resultado do acesso desigual à riqueza produzida (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Como se observa, o Estado Liberal é fundamentalmente individualista, e desconhece os direitos da sociedade enquanto coletividade, impossibilitando a realização da democracia, situação que, entre outros fatores, leva ao seu enfraquecimento e, conseqüentemente ao surgimento de um novo modelo de Estado, reestruturado no alto de princípios de justiça social e isonomia, o chamado Estado Social ou Estado de Bem-estar Social. Essa transição, vale dizer, precisa ser compreendida não como uma polarização entre o Estado Liberal e o Estado Social, mas, tão somente como uma relação de continuidade entre o Estado Liberal e o

Estado Social.

### **2.1.2 Estado de bem-estar social (Welfare State)**

Como visto, a igualdade aplicada exclusivamente no campo formal aliada a não intervenção estatal no domínio econômico, é prejudicial às questões sociais, sobretudo porque se presta apenas a expandir o capitalismo, acarretando no agravamento da situação da classe proletariada que, de uma forma quase generalizada, passa a experimentar uma vivência situada no campo da miserabilidade.

Este descompromisso com as questões sociais, típico do liberalismo, que submete a classe proletariada a viver em condições desumanas e degradantes, forçou os trabalhadores do Século IXX a se organizarem com o intuito de resistir à famigerada exploração. Essa organização representou uma verdadeira possibilidade de rompimento com o Estado Liberal. A burguesia, porém, no intento de evitar a expansão dos ideais pregados por estes movimentos, buscou utilizar mecanismos que distanciassem os trabalhadores de uma opção revolucionária, dando origem, então, ao Estado Social.

Segundo Bonavides (1980), em vista destes processos que deram azo ao surgimento do Estado de Bem-estar Social, novas diretrizes passaram a delinear a organização do Estado, notadamente: (a) a autorização conferida ao Estado para intervir no domínio econômico; (b) a aplicação da igualdade também ao campo material e, ainda; (c) a realização da justiça social, acarretando em uma melhora substancial na qualidade de vida da população.

Para além da igualdade abstrata de todos perante a lei (igualdade em sentido formal), a igualdade material (ou substancial) preocupa-se com as condições de isonomia no campo fático, isto é, preocupa-se em conferir aos desiguais um tratamento também desigual, na medida de sua desigualdade, como forma de garantir às pessoas que possam desenvolver as oportunidades que a igualdade formal lhes assegura, a fim de que seja alcançada a justiça social.

Verifica-se, assim, uma equivalência entre o Estado de Direito e o Estado Social, tendo em vista que àquele, como visto anteriormente, acarretou no surgimento do conceito de direito público subjetivo, cabendo a este delinear a dimensão de seu alcance, fixando, de maneira mais efetiva, as atividades políticas estatais.

Conforme ensina Gordillo (1977, p. 74):

A diferença básica entre a concepção clássica de liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhes agregam finalidades e tarefas às quais antes não sentia obrigado. A identidade básica entre o Estado de Direito e o Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios.

Portanto, em que pese o Estado Social possua objetivo distinto daquele estabelecido no Estado de Direito, por certo que faz uso deste o respeito ao reconhecimento dos direitos individuais, primordialmente o da liberdade, para erigir os sustentáculos que embasam a gênese dos direitos sociais.

É deste modo que surgem os direitos de segunda geração, situados não mais no plano do *ter*, mas agora do *ser*, que, imbuídos de conteúdo social e econômico se voltam a aprimorar a qualidade de vida e de trabalho das pessoas, exigindo do Estado, em razão de sua reconfiguração, uma atuação positiva no sentido de promover em benefício dos até então explorados, entre outros, o direito ao trabalho, ao lazer, à educação e à moradia (Bonavides, 1980).

Destarte, ampliam-se os direitos subjetivos materiais, impondo ao Estado um compromisso em face da sua população, com a finalidade de a ela proporcionar e garantir um mínimo de bem-estar. É assim que o Estado Social diligencia para efetivar o ideário de que é necessário *ter*, no sentido material, um mínimo de direitos e garantias realizadas para que a pessoa possa, de fato, *ser* cidadã. Do contrário, por exemplo, de que adiantaria uma pessoa ter garantido constitucionalmente o direito à inviolabilidade do seu domicílio se esta mesma pessoa não possuir uma casa?!

Esse novo estágio de evolução do Estado, que se reestrutura a partir dos princípios da isonomia e da justiça social representa, em grande medida, o alastramento das lutas sociais provenientes do processo de revolução industrial, de

sorte que passa a redistribuir a igualdade por intermédio de prestações positivas do Estado (Bonavides, 1980).

Importante destacar, que esse novo modelo de organização social onde o Estado, que tem como paradigma a materialização da igualdade, passa a assegurar aos seus cidadãos um mínimo existencial, sem, de outro lado, perder o seu perfil capitalista, consagra a existência de um Estado que não garante apenas a concretização dos direitos sociais, mas, sobretudo, os instrumentos necessários para garantir que a sadia qualidade de vida e o bem-estar da população de fato se efetivem.

Não obstante as tentativas empreendidas pelo Estado Social no intuito de corrigir as desigualdades concebidas do passado, inclusive equiparando os direitos sociais ao mesmo grau de importância dos direitos individuais, a verdade é que as prestações positivas estatais começam a se mostrar insuficientes para conferir o suporte adequado de todas as demandas pretendidas pela população, levando também à crise deste modelo de organização estatal.

Alia-se à insuficiência estatal em prover, mediante prestações positivas, o mínimo existencial necessário para uma vida com dignidade, também a incapacidade de contemplar o princípio da democracia de forma completa, o que acarreta na inobservância do princípio da dignidade da pessoa humana. Se, no Estado Liberal, o propósito do direito é o indivíduo isoladamente considerado, no Estado Social o direito, embora atribuído a toda coletividade, é construído a partir de imposições estatais.

Constata-se nitidamente, portanto, que sequer o Estado Social – que absorve a sociedade e, por consequência, impossibilita a implantação da democracia –, tampouco o Estado Liberal – que, ao defender o individualismo, afasta a sociedade do Estado –, conseguiram atingir o ideal democrático, de modo que foi necessário aperfeiçoar ainda mais as características básicas de organização do Estado para tentar corrigir as falhas e omissões das suas estruturas antecessoras e promover a dignidade da pessoa humana em toda a sua amplitude, bem como garantir o exercício completo da cidadania.

### **2.1.3 Estado Democrático de Direito**

Em decorrência da necessidade de um aprimoramento ainda maior das

características estruturais do Estado, para melhor contemplar os interesses das sociedade, teve origem o Estado Democrático de Direito, como alternativa para tentar corrigir algumas falhas e omissões verificadas no Estado Liberal e no Estado de Bem-estar Social, de forma que ao longo deste processo de constante evolução necessário para a formação da identidade desta terceira forma de estruturação de Estado, alguns componentes passaram a integrar o conceito atual de Estado, ao passo que outros componentes foram eliminados.

Como visto, a igualdade defendida pelo Estado Liberal fundada puramente no campo formal e abstrato não detém sustentação material para que se realize na vida concreta, de modo que nunca possuiu capacidade (afinal, essa nem é a sua finalidade) para atacar de frente as desigualdades sociais que tatuam a sociedade e cuja eliminação simboliza umas das principais responsabilidades do Estado Democrático de Direito.

Na tentativa de corrigir esta situação, o Estado de Bem-estar Social desenvolve e passa a aplicar a tese da igualdade substancial que, por seu turno, não tem êxito suficiente ao garantir a justiça social e, tampouco, ao garantir a efetiva participação democrática do povo no processo político, de sorte que não atende efetivamente aos anseios democráticos, prejudicando a salvaguarda da dignidade humana e o exercício da cidadania.

Em face dessas lacunas verificadas nos dois principais modelos que marcam a evolução histórica e os paradigmas nas formas de organização do Estado surge o Estado Democrático de Direito que, em que pese se submeta ao império da lei, é de uma lei que assegura a igualdade tanto no campo formal quanto no campo material, subsidiando ao Estado condições de equilibrar entre os setores públicos e os privados, e dos setores privados entre si.

Convergem-se, desta maneira, as diretrizes do Estado de Direito e do Estado Democrático, haja vista que instituem uma relação de interdependência. Essa constatação é trazida por Bobbio (1986, p. 20), nos seguintes termos:

Estado Liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático e, na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que

é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais.

Dessa maneira tem origem um vetor interpretativo marcado pela dualidade: o direito fundamental à liberdade, apregoado pelo Estado Liberal, é indispensável para conduzir o correto exercício da democracia a qual, por sua vez, é condição ímpar de existência, continuidade e expansão desse direito, motivo pela qual tem origem o Estado Democrático de Direito.

Consoante ensina Bobbio (1986), esse modelo de organização do Estado deu origem aos direitos de terceira geração, que se posicionam no campo do respeito e fraternidade, abarcando direitos fundamentalmente coletivos, ou seja, os conhecidos direitos difusos e coletivos *strictu sensu*, razão pela qual o Estado passa a tutelar, para além dos direitos individuais e sociais, igualmente os direitos transindividuais, que englobam, dentre outros, o apreço ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à paz, à moralidade administrativa, etc.

Convém ressaltar, ainda, que o Estado Democrático de Direito está fundamentado nas bases dos direitos fundamentais e da democracia, de modo que no seu contexto coexistem harmoniosamente os Princípios da Soberania Popular e da Legalidade, buscando, desta forma, estabelecer a plena incorporação do povo nos aparelhos de controle das decisões políticas, propiciando o exercício pleno da cidadania.

Proclamado no Brasil através do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, valioso perceber que embora receba posição de destaque, o Estado Democrático de Direito não se restringe a garantir a participação do povo no processo político, buscando, em igual medida, preservar a integridade dos direitos essenciais da pessoa humana. Com base nessa afirmação é possível perceber que a figura estatal também deve garantir os direitos sociais e, indo além, deve atribuir ao cidadão a possibilidade de exigir esses direitos.

Tal situação é perceptível no cenário nacional quando o texto constitucional enuncia, em seu art. 6º, alguns direitos sociais que são oponíveis em face do Estado,

como a moradia, a educação, a saúde, o lazer, o trabalho, entre outros.

A despeito de possuir redação acalentadora, o texto constitucional não tem o condão de, por si só, empreender em uma mudança social capaz de erradicar a pobreza, por exemplo. Embora a Carta Cidadã seja de extrema importância neste processo, o fenômeno da mudança social está diretamente relacionado com os movimentos sociais e com a consciência política acerca da necessidade de mudança, manifestada mediante a atuação do Estado e da participação ativa da sociedade.

Percebe-se, portanto, que a relação entre a sociedade e Constituição, no modelo de Estado Democrático de Direito é marcada pela dialética, ou seja, são componentes que se retroalimentam e se influenciam, ao mesmo tempo em que moldam uma à outra.

Pelo exposto, é possível inferir a que organização vigente da República Federativa do Brasil alberga alguns dos fundamentos presentes nas três formas de estruturação de governo analisados até aqui: a) Liberal, quando respeita e proclama os direitos individuais, bem como quando defende a soberania da Constituição, que limita e regula o poder estatal; b) Social, quando reconhece e garante direitos sociais oponíveis contra o Estado, exigindo-lhe prestações positivas; e c) Democrático, quando busca garantir a efetiva participação polar nas decisões políticas.

É crível então, em síntese, reconhecer que à medida em que o Estado Liberal experimentou a fase declaratória de direitos, o Estado Social vivenciou a fase garantista dos direitos e, o Estado Democrático, por seu turno, no qual se insere a sociedade contemporânea, tem experimentado uma fase concretista de direitos, através da qual se pretende, verdadeiramente, construir uma sociedade plural, onde sejam respeitadas as diferenças de todas as ordens.

Essa fase atual é de extrema importância, pois não é suficiente declarar os direitos, como ocorre no liberalismo, nem mesmo apenas garanti-los, como ocorre no Estado Social, de fato, urge que os direitos sejam efetivamente concretizados, motivo pelo qual a sociedade moderna experimenta uma fase de verdadeiras transformações.

Com a finalidade de materializar essas transformações, aplicando os preceitos constitucionais, não é dado ao Estado ou a própria sociedade olvidar dos postulados referentes ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que representa

um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro e que, em condensado resumo, se traduz na seguinte equação: direitos individuais + direitos sociais + direitos fraternais = dignidade da pessoa humana.

Todavia, conforme já verificado no capítulo anterior, para que a Princípio da Dignidade da Pessoa Humana seja, de fato, materializado, é necessária a existência de leis não apenas programáticas, mas leis que possuam eficácia social, as quais apenas são atingíveis se obtidas através da participação da sociedade e dos operadores do direito na sua criação, a exemplo do que preconiza a Constituição Federal e o próprio Estatuto das Cidades, conforme será demonstrado a seguir.

## **2.2 Proposta de políticas públicas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988**

Consoante já referido anteriormente, o processo de urbanização brasileira foi bastante intenso, tendo alcançado seu ponto mais alto na década de 70, ocasião em que a população urbana suplantou o número de habitantes nas zonas rurais. Associado a este movimento intenso de urbanização, começaram a surgir diversos problemas de ordem socioespacial, como é o caso do aparecimento das favelas (e suas ocupações irregulares) e as submoradias (moradias precárias, sem condições mínimas de dignidade).

Em que pese o agravamento constante dos problemas oriundos da urbanização desregrada, o Poder Público manteve-se inerte e, depois, letárgico por muitos anos no enfrentamento desta questão. Não houve, por muito tempo, interesse dos governantes que se sucediam no poder em realizar ações, estudos e planejamentos que conseguissem, de fato, combater o problema social da habitação que se instalava junto com o crescimento desordenado das cidades.

Num primeiro momento, tendo em vista assumir uma postura ditada pelo liberalismo, ao Estado não realizou qualquer intervenção de maneira efetiva em assuntos desta natureza, de sorte que a negligência com as questões habitacionais foi total. Após, adentrando em uma fase prestacional, o Estado se viu limitado a prover meios suficientes para conferir o suporte adequado de todas as demandas pretendidas pela população, de maneira que também a política habitacional formulada

no período foi insípida, principalmente porque partiu de ações pontuais e segmentadas de alguns municípios e regiões isoladas onde o processo de urbanização foi mais intenso, sem um acompanhamento ou coordenação a nível federal.

Com efeito, apenas quando Estado Brasileiro passou a adotar um modelo de organização política-jurídica democrática é que, de fato, começaram a surgir as principais diretrizes de política pública habitacional que perduraram por décadas e, mais que isso, ditaram o rumo do planejamento federal sobre o assunto. Notadamente, é possível afirmar que até a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 não existiam regras constitucionais específicas para nortear o processo de desenvolvimento territorial e de gestão urbana. Foi, então, a partir da inserção do Capítulo II (Da Política Urbana), no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), da Carta Cidadã, que se instituíram as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no Brasil.

Deste modo, e por razões de natureza metodológica, será feito um recorte epistemológico e, de pronto, será iniciada a análise das políticas públicas habitacionais no período compreendido a partir da Constituição Federal de 1988 até a atualidade, fracionadas em dois momentos para facilitar a compreensão: políticas habitacionais na década de 90 e pós década de 90.

### ***2.2.1 Políticas habitacionais na perspectiva da constituição de 1988***

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi instaurada uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, suscitando diversas iniciativas regionais e locais de programas habitacionais no longo da década de 90, o que motivou, de forma nunca antes vista, a transferência fática da competência comum entre os entes federativos, insculpida no artigo 23, inciso IX, da Constituição, que tem como traço marcante a competência material conferida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Segundo Nabil Bonduki (2008), essas iniciativas locais e regionais ganharam

força principalmente no âmbito dos Municípios, ante a garantia conferida a eles pela Constituição (art. 23, inc. IX c/c art. 30, inc. VIII). Com efeito, esta fase recebeu destaque pela descentralização da política habitacional, o que permitiu o início de um novo período caracterizado pela heterogeneidade e pluralidade de iniciativas, as quais continham fortes pressupostos relacionados à sustentabilidade, participação popular, autogerenciamento na programação e construção de moradias, etc.

Neste momento, também, além da diversidade das iniciativas, tomou relevo o estabelecimento de novos formatos na relação entre os setores privados e público, e destes com os grupos comunitários e de voluntários, especialmente no que tange ao controle do desenvolvimento urbano. Ainda, surgiram nesta fase novos programas de regularização fundiária que foram implantados Brasil à fora (BONDUKI, 2008).

Para além disso, neste período histórico foi conferida ênfase especial na qualidade política dos novos paradigmas decisórios no arranjo urbanístico local, isto é, foi estimulada a participação popular, de sorte que começaram, por exemplo, a ser projetadas as conferências das cidades, que permitiam à população participar ativamente na definição das políticas públicas afetas à área.

No entanto, conforme alerta Bonduki (2008), em que pese as importantes iniciativas na agenda da reforma urbana, a falta de regulamentação através de lei infraconstitucional do Capítulo que tratava sobre a Política Urbana na Constituição Federal acabou por gerar inúmeras dificuldades jurídicas e políticas para a real efetividade do novo momento da política habitacional. Essas dificuldades, vale dizer, além de terem sido fomentadas por grupos opositores que torciam pelo insucesso no avanço da nova ordem urbanística, acarretaram no comprometimento da extensão das ações inovadoras para além do circuito regional e local.

Uma das consequências dessas tensões que merece destaque foi, justamente, o fato de as iniciativas desenvolvidas na nova ordem jurídico-urbanística ficarem restritas, em que pese tenham proporcionado inegáveis avanços sociais, ao âmbito regional e local. Essa situação fazia com as ações desta natureza apresentassem caráter isolado, isto é, em decorrência da falta de uma política federal que conseguisse coordenar estes esforços, as políticas públicas habitacionais mostravam-se pouco articuladas e, por consequência, pouco representativas e efetivas (BONDUKI, 2007).

Apenas no ano de 1995 é que, de fato, houve uma retomada, pelo Governo Federal, no gerenciamento da política habitacional. Esse processo trouxe consigo a recuperação dos financiamentos de saneamento e habitação com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, dentro de uma nova perspectiva pautada pela flexibilização e diversidade, ocorreu o reconhecimento da “cidade real” (BONDUKI, 2008, p. 79).

Ainda, no ano de 1996 foi instituída, na esfera federal, a Secretaria de Política Urbana, unidade que passou a ser gestora da política habitacional. Neste mesmo ano, a Secretaria divulgou documento intitulado de “Política Nacional de Habitação”, elaborado no contexto de preparação para participação do Brasil na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos – Habitat II, e que criava novos formatos de programas habitacionais e deixava de privilegiar apenas o financiamento de construção de novas unidades residenciais.

Entre os novos formatos de programas habitacionais desenvolvidos pela Política Nacional de Habitação, três merecem destaque: (a) Programa “Carta de Crédito” que, voltado para o beneficiário final, poderia ser materializado de forma individual ou associativa, e consistia na abertura de crédito para pessoas físicas; (b) Programa “Pró-moradia” que, dirigido ao Poder Público, tinha como finalidade precípua a urbanização de áreas precárias; e (c) Programa de “Apoio à Produção” que, voltado à iniciativa privada, especialmente para empresas do ramo da construção civil, tinha como objetivo a produção habitacional ou reabilitação urbana.

Vale referir que embora esses três programas tenham sido os que apresentaram maior relevância (em termos práticos), o que teve maior expressão e foi mais utilizado pela população foi o Programa “Carta de Crédito” que, entre os anos de 1995 a 2003 despendeu a utilização de aproximadamente 85% dos recursos destinados pela União para o setor da habitação. Basicamente, a Carta de Crédito implicava na concessão de financiamento diretamente ao beneficiário final (pessoa física) que comprovasse renda mensal de até doze salários mínimos, e teve como forma de emprego mais usual a aquisição de materiais de construção e a compra de imóveis usados (CARMO, 2006).

Sem embargo, malgrado estes financiamentos tenham (de forma direta ou indireta) colaborado para a redução do déficit habitacional, eles apresentaram

inúmeras falhas. A título de exemplo, é possível destacar que esses programas não acarretaram um aquecimento expressivo da economia, haja vista oportunizarem a compra de imóveis usados o que, por consequência, acabava desestimulando a produção de novas moradias. Para além disso, esses programas incentivaram, ainda que por via transversa, a produção de moradias informais, na medida em que forneciam crédito para compra de matérias de construção, mas, em contrapartida, não exigiam acompanhamento técnico-profissional para elaboração de projetos de reforma ou ampliação, viabilizando a autoconstrução da casa e, como corolário, acabava por estimular a produção informal de moradias, intensificando os problemas urbanos.

Nesse sentido, Bonduki (2008, p. 83) acrescenta outra consequência advinda das políticas públicas habitacionais adotadas no Brasil na década de 90:

Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao *déficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica habitacional no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo.

Se extrai, portanto, da lição trazida por Bonduki, que a política habitacional da década de 90 fracassou sobretudo no que diz respeito ao fato de não ter reduzido a escassez de moradia para as faixas mais desfavorecidas economicamente da população. Isso ocorreu, principalmente, pelo fato de que, embora os programas estabelecessem o teto de renda mensal de até 12 salários mínimos para a família beneficiada, ou seja, poderiam, pelo menos em tese, beneficiar ao sujeito que tivesse renda mensal de um salário ou que tivesse renda mensal de doze salários, de fato beneficiaram o grande grupo da população que, sozinha, detinha condições de acessar a moradia.

Além disso, considerando o perfil destas famílias que se beneficiou da maior parte dos estímulos oferecidos pelo Governo, pode-se perceber com certa facilidade que, não necessariamente, os financiamentos foram empregados na realização do

“sonho da casa própria”, mas, em grande medida, para a aquisição de outro imóvel maior ou melhor localizado, o que de certa forma desvirtuou as finalidades publicitárias do Governo Federal (BONDUKI, 2008).

Com efeito, nota-se que a realização destes programas, sem ineditismo, não beneficiou a parcela da população que realmente necessitava de um estímulo diferenciado para adquirir uma moradia adequada. A parcela da sociedade com poder aquisitivo mais baixo (em média até três salários mínimos/mês) foi praticamente excluída do alcance dos programas habitacionais desenvolvidos na década de 90 – o que representa um contrassenso, na medida em que é precisamente nesta camada da população que se encontra o déficit habitacional significativo, correspondendo, consoante salienta Bonduki, a 83,2% da carência habitacional no país (BONDUKI, 2008).

Na prática, os principais problemas verificados na política habitacional da década de 90 se traduziam (a) na restrição de acesso pelos mais necessitados, (b) no contingenciamento de recursos decorrentes da recessão econômica, (c) desprezo à observância dos prazos e metas estabelecidos nos programas, (d) resultado prático muito aquém do esperado, (e) distribuição dos recursos sem considerar os critérios aventados em estudos técnicos, entre outros.

Essas constatações demonstraram ser salutar a adequação do público-alvo dos programas habitacionais, sobretudo para que passassem a abarcar, efetivamente, as famílias mais pobres. Mais que isso, as experiências pouco efetivas realizadas na década de 90, demonstraram que era necessário mudar a ênfase dos programas habitacionais, conferindo menor evidência ao caráter alocativo e fazendo sobressair-se a função social dos programas habitacionais – o que, em certa medida, ocorreu a partir do ano de 2003, com a mudança no comando do Governo Federal, conforme será analisado a seguir.

### ***2.2.2 Políticas habitacionais sob novo marco legal – O Estatuto das Cidades***

No ano de 2003, com a mudança na chefia do Poder Executivo Federal, e a assunção no poder de um Governo com cunho socialista, reascendeu a expectativa

de grande parte da população para a resolução dos problemas endêmicos verificados na efetivação dos direitos sociais. Com o direito à moradia não foi diferente, especialmente porque por se tratar de um problema que historicamente afligia o país, se ampliou a pressão e a expectativa para que o Poder Público passasse a apresentar soluções mais efetivas para superação do problema habitacional, sobretudo tomando como ponto de partida as experiências equivocadas realizadas até então.

Com efeito, a partir do ano de 2003 verificou-se expressiva retomada da discussão sobre a política habitacional, mormente em face da ênfase que passou a ser dada pelo Governo Federal aos programas de cunho social e de distribuição de renda. Nesse sentido, o debate acerca das políticas públicas necessárias para realização dos direitos sociais passou a receber especial importância, de sorte que as questões relativas à crise urbana, representada principalmente pelas submoradias e pelo *déficit* habitacional, tornaram-se pauta indispensável no novo governo.

Um dos principais exemplos desse revés na condução da política pública habitacional e da tentativa de empregar esforços em um novo caminho foi a promulgação da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, que posteriormente foi convertida na Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e que transformou a então denominada Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República no Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades, conforme sua lei instituidora, compreende quatro secretarias nacionais que tratam de assuntos de extrema importância para a política pública habitacional, quais sejam: saneamento, habitação, transporte e mobilidade e programas urbanos. Ademais, o Ministério das Cidades possui a finalidade precípua de promover, em dimensão nacional, uma política de desenvolvimento urbano concatenada com os demais entes federados e poderes do estado, além de garantir a participação da sociedade nos processos de planejamento e decisão, sempre com o objetivo de diminuir a desigualdade social e garantir a sustentabilidade ambiental.

Outro objetivo primordial do Ministério das Cidades foi a sua utilização como instrumento de integração das políticas habitacionais fragmentadas local ou regionalmente que se popularizaram no país até então, como forma de redirecionar os esforços na tentativa de obter soluções urbanas mais adequadas que, por decorrência, proporcionariam a criação de espaços urbanos mais humanizados

ampliando o acesso da população ao saneamento, à habitação, ao transporte e à melhores condições de mobilidade, não esquecendo de mencionar a facilitação do acesso para participação em outros programas urbanos.

Sob a nova perspectiva, foi realizada ainda no ano de 2003, por iniciativa do Ministério das Cidades, a primeira “Conferência das Cidades”, com o intento de dar início as transformações das cidades em espaços mais democráticos e inclusivos, evento que deu ensejo à criação do denominado “Conselho Nacional das Cidades” que, justamente, representa a esfera da participação democrática na construção de um novo modelo de cidade e tem como um dos seus principais objetivos ampliar o controle social, consistindo em um espaço dinâmico de debates e recomendações a serem implementadas nas cidades, porém com a participação direta dos cidadãos.

Seguindo a história, a segunda metade da década de 2000 foi marcada pela edição de dois relevantes diplomas legais que conferiram um novo semblante para a Política Nacional de Habitação, notadamente: a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que implementou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que serão analisados brevemente na sequência.

### ***2.2.2.1 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005)***

A promulgação da Lei nº 11.124/2005 dá luz a um novo marco legal urbanístico, constituindo-se como a primeira lei criada em âmbito nacional que decorreu de um projeto de lei de iniciativa popular que, vale dizer, recebeu mais de um milhão de assinaturas em adesão e tramitou durante praticamente 14 anos junto ao Congresso Nacional até ser aprovado (ROLNIK, 2002).

Trata-se a referida lei de uma intensa luta popular pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, do planejamento territorial e da política urbana, que tem a participação direta da população como uma das grandes apostas para uma mudança substancial na política habitacional, revelando-se o exemplo mais contundente de que a população – pelo menos em tese – pode fazer mudanças importantes no cenário das políticas públicas (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKAMO,

2011).

Cuida-se, de igual maneira, do primeiro diploma legal que se tem registro cuja principal finalidade foi a elaboração de estratégias para que a nova política pública habitacional viabilizasse a criação de mecanismos que permitissem o acesso à moradia adequada e a construção de cidades humanas, justas, democráticas e sustentáveis pela população menos favorecida economicamente.

De igual maneira, o SNHIS tem também como uma de suas finalidades articular políticas de habitação social em um sistema federativo que, adotando um método de trabalho democrático e descentralizado, diligencie na criação de habitação para a camada mais pobre da população sistematizando uma ação conjunta de todos os órgãos promotores. Em outras palavras, e de modo objetivo, o SNHIS tem como um de seus principais desígnios facilitar o acesso à moradia para a população mais pobre, através da formulação conjunta de políticas públicas habitacionais nas três instâncias do poder.

Referidos objetivos estão elencados no artigo 4º, inciso I, da Lei nº11.124/2005, merecendo destaque o disposto na alínea “b”, o qual prevê que a estruturação, a organização e a atuação do SNHIS deve observar, dentre outros princípios, a “moradia digna como direito e vetor de inclusão social” (BRASIL, 2005). Dito de outra forma, para além de um simples provimento habitacional, aos órgãos promotores da política habitacional desenvolvida no âmbito do SNHIS incumbe, também, garantir que a população mais pobre tenha acesso a uma infraestrutura de qualidade e a equipamentos urbanos que se integrem à função habitacional, de modo a viabilizar condições para desenvolvimento de uma vida com dignidade.

Tendo como premissas básicas propiciar o acesso à moradia digna e a aplicação de recursos públicos financeiros para a concretização desta finalidade, o SNHIS tem o Ministério das Cidades como órgão central e, a Caixa Econômica Federal como operador financeiro, além de outros órgãos que são fundamentais para o alcance dos seus objetivos como, por exemplo, o Conselho das Cidades como órgão consultivo, dentre outros.

Para operacionalizar o seu desiderato, o SNHIS utiliza recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS),

do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, além de outros fundos que vierem a existir e passem a ser incorporados ao SNHIS, sempre observando para a aplicação desses recursos as regras e condições estabelecidas pelo seu respectivo Conselho Diretivo.

Em relação às fontes de custeio, merece um especial destaque ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, previsto no art. 11 da Lei nº 11.124/2005, e que tem como finalidade congregar todos os recursos e direcionar sua aplicação para a promoção e desenvolvimento de programas de habitação popular, tanto para a compra de casa própria ou recuperação de imóveis, como para regularização fundiária ou aquisição de material de construção.

Não se pode olvidar que a criação deste fundo e o direcionamento a ele conferido pela legislação são ações precursoras e inéditas, que até o advento da Lei nº 11.124/2005 nunca haviam sido verificadas no curso da história, na medida em que, justamente, tem como escopo contemplar a parcela da população que, até então, sempre esteve excluída dos programas nacionais de habitação.

No entanto, não obstante o seu pioneirismo, a criação do SNHIS não se mostrou suficiente para aplacar a crise urbana, retratada especialmente no déficit habitacional da população que não recebe nenhum tipo de renda até aos que auferem três salários mínimos mensais, de sorte que o Governo Federal, para alcançar maior efetividade na distribuição da dignidade humana, através do acesso à moradia digna, criou o Programa Minha Casa Minha Vida, que será melhor analisado a seguir.

#### **2.2.2.2 Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009)**

O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu como uma das vertentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), constituindo-se como alternativa para complementar a legislação federal que dispunha sobre a implementação de políticas públicas habitacionais. Notadamente, este programa desenvolvido pelo Governo Federal é parte integrante de um conjunto de medidas necessárias para, além de garantir o acesso à moradia, também estimular a indústria da construção civil e gerar emprego e renda.

Tendo como marco regulatório a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, o PMCMV, conforme asseverado no artigo 1º do referido diploma legal, compreendendo os subprogramas nacionais de habitação rural e de habitação urbana, tem como objetivo (BRASIL, 2009):

[...] criar mecanismos de incentivo à produção e 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).

No mesmo sentido, conforme destacam Arantes e Fix (2009, p. 1), o PMCMV teria como objetivo declarado:

[...] dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal.

As metas estabelecidas pela legislação ao PMCMV, portanto, contemplam a atuação dirigida por dois vetores: (1) produzir novas unidades habitacionais, com a finalidade de tentar reduzir o déficit habitacional “repondo o estoque”, além de requalificar os imóveis que já existem, diminuindo o número de submoradias e, (2) permitir que o destinatário final (pessoa física), através de financiamento junto à Caixa Econômica Federal, adquira novo domicílio. Em outras palavras, a atuação do PMCMV ocorrerá tanto através de financiamentos públicos, quanto da concessão de benefícios.

De igual forma, e muito semelhante ao que ocorre no SNHIS, o PMCMV também tem como agente operacionalizador a Caixa Econômica Federal. No entanto, a fonte para o custeio de suas ações e atingimento de metas tem origem no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que é gerido pelo Ministério das Cidades, no FGTS e, também, no Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

Talvez um dos principais destaques trazidos pelo programa em análise, diz respeito à regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados,

localizados em áreas urbanas, reguladas pela Lei Federal nº 11.977/09, especificamente em seus artigos 46 a 60.

O artigo 46 (BRASIL, 2009) do referido diploma legal traz o conceito do que seja a regularização fundiária de assentamentos urbanos:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para efeitos desta lei, existem três modalidades de regularização fundiária: a) regularização fundiária de interesse social; b) regularização fundiária de interesse específico; e c) regularização fundiária inominada ou de antigos loteamentos. Tendo em vista que o presente estudo é elaborado na intenção de traçar um paralelo entre o direito à moradia e a política de habitação social, principalmente àquela voltada à população de baixa renda, a análise das modalidades restringir-se-á ao processo de regularização fundiária de interesse social.

Tal modalidade de regularização está prevista no art. 47, inc. VII, da Lei 11.977/2009, e destina-se, especificamente, à regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, que preencham os requisitos para concessão de uso especial para fins de moradia ou usucapião coletiva, ou no caso de imóveis situados em ZEIS<sup>3</sup>, bem como em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estas últimas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Vale destacar, que o enquadramento da baixa renda referido acima, compreende famílias auferiram renda de zero a três salários mínimos. Para a realização efetiva deste segmento de habitação de interesse social, é de extrema importância a

---

<sup>3</sup> Art. 47 [...]

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

participação e o apoio das Prefeituras, notadamente por serem elas as responsáveis pelo cadastro dos beneficiados e indicação dos demandantes.

Insta frisar que esta lei criou mecanismos e instrumentos específicos para a viabilização da regularização fundiária de interesse social com nítida intenção de descomplicar e acelerar a satisfação do direito social fundamental à moradia, privilegiando, pelo menos em tese, a realização do direito à moradia digna para a população de baixíssima renda. Notadamente, os mecanismos criados pela Lei 11.977/2009 são (a) a demarcação urbanística, (b) a legitimação da posse e, (c) a regularização fundiária em área de preservação permanente.

A demarcação urbanística consiste na identificação dos limites, confrontações, área de superfície e localização das áreas com ocupação já consolidada e sem oposição do proprietário do imóvel. A demarcação apenas pode ser realizada pelo Poder Público e geralmente é feita pelo Município, responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano.

A legitimação da posse, por seu turno, se presta ao reconhecimento da posse das áreas demarcadas urbanisticamente. Este reconhecimento concretiza-se através da emissão de um título que é conferido ao possuidor. A vantagem da concessão deste título é que ele poderá ser convertido em título de propriedade, com base na usucapião especial do art. 183 da CF/88.

Por fim, a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP's), vale destacar, é a grande novidade trazida pela Lei 11.977/2009. Essa modalidade de regularização fundiária restringe-se exclusivamente às hipóteses de regularização fundiária de interesse social, desde que a ocupação seja anterior a 31/12/07, que o assentamento esteja inserto em área urbana consolidada e desde que seja elaborado estudo técnico que comprove que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Todavia, mesmo trazendo importantes inovações e oportunidades, tanto no campo econômico quanto no campo habitacional, é preciso destacar que, desde a sua origem, o PMCMV sobejou processos de planejamento a partir dos quais estavam sendo elaboradas as políticas habitacionais urbanas, desde a escala nacional à escala

local. Em razão disso, o programa foi alvo de muitas críticas, especialmente no que se refere a localização dos empreendimentos e a inserção, dada que na maior das cidades que foram beneficiadas pelo programa, os empreendimentos realizados pelo governo, foram estabelecidos em regiões afastadas, de sorte que ao mesmo tempo em que se reduzia o *déficit* habitacional, era ampliada a segregação socioespacial (Rolnik e Nakano, 2009).

De fato, o PMCVVM contemplou diretamente, e de forma inédita, a população que auferia renda de até três salários mínimos. Malgrado tenha logrado êxito, portanto, na redução do *déficit* habitacional, faliu miseravelmente nas questões relativas ao enfrentamento e solução da segregação socioespacial.

Notadamente, não é preciso ir muito longe para perceber que conjuntos habitacionais que contemplam essa parcela da população ou são inseridos em periferias já existentes, ou são construídos nas margens das cidades, dificultando o acesso aos serviços públicos e infraestrutura básica. Tudo se torna mais longe e, para chegar lá, se torna mais caro. Essa realidade, por vezes, e não raras vezes, inviabiliza a manutenção econômica das famílias, que não podem usufruir de cultura e lazer, por exemplo, sem comprometer os recursos destinados à alimentação.

Nesse contexto, verifica-se que a moradia ofertada, não é digna, na medida em que lhe faltam elementos essenciais para o exercício da cidadania e concretização do princípio da dignidade humana.

Verifica-se, portanto, que também a Lei 11.977/2009 trouxe significativo avanço para a democratização do acesso ao direito fundamental social à moradia, requisito essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, vinculando o homem de forma legalizada ao solo por ele ocupado originariamente de forma ilegal, tendo, porém, apresentado falhas de extrema relevância a sua efetividade, pondo em dúvida a sua real finalidade era mesmo de cunho social ou, predominantemente financeiro.

### **2.3 Perfil da política pública de moradia no Brasil: uma análise a partir do Estatuto da Cidade**

Como será analisado como maior ênfase a partir deste tópico, o Estatuto das

Cidades simboliza o encontro do País com a sua face urbana, representando – ainda que formalmente - a possibilidade de um futuro que irá transformar a herança do passado, especialmente a partir dos seus princípios inovadores. Trata-se de uma das poucas leis em toda a história nacional construída com tamanho empenho coletivo e legitimidade social.

Consoante já referido anteriormente, a luta por uma nova política urbana – traduzida no direito à cidade sustentável e no direito à moradia digna – teve como ponto de partida a necessidade de refutar o modelo de urbanização discriminatório e excludente decorrente do acelerado processo de urbanização experimentado pela sociedade brasileira, especialmente a partir da década de 70, e que se consolidou ao longo dos anos reforçando a segregação socioespacial.

Com efeito, ao longo do processo de afirmação da Constituição Federal de 1988, um movimento composto por múltiplos setores da sociedade lutou para incorporar ao conteúdo da Constituição Federal mecanismos que conduzissem a instauração de um processo de construção das cidades que se pautasse, precipuamente, pelos princípios da função social da cidade e da propriedade, retomando a ênfase do debate da necessidade de criação de um novo marco regulatório da política urbana a nível federal.

Como resultado disso, de forma inédita, a Constituição Federal para a possuir um capítulo exclusivo para tratar da política urbana, prevendo instrumentos que garantiam o direito à cidade, à sua função social e à democratização da gestão urbana. Referidas previsões passaram a compor o conteúdo dos artigos 182 e 183 do texto constitucional que, consoante já referido anteriormente neste capítulo, instituíram as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no Brasil, além de representarem uma vitória dos movimentos sociais que lutavam em defesa da cidade, da moradia, da melhoria nas condições de acesso aos serviços públicos, enfim, aos que lutavam por melhores condições de vida urbana digna para todos.

Todavia, em que pese fosse reconhecida a importância da previsão constitucional sobre a nova ordem da política urbana que se iniciava, a solução para as demandas aventadas por estas lutas e movimentos sociais, notadamente a solução para a questão habitacional, dependia, para a sua efetivação, de uma legislação específica de amplitude nacional, sobretudo para viabilizar que os princípios,

instrumentos e diretrizes insculpidos na Carta Cidadã, pudessem, de fato, ser implementados.

A partir desta constatação foi editada a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente designada como o Estatuto da Cidade, reconhecida nacionalmente como um marco histórico regulatório do novo perfil da política pública de moradia no Brasil, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

À luz das premissas estabelecidas no sistema constitucional brasileiro, é possível perceber que o Estatuto da Cidade tem como principal objetivo permitir a concretização dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal relativamente à política urbana, conferindo densidade normativa nunca antes verificada para que a nova ordem urbanística, de fato, pudesse se materializar.

Para cumprir com o seu desiderato de regulamentar as exigências constitucionais, o Estatuto da Cidade aglutina normas que direcionam a atuação do Poder Público nas ações que estabeleçam regulamentos para o uso da propriedade urbana em benefício do interesse público, do bem-estar da população e da segurança pública, não esquecendo da necessidade de proteger o equilíbrio ambiental.

Nesse contexto, é de se destacar que o Estatuto da Cidade rompeu com a até então proeminente cultura do civilismo político estabelecendo os alicerces para o surgimento de um novo paradigma jurídico-político no que se refere ao controle, pela sociedade organizada e pelo Poder Público, do uso e ocupação do solo, assim como do desenvolvimento urbano. Com efeito, foi o Estatuto da Cidade que propiciou o desenvolvimento do princípio da função social da propriedade e da cidade, previstos na Constituição Federal, viabilizando a ruptura do paradigma individualista do Direito Civil, que foi substituído pelo paradigma social e coletivo estabelecido através da nova ordem constitucional.

Não restrito a fixar vetores de interpretação e atuação, mas também partindo para o campo prático da aplicação, o Estatuto da Cidade criou e deu nova roupagem a um significativo conjunto de instrumentos jurídicos, fiscais e urbanísticos que podem ser utilizados principalmente pelo Poder Público para romper com a lógica capitalista de utilização do solo urbano e, conseqüentemente, promover a inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Com efeito, inúmeras novidades e renovações trazidas pelo Estatuto da Cidade permitem a utilização desses instrumentos jurídicos, fiscais e urbanísticos de forma combinada, não somente para regular os processos e desenvolvimento e ocupação do solo, mas, sobretudo, para direcioná-los à produção de cidades sustentáveis.

Neste ponto, cumpre referir, dada a sua importância, que o marco regulatório da nova ordem urbanística nacional, para além do acima exposto, também foi apresentado em sua composição por diversos princípios (ou diretrizes gerais) que devem ser utilizados como vetores interpretativos e norteadores da atuação estatal nas ações de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Em que pese não se olvide a importância de todos os princípios, merece destaque àquele que traduz o entendimento da nova ordem urbanística nacional do que sejam “cidades sustentáveis”, sobretudo porque relacionado diretamente com a complexa questão que envolve o direito à moradia digna, objeto central de análise nesta produção acadêmica.

No inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), está descrito o princípio que diz respeito à “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Dito de outra forma, segundo ensina Oliveira (2002, p. 22), cidade sustentável:

[...]é aquela apropriada a fornecer a seus habitantes as condições mínimas de bem-estar, segurança, vida saudável, etc. Onde o direito à moradia ocupa posição de destaque, na qualidade de coluna cervical da política urbana, merecendo cuidados e dedicação especiais e especializados, uma vez que a moradia não pode ser inapropriada, ou seja, sem esgoto, água, luz, etc. Pelo contrário, deve reunir toda a condição de infraestrutura urbana: do saneamento básico ao transporte público de qualidade, com acesso à cultura, lazer, trabalho, e demais serviços públicos, como educação, saúde, etc. Isso para preservar as presentes e futuras gerações”

Com efeito, esta diretriz do Estatuto da Cidade admite e qualifica o direito às cidades sustentáveis, que passa a atuar como um dos direitos fundamentais da

pessoa humana, incluído no rol dos direitos humanos, consoante já ressaltado no item 1.2 do capítulo anterior. Mais que isto, segundo estabelece o guia desenvolvido pela Câmara de Deputados, para implementação do Estatuto das Cidades pelos municípios e cidadãos, esta diretriz proclama a meta fundamental da República Federativa do Brasil para o desenvolvimento urbano, qual seja: “tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis.” (ROLNIK, 2002, p. 32).

De acordo com Rolnik (2002, p. 32):

O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis, reconhecidos como direitos humanos pelos sistemas internacional e nacional de proteção dos direitos humanos, são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental (implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização dos córregos, educação ambiental, recuperação e reposição de áreas verdes). Essa política urbana deve ter também como meta a regularização fundiária, visando a conferir uma segurança jurídica à população moradora dos assentamentos.

Outrossim, para além desse importante vetor social a ser utilizado na tentativa de desconstruir a exclusão provocada pela desigualdade socioespacial, o Estatuto da Cidade também indica vários processos para que o Poder Público, principalmente os municípios, integrem suas ações de planejamento, gestão e legislação urbana, de forma a evitar que a política urbana continue sendo desenvolvida de forma local ou regional, como ocorria antes do surgimento da Lei nº 10.257/2001, bem como para que seja garantida a democratização dos espaços decisórios, legitimando, conseqüentemente, uma nova ordem jurídico-urbanística de orientação social.

A gestão democrática, vale dizer, insculpida no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade, é outro aspecto inovador trazido pelo referido diploma legal, sobretudo porque assegura a participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano promovidos pelos Estado e que se relacionem com o interesse público e possam, de alguma forma, influenciar nos interesses da coletividade.

Este princípio revela, ainda, como o Estatuto da Cidade foi construído “com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da

soberania e da participação popular” (ROLNIK, 2002, p. 32-33), potencializando o respeito à participação popular, em especial dos grupos excluídos e marginalizados, além de reconhecer, estreme de dúvidas, que a democracia participativa se constitui como um dos instrumentos aptos a garantir o exercício dos direitos humanos fundamentais.

Como se vê, basicamente toda a ação urbanística prevista no Estatuto da Cidade está fundamentada no reconhecimento dos direitos humanos sociais, da democracia, da cidadania e da função social da propriedade urbana, a qual possui relação direta com o direito à moradia, operando, portanto, como um dos principais meios de efetivação deste importante direito humano fundamental.

Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld reflete sobre a importante missão conferida à política urbana (2002, p. 54):

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem duas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos, etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas *propriedades urbanas*. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade particular). [...] Com isso, o direito urbanístico fica claramente vinculado a uma visão totalizante de mundo, oposta ao individualismo que, ainda, hoje, inspira o direito civil.

A nova lei, portanto, permite o enfrentamento com maior propriedade de questões relativas à inclusão social, preservação do meio ambiente, regularizações fundiárias, especialmente ao delinear um novo perfil jurídico a institutos de grande relevância social, criando novos instrumentos e remodelando alguns que já existiam quando de sua entrada em vigor (artigo 4º do Estatuto da Cidade).

A partir desta constatação, é possível notar que a tanto o direito à cidade como o direito à moradia, ambos reconhecidos nacional e internacionalmente como direitos humanos fundamentais, são essenciais para a realização de uma política urbana que anteponha a integração social e territorial da população, principalmente daquela parcela da população que vive em condições mais precárias. Como ensina Sundfeld (2002, p. 54), “o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o *equilíbrio* é

possível – e, por isso, necessário.”

De tal forma, constata-se igualmente, que a ação urbanística do Estado apenas se autentica quando socialmente orientada, motivo pelo qual o Estatuto da Cidade, interligando-se com a previsão constitucional, preveem uma série de instrumentos que podem (e devem) ser utilizados para a efetivação do direito à cidade sustentável e à moradia digna, os quais serão abordados com maior propriedade no tópico seguinte.

## **2.4 Instrumentos de implementação da política habitacional**

Consoante já verificado durante as análises já realizadas neste trabalho, a problemática que envolve a efetivação do direito à moradia no Brasil é bastante antiga. Diante desta constatação, ao longo do tempo, como igualmente já referido, foram sendo criados inúmeros instrumentos que visam não só a regularização fundiária, mas também, a criação de normas de urbanização para áreas precariamente ocupadas por população de baixa renda, como forma de minimizar a desigualdade social.

Diante deste contexto o tópico atual traz como proposta a abordagem dos principais instrumentos disponíveis atualmente para viabilizar a implementação da política habitacional no Brasil. Para realizar esta abordagem, os instrumentos foram divididos de acordo com a sua fonte legislativa informadora, ou seja, de um lado, os instrumentos extraídos do texto constitucional e, de outro lado, os principais instrumentos obtidos através da análise da legislação infraconstitucional, notadamente o Estatuto da Cidade.

O recorte metodológico aplicado ao caso se justifica em razão da vasta gama de alternativas atualmente existentes para enfrentar o problema do *déficit* habitacional, de sorte que o estudo será direcionado à análise dos instrumentos que apresentaram, ao longo do tempo, resultado prático mais satisfatório, especialmente no que diz respeito à efetivação do direito humano à moradia digna.

### **2.4.1 Consolidando uma nova amplitude para o conceito de regularização fundiária**

A regularização fundiária é um dos institutos de implementação da política urbana habitacional de maior relevância, especialmente por que a sua execução se dá através da realização de políticas urbanas e programas governamentais dirigidos a satisfação dos direitos da parcela da população que ocupa áreas urbanas de maneira irregular, garantindo-lhes a segurança jurídica da posse, elemento extremamente valioso no atual mundo capitalista.

Este instituto de política urbana se revela, estreme de dúvidas, como fundamental para corrigir as falhas inerentes aos processos de ocupação informal do espaço urbano, sobretudo porque, conforme leciona Maricato (1999, p. 202), “o direito à cidade para todos passa tanto pelo acesso à urbanização como pelo acesso à condição habitacional legal”, de sorte que conferir segurança jurídica da posse das áreas ilegais ocupadas pela população mais pobre é uma das condições mínimas para a efetivação do direito à moradia digna.

Com efeito, os diversos instrumentos de regularização fundiária tornam possível a legalização de ocupações clandestinas promovidas pela população de baixa renda em locais que não eram originariamente de sua propriedade, ou seja, em locais que foram invadidos. Para Betânea Alfonsin (1997, p. 24), regularização fundiária é:

[...] o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Já foi mencionado ao longo deste trabalho, que os processos de segregação socioespacial que conduzem ao surgimento de favelas, cortiços, ou seja, assentamentos irregulares formados quase que em sua totalidade por população de baixa renda, geralmente ocorrem sobre espaços do solo que não pertencem legalmente aos ocupantes.

Em razão disso, imperiosa uma ação conjunta do Poder Público, agentes financeiros e sociedade organizada para evitar que situações assim continuem a ocorrer. Todavia, é nítida a ausência de soluções preventivas, realidade que conduz à necessidade de, pelo menos, regularizar as ocupações existentes, e, assim, propiciar o mínimo de dignidade e condições para o exercício da cidadania aos seus moradores.

Consoante leciona Alfonsin (1997, p. 268):

Como soluções adequadas ainda parecem estarem longe e nas cidades o crescimento natural e a migração exigem soluções imediatas, as populações continuam a ocupar e invadir áreas livres, públicas e privadas. Na ausência de soluções preventivas, resta ao poder público, em princípio, três alternativas: ignorar os fatos, despejo forçado ou regularização das ocupações. Em muitos casos, com até 2/3 da população vivendo em situações irregulares e ilegais, quase todas as administrações estão engajadas, de uma forma ou de outra, na tentativa de regularizar as ocupações. (...) Porém, apesar dos programas de regularização fundiária terem se disseminado nas cidades brasileiras nos últimos anos, é flagrante a inexpressividade dos resultados (...), especialmente nas capitais. Existe uma imensa defasagem entre o número de famílias potencialmente beneficiárias dos direitos e o número de famílias objetiva e finalmente titulares do direito à terra.

Com efeito, várias são os obstáculos enfrentados para a promover uma política pública eficaz no sentido de prevenir que ocupações irregulares e ilegais continuem acontecendo. Todavia, a reforma urbana brasileira apresenta evolução um pouco letárgica, sobretudo por depender da vontade política para ser implementada e, além disso, por interferir diretamente na propriedade privada da população com maior concentração de renda.

Não obstante os diversos obstáculos que podem, de uma maneira ou outra, macular a efetividade da reforma urbana habitacional, é certo que ações muito importante vêm sendo adotadas no sentido de reverter essa realidade.

Conforme já mencionado, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009) vêm no sentido de tornar palpável a realização do sonho da casa própria. Os instrumentos de regularização fundiária, por seu turno, buscam corrigir distorções e ilegalidades havidas nas ocupações irregulares já existentes, de modo a promover a

integração dessas populações marginalizadas ao espaço urbano, aumentando a sua qualidade de vida e resgatando sua cidadania.

Neste contexto, somado aos instrumentos previstos na Constituição Federal, no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e no Programa Minha Casa Minha Vida, valioso analisar, ainda que de forma sucinta, os principais instrumentos de cunho jurídico-político de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade, conforme será levado a efeito em sequência.

#### ***2.4.2 Instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 para implementação da política urbana habitacional***

De acordo com a lições já averbadas no decorrer deste trabalho, foi a partir da inserção do Capítulo II (Da Política Urbana), no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), da Constituição Federal de 1988, que se instituíram as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no Brasil.

Em que pese tratem-se os artigos 182 e 183 de normas que dependessem de legislação complementar para operar com plena eficácia, não se pode olvidar que algumas disposições contidas nesses dispositivos legais já acenavam para ações concretas que poderiam ser adotadas, principalmente no âmbito dos Municípios, para tentar superar o *déficit* habitacional e fazer cumprir a função social da propriedade.

Tratam-se, especificamente, das disposições contidas no § 4º do artigo 182, que estabelecem meios jurídicos aptos a promover a regularização fundiária de locais ocupados por famílias de baixa renda, viabilizando a concretização do direito à moradia para as camadas da população em situação de vulnerabilidade social e econômica, conforme será melhor analisado a seguir.

##### ***2.4.2.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios***

O inciso I do § 4º do artigo 182 prevê a possibilidade de o Poder Público municipal promover o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis

não edificados, não utilizados ou subutilizados, exigindo dos proprietários o cumprimento da função social da propriedade urbana, de acordo com o que resta estabelecido no Plano Diretor do respectivo Município onde o imóvel esteja localizado.

O parcelamento do solo urbano está disciplinado na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a qual prevê, em seu artigo 2º, que o parcelamento poderá ocorrer de duas formas: loteamento ou desmembramento. O primeiro ocorre quando há uma subdivisão do solo urbano para serem destinados à edificação, havendo, por consequência, a abertura de vias de circulação novas, ou prolongamento e modificação das já existentes. O segundo, por sua vez, também ocorre quando há subdivisão do solo urbano para serem destinados à edificação, neste caso, porém, não há a criação, modificação, ou prolongamento de vias de circulação, aproveitando-se as já existentes.

A edificação ou utilização compulsórias, diversamente do que ocorre com o parcelamento do solo urbano, não possuem leis específicas para a sua aplicação, estando previstas no Estatuto da Cidade, cuja previsão pode ser complementada através de lei municipal que discipline a realidade local.

Sobre o assunto, Gasparini esclarece (2002, p. 78):

[...] Edificar significa construir para fins residenciais, industriais, religiosos, ensino ou recreação. Edificação é a operação de edificar, dotando o solo urbano de uma construção residencial, industrial, religiosa, cultural ou de lazer. Utilização é o aproveitamento adequado e útil do solo urbano, de forma que a propriedade cumpra sua função social. Não edificado é o imóvel urbano destituído de qualquer benfeitoria edilícia, ou seja, de construção destinada à habitação, trabalho, culto, ensino ou recreação

Tratam-se, em qualquer dos casos, de um parcelamento compulsório, ou seja, obrigatório, são formas de urbanização impostas pelo Poder Público ao proprietário do imóvel particular que não cumpre com a sua função social. Além disso, estes instrumentos também têm como finalidade evitar a especulação imobiliária, bem como forçar a máximo de potencial de uso de construtividade das propriedades.

### **2.4.2.2 IPTU progressivo no tempo**

Previsto no inciso II do § 4º do artigo 182, o IPTU progressivo no tempo é uma alternativa instituída para ser aplicada quando o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios não alcançaram os resultados pretendidos. Dito de outra forma, o IPTU progressivo no tempo incide apenas sobre os imóveis urbanos já submetidos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, mas que, ainda assim, não cumpriram com as condicionalidades e determinações previstas nestas formas de urbanização, ou seja, que ainda não estão cumprindo com a sua função social

A progressividade estabelecida na aplicação do IPTU relaciona-se com a demora do proprietário do imóvel no cumprimento da obrigação de urbanizar, de forma que a majoração do imposto será proporcional ao tempo dispendido para a propriedade atender aos princípios da função social da propriedade e da cidade.

Conforme ensina Fiorillo (2002, p. 45):

[...] a progressividade no tempo do IPTU é um mecanismo que a Constituição colocou à disposição dos Municípios, para que imponham ao munícipes a observância das regras urbanísticas, contidas nas leis locais. Tem caráter nitidamente sancionatório.

Resta claro, portanto, que o IPTU progressivo no tempo possui nítido caráter sancionatório, ou seja, busca punir o proprietário do imóvel urbano não pela prática de uma conduta ilícita, mas pelo mau uso que este faz da propriedade urbana - de acordo com a definição da lei local.

Além disso, importante esclarecer que a progressividade da alíquota de IPTU no tempo possui caráter extrafiscal, ou seja, não visa aumentar a arrecadação do ente municipal, mas, tão somente, fazer com que o proprietário cumpra com a função social do imóvel, viabilizando, desta maneira, a realização do principal objetivo da política urbana.

### **2.4.2.3 Desapropriação para fins de reforma urbana**

O terceiro e último instrumento previsto no §4º do art. 184 da Constituição Federal para fins de implementação da política urbana habitacional, é a desapropriação para fins de reforma urbana. Sua aplicação, por se constituir medida extrema, está inafastavelmente relacionada à aplicação anterior do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e do IPTU progressivo no tempo – este último por, pelo menos, cinco anos.

Não se trata, aqui, de uma típica hipótese de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas. Mais uma vez, trata-se de uma sanção imposta ao proprietário de imóvel urbano que não esteja observando o cumprimento de sua função social, motivo pelo qual é também denominado de desapropriação-sanção.

Em razão de sua natureza sancionatória, não se aplica ao caso as garantias previstas na Constituição Federal da justa e prévia indenização em dinheiro, de sorte que o pagamento ocorrerá em títulos da dívida pública resgatáveis em dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas.

### **2.4.3 Análise dos principais instrumentos da política habitacional previstos no Estatuto da Cidade**

Para além dos instrumentos de implementação da política urbana previstos na Constituição Federal, uma das ferramentas mais importantes já criadas para essa finalidade é o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que elenca seu artigo 4º inúmeros instrumentos para a efetivação da política urbana.

Não obstante a existência de diversos instrumentos para implementação da política habitacional no Estatuto da Cidade, serão objeto de estudo apenas os instrumentos de regularização fundiária que dizem respeito à sua dimensão jurídico-política, quais sejam: (a) concessão de direito especial de uso para fins de moradia e (b) usucapião especial urbana – notadamente por possuírem conexão direta com a realização do direito humano à moradia.

### 2.4.3.1 Concessão de direito especial de uso para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento jurídico que tem como escopo a regularização da moradia de indivíduos que irregularmente habitam imóveis públicos. De acordo com Regis Fernandes de Oliveira (2002, p. 63), "é a única forma de garantir a posse e a permanência daqueles que estariam em condições de adquirir a propriedade desses bens, caso não fossem públicos", pois, como cediço, os imóveis públicos não podem ser objeto de usucapião.

Diante da impossibilidade de se adquirir um imóvel público pela prescrição aquisitiva, o Estatuto das Cidades trazia, em seus artigos 15 a 20, o regramento do instituto da concessão especial para fins de moradia, regulamentando o art. 183 da Constituição Federal. No entanto, tais dispositivos foram vetados inicialmente pelo Presidente da República que, em substituição a eles, publicou a Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, estabelecendo novos termos para a regulamentação da concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição Federal.

Percebe-se, pois, que a inserção deste instituto no capítulo que trata da política urbana tem como intenção assegurar a garantia da posse e o direito à moradia àqueles que moram de forma irregular em imóveis públicos, uma vez que a usucapião apenas se aplica aos bens particulares, e as invasões não diferenciam os imóveis públicos dos privados. Examinando referido tema, Vanêsa Buzelato Prestes (2006, p. 07) ensina:

É bem verdade que a tradição brasileira não contempla a usucapião de áreas públicas e a expressão domínio está intrinsecamente vinculada a aquisição da propriedade. Todavia, a diferença que ora se apresenta reside no fato de a norma constar na Constituição Federal e inserida no capítulo da política urbana. Certamente este aspecto introduz uma diferença com a usucapião tradicional que não tem por escopo atender princípios da política urbana, mas sim situações individuais amparadas pela norma civil.

Desta forma, constituindo-se a concessão especial de uso para fins de moradia um instrumento para atender aos princípios da política urbana, sua definição eleva-se a *status* de direito subjetivo garantido constitucionalmente, visto que destina-

se à satisfação de interesse individual ou coletivo, mas sempre de cunho social.

Importante referir que a concessão de direito especial de uso para fins de moradia pode ser requerida de forma individual ou coletiva e, em qualquer dos casos, é realizada de forma gratuita, ou seja, eventuais gastos despendidos na sua realização correrão por conta do erário público, não onerando as partes vulneravelmente econômicas envolvidas.

O requerimento de forma coletiva, vale destacar, constitui-se em importante alternativa para a regularização da moradia no caso de imóveis urbanos ocupados por população de baixa renda onde não é possível a identificação dos terrenos ocupados individualmente, situação que até a edição do Estatuto da Cidade não encontrava solução da legislação.

A concessão especial para fins de moradia revela-se, assim, um valioso instrumento de regularização fundiária, que tem condições de ser facilmente implantado, sobretudo por ter origem na necessidade de melhor gestão dos imóveis públicos, vinculando também a estes a necessidade de cumprir com a sua função social.

#### ***2.4.3.2 Usucapião especial urbano***

Como visto, quando as ocupações irregulares por famílias carentes ocorrerem em imóveis públicos, dada a inviabilidade de se promover a usucapião (art. 183, §3º da CF/88), o Poder Público poderá valer-se do instituto da concessão de direito especial de uso para fins de moradia para regularizar a ocupação e promover a efetivação do direito à moradia.

Por outro lado, caso ocupações irregulares por famílias carentes ocorrerem em imóveis privados, entra em cena o instituto da usucapião especial urbana, para fins de promoção e realização do direito à moradia.

Sobre essa diferença havida entre os institutos e a sua aplicação, Prestes (2006, p. 207) ensina:

O *caput* do artigo não se refere à propriedade pública ou propriedade privada. Dentro do contexto em que se situa – política urbana em cumprimento às funções sociais da cidade e da propriedade – e na hipótese de inexistência do §3º, o art. 183, em tese, tanto a imóveis privados quanto aos públicos. Para os possuidores de imóveis privados que fizessem jus ao direito o título a ser concedido seria de domínio e, para aqueles que estivessem em área pública a concessão de uso, a teor do que dispõe o §1º do mesmo artigo. A existência do §3º neste artigo reforça o entendimento de que nos imóveis públicos não há o direito ao título de domínio. Porém, a sua isenção na Constituição Federal não afasta a possibilidade de concessão de uso estabelecida pelo *caput* e pelo §2º. Isto porque o *caput* não faz a diferença entre imóveis públicos e privados e a explicação contida no parágrafo somente reforça o entendimento de que o comando do artigo atinge a ambas as categorias.

Feito esse breve esclarecimento, passa-se a examinar o instituto da usucapião urbana para fins de moradia que tem um único objetivo: promover o direito à moradia da população fragilizada econômica e socialmente que habita áreas precárias sem a mínima segurança jurídica da posse.

O instituto da usucapião, como sabido, tem sua origem fixada no direito privado, constituindo uma forma originária de aquisição da propriedade. Atualmente, é possível afirmar que o instituto integra a Teoria Geral do Direito, visto que possui espécies próprias do direito privado e outras próprias do direito público. Para Caio Mário da Silva Pereira (1997, p. 103) usucapião é a “a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso de tempo estabelecido e com a observância dos instituídos em lei.”

É no reconhecimento de tipos específicos de usucapião com aplicação na seara do direito público que se inclui a usucapião especial para fins de moradia, que tem como base legal os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e o artigo 9º e seguintes do Estatuto das Cidades.

Embora Estatuto das Cidades preveja hipóteses de usucapião especial de imóvel urbano individual (art. 9º) e coletiva (art. 10), é cediço que a maioria quase absoluta das hipóteses ocorrência é de posse urbana coletiva, sendo extremamente raras as situações em que se verifica a posse individual, de tal sorte que este estudo se restringirá à análise da usucapião coletiva, dada a sua grande expressão e relevância social.

Estabelece o artigo 10 do Estatuto das Cidades a possibilidade de se

promover a usucapião coletiva de área ocupada por população de baixa renda, onde não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, desde que preenchidos os demais requisitos previstos na lei.

A finalidade do usucapião coletivo, como se vê, é, além de possibilitar a regularização fundiária das favelas e aglomerados habitacionais brasileiros, urbanizar estes locais, visto que nestes tipos de núcleos habitacionais não é possível identificar os terrenos de forma individualizada. Diante disso, a intenção do legislador foi desenvolver um mecanismo que viabilizasse a regularização e urbanização de uma única vez, posto que impossível fazê-lo de forma individualizada.

Nesse sentido, ensinam Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes (2004, p. 98):

“Vê-se, portanto, que o Estatuto da Cidade, por meio do usucapião coletivo, veio corrigir curiosa distorção jurídica criada pelo artigo 183 da Constituição Federal. O possuidor de uma habitação precária – em uma favela, por exemplo – tem, sem dúvida, o direito subjetivo material de obter a declaração de propriedade do espaço que ocupa por usucapião, desde que cumpra os requisitos exigidos pelo legislador, mas encontrava obstáculos à concreção desse direito. Sempre houve dificuldades em descrever o imóvel, amarrá-lo a pontos geodésicos e a prédios vizinhos, estabelecer frente para a via pública, marcar com precisão e segurança a área ocupada. Por isso, o direito subjetivo ao usucapião se esvaía em dificuldades operacionais de materializar o domínio em determinado espaço geográfico.”

Os requisitos do usucapião coletivo são bastante semelhantes aos exigidos para a concessão de uso especial para fins de moradia. Extrai-se do artigo 10 do Estatuto das Cidades que para ser adquirida a propriedade através desse instrumento é necessário que se comprove: a) exercício ininterrupto da posse por cinco anos (podendo somar a posse com a do seu antecessor, desde que não tenha havido interrupção); b) *animus domini*; c) ausência de oposição; d) estar o imóvel ocupado por população de baixa renda; e) utilização do imóvel exclusivamente para fins de moradia do possuidor e de sua família; f) não ser o possuidor proprietário, possuidor ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural; g) não ser possível a individualização dos terrenos ocupados por cada possuidor (requisito flexibilizado pelo avanço da tecnologia); h) ser a área total sujeita à usucapião maior que 250 metros quadrados, sendo vedados que as áreas individuais sejam superiores a este teto.

O artigo 12 do Estatuto, por sua vez, enumera quem são os sujeitos que

possuem legitimidade para a propositura da ação de usucapião especial urbana. Além dos possuidores que ocupam o imóvel, que podem agir de forma conjunta ou isoladamente, surge uma grande inovação, que é a possibilidade da associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, e explicitamente autorizada pelos representados, efetuar, como substituto processual, a propositura da referida ação.

O Estatuto refere, ainda, que em ações desta natureza é indispensável a intervenção do Ministério Público, sendo obrigatória a observância do rito ordinário (independentemente do valor do imóvel), bem como a concessão dos benefícios da assistência judiciária gratuita ao autor, inclusive no cartório de registro de imóveis.

Tem-se, assim, um notável instrumento para operacionalização da política urbana, sobretudo como possibilidade de compensar a inércia e/ou inaptidão do Estado em trabalhar com esses aglomerados urbanos, especialmente porque repassa aos próprios invasores a iniciativa para a regularização das áreas por eles ilegalmente ocupadas.

### **3 O DIREITO À CIDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA, INCLUSIVA E HUMANA**

Conforme visto até aqui, o padrão de crescimento urbano no Brasil é um reflexo, em grande medida, das formas de intervenção do Estado, por meio de suas políticas públicas, aliado a ausência ou precariedade de planejamento para as cidades, que auxiliaram, sobremaneira, para a atual situação de segregação e exclusão socioespacial, crescimento das periferias e consolidação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo.

Este trágico percurso histórico afastou a maior parte dos brasileiros do convívio de cidades justas, democráticas, inclusivas e humanas, especialmente em face da valorização das ações de cunho capitalista em detrimento das ações de cunho social. Ainda, como se viu, o Brasil ainda está distante priorizar a dimensão social do desenvolvimento, de sorte que se mostra de bom alvitre analisar os fatores que impedem, dificultam ou simplesmente influenciam de alguma maneira a materialização de cidades sustentáveis (em sentido amplo) no cenário nacional.

Para que esta verificação se torne possível, será analisado, inicialmente, o processo de reposicionamento do indivíduo na relação “direito humano à moradia x direito ao patrimônio”, e como esta relação entre o sujeito e a propriedade influenciam no desenvolvimento das cidades. Na sequência, serão estudados os principais elementos referentes a financeirização do direito à moradia e seus reflexos na concepção das cidades modernas. Por fim, serão trazidos ao debate alguns paradoxos havidos entre os direitos humanos, direito à moradia, direito à cidade e os limites impostos pelo sistema socioeconômico.

#### **3.1 O reposicionamento do indivíduo na relação direito humano à moradia x direito à propriedade**

O conceito de propriedade apresenta um alcance diferente em cada sociedade e em cada momento histórico. No entanto, em que pese possua uma apresentação e compreensão diversificada, a noção basilar de propriedade, desde a

sua primeira idealização, sempre possuiu relação direta com o indivíduo e com a satisfação de alguns de seus principais interesses e necessidades individuais enquanto ser humano.

Nesta toada, para iniciar o fechamento desta dissertação, se mostra adequado traçar breves linhas acerca da evolução e aprimoramento do conceito da noção de propriedade, especialmente em face da sua estreita relação com o direito humano à moradia digna, bem como pela relevância que exerce no meio social, sobretudo pela influência que tem praticado sobre o processo de reposicionamento do indivíduo na relação “direito humano à moradia x direito ao patrimônio”, conforme será demonstrado a seguir.

### ***3.1.1 O direito à propriedade como garantia fundamental e sua evolução ao longo dos séculos***

O direito à propriedade (ou direito ao patrimônio) percorreu um longo caminho desde o seu surgimento, além de sofrer inúmeras influências no curso da história da humanidade e suas diversas formas de organização política até assumir a roupagem moderna que atualmente possui e irradiar os efeitos no campo público e no campo privado que hoje irradia.

Iniciando um rápido resgate histórico, as primeiras noções sobre propriedade remetem ao período romano, onde se reconhecia, num primeiro momento, exclusivamente a propriedade sobre coisas móveis. O solo, por exemplo, era compreendido como sendo pertencente a toda a comunidade, indistintamente, o que se justificava, basicamente, pelo fato de que o homem, naquele período, não estava “preso” à terra em razão de sua essência nômade e necessidade contínua de movimentação em busca de alimento, de sorte que a apropriação individual de parcelas do território era fato irrelevante.

O primeiro registro de reconhecimento da propriedade sobre imóveis para os romanos ocorreu com o surgimento da Lei das XII Tábuas, momento em que o indivíduo passou a receber uma singela porção do solo para cultivar seu próprio alimento, fixando-se em um determinado local, não sendo mais necessário viver em

continua mudança à procura de sua subsistência e de sua família.

Entretanto, encerrada a colheita, a porção de solo dada ao cultivo deveria retornar à coletividade, de sorte que o domínio sobre o espaço era temporário. Essas concessões, todavia, foram tornando-se uma tradição, onde as mesmas porções de terras eram entregues sempre as mesmas pessoas, que começaram a se fixar definitivamente naqueles locais, junto com suas famílias e seus escravos, edificando suas moradias, dando origem ao surgimento das cidades romanas, bem como ao processo de materialização da noção de propriedade privada e permanente.

Com o surgimento da Idade Média, segundo ensina Sílvio Venosa (2003), a propriedade acabou perdendo seu caráter exclusivo e unitário, na medida em que as culturas e conceitos jurídicos foram se modificando para dar início a um período onde o solo passou a representar poder e a propriedade estava diretamente relacionada com a soberania nacional.

Neste momento da história, o direito de propriedade era tido como importante condição de manutenção da divisão social e concentração de poder, na medida em que nas mãos de poucas famílias estavam concentradas grandes porções imobiliárias, o que possibilitava que estas mesmas famílias exercessem importante poder social sobre os outros indivíduos que não estavam na mesma posição.

Essa concentração de propriedade na Idade Média contribuiu sobremaneira para o fortalecimento das monarquias absolutistas que surgiram com a Idade Moderna, especialmente porque a principal fonte de influência destas novas monarquias era justamente as suas posses, ou seja, o poder e o prestígio dos Reinos era “medido” em virtude do que cada Reino possuía. Assim, a conquista por novas terras ou até mesmo a usurpação de propriedades já existentes eram condições para manutenção e fortalecimento do poder real.

A partir do século XVIII a escola de direito natural deu início a um processo onde se reclamava a criação de uma legislação acerca da propriedade privada. Neste contexto histórico, é possível aduzir que o Iluminismo introduziu um novo conceito de propriedade, rompendo com a concepção até ali existente, onde a propriedade privada era considerada um privilégio pessoal de determinado grupo estabelecido em uma sociedade de castas, passando a representar o surgimento da concepção de homem

livre, senhor de si mesmo, ou seja, para o Iluminismo, a propriedade passou a ser entendida como expressão de um direito natural do indivíduo, que não poderia sofrer intervenção do Estado.

A Revolução Francesa, por seu turno, resgatando a concepção unitária do direito romano clássico, adotou a ideia essencialmente individualista de propriedade e, como resultado, reinaugurou uma nova ordem patrimonialista fundamentada no direito de propriedade, que foi adotada por pelo ordenamento jurídico de diversas nações no mundo todo. Segundo ensina Caio Pereira (2005, p. 82), “a *Revolução Francesa pretendeu democratizar a propriedade, aboliu privilégios, cancelou direitos perpétuos*”.

Apenas a partir do século XIX, com a força da Revolução Industrial e com o início de um certo protagonismo das doutrinas sociais, é que teve início um processo de superação deste individualismo exagerado que permeava o direito à propriedade, buscando-se, a partir de então, um sentido social para a propriedade, que transcendeu, com maior ênfase, apenas no presente século.

É, portanto, a partir da Revolução Industrial que o direito à propriedade passa a ser concebido a partir de um novo ponto de vista. Influenciado diretamente pelos efeitos da expressiva concentração populacional das cidades e, em razão disso, diante da necessidade de se impor maior intervenção estatal como meio útil e necessário para tentar organizar a expansão demográfica dos centros urbanos, a propriedade passa a ser vista mais como um direito social e menos como um direito individual.

No entanto, é possível afirmar que apenas no final do século XX e início do presente século que a propriedade imóvel conquistou considerável relevância enquanto vetor social, tamanha é a sua importância enquanto instrumento de distribuição da riqueza, especialmente se for considerado o crescimento demográfico e a má distribuição de renda que, com raríssimas exceções, representam aflições mundiais.

No Brasil, as questões afetas à propriedade sempre estiveram diretamente relacionadas à ideia de concentração e de desigualdade. Desde o surgimento do regime das sesmarias, a distribuição da terra pautada por critérios aleatórios ou para

privilegiar grupos específicos, prevaleceu até o final do Regime Republicano, de sorte não causa espanto o fato de a propriedade ter adquirido um caráter tão absoluto na história brasileira.

A análise das Constituições Federais Brasileira, igualmente, indica que o direito à propriedade no Brasil, seguindo uma tendência mundial, também recebeu um tratamento evolutivo diferenciado ao longo dos anos, de modo que de um direito absoluto e inquestionável (como ocorria nas Constituições de 1824 e 1891), gradativamente passou a ser relativizado, ficando subordinado à ideia de bem-estar social, desenvolvimento, até chegar ao moderno conceito de função social da propriedade (inaugurado pela Constituição de 1988).

Não é difícil perceber que existe uma crescente intervenção do Estado, mesmo que com diferentes intensidade, nas questões que envolvem a propriedade, de tal modo que a sociedade contemporânea percebeu que a atuação do Estado não pode ficar restrita a regulamentar as questões afetas à propriedade. Mais que isso, incumbe ao Estado viabilizar instrumentos que sejam eficazes no intento de proteger o exercício do direito de propriedade, bem como conceber medidas legais que se mostrem efetivas e justas no processo de tornar qualquer imóvel útil e produtivo no núcleo desta temática social, sobretudo porque a não utilização ou a utilização inadequada de imóveis é propulsão para o surgimento de inquietações sociais, injustiças e até mesmo violência.

Nessa conjuntura, as inseguranças do conturbado século XX repercutiram diretamente no direito à propriedade, sobretudo porque o acentuado desequilíbrio social e econômico, aliado aos valores de igualdade formal e liberdade individual não poderiam continuar ocupando o papel de protagonistas no tempo em que significativa parcela da população era privada de bens essenciais mínimos. Em razão desta realidade, o Estado foi compelido ao compromisso de adotar uma postura proativa para proteger a dignidade da pessoa humana.

É neste contexto que surge a noção de função social da propriedade, que será abordada mais adiante, e, também, é neste contexto que o direito à propriedade é elevado à direito fundamental constitucional, passando a ser previsto em inúmeros ordenamentos jurídicos-constitucionais de Estados Modernos, condicionado, entretanto, ao cumprimento de uma função social.

De fato, diversos textos constitucionais, em especial a Constituição Federal Brasileira de 1988, trazem a propriedade como um direito integrante do rol de direitos fundamentais do indivíduo junto, por exemplo, do direito à vida, à igualdade, à liberdade, conforme expresso no *caput* do artigo 5º da Carta Magna. É nesta perspectiva que o direito à propriedade se manifesta como uma efetiva garantia à proteção do patrimônio da cidade, elemento capital para a realização da dignidade humana.

Para além disso, o texto constitucional brasileiro de 1988 traz a propriedade não apenas como garantia fundamental, conforme artigo 5º, incisos XXII a XXX, mas, também, como princípio da ordem econômica, como se vê no artigo 17, incisos II e III, como princípio da política urbana, consoante artigos 182 e 183 e, ainda, como princípio da política agrícola e fundiária, de acordo com o estabelecido nos artigos 184 a 186.

Como se vê, o direito à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro evoluiu sua concepção até ser erigido a direito fundamental, tamanha a influência que exerce na vida das pessoas e no alcance de uma vida com dignidade, especialmente por que este relevante direito garante a autonomia privada do ser humano, além de auxiliar diretamente no desenvolvimento de sua personalidade.

No entanto, em que pese tenha sido elevado a princípio fundamental, é latente que o direito à propriedade ainda é marcado pela “hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado” (ROLNIK, 2015, p. 13), fato que corrobora para acentuar a exclusão territorial e as desigualdades sociais, sobretudo porque a propriedade, de uma forma geral, constitui atualmente uma das mais novas fronteiras de expansão do capital.

Convém frisar que essa exacerbada valorização do título de proprietário, ainda tão presente, é decorrência, em grande medida, do crescimento das políticas neoliberais em todo o mundo, que têm provocado uma fragmentação da ação política e da esfera pública, onde as ideias de cidadania e Estado são substituídas por ideias de consumidores e sociedade de mercado.

Como exemplo desta supervalorização da figura do proprietário, é possível

citar o Código Civil de 2002 que, em seu artigo 1.228, estabelece como elementos nucleares da propriedade “*a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha*” (BRASIL, 2002). Como se vê, na legislação civilista brasileira é proprietário aquele que detém o poder para exercer todos os atributos legais sobre a coisa, conceito que não se amolda completamente ao âmbito de proteção da norma constitucional que assegura o direito fundamental de propriedade.

Nesse sentido, torna-se que claro que há, ainda, um longo caminho a ser percorrido na evolução da concepção do direito à propriedade, para reposicionar o indivíduo nesta complexa relação, valorizando-o cada vez mais no seio das sociedades econômicas, sobretudo como forma de garantir o seu bem-estar social, na medida em que, consoante aduz Ingo Sarlet (2015, p. 133):

Até mesmo o direito de propriedade – inclusive e especialmente tendo presente o seu conteúdo consagrado no constitucionalismo pátrio – se constitui em dimensão inerente à dignidade da pessoa, considerando que a falta de uma moradia decente ou mesmo de um espaço físico adequado para o exercício da atividade profissional evidentemente acaba, em muitos casos, comprometendo gravemente – senão definitivamente – os pressupostos básicos para uma vida com dignidade.

Nota-se, pelo exposto, que a condução do reposicionamento do indivíduo na relação “direito humano à moradia x direito ao patrimônio”, sem sombra de dúvidas, é, em grande medida, reflexo do reconhecimento cada vez maior da importância de a propriedade exercer a sua função social, conforme será analisado com maior propriedade no próximo item.

### ***3.1.2 O direito à propriedade em convergência com a sua função social: reflexos no contexto social***

A concepção inicial da noção de função social da propriedade irrompeu da consciência de que o homem, enquanto parte integrante de uma sociedade, deve dedicar esforços com o intuito de dar a sua contribuição social para o bem-estar da

coletividade, e não do seu bem-estar, apenas individualmente considerado. Neste cenário, surge a teoria da função social, de acordo com a qual todo indivíduo tem o dever “social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira possível.” (FIGUEIREDO, 2008, p. 83).

Essa noção de função social tem como finalidade ressaltar a importância da consciência de cada pessoa enquanto parte integrante de uma vida em coletividade. Trata-se, como se vê, de uma forma de restringir alguns aspectos da liberdade humana em benefício da garantia da paz e do bem-estar social.

Transferindo essa noção de função social para o contexto do direito à propriedade, percebe-se que ela passa a representar, sumariamente, um dever que se impõe ao proprietário para fazer uso de bens sob a sua propriedade de maneira que se cumpra a função social dos mesmos, isto é, de maneira que a realização do direito de propriedade se submeta aos parâmetros morais e legais prefixados, no desiderato de favorecer o interesse coletivo.

Como fundamento para esta assertiva, se extrai que a propriedade tem como componente inseparável a função social, de sorte que, não por acaso, a Constituição Federal reconhece o direito à propriedade como direito fundamental no seu artigo 5º, inciso XXII, para, logo em seguida, no inciso XXIII do mesmo artigo, estabelecer que a propriedade deve cumprir a sua função social. Percebe-se, assim, que a função social, por força do texto constitucional, torna-se componente inerente ao próprio exercício do direito à propriedade.

Nesse contexto, é possível aduzir que a propriedade, enquanto direito fundamental, traz consigo o dever irrestrito de cumprimento da função social. Sobre o tema, Venosa (2003, p. 155) traz excelente contribuição ao afirmar que a “justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual”.

No caso específico do Brasil, Sobral (2012, p. 788), assevera que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e

artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (função socioambiental da propriedade).

Dito de outra forma, a concepção essencial da função da propriedade relaciona-se diretamente com a necessidade de “frear” o individualismo do proprietário, para que tomem assento de prevalência valores associados à solidariedade social, de forma que o exercício dos poderes inerentes à propriedade ocorram de maneira ética, com a devida responsabilidade socioambiental, e sobretudo pautados pelos interesses metaindividuais da coletividade, e não unicamente do proprietário.

Como se nota, o direito à propriedade se submete a interesses e valores muito mais amplos do que àqueles que se restringem a sua concepção individualista. Referidos interesses e valores são difundidos através de princípios fundamentais que, em confronto com a propriedade considerada exclusivamente sob a ótica patrimonialista, sobrepujam para conferir prioridade ao bem-estar da coletividade.

Segundo Teori Zavascki (2002, p. 844):

Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não a sua titularidade, a significar que a sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de que detenha o título de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo. Bens, propriedades são fenômenos da realidade. Direitos – e, portanto, direito da propriedade – é o fenômeno do mundo dos pensamentos. Utilizar bens, ou não utilizá-los, dar-lhes ou não uma destinação que atenda aos interesses sociais representa atuar no plano real, e não no campo puramente jurídico. A função social da propriedade (que seria melhor entendida no plural, “função social das propriedades”), realiza-se ou não, mediante atos concretos, de parte de quem efetivamente tem a disponibilidade física dos bens, ou seja, do possuidor, assim considerado no mais amplo sentido, seja ele titular do direito de propriedade ou não, seja ele detentor ou não do título jurídico a justificar a sua posse”.

Utilizando-se dos ensinamentos do Ministro do Supremo Tribunal Federal, é possível perceber a amplitude que a acompanha tanto o direito de propriedade quanto a noção de cumprimento da sua função social, bem como as implicações deles decorrentes.

Uma das principais decorrências da função social da propriedade – que precisa ser ressaltada, especialmente em função do tema central desta dissertação – diz respeito ao necessário reconhecimento da função social da posse. A função social da propriedade e da posse são institutos que apresentam acentuada semelhança, e tem como objetivo precípua garantir a utilização dos imóveis em benefício da coletividade, independentemente do título ostentando pelo seu detentor.

A diferença principal entre os institutos, e principal ponto de destaque e análise, reside no fato de que a função social da posse caracteriza-se pela necessidade de ser preservado o direito imediato e fundamental à moradia, bem como ao sustento material da família. Desta forma, a função social da posse salienta o direito, proveniente do princípio da dignidade humana, a uma moradia digna e adequada decorrente de uma situação fática já implementada, que seja passível de apropriação.

É possível exemplificar a aplicação social da posse trazendo à baila, entre outras, a situação dos posseiros, que invadem terras de propriedade alheia que não estão sendo utilizadas para nestes locais estabelecer a sua residência e de sua família. Nesses casos, defende-se que a permanência destas situação no transcurso do tempo pode trazer ao morador o direito à legalização da referida posse, como resultado da necessidade de cumprimento da função social da propriedade.

Nota-se, a partir deste breve paralelo, que tanto a noção de função social da posse quanto da propriedade estão diretamente relacionadas com a ideia de função social das cidades, especialmente porque a cidade é o lugar da contradição, é o lugar onde, por excelência, se reivindica por justiça social e pela busca infindável pela qualidade de vida.

Consoante ressalta a lição trazida por Eros Grau (1990, p. 245), a função social da cidade passa, inicialmente, pela concepção de justiça social, sobretudo porque esse instituto “quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal do produto econômico”, conforme será analisado com maior ênfase a seguir.

### **3.2 Mercantilização do direito à moradia e seus reflexos na concepção das cidades modernas**

Seguindo uma tendência internacional, a partir do final do século XX e início do século XXI, tem se tornado cada vez mais evidente o surgimento de um novo perfil econômico, proporcionado, especialmente, pelas inovações do mercado financeiro (sobretudo com o surgimento do modelo de Estado Neoliberalista), que não se restringem mais às atividades clássicas de crédito.

Com efeito, no decorrer das últimas décadas as inovações verificadas no mercado financeiro têm apresentando, entre outros resultados e consequências, a transformação das propriedades urbanas em um dos ativos financeiros mais importantes, situação que impacta diretamente na dinâmica das cidades, principalmente nas cidades modernas.

Consoante ensina Milton Santos (2012, p. 30-32), o espaço, ao longo dos anos, foi se tornando “a mercadoria universal por excelência”, ou seja, “um capital comum a toda humanidade. Entretanto, sua utilização efetiva é reservada àqueles que dispõem de um capital particular.” Como consequência desta realidade, é reforçada a ideia trazida no item anterior acerca da centralidade da propriedade privada e suas implicações na era do capital, além de potencializar a segregação socioespacial.

Os efeitos desta nova lógica econômica e de organização do espaço urbano, assim como as consequências daí advindas, serão analisados com maior ênfase a partir de agora, especialmente pelas influências que exercem na construção de cidades mais justas, democráticas, inclusivas e humanas.

#### ***3.2.1 A organização das cidades e a atuação Estado como influências negativas no processo de mercantilização da moradia e da segregação socioespacial***

Com o passar do tempo a história foi fazendo registro dos diferentes fenômenos que permearam, inicialmente, o surgimento do espaço urbano e, em sequência, as suas diferentes formas de organização. Assim, sem maiores

dificuldades, é possível verificar, de forma rápida e direta, que o nascimento e desenvolvimento das cidades passa pelas antigas cidades muradas da era medieval até chegar nas gigantescas metrópoles contemporâneas.

Em face destes fenômenos tão distintos, há certa dificuldade em definir o conceito do elemento cidade. Filiando-se à poética concepção de Raquel Rolnik (1995, p. 13), a abordagem que se faz da cidade neste trabalho parte da concepção da cidade como imã, ou seja, “a cidade é antes de mais nada um imã, antes mesmo de se tomar local permanente de trabalho e moradia”, é o local de atração das pessoas.

Sem embargo de outras definições, perceber a cidade como imã parece traduzir a verdadeira essência de sua gênese. Isso porque, de fato, a partir do momento em que a sociedade começou a transformar o seu modo de vida, plantando ao invés de apenas coletar ou caçar, igualmente passou a ter início uma transformação na forma de ocupação do espaço pelo homem, instituindo-se uma nova relação entre o homem e a natureza, mediada então pela cidade.

No entanto, mais do que simples local de produção, a cidade também passa a ser local de moradia e trabalho, surgindo, efetivamente, quando a produção ali realizada começa a gerar excedentes. Segundo Rolnik (1995, p. 16):

O excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade de existência da cidade – na medida em que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas – e seu resultado – na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada. Ali são concebidas e administradas as grandes obras de drenagem e irrigação que incrementam a produtividade da terra; ali se produzem as novas tecnologias do trabalho e da guerra. Enfim, é na cidade [...] que se registra a acumulação de riquezas, de conhecimentos.

No entanto, é preciso destacar que, para além de produzir, morar e trabalhar, viver em cidades implica, involuntariamente, na necessidade de se viver de forma coletiva. Justamente desta necessidade de se organizar a vida coletiva da cidade é que emerge a indispensabilidade de se constituir um poder urbano incumbido de sua gestão. É o Estado que toma forma, em seus diversos modelos, conforme abordado brevemente no item 2.2 desta dissertação.

Ao aglomerar pessoas em razão, principalmente, da possibilidade de moradia

e trabalho, e organizá-las politicamente através da figura do Estado, as cidades tornam-se locais de troca dos excedentes e colaboração entre os indivíduos, o que acarreta na potencialização de sua capacidade produtiva e faz surgir a figura do mercado.

A partir desta nova configuração de cidade, qualificada pela expansão do seu caráter mercantil, é que têm origem as cidades capitalistas, que predominam atualmente, e atraem cada vez mais a população para o espaço urbano. Vale dizer, é essa transformação das cidades, que passam de singelas vilas de camponeses para cidades de capital, que materializam uma drástica reestruturação na sua forma de organização.

Conforme aponta Raquel Rolnik (1995, p. 43), o primeiro fator que influencia diretamente na reestruturação da forma de organização das cidades é a questão da “mercantilização do espaço urbano, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro.”

O segundo fator de influência, continua Rolnik (1995, p. 43), é a divisão da sociedade em classes: de um lado os “proprietários dos meios de produção, os ricos detentores do dinheiro e bens; de outro, os vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos.”

Com efeito, torna-se perceptível que a redefinição do espaço urbano, ou seja, a redefinição do espaço das cidades, marcada pela divisão, pela mercantilização da terra e da moradia, traz consigo inúmeros reflexos que repercutem ainda hoje nas cidades contemporâneas, sobretudo porque a separação do espaço urbano tendo como base suas funções e suas classes sociais acarreta em um movimento cada vez mais rijo de segregação espacial, fenômeno que será analisado com maior relevo a seguir.

### ***3.2.2 Segregação socioespacial: a face perversa da financeirização do direito à moradia e do solo urbano***

Abordar a questão da segregação socioespacial é um exercício que remete, imediatamente, ao ideário de um espaço demarcado, um espaço separado por cercas

(ainda que imaginárias) que estabelecem, em quase perfeita ordem, o exato lugar onde cada coisa e cada pessoa deve estar.

Raquel Rolnik faz um retrato exato desta realidade demonstrando como ela pode, muitas vezes, ser praticamente imperceptível e, em razão disso, tornar-se naturalizada (e ainda mais cruel). Para a autora (1995, p. 45-46):

Meninas pulando corda e jogando amarelinha, fechadas no pátio da escola, se separam da rua por uma muralha de verdade [...]; já a fronteira entre um bairro popular e um bairro chique pode ser uma rua, uma ponte, ou simplesmente nada muito aparente [...]

Mas não é apenas a separação de territórios e classes sociais que caracterizam a segregação. Ademais de representar um recorte de classe, faixa etária ou raça, outra face da segregação também é expressa pela separação havida entre os locais de trabalho e os locais de moradia, ou seja, há uma nítida separação das funções de trabalhar e morar no contexto das cidades.

Não é incomum, principalmente em cidades maiores, que se vislumbre a hecatombe diária vivida por expressiva massa de trabalhadores que se deslocam de seus locais de moradia para os locais de trabalho ou estudo utilizando-se de transporte coletivo lotados e precários ou enfrentando engarrafamentos, percorrendo enormes distâncias diariamente. Além de tempo, essa triste expressão da segregação custa muito dinheiro e, muitas vezes, compromete significativamente a qualidade de vida dessas pessoas.

Em decorrência desta separação das funções do local de moradia e do local de trabalho e/ou estudo, ocorre um fenômeno instigante: inúmeros bairros das cidades ficam completamente vazios durante o dia (tornam-se os chamados “bairros-dormitórios”), ao passo que, durante a noite, são centros comerciais que se tornam espaços com quase completa ausência de vida humana, evidenciando ainda mais os reflexos negativos da ausência de planejamento urbano.

Outra face mórbida da segregação socioespacial se reflete no tratamento diferenciado que é conferido pelo Governo local a estes lugares e populações ficticiamente separados. É comum, por exemplo, que locais centrais tenham coleta de lixo mais frequente em relação às periferias, assim como tenham melhor estrutura no

que se refere aos serviços básicos de luz, água, esgoto e segurança por exemplo, que acaba por reproduzir ainda mais a segregação.

Fazendo uma análise histórica perfunctória acerca da segregação socioespacial, Rolnik (1995) salienta que ela apenas passa a se tornar mais notória à proporção que progride a mercantilização da sociedade e se organiza o Estado Moderno. Com efeito, é a partir do momento em que o Estado escolhe suas sedes e as constrói, que se demarca o coração das cidades.

Em decorrência deste fenômeno, os sujeitos que possuíam relação direta com o Estado (seus principais funcionários, banqueiros ou comerciantes do alto escalão), passaram a construir suas moradias em bairros distintos do local de trabalho (até em então, não havia importância essa separação), dando origem a bairros bastante homogêneos do ponto de vista social. Segundo o entendimento de Rolnik (1995, p. 52), “este é o primeiro movimento de segregação – com ele vem o bairro dos negócios e uma reconceitualização da moradia, que em sua acepção burguesa vem sob o signo da privacidade e do isolamento.”

Ainda, merece referência outro fator que ajudou sobremaneira a impulsionar o movimento de segregação que foi a difusão, em larga escala, do trabalho assalariado. Rompendo com o vínculo da escravidão, também se rompe a servidão havida até então entre empregado e empregador e, conseqüentemente, o trabalhador, através do seu salário, deve prover seu próprio sustento e de sua família, assim como adquirir sua própria moradia. Esta circunstância faz com que igualmente se separe fisicamente o território, na medida em que tanto o empregado quanto o empregador comprarão no mercado imobiliário a moradia na localização que sua condição financeira permitir.

Há que se destacar, também, que soma-se às características já expostas da segregação espacial a sua face de conteúdo político, isto é, a segregação enquanto conflito, enquanto luta por espaço. Esta luta por espaço pode ser traduzida na “ameaça” sentida pela classe dominante com a aproximação do território popular, que pode contaminar de desordem o seu lugar da vida. Em relação diametralmente oposta, é justamente esta luta por espaço que viabiliza o surgimento e organização de territórios populares, que constituem o alicerce de luta dos trabalhadores pela apropriação do espaço urbano.

A trajetória da segregação socioespacial é marcada, precipuamente, por bases de cunho econômico especulativo e de cunho político. Do ponto de vista econômico, ela se relaciona diretamente com a financeirização de bens essenciais para a vida cotidiana, em especial o solo urbano e a moradia. Do ponto de vista político, se traduz como produtora e produto do conflito social, ou seja, é necessário separar para evitar conflitos, e quanto mais se separa, mais visível se torna a diferença.

Feita esta breve explanação acerca da organização das cidades e de como a atuação do Estado pode facilitar a financeirização da moradia e da segregação socioespacial, bem como após analisar de forma breve, mas direta, de como a segregação socioespacial pode se tornar perversa para a sociedade, será feita investigação que tem como objetivo principal trazer à luz como ocorreu o processo de financeirização do solo urbano e da moradia no Brasil e quais os reflexos daí advindos.

### ***3.2.3 O processo de financeirização do solo urbano e da moradia no cenário brasileiro***

A partir deste tópico, tendo como ponto de apoio as sustentações anteriores, a pretensão é situar o debate e a reflexão acerca do processo de financeirização da moradia e do solo urbano no enredo das transformações havidas no Brasil, especialmente a partir do final do século XX e nas primeiras décadas do século XXI.

Esse recorte histórico se justifica na medida em que é justamente durante este lapso temporal que um dos principais itens de discurso e luta na agenda política é a criação de um Estado de direito, onde o direito à moradia adequada e, igualmente, o direito à cidade, constituíssem elementos de extrema importância para sua concretização. Sob outra perspectiva, é também neste mesmo período que o país se vê atingido com maior força pelas ondas do capitalismo globalizado e pelas pautas neoliberais, caracterizando este momento com ambivalências e paradoxos.

### **3.2.3.1 O processo de financeirização como um dos reflexos da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da introdução do Plano Real**

Há muitas décadas a política habitacional brasileira é marcada pela concepção do ideal da “casa própria”. Foi no período imediato após o fim da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, que um ramo especializado do setor imobiliário passou a operar como verdadeiro mercado de casas próprias, impulsionando o segmento naquele setor.

No entanto, foi somente após o Golpe Militar de 1964 que se instituiu, pelo Governo, um banco público voltado especialmente para o setor de financiamento habitacional, o chamado Banco Nacional de Habitação (BNH), além de outros instrumentos financeiros, como as letras imobiliárias, por exemplo, que passaram a compor o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Em face do regime ditatorial instaurado naquele período, a principal finalidade nascida paralelamente com o BNH era a construção de milhões de casas para os brasileiros de classe média, como forma de transformar essa parcela da população em verdadeiros conservadores, além de defensores do direito de propriedade. Adotando essa política habitacional, que se baseava na construção da casa própria, o Governo acreditava que estaria criando mais um instrumento de confronto às ideologias comunistas e progressistas do país, tendo como aliados “os novos proprietários.”

Segundo ensina Bonduki (2008), no entanto, foi o papel econômico desta “política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil – que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.”

Desta maneira, é possível aduzir que desde a criação do BNH até os dias atuais, estabeleceu-se um terreno de conflito, mas, também, de confluência entre aquilo que Rolnik (2015, p. 282) chama de “três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro com *locus* de formulação e implementação da política habitacional e da opção originárias de fazer cada brasileiro um proprietário.”

Segundo a autora (2015), a primeira dimensão refere-se ao fato de a política

dependem e incidem diretamente sobre os procedimentos fiscais e monetários do país. A segunda dimensão, por outro lado, relaciona-se com a ideologia política fundamentada na necessidade de redução do déficit habitacional, ou seja, reside na ideia de que o problema habitacional resolve-se a partir da construção de mais casas próprias. Por fim, a terceira dimensão diz respeito a um mecanismo de estímulo ao setor da construção civil, além de, por óbvio, fomentar o próprio setor financeiro.

Com facilidade é possível constatar que estas três dimensões alternaram-se, ao longo dos anos da história do SFH, recebendo maior ou menor destaque do Governo, na medida em que derivam diretamente da influência política dos diversos interesses articulados em torno da questão da habitação nacional. Assim, conforme era o ideário e a influência dos interesses políticos, em determinado momento houve o protagonismo de incentivos à indústria de construção civil, em outros momentos, porém, o protagonismo ficou a cargo da produção em massa de novas unidades habitacionais, e assim sucessivamente. Essa alternância continuou existindo inclusive após a extinção do BNH, que ocorreu em 1986.

Foi também durante esse período pós Segunda Guerra Mundial e durante a ditadura militar que o Governo criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), formado basicamente pela contribuição de empregados e empregadores, a fim de constituir uma “poupança compulsória” ao trabalhador.

Segundo Luciana de Oliveira Royer (2014), a grandiosidade dos recursos que passaram a se acumular em decorrência da criação do FGTS, elevaram o BNH à condição de segundo estabelecimento bancário de Brasil de maior relevância, transformando-o, igualmente, na principal fonte de recursos para a política habitacional e de saneamento.

A elevação do FGTS a este *status* traz como principal consequência o fortalecimento da dimensão financeira da política habitacional, sobretudo porque as decisões acerca de para quem, como e onde é mais adequado investir, por exemplo, passam a ficar sob o julgamento de um estabelecimento bancário que, diga-se, foi transformado em empresa pública ainda no ano de 1966. Em outras palavras, os rumos da política habitacional passam a ser conduzidos diretamente pelos interesses do mercado.

Para Luciana de Oliveira Royer (2014, p. 55)

Isso explica, em parte, porque apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre 1970 e 1986, tenha se dirigido aos setores de menor renda. Explica, igualmente, a diversificação dos investimentos do banco, que na década de 1970 passa a financiar também grandes obras de infraestrutura [...]

Em que pese a grande influência experimentada pelo BNH desde a sua criação, a instituição não resistiu à crise de liquidez armada em decorrência do quadro inflacionário, tampouco resistiu ao aumento da recessão e da inadimplência, que tomaram por gerar um grande desfalque nas contas do banco, levando a sua extinção, em 1986.

Após a extinção do BNH, houve uma descontinuação na política habitacional como um todo e, em especial, de construção da casa própria. Além disso, o país experimentou, na década de 80, um período de recessão econômica, que representou uma significativa “retração da atividade imobiliária e do financiamento habitacional” (ROLNIK, 2015, p. 286).

Ainda, segundo Rolnik (2015, p. 286), este cenário de retração da economia e estagnação do financiamento habitacional só começa a mudar a partir de meados “dos anos 1990, quando reformas tanto no modelo de regulação do crédito habitacional quanto na estrutura e composição do capital das empresas envolvidas no mercado imobiliário residencial passam a ser implementadas”, o que será melhor analisado a partir deste momento.

A principal reforma experimentada na década de 90 consistiu na criação do Plano Real. O Plano Real foi instituído no Brasil em junho de 1994, e consistia em materializar um modelo econômico que tinha como principal objetivo reduzir e controlar a inflação que assolava o momento, estabilizando a economia. Como ponto de partida, o Plano Real inaugurou uma nova moeda, promovendo uma verdadeira reforma no sistema financeiro nacional, representada, sobretudo, pela abertura do mercado financeiro nacional aos bancos estrangeiros.

Consoante salienta Rolnik (2015, p. 286), “o setor imobiliário foi um alvo importante das reformas liberalizantes levadas a cabo no mesmo período”. As novas

propostas do ramo imobiliário introduzidas a partir dos anos 90 pretendiam ampliar a participação do capital financeiro neste setor e, para concretizar esta ideia, foram lançadas diversas novidades como a introdução de operações de companhias securitizadoras de créditos imobiliários, a criação de fundos de investimentos imobiliários, entre outros.

Entretanto, para que essas novidades tivessem êxito, mostrou-se imprescindível fortalecer as garantias para o retorno dos investimentos que seriam feitos. Para que isso se tornasse possível, no mesmo período foi constituída a possibilidade de alienação fiduciária, ou seja, tornou-se possível a realização de contratos imobiliários onde a propriedade jurídica do imóvel era mantida com o credor até o pagamento integral do débito, momento a partir do qual o tomador do financiamento conquista o título de proprietário.

Essa inovação trouxe consigo duas percepções distintas. Do ponto de vista dos investidores, mostrou-se uma conquista bastante positiva, pois inaugurava um marco regulatório imobiliário orientado para o mercado. Por outro lado, esta situação revelou-se muito prejudicial aos moradores, que poderiam perder suas casas caso não conseguissem garantir o pagamento das prestações do financiamento.

Com efeito, é possível estabelecer que a partir dessas inovações trazidas a partir da introdução do Plano Real que a política habitacional começou a tomar a forma que a modela atualmente, tendo sido aprimorada em vários aspectos, e inovada em muitos outros, conforme se ilustrará no tópico seguinte.

### ***3.2.3.2 O processo de financeirização após 1995 até a contemporaneidade***

Durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), a sociedade pôde presenciar um período de enraizamento da pauta neoliberal, onde a efetivação dos direitos sociais previstas na Constituição Federal recém promulgada tornou-se agenda secundária, dando espaço para o protagonismo de um modelo de administração que preocupou-se em retrair ao máximo a intervenção estatal, além de ajustar e consolidar as instituições de mercado, investindo em privatizações, principalmente nas áreas de comunicação e petróleo, bem como na eliminação de

restrições ao capital estrangeiro.

O governo do Presidente Luiz Inácio da Silva (2003 a 2011), e depois, de sua sucessora Dilma Rousseff (2012 a 2016), por seu turno, foi marcado pela não interrupção da estabilidade econômica proporcionada pelo Governo de FHC, além do combate à inflação, ampliação das exportações e formas de contenção de despesas. Essa postura política dos governantes petistas proporcionou a criação de frentes assistencialistas que desenvolveram programas sociais com vistas a enfrentar o grave problema da concentração de renda do país.

No campo dos direitos sociais, é preciso destacar que, especialmente nos anos de 1999 a 2009, a sociedade brasileira assistiu a implementação de diversas políticas públicas direcionadas à camada mais miserável da população, sobretudo através de programas de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Família, por exemplo, que tinha como finalidade principal retirar essa camada da população do nível de miserabilidade em que se encontrava.

Para Maricato (2011), esta estratégia aparentemente obteve êxito, sobretudo porque com a ampliação dos rendimentos do trabalho e da expansão das ofertas de emprego, que repercutiram positivamente na previdência social, o número de pobres no Brasil caiu de 30% para 15% da população, no período compreendido entre 2001 e 2008, principalmente em decorrência do aumento do valor do salário mínimo e da política de transferência de renda direta aos setores vulneráveis da sociedade.

Nesta mesma temporada, houve a retomada dos bancos e fundos públicos no fornecimento de crédito e no impulsionamento dos investimentos tanto públicos quanto privados, proporcionados através da implementação de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que não apenas incluíram grandes obras e investimentos em infraestrutura, saneamento e urbanização de favelas como, igualmente, ampliaram sobremaneira as formas de concessão de subsídios públicos para a construção de casas particulares.

Precisamente no que toca à política urbana, Raquel Rolnik (2009) salienta que neste período houve o fortalecimento dos intensos avanços no campo do direito à moradia e do direito à cidade, objeto de luta nas décadas de 80 e 90, especialmente

em face do acentuado debate havido entre a sociedade civil, partidos políticos e governos a respeito do papel das organizações sociais e dos cidadãos na formulação da política urbana e na gestão das cidades.

O resultado mais expressivo, talvez, destes avanços tenha sido a inclusão, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo próprio para tratar da política urbana (conforme já analisado no capítulo anterior, notadamente no item 2.2), baseado, precipuamente, no cumprimento da função social da propriedade e no reconhecimento da posse para milhões de moradores em situação informal e/ou irregular no Brasil.

Ademais do exposto, foi também neste período que se intensificou a expansão e a ampliação da disponibilidade de incentivos financeiros públicos para o crédito voltado a produção habitacional. Essa situação, associada ao crescimento da economia, segundo ensinam Denaldi, Leitão e Zioni (2010), representou um dos maiores ciclos de crescimento do segmento imobiliário nas cidades. De outra banda, no entanto, praticamente se estagnou o fluxo migratório do campo para as cidades, o que conduz a conclusão de que a dinâmica da expansão demográfica experimentada no período (e atualmente) tem relação direta com o crescimento vegetativo da população e não mais necessariamente com a vinda para a cidade de cidadãos do campo, como ocorrido em décadas anteriores.

Como a diminuição expressiva do fluxo migratório, ocorreu a consolidação gradativa dos territórios populares (conjuntos habitacionais, favelas e loteamentos periféricos, por exemplo), de sorte que os ambientes que se constituíram, principalmente nas décadas de 60 a 80, com raras exceções, hoje são providos de espaços comerciais, água, luz, serviços públicos. Porém, estes mesmos espaços, em que pese dotados de infraestrutura mínima, hoje são reconhecidos como campos geográficos delineadores da pobreza e vulnerabilidade social, de modo que a sua gestão, por serem atualmente muito mais heterogêneos, igualmente se tornou muito mais complexa, sobretudo por que atualmente representam a precisa definição de qual é o lugar do pobre na cidade.

Em outras palavras, ainda que tenha ocorrido a consolidação destes espaços informais que hoje, em sua maioria, contam com infraestrutura básica e alguns equipamentos sociais, há que se dizer, filiando-se posicionamento de Torres e Marques (2000), que estes espaços ainda são marcados por acentuada precariedade,

que se revela, especialmente, na má qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos, na ausência de urbanismo, no extenso rol de elementos urbanos que ainda precisam ser feitos ou obtidos, além do estigma territorial e social permanente.

Essa realidade é decorrência, principalmente, da adoção de um modelo de Estado que, embora “preocupado” com os direitos sociais, é norteado por bases excludentes, patrimonialistas e predatórias, características que auxiliam no processo de reverberação da crise urbana.

Com efeito, esse modelo de desenvolvimento perverso, com forte influência neoliberal, resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais de todo o mundo, mormente porque avassaladora parcela da população não tem atendida suas necessidades básicas, como é o caso da habitação e, se a tem, é de forma extremamente precária, o que igualmente repercute na acentuação da crise urbana.

Não há como negar que a nova ordem constitucional urbana inaugurada com a inserção, na Constituição Federal de 1988, dos artigos 182 e 183, tenha criado a base jurídica para a realização do direito à cidade e a efetivação de uma denominada agenda de reforma urbana.

Todavia, para que os objetivos desta nova ordem constitucional urbana efetivamente se concretizassem era preciso muito mais que simples estabelecimento de princípios jurídicos. Dito de outra forma, imperioso para superação da crise urbana que fossem implementadas políticas públicas em larga escala, situação que não poderia ser efetivada sem uma injeção significativa de recursos públicos e uma mudança substancial na política habitacional que, até então, era marcada pela exclusão.

Em que pese o raciocínio estivesse correto, Bercovivi e Massonetto (2006) asseveram que, principalmente em decorrência do cenário econômico global, o governo tomou a direção oposta. Como reflexo desta opção, o Governo adotou um regime fiscal extremamente rigoroso, que teve como resultado a contenção dos gastos públicos na área das políticas para implementação e concretização dos direitos sociais.

Esta postura estatal acentuou o paradoxo havido entre a diminuição da pobreza/crescimento econômico e a agudização da crise urbana.

Segundo salienta Rolnik (2015, p. 271):

Uma expressão repetida incessantemente no país – das campanhas políticas às mesas de bar – oferece uma versão simplificada do paradoxo diminuição da pobreza/crescimento econômico e agudização da crise urbana: da porta para dentro avançamos (leia-se: compramos geladeiras, computadores, celulares, viagens de férias, etc.), da porta para fora estamos cada vez pior (leia-se: dimensão pública, coletiva, das políticas, a infraestrutura social e econômica inexistente, insuficiente ou precária).

Como reflexo deste paradoxo, a agudização da crise urbana parece se fortalecer, independentemente da opção política dos governos no campo dos direitos sociais. Mais que isso, a crise urbana se intensifica, sobretudo a partir de três pontos principais: mobilidade, violência e habitação.

No campo da mobilidade, conforme já verificado anteriormente, o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil tem facilitado a composição de cidades marcadas pela concentração, ou seja, as oportunidades de desenvolvimento econômico e humano costumam estar restritas a determinados setores do território, o que implica na regular expansão das periferias precariamente urbanizadas.

Mais que isto, este modelo de desenvolvimento tem sido “historicamente alimentado por uma política de suporte à circulação de automóveis privados e de manutenção de um sistema de transporte coletivo por ônibus de baixíssima qualidade” (Rolnik, 2015, p. 271-271). O favorecimento da posse do automóvel, que atingiu diretamente a classe média, fez com que aqueles que não tivessem condições de possuir veículo próprio continuassem circulando através do transporte coletivo, como ocorria nas décadas de 30 e 40, só que agora, percorrendo distâncias muito maiores, o que eleva, invariavelmente, o tempo de percurso e o custo.

Segundo Rolnik (2015, p. 272), o “pacto de vida e morte com os automóveis e o desprezo pelo transporte coletivo de massa, aliados ao modelo de cidade concentrador, impõem a imobilidade para o conjunto da sociedade.”.

Além da mobilidade, outra face da crise urbana se revela na violência e no medo, que assolam a realidade das cidades brasileiras, principalmente a partir do final da década de 90. Como visto, o modelo de desenvolvimento adotado a partir da promulgação da Carta Cidadã em 1988, reduziu drasticamente os investimentos no

campo das políticas públicas, aumentando a pobreza e a criminalidade.

Essa realidade contribuiu para que o narcotráfico, por exemplo, se infiltrasse com mais intensidade nas cidades, tornando-se uma referência econômica, social e moral. Em decorrência do exposto, também se intensificou a violência e o medo, que acabaram impactando na forma de organização e reestruturação das cidades, “gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social: os enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000, p. 9). Essa temática será abordada com maior ênfase adiante, no tópico 3.3.2.

Por fim, o terceiro elemento de maior expressão da crise urbana se traduz na questão da habitação. Conforme já abordado anteriormente, o padrão histórico da moradia no Brasil se constitui, basicamente, na construção de conjuntos habitacionais precários nas periferias das cidades, ou no surgimento de ocupações irregulares, as favelas. Essa realidade é resultado do caráter patrimonialista que impera na sociedade brasileira, bem como da concentração do poder econômico e político, conforme já verificado anteriormente no item 3.2 desta dissertação.

Com efeito, é possível verificar que diante da exiguidade de mecanismos compensatórios:

O dinamismo econômico e a distribuição funcional da renda distorcida compõe um coquetel perverso, tendendo a agravar a situação do trabalhador pela exclusão socioespacial, alimentada pela valorização especulativa da terra. (ROLNIK, 2015, p. 278).

Vale dizer que no caso brasileiro o expressivo aumento da disponibilidade de crédito, principalmente crédito imobiliário, contribuiu significativamente para o aumento no preço dos imóveis. Essa situação se intensificou a partir do ano de 2009, com o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, que disponibilizou 100 bilhões de reais em crédito imobiliário residencial, impactando diretamente no avanço da financeirização do solo urbano e da moradia e, por conseguinte, agravando a crise urbana.

A seguir, portanto, serão analisados os aspectos principais do Programa Minha Casa Minha vida, e quais foram as suas contribuições no processo de financeirização do solo urbano e da moradia no Brasil.

### **3.2.3.3 Programa Minha Casa Minha Vida e seus reflexos na crise urbana brasileira**

Inicialmente, é necessário ponderar que o processo de financeirização do solo urbano e da moradia influencia diretamente no surgimento de novas dinâmicas políticas. Com efeito, em locais onde se percebe a escassez de recursos para investimento na infraestrutura urbana, seja na sua manutenção ou na sua ampliação, o setor financeiro (mercado) passa a atuar diretamente na política que circunda a escolha pela localização e volume de investimentos públicos em determinado espaço. O surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) se deu exatamente neste contexto.

Desde o ano de 2009, quando foi criado, o Programa Minha Casa Minha Vida ocupa o papel de protagonista no cenário brasileiro da política habitacional, surgindo como uma das várias tentativas feitas pelo Governo de mitigar os efeitos devastadores que a crise financeira mundial de 2008 causou na economia brasileira. A sua implementação tem ocorrido com base na oferta de diferentes modelos de crédito tanto para o consumo quanto para a produção de unidades habitacionais, com vistas a criar condições de ampliação do mercado habitacional.

Segundo esclarece Raquel Rolnik (2015, p. 300), em 2007 já existiam quase 550 mil unidades habitacionais financiadas pelo FGTS e, em meados de 2008, o montante dos empréstimos na área habitacional já somavam mais de 40 bilhões de reais, tendo as incorporadoras e empresas do ramo imobiliário “feito grandes estoques de terrenos e, naquele ano, estavam preparadas para lançar por volta de 200 mil habitacionais.”

No entanto, quando estourou a crise financeira internacional no ano de 2008, o setor imobiliário brasileiro igualmente se viu fortemente ameaçado pela falência, situação que, caso ocorresse, poderia contaminar todo o setor produtivo e, de modo consequente, também a estratégia econômica do governo brasileiro.

Como resposta ao problema da crise das empresas do setor imobiliário, conforme Mariana Fix (2011, p. 139), “o governo editou [...] a Medida Provisória 443, de 2008, autorizando o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio a

criação de uma subsidiária, a comprar ações de empresas da construção civil.” Tal medida, porém, não foi bem recebida pelo setor, que chegou a acusar o Governo de estar tentando a estatização.

A partir disso, empresários influentes no ramo, com o apoio da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, passaram a tentar influenciar decisões do poder pública para beneficiar seus interesses privados. Notadamente, a intenção dos “lobistas” era forçar o Governo a implementar um pacote habitacional, de forma que, consoante aduz Rolnik (2015, p. 300):

Por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado – operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse a intervenção estatal. Este subsídios seriam dados na forma de aporte aos compradores finais, além de maior facilidade nos créditos hipotecários, com a introdução de um fundo garantidor de empréstimos.

Ocorre que embora esta narrativa de fatos tenha ocorrido durante a governança de um partido defensor dos direitos sociais, toda a construção da proposta se deu sem a participação do Ministério das Cidades, da equipe que estava elaborando o Plano Nacional de Habitação, do Conselho das Cidades e do Conselho de Habitação ou, ainda, do SNHIS, entidades que já há algum tempo tentavam influenciar nos rumos da política habitacional do país.

Em outras palavras, o único setor interessado que participou diretamente da interlocução foram os empresários e investidores envolvidos, motivo pelo qual este “pacote” inicialmente “tinha como objetivo salvar as empresas da *débâcle* e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contra cíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável” (ROLNIK. 2015, p. 301). Para que isso se tornasse possível, era preciso rechaçar a criação de qualquer política muito complexa, que exigisse tempo de maturação ou que pudesse representar alguma resistência, o que invariavelmente ocorreria se fosse adotada uma política fundiária de larga escala.

Superadas estas questões, quando o “pacote habitacional” foi apresentado ao então Presidente Lula, ele logo tratou de politizar as medidas, de sorte que, no lugar de 200 mil casas, propôs a construção de 1 milhão, além de aumentar a parcela do

programa que deveria ser dirigida aos setores de mais baixa renda – inicialmente eram 20% das unidades, já que o principal foco era o “segmento econômico” (faixas de quatro a dez salários mínimos, a clientela potencial desses produtos).

Convencionadas as principais bases do “pacote habitacional”, o Governo propôs uma série de reuniões para discuti-lo com alguns setores, antes de realizar o seu lançamento em março de 2009. Nessas reuniões foram feitos alguns ajustes, como, por exemplo, passar a tratar a proposta como “programa” e não mais como “pacote”, o que sugeriu a própria escolha do seu nome pela equipe de marketing do Governo.

A partir do seu lançamento, o PMCMV passou a ser tratado como ação prioritária na esfera econômica-social, associando a oferta de moradia, uma reivindicação antiga e valioso ativo eleitoral, com uma estratégia de intervenção estatal na economia para garantir a geração de empregos e para o crescimento econômico.

O PMCMV é dividido em quatro núcleos: (1) *MCMV – Entidades* (destinado a produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas); (2) *MCMV – Rural* (destinado a construção de casas para pequenos produtores da agricultura familiar); (3) *MCMV – Sub 50* (destinado a municípios com menos de 50 mil habitantes); e (4) *MCMV – Empresas* (oferece linhas de crédito de acordo com a faixa de renda para construção de moradias até determinado valor).

Juntos, o MCMV – Entidades, o MCMV – Rural e o MCMV – Sub 50 representavam menos de 10% do total de moradias e recursos inicialmente previstos quando do lançamento do Programa, o que faz com a o MCMV-Empresas assuma, verdadeira, o papel de “núcleo duro” desta política pública habitacional.

O MCMV-Empresas é dividido em três faixas distintas, cada uma com condições e valores específicos no que tange aos subsídios ofertados.

A primeira faixa (famílias com rendimento mensal até 1,6 mil reais) disponibiliza a moradia de forma praticamente subsidiada, construída por empresas privadas e distribuídas pelo Governo locais. Nesse caso, os moradores são compelidos ao pagamento de uma taxa mensal quase simbólica, que corresponde hoje a cinquenta reais, para a Caixa Econômica Federal, que é o órgão incumbido de

comprar as moradias das construtoras privadas. A diferença entre o valor pago pelos moradores e o real custo da casa é coberta pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A faixa 2 beneficia famílias com renda mensal entre 1,6 mil reais e 3,1 mil reais, que também recebe subsídios públicos, só que em menor grau. A faixa 3 traz benefícios para as famílias com renda mensal de até 5 mil reais. Nesses dois casos, tanto a construção quanto a venda das moradias é feita diretamente pela construtora privada ao consumidor final, cabendo a Caixa apenas financiar a produção e/ou oferecer subsídios para quem tiver interesse em adquirir as moradias.

Em que pese o PMCMV tenha sido um sucesso do ponto de vista dos agentes envolvidos, sobretudo porque o lucro é realizado, o Programa aparentemente foca de forma exclusiva no aspecto econômico da moradia, o que inevitavelmente repercute de maneira negativa no processo de financeirização da moradia e do solo urbano, e tende a agravar a crise urbana. Conforme salienta, Rolnik (2015, p. 309):

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula.

Por certo, não há lastro de dúvidas a indicar que, de fato, as empresas do setor imobiliário foram diretamente beneficiadas pelo PMCMV, na medida em que o programa não apenas as salvou da falência como, também, impulsionou significativamente seus empreendimentos e, por consequência, ampliou sua obtenção de lucro. Igualmente, não há dúvidas de que o PMCMV obteve êxito enquanto medida contra cíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável, especialmente na indústria da construção civil, situação que invariavelmente atraiu o apoio de setores sindicais e empresariais.

O êxito na esfera social, porém, não foi tão satisfatório quanto o esperado, o que inclusive pode pôr em cheque a real finalidade do programa. Trata-se verdadeiramente uma política habitacional para fazer cumprir os direitos sociais, ou é

apenas uma política econômico-financeira utilizada para beneficiar entidades e investidores privados?

Vários elementos (que não serão exauridos aqui) conduzem à ideia de que, infelizmente, o PMCMV é uma política econômico-financeira, e não uma política habitacional, contradizendo a ideia de que “vendida” à sociedade. Um dos principais elementos que conduzem a esta conclusão é, justamente, a ideia de padronização, isso porque, em face das múltiplas necessidades habitacionais, torna-se praticamente impossível que um único programa de política habitacional resolva toda a demanda por habitação.

A promoção de políticas para aquisição da casa própria por óbvio que deve ser muito bem aceita, todavia, esse único modelo não pode ser aplicado indistintamente para toda a população, especialmente para a população mais pobre, situados na faixa 1 do Programa, pois a realidade tem demonstrado que, ao longo do tempo, a manutenção e gestão destas moradias ou condomínios habitacionais não é sustentável. Não há estrutura física, emocional e financeira para suportar essas incumbências.

De acordo com Rolnik (2015, p. 314), o peso das despesas dos moradores é “ainda maior se considerarmos os gastos com água, luz e gás. Este impacto afeta principalmente reassentados que sofreram remoção forçada, uma vez que a moradia nova traz consigo muitos gastos que antes não tinham.”

Mostra-se imprescindível, portanto, que outras alternativas sejam exploradas, sobretudo para atender a dimensão social da moradia, que sempre deve ser compreendida como um direito humano. Há, exemplo, que se buscar um melhor aproveitamento das inúmeras possibilidades de vínculo com o solo, através da materialização de diferentes formas de posse que possam, ainda que sem o vínculo da propriedade, garantir o direito humano à moradia digna.

Outro efeito colateral que subtrai a essência social do PMCMV reside no fato de que as regras do Programa atribuem à empresa privada o poder de decidir sobre a localização e o desenho do projeto que será desenvolvido. Como já era de se imaginar, o critério que indistintamente tem orientado escolhas desta natureza é o da rentabilidade. Como resultado disso, ocorrem a construção de inúmeros

empreendimentos nas piores localizações das cidades, pois nesses locais o solo é mais barato e, assim sendo, a empresa terá maior lucro, situação que agrava ainda mais a segregação socioespacial.

Para além do exposto, outra falha grave apresentada pelo PMCMV refere-se à não oferecer qualquer qualificação para as áreas onde os empreendimentos são construídos a fim de reduzir sua precariedade. De um modo geral, por se situarem em áreas afastadas do centro, estes espaços possuem poucas oportunidades de se desenvolverem econômica e culturalmente, além de manterem a característica de “bairro-dormitório”, com frágil qualidade urbanística.

Com efeito, ao longo dos anos a política habitacional exerceu um papel essencial na consolidação do modelo urbano das áreas metropolitanas, da mesma forma com que influenciou diretamente na reprodução do padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes condomínios habitacionais em regiões periféricas já é tradicional no Brasil e o PMCMV não conseguiu reverter essa lógica (talvez nem tivesse essa intenção).

Para Rolnik (2015, p. 313):

A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata – forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas – contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres, apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes.

Como é possível perceber do exposto até aqui, a produção intensa de moradia “sem cidade” ao longo das décadas acarretou em uma ampla segregação socioespacial além de inúmeros problemas sociais que trouxeram significativos ônus ao poder público, situação que parece ser cíclica, pois está se repetindo novamente, e continuará se repetindo caso novas iniciativas não sejam adotadas para a construção de cidades mais justas, democráticas, inclusivas e humanas.

### **3.3 Paradoxos entre os direitos humanos, direito à moradia, direito à cidade e os limites impostos pelo sistema socioeconômico**

A democracia, regime político em que a soberania é exercida pelo povo, teve protagonismo na desvinculação do cidadão das relações com forte expressão de domínio pessoal que ocorriam nos regimes feudais. O surgimento das cidades, por conseguinte, teve como expressão fundamental a subversão da ordem feudal, ou seja, foi a partir da criação dos espaços das cidades que, tecnicamente, o homem (servo) deixou de ser propriedade dos seus senhores para adquirir emancipação material e moral.

Com o surgimento das cidades, estes espaços, até então marcados exclusivamente pela segregação da população em camadas sociais hierarquizadas, começam a dar espaço a uma nova ordem social que se associa diretamente à emergência dos direitos humanos, considerados decorrência dos direitos naturais, intimamente ligados à dignidade da pessoa humana e, por consequência, a direitos de liberdade, propriedade, resistência à opressão, trabalho e remuneração, segurança, entre outros.

Nesse novo momento histórico, representando pelo ideal de liberdade, igualdade e justiça social, começam a se multiplicar as cidades e a ganhar força novas formas de existência coletiva que acarretaram na derrocada do regime feudal. Nem por isso, todavia, a cidade deixou de ser palco da segregação hierarquizada. O ideal de espaço equânime foi dando espaço ao posicionamento do homem de acordo com a sua condição financeira, ignorando outros elementos essenciais como, por exemplo, os traços culturais, os costumes, o posicionamento e acesso dos serviços públicos, a localização das áreas comerciais e de trabalho, etc.

No caso brasileiro, a diversidade enquanto base da cultura, aferida facilmente nos costumes do povo e nos signos espalhados por todo território nacional pouco se faz notória nos processos de urbanização, mais ainda nas cidades de médio e grande porte. Nesses locais, se tornou comum a prática de organizar o território a partir da situação socioeconômica da população, independentemente de suas raízes culturais, o que torna por caracterizar o solo urbano como uma mercadoria e, não, como

elemento fundamental para o desenvolvimento social e equilibrado da sociedade.

Essa dinâmica urbana que tem como característica principal a apropriação privada das inúmeras formas de renda urbana, faz com que parcelas favorecidas economicamente usufruam, sincronicamente, de melhores condições de bem-estar social e capital acumulado na forma de patrimônio imobiliário de elevado valor econômico. Em contraposição, ao mesmo tempo, significativa parcela da população, menos favorecida economicamente, não têm reconhecidas suas necessidades habitacionais básicas, como moradia e serviços públicos, intrínsecos ao modo de vida urbano, sendo espoliadas do núcleo das cidades, passando a habitar às suas margens.

Assim, se num primeiro momento a privação da democracia removia dos blocos trabalhadores os serviços e bens indispensáveis à vida urbana, o surgimento deste regime político, hoje, tem contribuído para a segregação social, especialmente porque, diretamente relacionado ao modelo capitalista de desenvolvimento, fez (e ainda faz) com que parte significativa da população seja inabilitada dos recursos necessários para acessar os benefícios urbanos como a renda básica e os serviços públicos essenciais.

Esse fenômeno que distribui desigualmente a população no território urbano, ignorando as suas peculiaridades, tem influência direta na baixa qualidade de vida a que está submetida a maioria dos habitantes das cidades, o que acabou tornando evidente o fracasso do Estado em suas iniciativas de garantir a todo cidadão, assim como determina a ordem constitucional, o seu direito à cidade justa, sustentável e inclusiva – a cidade de bem-estar social.

Em decorrência da fragilidade da atuação estatal, principalmente, torna-se cada vez mais difícil viabilizar o direito à cidade enquanto direito metaindividual de terceira dimensão, sobretudo porque, nesta condição, o direito à cidade representa muito mais que o simples direito à estrutura física de uma cidade, mas, principalmente, o direito a viver em um local harmonioso, que proporcione e promova a dignidade da pessoa humana e a qualidade de vida aos seus habitantes.

Ainda enquanto direito metaindividual, importante frisar que o direito à cidade possui estreita relação com a qualidade da vida em sociedade, tornando-se um

incremento para efetivação da dignidade da pessoa humana, bem assim promovendo acertado reconhecimento do patrimônio social e cultural e, até mesmo, de “novos” direitos, como é o caso, por exemplo, do direito à moradia.

Em que pese dotado de conteúdo significativamente valoroso, o direito à cidade, assim como o direito à moradia, encontra diversos obstáculos para a sua efetivação. A ocupação dos espaços territoriais urbanos, como visto, é notadamente marcada pela condição financeira de seus habitantes, de sorte que as classes sociais ocupam os espaços urbanos de acordo com o seu poder aquisitivo, tornando a ocupação do território um processo extremamente complexo e desigual.

Diz-se isso pelo fato de que a grande maioria da população brasileira está posicionada na base da pirâmide social, situada, portanto, no grupo com renda salarial mais baixa, motivo pela qual essa camada da população está destinada a habitar, inevitavelmente, espaços onde o valor da terra é condizente com a sua condição financeira. Assim, as camadas mais pobres da população acabam por se instalar nos locais onde os espaços são “mais baratos” e, por consequência, desprovidos de diversos bens, serviços e infraestruturas que são necessários para a fruição de uma vida urbana com o mínimo de qualidade.

A equação, portanto, é invertida. A maior parte da população, com menor renda, mas que mais precisa da estrutura das cidades, é aquela destinada a habitar os menores e mais precários espaços, ao passo que a pequena parcela da população com condições financeiras suficientes para manter-se a si e sua família independentemente das estruturas que o Estado fornece, vive nos maiores espaços, com acesso rápido e fácil a bens e serviços essenciais.

Essa lógica de ocupação sócio espacial que considera o território urbano como mercadoria gera uma notória segregação social mas, ao mesmo tempo, em situação diametralmente oposta, promove “o bem-estar” de pequenos grupos de pessoas que se beneficiam da consolidação do uso do solo urbano como produto economicamente mensurável, objeto de disputa e obtenção de lucro.

Tomar a cidade como mercadoria, embora condizente com a pauta do estado liberal e neoliberal capitalista, subverte a verdadeira essência deste direito, que está enraizado em um intento coletivo, corolário lógico do discurso sobre direitos humanos,

notadamente porque trata a cidade como um direito pura e simplesmente à propriedade privada e ao lucro, sobrepondo-se aos direitos basilares para a própria vida em sociedade.

Como se vê, o acelerado processo de urbanização que a sociedade brasileira ainda enfrenta, transforma espaços urbanos em verdadeiros locais de centralização, agrupamento e reprodução de desigualdades sociais, isso porque, embora seja fruto de uma obra coletiva, os centros urbanos acabam sendo apropriados de forma individual pelas camadas sociais melhor estabelecidas economicamente.

Em decorrência disso, a urbanização se estabelece como um processo devastador, onde a camada da população com menor poder aquisitivo é empurrada e forçada a habitar as regiões periféricas e marginalizadas das cidades, sendo privada de condições mínimas de bem-estar e qualidade de vida, tendo de conviver com condições muito precárias de moradia, saneamento básico, serviços públicos essenciais como escolas e postos de saúde.

Essa sistemática, que é a gênese do surgimento de favelas, cortiços, loteamentos ilegais, etc, deixa ainda mais evidente a incidência da pobreza e da desigualdade no processo de urbanização, dando origem a um espaço, uma cidade, marcada pela dualidade, pela divisão da população, e que, portanto, precisa ser analisada sob uma dupla perspectiva: cidade formal (legal) e cidade informal.

### ***3.3.1 A cidade formal e a cidade informal***

Ao tratar da dupla dimensão do direito à cidade, é comum verificar que a “cidade formal” costuma ser compreendida como aquela regulamentada, ou seja, que foi construída sob a égide de normativas urbanísticas e que é formada por cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, que pagam seus impostos e que, portanto, podem exigir do Estado a realização de políticas públicas para a satisfação de seus interesses. Nessa lógica, a cidade formal serve às classes dominantes, que conformam a utilização do espaço urbano aos seus interesses.

Por outro lado, a “cidade informal”, isto é, ocupações irregulares que resultam

em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, etc, é composta, basicamente, por cidadãos despojados de direitos básicos e que não têm acesso aos requisitos essenciais para a construção de uma cidade formal, motivo pelo qual constroem outro espaço. Este outro espaço, embora também possua seus regramentos, é dotado de uma lógica própria, de sorte que estes regramentos não advêm dos legisladores que integram a cidade formal, dificultando, inclusive a relação entre as configurações de cidade.

A cidade informal, ao contrário da cidade legal, é àquela negligenciada tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil e, em razão disso, torna-se um lugar sob o domínio e controle de organizações criminosas e, por consequência, servindo como espaço de recrutamento de indivíduos para a iniciação na vida criminosa, realidade que sedimenta com maior evidência a presença de uma cidade formal e uma cidade informal.

Esta dicotomia revela, sobretudo, a precariedade e a ilegalidade que são características dos espaços urbanos construídos sem atributos de urbanidade, situação que aumenta a opressão da população que nela é obrigada a viver, ampliando o esquecimento e o descaso, especialmente no que diz respeito a atuação do Estado, que parece preferir alinhar os investimentos públicos em áreas que já possuem melhor estrutura.

Este cenário dual, que parece fortalecer a fragmentação do espaço urbano em ambientes distintos e marginalizados, além de prejudicar substancialmente a qualidade de vida dos seus habitantes, possui outro efeito avassalador: enfraquece a cidadania e diminui a autoridade do Estado nestes territórios, propiciando, inclusive, o surgimento e disseminação da criminalidade e violência.

Não é difícil perceber que é exatamente neste contexto que se afirma o direito à cidade, enquanto base que busca garantir a fruição e gozo de forma socialmente justa do território urbano, distribuindo de maneira equilibrada os encargos e as vantagens da urbanização, além de desempenhar papel fundamental no combate à desigualdade social que se exterioriza com maior afínco nestes espaços.

O fundamento, portanto, do surgimento do direito à cidade se respalda justamente no propósito de concretizar um modelo de vida mais igualitário entre os

cidadãos, afastando, o tanto quanto possível, a perspectiva dual das cidades e evidenciando os benefícios coletivos da construção de uma cidade justa e equilibrada, como preceitos da promoção e efetivação da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, destaca Nelson Saule Júnior (2004, p. 74):

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão democrática da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Esses preceitos enfatizados acima estão consagrados expressamente no artigo 2º, inciso I, do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.520, de 10 de julho de 2001), o qual estabelece a cidade como diretiva da organização urbana concebida como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001), isto é, retrata a garantia de que toda as vantagens advindas do direito à cidade estejam ao alcance de todos os cidadãos.

Mais que isso, o principal atributo do direito à cidade é garantir a vinculação entre o exercício do direito à cidade, a preservação e promoção da dignidade da pessoa humana e a confirmação do exercício da cidadania como instrumento para a efetivação dos direitos humanos, já que é no espaço urbano onde o indivíduo opera como agente social, concretizando suas necessidades e desejos, em outras palavras, é na cidade que se tornam públicos uma série de eventos que se concatenam com a realização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Esta realidade revela que o quadro pode não ser muito animador, especialmente porque as cidades têm se desvendado como espaço onde concretizam ações de injustiça social e exclusão. É nas cidades que se manifesta a nova face da urbanização, marcada pela marginalidade, exclusão, precariedade (ou até mesmo inexistência) de serviços públicos, baixa escolaridade, violência, etc.

### **3.3.2 Os enclaves fortificados: modelo moderno de segregação socioespacial**

Para além do cenário que caracteriza as cidades formais e as cidades informais, e que é marcado pela segregação e dualismo, com ricos de um lado e pobres do outro (numa ilustração simplista), característico do século XIX e XX, a relação entre a desigualdade e o território urbano agora também é marcada por outro fenômeno que ocorre em escala mundial: a junção de áreas residenciais marcadas pela segregação, da qual a configuração mais drástica é representada pelo que se chama atualmente de “enclaves fortificados”.

Os enclaves, em sua forma contemporânea, podem ser considerados equivalentes aos enclaves dos poderes imperiais que predominavam nas colônias antigas, traduzidos em um empenho das monarquias para resguardar sua hegemonia em proteger alguns escolhidos “dentro” do reino e condicionar outros a viver do lado de fora, sujeitos a perturbações que não sofriam interferências dos reinos.

Segundo Tereza Caldeira (2000, p. 114), os enclaves fortificados representam a nova segregação urbana, podendo ser definidos como “espaços de residência, consumo, lazer e trabalho, que são privatizados, fechados e monitorados” e, que além disso, aproximam as camadas que “estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os marginais e os sem casa.”.

A criação dos enclaves fortificados, segundo Caldeira (2000), dentre outras tantas justificativas, utiliza o argumento do medo e da violência como subterfúgio para que as camadas mais altas abandonem a cidade, “amontoando-se” em territórios de acesso absolutamente restrito e fechado, alterando significativamente o panorama das cidades e, principalmente, a essência dos espaços públicos que, até então, eram compreendidos como espaço capazes de gerar interação social entre todas as classes sociais, mas que agora estão deixando de ser frequentados pelas classes mais altas da sociedade.

Em centros urbanos onde a fragmentação é acentuada pelo surgimento destes enclaves, torna-se ainda mais difícil a realização da cidade justa prevista na ordem legislativa e constitucional, especialmente porque resta prejudicada a manutenção e fruição de princípio como o da livre circulação, um dos mais importantes

para a existência de cidades igualitárias, na medida em que estes enclaves acarretam na ausência de circulação e interação nas áreas destinadas ao uso comum. Como corolário desta nova forma de segregação decorre uma inevitável mudança nas características do espaço público, bem como na forma como os cidadãos participam da vida pública.

Praticamente não se vê, por exemplo, pessoas de classe social baixa frequentando shoppings centers, ou áreas de comércio e serviços mais badaladas, e não porque o acesso seja proibido, mas, sim, porque essas pessoas não se encaixam no perfil dos frequentadores destes locais. De igual maneira, quase não se vê pessoas de classe social elevada em parques, praças, academias ao ar livre, ou centros populares de compra, pois, bradando o discurso do medo e violência, esses espaços passaram a ser disponibilizados dentro de condomínios fechados, com acesso restrito, tornando desnecessário que as pessoas com padrão social mais alto saiam de seus enclaves, pois “tudo está disponível ali”.

A segregação verificada nos exemplos acima, conforme acertadamente ensina Flávio Vilaça (2011, p. 49), apesar de indiscutivelmente real, é considerada não formal, não oficial, “uma segregação de fato”, e atua principalmente através da acessibilidade, ou seja, por meio das dificuldades de locomoção e ingresso nos espaços urbanos, mais precisamente a relação entre o custo e o tempo de deslocamento no espaço urbano.

Para Caldeira (2000), a multiplicação dos enclaves fortificados, especialmente nas últimas décadas, tem dado sustentação a uma nova forma de segregação sócio espacial, além de acarretar em significativa mudança na qualidade de vida de inúmeras cidades não apenas no Brasil, mas, em todo o mundo, pois, nesses espaços, que são propriedades privadas para uso coletivo, é dada maior ênfase àquilo que é restrito e de acesso privado, fomentando a desvalorização daquilo que é público e disponível a todos na cidade.

Esse discurso do medo, que tem sido usado para legitimar as transformações das relações sociais, bem como as transformações na forma de ocupação e apropriação dos espaços públicos, fechando com altos muros e tecnologias de segurança os territórios utilizados pelas classes sociais com poder aquisitivo mais elevado, apenas reforça a discriminação, a exclusão social, a estigmatização gerada

do preconceito de raça e classe, a que estão submetidas as classes mais pobres e vulneráveis da nossa sociedade.

Este cenário revela aquilo que Bauman (2001, p. 111) define como sendo as principais características da evolução da vida urbana contemporânea, que favorecem a segregação em prejuízo do lugar da vida em comum: consolidação das fronteiras, guardas armadas responsáveis por fazer severo controle de entrada, fragmentação de áreas públicas em enclaves com acesso seletivo e hierarquizado, etc.

Essa realidade tem reforçado a existência (e permanência) de cidades com vida associativa e atuação cívica cada vez menor. Além disso, a diminuição da solidariedade entre os cidadãos tem acarretado no aumento da vulnerabilidade da sociedade como um todo, e não apenas das classes sociais mais baixas, o que acaba expondo os cidadãos aos abusos de uma violência gratuita que, apesar da crescente construção de muros e fortalezas, continua a crescer.

Como resultado disso, segundo ensina Milton Santos (2013, p. 105):

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. [...] problemas como os do emprego, da habitação e dos transportes, do lazer, da água, do esgoto, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências.

Essas cidades que temos, definitivamente, não são as cidades que queremos.

Para além de ser visto pura e simplesmente como um direito, a cidade representa um conjunto de propostas, de promessas, sobretudo de que, no futuro, as próximas gerações poderão desfrutar da cidade enquanto complexo urbano sustentável e equilibrado, em condições muito melhores que as atuais.

Segundo ensina Lefebvre (2011, p. 138):

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável.

Portanto, para que as promessas da cidade se realizem, é necessário que a sociedade passe a caminhar em direção a um novo humanismo, sobretudo porque a fragmentação do território urbano em espaços marginalizados e distintos enfraquece a cidadania, situação que representa um verdadeiro retrocesso às conquistas alcançadas até aqui. Sob estas condições de segregação sócio espacial, convicções acerca da identidade urbana, da cidadania e do sentimento de pertencimento tornam-se mais difíceis de serem sustentadas.

### ***3.3.3 Compreendendo o lugar da vida e a vida do lugar: a busca pela cidade ideal***

Como visto, a urbanização desregrada das cidades trouxe significativas transformações na qualidade de vida de seus habitantes. A qualidade de vida, pode-se dizer, foi transformada em mercadoria, assim como foi transformada em mercadoria a própria cidade. Nessa condição, a cidade deixa de ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Segundo Nelson Saúle Júnior (2007, p. 28):

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam.

É preciso, portanto, para a concretização efetiva do direito à cidade, modificar a atual realidade, e assegurar que o espaço urbano seja um local de garantia de dignidade e bem-estar social para todas as pessoas, indistintamente. É preciso que as cidades possam impor sua verdadeira função de fornecer aos seus habitantes igualdade, inclusão e justiça. A cidade, em sua verdadeira essência, deve ser um local onde todos possam encontrar as condições necessárias para sua realização social, política, cultural, econômica, bem como um espaço onde os seus ocupantes tomem para si o dever da solidariedade.

Segundo aponta Milton Santos (20014, p. 44), para que isso seja viável, é necessário, em primeiro lugar, que seja respeitada uma das principais características dos espaços habitados que “é, pois, a sua heterogeneidade”. Respeitar a heterogeneidade das cidades é permitir que as diferentes culturas convivam entre si, permitindo uma remodelação da cidade e de seu ritmo urbano, sem qualquer tipo de discriminação.

Para além do respeito à heterogeneidade, vários outros são os componentes daquela que pode ser chamar de “cidade ideal” e que deveriam estar elencados entre as prioridades dos governos para viabilizar à população uma qualidade de vida e condições de bem-estar social, isto é, para trazer vida ao lugar, especialmente porque a cidade, além de lugar de bem-estar social, é lugar de efetivação, promoção e fruição dos direitos humanos. É na cidade que os direitos humanos se realizam.

Um desses outros componentes fundamentais diz respeito a observância da função social da cidade. A função social da cidade representa um conceito constitucional, tido como norma programática que deve ser implantado em todos os municípios, através do qual todos os seus habitantes terão garantido o gozo pleno dos recursos que a cidade oferece.

De forma sintética, cumprir com a função social da cidade significa dizer que na formulação e implementação da política urbana, os bens e espaços públicos (e também os privados), deveriam estar acessíveis a todos, além de serem utilizados de forma prioritária para a consecução do interesse cultural, ambiental e social, em detrimento dos interesses unicamente privados e individuais.

Em concordância com o exposto, o alcance da função social da cidade, segundo ensinam Oliveira e Carvalho (2003, p. 64)

é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania e direitos humanos. Abarca o pleno exercício do direito à cidade; enquanto se fustigam as causas da pobreza, protegem-se o meio ambiente e os direitos humanos, reduz-se a desigualdade social e melhora-se qualidade de vida.

De acordo com Nelson Saúle Júnior (2007, p. 52), é da função social das cidades que se extraem “os demais elementos essenciais de satisfação do direito à

idades sustentáveis como o desenvolvimento das cidades sustentável e a gestão democrática da cidade, que são interesses difusos dos habitantes da cidade.”

Acompanhando este entendimento, é possível destacar, portanto, que outro componente considerado essencial para a garantia de efetivação do direito à cidade em sua plenitude se refere ao planejamento e à gestão democrática da cidade. Para que a cidade seja justa e inclusiva, se torna premente a construção de espaços institucionalizados onde seja garantido a todos os cidadãos, sem qualquer distinção, a participação direta, ampla, igualitária e democrática no processo de planejamento, validação, gerenciamento e verificação das políticas públicas.

Desta forma, igualmente, se tornará viável a construção de espaços onde o desenvolvimento urbano seja equitativo e sustentável, ou seja, onde esteja assegurado o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio (cultural, natural, artístico, histórico, etc), onde se torne cada vez mais rara a segregação e exclusão sócio espacial e onde todas as pessoas tenham acesso à informação pública, etc.

Para Nelson Saúle Júnior (2007, p. 55-56), a gestão democrática da cidade é “reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da soberania e da participação popular.”.

Além destes atributos intrínsecos ao espaço urbano, para que a cidade seja justa e equitativa, também precisam ser criadas condições que tornem possível a efetividade da segurança pública, bem como o convívio pacífico dos povos, o desenvolvimento coletivo e a prática da solidariedade, respeitando sempre a natureza pluricultural das identidades e a memória de todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza.

Como é possível constatar, existem inúmeras características que trazem vida ao lugar. Dito de outra forma, existem vários elementos que constituem aquilo que poderia ser considerada como a “cidade ideal”, todos relacionados diretamente com a qualidade de vida dos cidadãos. Para além dos já citados, também se somam aos atributos essenciais da “cidade ideal” outros como a educação, o emprego, a saúde, saneamento básico, infraestrutura adequada, merecendo destaque os indicadores

relativos à moradia e à sustentabilidade.

Sem habitação não há que se falar em cidade. A moradia, sem embargo de registros anteriores, é a principal base de refúgio familiar e só se concretiza quando o Poder Público desenvolve políticas para que cada membro da cidade, principalmente os habitantes de baixa renda, possam acessar a moradia digna em áreas urbanizadas, bem como quando o Poder Público atua no sentido de reduzir as adversidades oriundas de áreas ocupadas por assentamentos humanos irregulares e precários.

Isso porque, conforme já abordado anteriormente, o direito à moradia se coaduna diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana. E essa correlação ocorre, principalmente, porque é absolutamente equivocado pensar que o direito à moradia se encerra ou se concretiza com a simples entrega de uma casa. Em verdade, é necessário retomar o conceito de dignidade, pois o direito à moradia só será efetivamente implementado se o local possuir condições mínimas de habitabilidade.

O direito à moradia, para Nelson Saúle Júnior (2007, p. 52), constitui o “núcleo central do direito à cidades sustentáveis”, especialmente porque tanto o direito à moradia, quanto o direito à cidade são compostos pelos mesmos elementos, notadamente o acesso a espaço urbano, moradia adequada, infraestrutura, saneamento, serviços públicos e transporte.

A sustentabilidade, por seu turno, relaciona-se com o desenvolvimento urbano (principalmente econômico) em equilíbrio com o meio ambiente, isto é, atender às necessidades do presente sem expor ao risco a possibilidade de as gerações futuras fazerem o mesmo. Mais do que utilizar de forma consciente e eficiente os recursos naturais, sustentabilidade representa, também, a diminuição dos níveis de pobreza, a geração de emprego e renda, a redução da discriminação, a democratização da decisões, etc.

Inobstante a importância de se pensar cada vez mais a formatação de cidades que se desenvolvam de forma sustentável, a proteção ambiental, mesmo neste contexto, parece ocupar lugar secundário. A exemplo do que ocorre com o direito à moradia, as normas que regem as questões ambientais têm viés predominantemente econômico, de sorte que, seguindo os preceitos da economia capitalista do mercado,

preocupam-se primeiramente com os impactos econômicos, estando desprendidas do compromisso com um desenvolvimento urbano responsável, o que causa irreparáveis perdas ambientais.

Conforme se percebe, as abordagens relativas à cidade que temos e àquela que queremos, ou a compreensão do que seria o lugar da vida e a vida do lugar, são complexas, vastas e, porque não dizer, inesgotáveis. Conforme bem destacou Serafini Júnior (2012, p. 17), “as cidades são o resultado de um trabalho coletivo da sociedade, onde está materializada a história de vários povos que ali se reúnem em atividades econômicas [...] em busca de condições sociais mais favoráveis.”

Ademais, importante reforçar que a noção de cidade sustentável ultrapassa a questão estritamente ambiental, na medida em que, segundo o inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), também compreende a cidade enquanto local adequado para prover aos seus habitantes as condições essenciais mínimas para o exercício de uma vida digna, como bem-estar, saúde, segurança, etc.

Consoante ensinamentos de Nelson Saúle Júnior (2007, p. 51), o Estatuto da Cidade “define o direito às cidades sustentáveis, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.”

Nesse contexto, o não é demais afirmar que o direito à moradia, consoante ensina Saúle Júnior (2007, p. 52), “é o núcleo central do direito à cidade”, na medida em que ocupa lugar de destaque pois, enquanto atributo elementar da política urbana, requer atenção especial, dado que, conforme já referido, a moradia, para ser efetiva, deve ser digna, isto é, deve possuir todas as condições de habitabilidade.

Não há como olvidar, portanto, que são inúmeros os paradoxos que trafegam entre os limites impostos pelo sistema socioeconômico para a realização dos direitos humanos, direito à moradia e direito à cidade, conjuntura que revela a cada dia com mais ênfase a acentuada distância que ainda existe entre as cidades projetadas e as cidades realizadas.

Em sua análise, Rolnik (1995) acertadamente percebe a cidade como uma obra coletiva que diariamente desafia a natureza, rompendo as barreiras que pretendem controlá-la. Explorando a cidade a partir de suas diversas dimensões, a

autora expõe que a cidade pode ser compreendida como berço da diferenciação social, da formação de classes e concentração de poder, além de se constituir em um espaço de troca, principalmente dos excedentes. Não há, como se vê, como compreender o direito humano à cidade ser promover estas necessárias interconexões.

Contemporaneamente, seguindo a lógica capitalista de maximização dos lucros, a cidade se torna um instrumento que acentua a diferença, a exclusão, a segregação. O Estado, por sua vez, responsável pela articulação do desenvolvimento econômico capitalista e, também, responsável por planejar o espaço urbano, tentando equilibrar a demanda por habitação popular que geralmente se contrapõe aos anseios do mercado, projeta sobre o espaço urbano um funcionamento mecânico, ou seja, projeta como “cidade ideal” uma cidade que funcione como cidade-máquina (ROLNIK, 1995).

Diante dessas breves ponderações, torna-se ainda mais evidente que a cidade contemporânea é marcada por contradições: ela é marcada pela predominância da especulação imobiliária em contraposição à demanda habitacional popular; flutua entre o sub e o super equipamento dos espaços; além de ter como uma de suas principais características os centros repletos de vazios urbanos e as densidades extremadas comuns nas periferias (ROLNIK, 1995).

Segundo Mike Davis (2006, p. 28-29), permanecendo a lógica de desenvolvimento aplicada globalmente nos últimos anos, as cidades do futuro estão muito longe de se tornarem cidades ideais, especialmente porque não serão feitas de aço e vidro conforme previsto pelas gerações anteriores de arquitetos e urbanistas. Pelo contrário:

[...] serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira. Em vez das cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração.

Para Rolnik (1999):

Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e

ocupação da terra urbana. Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento de cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade.”

Frente a isso, Rolnik (1999) demonstra que, de fato, aparentemente apenas a lei funciona como uma espécie de molde para a cidade desejável ou ideal. O Estatuto das Cidades é exemplo promissor no sentido de que, teoricamente, o país está muito bem amparado no que tange aos substratos fáticos e teóricos para a formulação e desenvolvimento de cidades ideais. Na prática, todavia, a realidade é outra.

Por essas e outras razões que foram expostas ao longo do trabalho, é possível perceber que a efetivação do direito à cidade e à moradia no contexto do discurso dos direitos humanos enfrenta grandes desafios, principalmente no que se refere ao crescimento exagerado da privatização do espaço e, com resultado deste processo, o aumento da segregação, além da luta da população pelo direito à cidade e o espaço de moradia.

No entanto, estes entraves não podem servir como justificativa para a estagnação para luta pela cidade ideal. A concretização do direito à moradia no contexto do direito humano à cidade, como visto, não se limita ao conceito de propriedade – é um direito muito mais complexo, amplo e transdisciplinar. Trata-se de um direito fundamental, ao lado do direito à vida, à saúde, imprescindível para a dignificação da pessoa humana, motivo pelo qual precisa ser melhor explorado e efetivamente implementado, saindo, definitivamente “do papel”.

Há, destarte, um longo caminho a ser percorrido entre o real e o ideal rumo da sociedade urbana, especialmente porque o real e o ideal compreendem relações que determinam os limites e as capacidades do devir da cidade enquanto lugar onde convivem diferentes sociabilidades. A compreensão do que seja ideal, vale dizer, inclusive pode receber novo significado quando confrontado com o real, situação que impõe pensar a importância da historicidade enquanto construção que advém de práticas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha sido ratificado por diversas nações – incluindo a brasileira – através da Declaração Universal dos Direitos do Humanos, o acesso à moradia digna ainda não se revela efetivo para todos. Uma imensidade de pessoas em todo o mundo vive atualmente em condições precárias, realidade que não se restringe aos países pobres ou emergentes.

Segundo o estudo “Estado das Cidades da América Latina e Caribe”, produzido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), atualmente cerca de 111 milhões de pessoas vivem em condições impróprias de habitação nos países da América Latina. Só Brasil, por exemplo, são mais de 6 milhões de pessoas que vivem em precárias condições.

Neste contexto, em que pese o direito à moradia digna esteja mais do que assegurado no papel, como demonstra a Constituição Federal (1988) e as legislações posteriores, incluindo o Estatuto da Cidade (2001), as incursões no campo fático não se traduziram, pelo menos até este momento, em avanços concretos nas questões afetas à habitação e serviços públicos essenciais. Em decorrência disso, ainda existe no país uma gama de necessidades habitacionais que precisam ser satisfeitas e, enquanto não forem, são responsáveis por reproduzir uma constante violação do direito humano à moradia, acometendo, principalmente, as parcelas mais pobres da população.

Com base nas análises e informações fornecidas ao longo deste trabalho, é possível perceber que existem dois importantes fatores de influência que repercutem diretamente nas situações afetas à habitação (in)adequada: o primeiro deles diz respeito a atuação insatisfatória do Estado e, o segundo, refere-se às influências do capital financeiro neste setor, que acabam transformando este importante direito social em ativo econômico.

Com efeito, a realidade brasileira tem demonstrado que, quando o Poder Público deixa de exercer o seu papel de protagonista na regulação da política pública habitacional, acaba permitindo que o setor privado assuma o comando da situação, dirigindo a regulamentação dessas questões para a satisfação de seus interesses

particulares, em detrimento do interesse coletivo.

O mesmo ocorre, vale dizer, quando o Poder Público permite que o setor privado atue como coadjuvante, exercendo influência política e econômica na condução das políticas públicas, situação que igualmente acaba desviando a finalidade principal dessas ações – situação que ocorreu, como visto, quando da criação do Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2009.

A repetição do padrão que prioriza os aspectos econômicos em detrimento dos aspectos sociais nos programas habitacionais e o alarmante déficit habitacional demonstram o insucesso da política habitacional ditada pelo mercado financeiro, e conduzem para o necessário enfrentamento da inevitabilidade de diversificação, ou seja, a conclusão que se impõe diante da análise da conjuntura habitacional do Brasil nos últimos anos revela que pautas únicas (como é o caso de ofertar financiamento) são os principais responsáveis pelo fracasso da concretização da moradia digna.

Em outras palavras, as experiências feitas ao longo dos anos e analisadas neste trabalho evidenciam que para que a política habitacional seja bem sucedida ela precisa ser diversificada, ou seja, é necessário oferecer diferentes soluções, para os problemas que são diferentes em cada família brasileira. Por certo, considerando a imensidão deste país, com regiões climaticamente bem demarcadas e distintas, com aspectos culturais tão relevantes e diversos em cada região e com tantas necessidades e realidades individualizadas, não há como um único modelo de política habitacional ter êxito em toda a sua extensão.

A concretização da moradia digna, como se vê, representa tarefa bastante complexa, de sorte que o enfrentamento desta realidade exige a superação de muitos desafios. O primeiro desafio seja, quiçá, reconhecer que o atual modelo de urbanização é insustentável, de forma que se mostra necessário criar novos padrões para responder aos desafios determinados pelas desigualdades sociais e pela proliferação de favelas especialmente nos países em desenvolvimento.

Dito de outra forma, o atual cenário do déficit habitacional demonstra que para que ocorra a mudança deste paradigma com vistas a definitivamente se compreender que a cidade é o lugar da vida em seu sentido mais abrangente, se impõe que seja repensada a política habitacional que se restringe à concessão de crédito para

aquisição, reforma ou ampliação da casa própria.

Essa conclusão ecoa do pensamento da Relatora da ONU para Moradia Adequada, Raquel Rolnik (2015), que defende a impossibilidade de a política habitacional se restringir ao acesso à casa própria, realidade que sempre determinou a ação governamental brasileira. Com efeito, para além da casa própria, existem inúmeras alternativas que podem viabilizar o acesso à moradia digna, como é o caso, por exemplo, da urbanização de lotes e da concessão de subsídios para aluguel.

Somando-se à necessidade premente de se repensar a real finalidade da política habitacional, não se pode olvidar a importância irremediável de interligação entre as iniciativas direcionadas a efetivação da moradia digna com as demais políticas governamentais, isto é, a política pública habitacional não pode ser considerada isoladamente, sobretudo porque a moradia se relaciona diretamente, por exemplo, com o mercado de trabalho – as pessoas têm preferência declarada em morar perto de seus empregos, de modo que o financiamento de habitações distantes dos centros comerciais e industriais pode não ser a melhor alternativa.

Ainda, mostra-se necessária a criação de mecanismos inovadores de acesso à moradia, que sejam mais adequados à renda e às reais necessidades dos segmentos sociais beneficiados como, por exemplo, poderia ocorrer com a recuperação de moradias em áreas centrais e com a urbanização dos assentamentos informais existentes.

Outra alternativa que pode ser sugerida para enfrentar a crise habitacional é conferir maior autonomia aos poderes locais, descentralizando a política habitacional naquilo que é possível, especialmente para que os esforços do Poder Público reflitam a solução das angústias de casos reais, evitando, mais uma vez, o estigma da padronização, que trata a questão considerando a problemática em números estimados e hipotéticos e não em famílias de carne e osso.

Na mesma esteira, se revela extremamente importante a implantação nas políticas públicas atuais de instrumentos que possam ser utilizados para prevenir que novas favelas surjam. Igualmente, é necessário aprimorar as condições habitacionais da população mais vulnerável (pobres, negros, mulheres, migrantes), desterritorializados pelas diferentes causas, econômicas, sociais, ambientais, que são

os mais atingidos pelo *déficit* habitacional.

Desvela-se necessário, também, ainda que o Brasil assuma efetivamente o papel de promotor dos direitos humanos fundamentais assumido através da ratificação de diversos documentos no âmbito internacional, fortalecendo a dimensão social do desenvolvimento, em detrimento do viés quase exclusivamente capitalista que domina os rumos do país atualmente.

A menção a estes exemplos é feita apenas para ilustrar que o ponto nodal da política pública habitacional, refere-se a necessidade de diversificação, ou seja, é necessário que o Poder Público, a sociedade, entidades do terceiro setor, enfim, todos os atores envolvidos nas questões relacionadas à habitação, empreguem esforços para romper com o modelo de padronização da habitação quem vem sendo reproduzido no Brasil ao longo das últimas décadas.

Com efeito, é nítido que o desafio para superar essa situação de crise habitacional que se mostra quase insustentável se reflete na necessidade de combinar a adoção de estratégias e medidas de inclusão social que evidenciem a democracia, a equidade e a descentralização, de modo que sejam melhor valorizados os aspectos do desenvolvimento local, viabilizando o surgimento de cidades mais ideais.

Em que pese toda a problemática analisada, e as críticas aventadas ao longo deste trabalho, é importante reconhecer, sobretudo para evitar injustiças, que o País produziu consideráveis avanços na área habitacional nos últimos anos, viabilizando a melhoria na qualidade de vida de uma parcela expressiva da população. No entanto, as falhas verificadas durante todo o curso da história até os dias de hoje demonstram que ainda existem graves problemas a serem superados para que se tornem reais as cidades mais humanas, desmercantilizadas e que prestigiem com prioridade os aspectos sustentáveis do direito à moradia digna.

Portanto, como mencionado, é possível afirmar que a hipótese proposta foi confirmada a partir da constatação de que a influência do setor privado nos aspectos relativos à mercantilização da moradia e do solo urbano no contexto de cidades capitalistas, assim como a fragilidade da atuação estatal nas demandas afetas à política pública habitacional contribuem para o crescimento das desigualdades sociais e o esvaziamento do discurso sobre os direitos humanos, representado os principais

fatores de influência no surgimento e reprodução de espaços cada vez mais marcados pela segregação socioespacial.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord). **Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68)>. Acesso em: 09 set. 2017.

BAUMAN, Zigmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BERCOVIVI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blingadem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, v. 49, 2006.

BEHRING, Eaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. Biblioteca Básica de Serviço Social, v.2.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 4ª Reimpressão. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo**. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. 1. ed. São Paulo:

Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório brasileiro para o Habitat III /** relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>>. Acesso: 08 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Por uma Cultura de Direitos Humanos: Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>>. Acesso: 02 abr. 2017.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 1998.

CARMO, Edgar Candido. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002):** diretrizes, princípios, produção e financiamento. Tese de Doutorado em Economia – Instituto de Economia, Unicamp. Campinas, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania. Editora Moderna, 2004.**

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; ZIONI, Silvana. **Nota técnica: infraestrutura e desenvolvimento urbano.** Em Tânia B. Araújo (org.), Trajetórias do Brasil Frente aos Compromissos assumidos pelo governo Lula 2003 a 2009, dimensão melhoria da qualidade de vida. Brasília: CGEE, 2010.

DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas.** Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos.** São Leopoldo: Unisinos, 2009.

ESPIELL, Hector Gros. **Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano**. San José: Libro Libre, 1986.

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

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. IE-Unicamp. Campinas, 2011.

FRANCE, Anatole. **Le Lys Rouge**. Paris: Clamann-Lévy Éditeurs, 1906. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509938/001032358.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2002.

GORDILLO, Agustin. **Princípios Gerais de Direito Público**. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Greco. São Paulo: Editora RT, 1977.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de António Pinto de Carvalho, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 15. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós modernidade pós modernidade**. in Souza, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização*, São Paulo: Cedesp, 1999.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MÉJIA-ESCALANTE, Mônica. **Necessidades básicas: bens e serviços duráveis da moradia adequada**. Artigo associado a tese de Doutorado (2012-2016) da Universidade de São Paulo, Brasil. Revista INVI. Vol.30 no.85. Santiago. nov. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-83582015000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582015000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em 26 jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**, Cimeira do Milênio, Nova York, 2000. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pactointernacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Recomendação Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Genebra, 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 12 de dezembro de 1991. Disponível em: <[http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha\\_16.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_16.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **UN-Habitat. The right to adequate housing.** Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; New York: UN-Habitat, 2009. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estudo: Estado das Cidades da América Latina e Caribe.** Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408\\_cidadesdomundo\\_portugues.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues.pdf)>. Acesso em: 14 det. 2017.

OLIVEIRA, Aluísio Pires; CARVALHO, Paulo Cesar Pires. **Estatuto da Cidade – Anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001.** Curitiba, Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** 12. ed. Editora Forense, 1997.

PINTO, Cristiano Vieira Sobral. **Direito civil sistematizado.** 5. ed. Rev., atual. E ampl. São Paulo: Método, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2011.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **A Concessão Especial para Fins de Moradia na**

**Constituição Federal e no Estatuto da Cidade** – da Constitucionalidade da Medida Provisória nº2.220 de 04 de setembro de 2001. In: ALFONSIN, Betânea e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROLNIK, Raquel. **Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)**. In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). **Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

\_\_\_\_\_. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

\_\_\_\_\_. (org.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CAIXA/Instituto Polis/Senado Federal, 2002.

\_\_\_\_\_. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidade para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2016.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, R.; NAKANO, A.K. **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. Revista de Direito da ADVOCEF, São Paulo, v.1, 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **“As armadilhas do pacote habitacional”**. Le Monde Diplomatique, Brasil, 2009.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed., 3ª reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. 6. ed., 2ª reimpr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Pensando Espaço do Homem**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

\_\_\_\_\_. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição**. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2000.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/911/911.pdf>>. Acesso em 08 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **A Proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro**. São Paulo: Instituto Polis. Cadernos de Pesquisa, nº 7. 1997.

\_\_\_\_\_. (org.) **direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2007.

SERAFINI JÚNIOR, Sérgio. **A cidade ideal versus a real**. Conhecimento Prático – Geografia nº 42. Escala Educacional, 2012. Disponível em: <<http://geografia.uol.com.br/geografia/mapas-demografia/42/a-cidade-ideal-versus-a-real-em-2011-o-252457-1.asp>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

SILVA, José Afonso da Silva. **A dignidade humana como valor supremo da democracia**. Revista de direito administrativo, n. 212. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. **Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal**. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, n. 4, 2001. Suzana Pasternak Taschner e Lúcia Bógus, “A cidade dos anéis”, em Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (org), O Futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI**. Rev. Bras. Polít. Int. 1997.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais** – V. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VILAÇA, Flávio. **Segregação Urbana e a Justiça (ou a Justiça no Injusto Espaço Urbano)**. In. MUSSI, Andréa Quadrado, Daniela GOMES, and Vanderlei de Oliveira FARIAS. "Estatuto da Cidade: Os desafios da cidade justa." Passo Fundo: Imed-Faculdade Meridional (2011).

ZAVASCKI, Teori Albino. **A tutela da Posse na Constituição e no Projeto do Novo**

**Código Civil.** In, Martins-Costa, Judith (Org.). A Reconstrução do Direito Privado. São Paulo: RT, 2002.