

O DIREITO SOCIAL À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Rogério Luiz Nery da Silva¹

Thuany Klososki Piccolo²

RESUMO

Tema dos mais visitados no meio jurídico-político-administrativo, as políticas públicas ganharam a cena nos anos setenta do século passado e vem aos poucos se fazendo reverberar por diversos ramos do conhecimento acadêmico e da prática política governamental e administrativa. Pode-se estudar o tema das políticas de forma teórica generalizada ou pelo viés prático. Pode-se ainda fazê-lo com foco em determinado serviço público ou necessidade prestacional específica dos cidadãos. O presente estudo visa a abordar o direito à moradia vem sendo cada vez mais mencionado nas discussões jurídicas e sociais, em função dos altos índices de déficit habitacional nas cidades e da dificuldade de acesso a uma moradia digna para as parcelas mais pobres da sociedade. O direito à moradia foi incorporado pelo direito brasileiro em função, principalmente, dos tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário. Expressamente, o direito à moradia passou a fazer parte da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a qual o incluiu no artigo 6º, que trata dos direitos fundamentais sociais. Por se tratar de um direito fundamental, o direito à moradia deve ter aplicação imediata e eficácia plena. No entanto, tendo em vista a questão orçamentária do Estado, a realização desse direito de forma plena para todos os cidadãos é, praticamente, impossível. O histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil mostra como os principais programas não conseguiram obter êxito entre as camadas sociais mais baixas, facilitando, de certa forma, os financiamentos para as classes média e alta, contribuindo diretamente para o alto déficit habitacional brasileiro.

¹ **Rogério Luiz Nery da Silva** é professor pós-doutor em Direito Constitucional pela New York Fordham University (EUA); Doutor em Direito Público e Mestre em Direito e Economia. Professor-doutor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu – Mestrado em Direito e pesquisador líder de grupo em Direitos Fundamentais Sociais, na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), orientador da segunda autora.

² **Thuany Klososki Piccolo** é universitária da graduação em Direito, bolsista de Iniciação à Pesquisa na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), orientanda do primeiro autor.

PALAVRAS CHAVE: direito à moradia, dignidade da pessoa humana, direito fundamental social, políticas públicas habitacionais.

ABSTRACT

Public policies is now a matter considered one of the most discussed themes in the administrative, judicial and political circles. The increasing of its attention has started in the nineteen seventies of the last century and it has been gradually reverberating over many branches of the academic knowledge, governmental practices and administrative policy. It is possible to study the policies' issue under a view of general theory or under a sight of its practical doing. Another alternative option is to focus the politics under an individual public service sight or under a collective citizen's provisional need. This essay aims to establish a connection to the theme of the right to housing, from its conception grounded in human dignity, passing by the evolution of its historical recognition and remarkable obstacles materialized by the lack of housing, noted for lower-income population, e.g., the difficulty for condign housing access for the poorest part of the society. The right to housing was incorporated into Brazilian law largely due to international human rights treaties signed "by the country", but it was on account of the Constitutional Amendment No. 26 from 2000 that the right to housing was inserted expressly in the body of the Constitution, in the social rights' specific chapter. Considered as a fundamental human right, the social right to housing should have immediate applicability and full effectiveness, supposedly, on account of the constitutional structure. However, such assumptions are so far away from becoming real, though appearing implicitly as formal objectives of the Federative Republic of Brazil, established by Article 3 of the Brazilian Constitution – "*to eradicate poverty and social marginalization*", whose provision collides with several personal financial difficulties and state budgetary barriers; the analyses of the Brazilian housing public policies indicates very moderate results, mainly among the poorer people, aggravating the severe national housing deficit.

KEY WORDS: social rights; right to housing; human dignity; housing public policies.

I – INTRODUÇÃO

A moradia é uma necessidade básica de qualquer pessoa, enquanto elemento basal de sua existência, seja tomada como *locus* da sobrevivência, seja como ponto de repouso físico, área de proteção contra a ação agentes externos ou centro das atividades familiares ou, ainda, mero santuário de meditação, criação intelectual ou mesmo procriação. Daí compreender-se como fundamental zelar pelo reconhecimento, garantia e efetivação desse especial direito fundamental.

O conceito de moradia transpassa a singular e, por vezes utópica figura do “sonho da casa própria”, para alastra-se por extensa área léxica compreendendo para além da idéia de propriedade, também a noção de posse, ou de mera detenção ou até ocupação. Ultrapassado resta também o conceito material de casa enquanto imóvel pura e simplesmente – tal como delimitado por um dado endereço e qualificado por sua extensão métrica ou número de cômodos –, para alcançar outros critérios, vinculados ao acesso a serviços públicos essenciais conexos com a ideia de “habitar”, tais como a prestação de serviços básicos de abastecimento de água e energia, além de boa rede sanitária e outros serviços que possam ensejar noção complementar, assim compreendidas os desdobramentos em redes de transporte, segurança e suporte de facilidades públicas, sempre abertas à admissão de novos conceitos jurídicos (GUERRA, 2008, p. 8).

Singular a contribuição de Gomes (2005, p. 75-78), segundo a qual, habitação, casa, domicílio, residência, assentamento, moradia, lar e abrigo são termos que têm em comum o fato de representarem o local em que alguém vive. Todos abrangem um plexo de interesses e necessidades básicas vocacionadas à proteção, segurança e bem-estar do morador. Moradia, portanto, compreende o espaço onde há a possibilidade de exercer o direito de viver com segurança, paz e dignidade, sendo um elemento essencial ao ser humano.

A habitação, tomada como moradia constitui-se em direito fundamental do ser humano, a garantir-lhe a concretização de sua dignidade como pessoa, razão pela qual se classifica como direito social – de índole coletiva prestacional, mas pode ser exercido tanto na esfera individual ou como na familiar.

Os problemas envolvendo a efetivação do direito à moradia são os mais diversos e, sob alguns aspectos dotados de notada complexidade. Sob a ótica das políticas públicas, pode-se relacionar – como ponto central da agenda – o elevado déficit de oferta de unidades habitacionais, em especial para pessoas de média e baixa renda.

Embora haja considerável volume de recursos em fundos especiais destinados ao financiamento de imóveis residenciais, muitos são os requisitos exigidos e nem sempre os potenciais candidatos reúnem qualidades aptas a lograr preenchê-los, especialmente, aqueles provenientes das camadas mais pobres.

Ademais, a desordenada urbanização contribui para uma ocupação pouco racional do espaço físico, com insuficiente aproveitamento, somando-se ao mesmo quadro. O número de pessoas que vivem em condições inadequadas de moradia é alarmante; segundo Marra (2010, p. 6353) estima-se que, somente nos centros urbanos, existam mais de um bilhão de pessoas sem moradia.

II – EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA

Sarlet (2011, p. 687-688) destaca que, sob a ótica da evolução histórica, o direito à moradia – como instituto autônomo – não logrou ser reconhecido até a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1958) declará-lo expressamente na cláusula XXV (1):

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Desde cedo estabeleceu-se frequente discussão em torno da efetividade dos direitos assentados na Declaração Universal, que enfrentaram resistências diversas,

no sentido de negar-lhes a executóriedade, fosse ao atribuir-lhes natureza meramente “declaratória” – em razão do título “Declaração” adotado –, fosse em função da ideia de força meramente principiológica, como simples valor inspirativo, mas sem condão de coagir os Estados-Membros (Altas-partes Contratantes) a sua observância, atendimento ou cumprimento.

Por essa razão, a ONU identificou a necessidade e conveniência de editar um novo diploma que pudesse lhes ratificar a força originalmente desejada com a “Declaração”, mas sob outro enfoque; desta feita o esforço se daria como compromisso voluntário adotado pelos Estados por meio de um “Pacto”, que, depois de assinado, se tornaria dever obrigacional: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 11, § 1º (1966), de elaboração determinada ao Conselho de Direitos Econômicos o qual foi ratificado pelo Brasil apenas em 1992,:

Os Estados-partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Outros textos internacionais dos quais o Brasil é signatário dão garantias ao direito à moradia direta ou indiretamente (MILAGRES, 2011, p. 92-95), fazendo-se digno de nota, no magistério de Sarlet (2011, p. 690) que, hoje, sessenta e cinco anos após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cerca de cinquenta constituições reconhecem o direito à moradia em seu texto legal.

Milagres (2011, p. 105-106) assevera que, no contexto da América Latina, grande parte dos países prevêem o direito à moradia em seus textos constitucionais, tal como se verifica nas Cartas do Uruguai, México, Paraguai, Colômbia, Honduras e Nicarágua, em cujos textos figura a previsão de que – de uma forma ou de outra – “todos têm direito a uma moradia digna”. A constituição do Equador se refere ao “direito a uma moradia adequada e digna”; a da Bolívia, refere-se ao “direito a uma moradia adequada”; as da Guatemala e da Costa Rica tratam da proteção e do incentivo à construção de moradias populares, respectivamente.

Tem-se, portanto, a assunção em sede constitucional de compromisso expreso e explícito com a promoção de políticas públicas e ações de governo e

sociais, públicas e privadas voltadas a garantir o direito social à moradia; é de se destacar que no caso específico de Argentina, Costa Rica, Paraguai e México a tutela se projeta mais além, ao ponto de atribuir à moradia a natureza jurídica de bem de família (MILAGRES, 2011, p. 106).

No Brasil, a Constituição permite correlacionar o direito social à moradia direta ou indiretamente com muitos dos princípios fundamentais da República, com lócus topológico nos quatro primeiros artigos de seu texto. O princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como com os objetivos fundamentais da República (art. 3º) de “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (Inc. I), “erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais” (Inc. III) e, de certa forma, na opção pela prevalência dos direitos humanos fundamentais (art. 4º, inciso II), que, muito embora direcionada às relações internacionais, traduz uma opção incondicional pela dignidade dos seres humanos.

O direito à moradia foi incorporado ao artigo 6º da Constituição Federal, que faz parte do capítulo II do título I, intitulado “Dos princípios fundamentais”, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000. É importante ressaltar que tal direito já era mencionado em outros dispositivos constitucionais, tais como no artigo 7º, IV, o qual define que o salário mínimo é aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, como moradia; e no artigo 24, IX, quando dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (SARLET, 2011, p. 690).

Na visão de Campos (2010, p. p.49), ao ser considerado um direito fundamental, o conteúdo material da norma que o disciplina seria de *aplicação imediata e eficácia plena*. À inteligência do parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal. Rangel et Silva (2009, p. 67-68) apóiam-se sobre o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, para sustentarem dispensável regulamentação legislativa ulterior para lograr eficácia social.

Ao nosso sentir, em que pese a superior relevância do direito à moradia e sua indeclinável natureza de direito fundamental social, faz-se necessário distinguir que os conteúdos dos princípios de aplicabilidade imediata e de eficácia plena compõem

conceitos jurídicos eminentemente distintos, que não se igualam, nem se sobrepõem, tampouco se confundem: a aplicabilidade imediata, decorre de previsão constitucional, que ratifica e recepciona a opção pelo efeito imediato – de retroatividade mínima adotado desde a histórica Lei de Introdução ao Código Civil, hoje, Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a conceber a vigência imediata, “no que couber” a qualquer dispositivo veiculador de direitos fundamentais.

Como é de todos sabido, a limitação do que é “cabível” em termos de aplicação imediata, se dará a partir da própria arquitetura adotada em cada dispositivo do texto constitucional, consagrada por diversos modelos de classificação de normas constitucionais, em torno das ideias de eficácia plena, eficácia contida e eficácia limitada, com suas nuances, caso a caso, conforme os doutrinadores.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) refere-se explicitamente ao direito à moradia a partir da adoção de princípios e diretrizes, fundados no que denomina princípio instrumental do planejamento (RANGEL *et* SILVA, 2009, p. 72), voltado a conferir contornos de sustentabilidade ao direito à moradia no espaço urbano, com o intuito de regulamentar a política urbana nacional.

III – POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

O processo de habitação no Brasil se mostrou deficitário desde o início da colonização, quando o sistema de Capitânicas Hereditárias dividiu o território nacional de forma desigual, contribuindo para o surgimento de latifúndios e a centralização de terras nas mãos de poucos (NOGUEIRA, 2010, p. 7).

De acordo com Motta (2011), no primeiro quartel do século XX, fruto da abolição da escravatura e do grande número de imigrantes, o problema da habitação foi agravado em muitas cidades brasileiras, pois o poder público não se via preparado estrategicamente para a nova realidade do país. Botega (2008, p. 4) apresenta dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstradores da influência do período de industrialização no Brasil para o aumento significativo da população urbana.

Depreende-se que em 1920 a carga urbana representava cerca de 11,3% e, já em 1950, superava a população rural em 55,9%. Assim, a falta de alternativas

habitacionais, o intenso processo de industrialização e a baixa renda das famílias contribuíram para que uma grande parcela da população brasileira buscasse alternativas precárias e informais para morar, caracterizadas pela falta de acesso a serviços, assistência de infraestrutura, informalidade na posse da terra, entre outros (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 36)³.

Segundo Nogueira (2010, p. 7), por muito tempo, as moradias foram resultado de ações da iniciativa privada e do autofinanciamento, até a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946, órgão federal responsável pelo financiamento da construção de habitações e que, ao mesmo tempo, apoiava a indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento⁴. A FCP tinha o compromisso de prover residências para a população de baixa renda, mas, seus resultados foram modestos, tendo criado apenas 17 mil moradias, no espaço temporal de vinte anos de atuação (MOTTA, 2011).

Em 1964, a Fundação da Casa Popular foi extinta e substituída pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) – marco significativo da intervenção do Estado (governo) no setor habitacional (NOGUEIRA, 2010, p. 7)⁵. Segundo Motta (2011), o Plano Nacional de Habitação ou Sistema Financeiro de Habitação foi o primeiro plano do governo militar e suas ações visavam outros objetivos além da questão da habitação, como a dinamização da economia, o desenvolvimento do país e o controle das massas. De acordo com Nogueira (2010, p. 8) e Medeiros (2010, p. 4), suas fontes de recurso se baseavam na arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), por meio da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, e a partir de 1967 passou a contar também com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), resultado das contribuições compulsórias com base em 8% (oito pontos percentuais) dos salários dos trabalhadores empregados formalmente no mercado de trabalho⁶.

³ Dados do período de 1940 a 2000.

⁴ A Fundação da Casa Popular foi a primeira ação do governo destinada à questão da habitação, promulgada pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, por meio do Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946.

⁵ O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) foram criados pela Lei nº 4.380/64 e modificada dois anos depois pela Lei nº 5.049/66, ambas promulgadas pelo presidente Humberto de Alencar Castello Branco.

⁶ A arrecadação do FGTS, no início, era destinada apenas para a construção de casas de interesse social, como conjuntos populares, porém, posteriormente foi canalizada também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano.

Segundo Arrectche (1990); Andrade e Azevedo (1982) citados por Medeiros (2010, p. 4), o montante arrecadado pelo FGTS deveria ser destinado para financiar obras para a população de baixa renda, enquanto que a arrecadação do SBPE financiaria obras direcionadas às classe média e alta.

Entre 1964 e 1965 foram criadas as Companhias de Habitação Popular (COHABs), que eram empresas públicas ou de capital misto, cujo principal objetivo era atuar na criação e execução de políticas para reduzir o déficit habitacional por meio do financiamento de moradias para o mercado popular (MOTTA, 2011).

Segundo Nogueira (2010, p. 9), o BNH não possibilitava o acesso da população de baixa renda aos empréstimos, facilitando o crescimento do número de habitações informais, o que teria motivado a criação dos programas habitacionais: PROFILRUB, PRO-MORAR e João de Barro, destinados à população de renda inferior a três salários mínimos.

O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975, teve por objetivo atender aos extratos de renda mais baixa, numa especial tentativa de erradicar favelas e de incentivar o financiamento de lotes urbanizados, ou seja, com infra-estrutura básica dotada de ponto de água, luz e ligação de coleta de esgoto, com ou sem a unidade sanitária (BUENO, 2000, p. 30 - 31). Segundo a mesma autora, o programa financiava lotes entre 80 e 370 m², num prazo máximo de 25 anos, com juros entre 2% e 5% (dois e cinco pontos percentuais) ao ano e, assim, visava facilitar o acesso à terra e atribuir aos mutuários a construção da moradia.

Ainda de acordo com Bueno (2000, p. 31), o Promorar (Programa de erradicação da sub-habitação), implementado em 1979, tinha a finalidade de conter o crescimento de favelas nas grandes cidades, por meio do financiamento de unidades habitacionais de até 24 m², num prazo máximo de 30 (trinta) anos e com juros de 2% (dois pontos percentuais) ao ano. Medeiros (2010, p. 5) ressalta que foi a primeira ação em que não se buscou remover os moradores, mas fixá-los no núcleo originalmente invadido de terra. Realizado por construtoras, esse programa financiou cerca de 206 (duzentos e seis) mil moradias em todo o país até 1984, contabilizando o triplo de unidades a mais que o Profilurb (BUENO, 2000, p. 31).

O Programa João de Barro, criado em 1982, no contexto do “processo de abertura política” e diante de severa crise econômica, propugnou pelo acesso à

moradia, financiando o terreno e o material de construção, contando com a participação da coletividade, focando com prioridade as cidades do interior e destinando-se às famílias com renda de até 3 salários mínimos.

De acordo Bueno (2000, p. 31), o programa disponibilizou financiamentos em prazo máximo de 30 (trinta) anos, com juros de 2% (dois pontos percentuais) ao ano, mas obteve pouca eficiência, com apenas 7 (sete) mil unidades produzidas até 1984, principalmente em cidades do interior do Nordeste.

No contexto do Sistema Financeiro de Habitação, o Banco Nacional da Habitação foi o principal órgão da política habitacional, cabendo-lhe orientar, disciplinar e controlar a atuação do SFH na construção e aquisição da casa própria para população de baixa renda (MOTTA, 2011).

Medeiros (2010, p. 3) afirma que, além de ter um objetivo social, o BNH também buscou incentivar a economia por meio da aumento da mão de obra na construção civil. Já Nogueira (2010, p. 8) atribui aos índices de inflação extremamente elevados na década de 1980 a derrocada do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e principalmente do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela intensa e insustentável inadimplência.

O fenômeno se caracterizou por um reajuste superior nas prestações dos financiamentos imobiliários das classes média e alta em comparação com seus índices de reajuste salarial. Nesse contexto, em 1986, deu-se a extinção do BNH, pelo Decr. nº 2.291. Suas atribuições e funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (BOTEGA, 2008, p. 10). A Política Nacional de Habitação, a crise do SFH e a extinção do BNH criaram um hiato na política habitacional no país, com significativa redução dos recursos destinados a investimentos na área de construção civil e consequente fragmentação institucional por perda da capacidade decisória.

Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) criou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (1987), destinado a financiar habitações para famílias com renda inferior a 3 (três) salários mínimos e coordenar programas de obras de infraestrutura, regularização fundiária em favelas, construção de habitações em regime de mutirão e instalação de equipamentos comunitários em favelas (BUENO, 2000, p. 32).

Nogueira (2010, p. 10) menciona que nos anos de 1990 e 1991, a gestão de políticas públicas habitacionais foi reestruturada, ampliando-se significativamente o controle social e a transparência da gestão de programas por exigir a participação comunitária. O que se deu por meio de conselhos e dos governos municipais (de poder local), além de uma contrapartida financeira.

Botega (2008, p. 12) demonstra que, pelos dados do IBGE, de 1991, o número de moradores de rua chegava há 60 (sessenta) milhões de pessoas e que cerca de 55,2% (cinquenta e cinco pontos percentuais e dois décimos) das famílias se encontravam em déficit habitacional.

Bueno (2000, p. 33) explica que a década de 1990 se caracterizou como período de grande conturbação política e de muitas mudanças na estrutura institucional da gestão da problemática de estrutura urbana, habitacional e social.

O período de 1990 a 1992 representou a implementação de diversos programas habitacionais, mas o que teve alguma expressão foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previu o financiamento de 245 (duzentos e quarenta e cinco) mil casas em 180 (cento e oitenta) dias, por meio da contratação de construtoras (BUENO, 2000, p. 33). Botega (2008, p. 12), entretanto, adverte que o prazo inicial se estendeu por mais de dezoito meses, aumentando o custo médio inicialmente previsto e diminuindo o número de moradias construídas para 210 (duzentos e dez) mil.

No período de 1992 a 1994, foram criados dois programas voltados à questão da habitação, o “Habitar Brasil” e o “Morar Município”, que buscavam financiar obras e ações nos municípios e capitais de estados ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos voltados para a população de baixa renda com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos (MOTTA, 2011); nesse contexto, entretanto, o excesso de exigências legais restringiu em muito a captação de recursos postos à disposição dos municípios. Bueno (2000, p. 33) registra que, apesar dos resultados pouco expressivos (aproximadamente 18 mil unidades construídas até 1994), os referidos programas tiveram sua importância no sentido de reformular o pensamento nacional quanto à política habitacional.

Entre 1994 e 2002, várias reformas do setor habitacional se mostraram efetivas, promovendo uma reorganização do aparato institucional referente à Caixa Econômica Federal, com sua atuação limitada a agente operador dos recursos do

FGTS e agente financeiro do SFH. À Secretaria de Política Urbana (SEPURB) restou o papel de formular e coordenar ações relativas ao saneamento e infra-estrutura (SOUZA, 2005, p. 75 - 76). Criaram-se novas linhas de financiamento, baseadas em projetos dos governos estaduais e municipais.

Criou-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que atuou na construção de novas unidades para arrendamento, utilizando recursos principalmente formados pelo FGTS e de origem fiscal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 42). Deu-se, ainda, o surgimento do programa Construcard (Caixa Econômica Federal), voltado à compra de materiais de construção, por meio de financiamento direto, a juros menores que os praticado no mercado bancário (BUENO, 2000, p. 34).

Souza (2005, p. 81) relata a criação do Ministério das Cidades, em 2003, voltado à política urbana e às políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte. O óbice anterior caracterizou-se pela descontinuidade e ausência de estratégias para buscar garantir o direito a moradia. O Ministério das Cidades passou a ser o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, da Política Nacional de Habitação.

Segundo Azevedo (2012, p. 3), a lei federal nº 11.124/2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a fim de garantir o acesso à habitação digna para população de menor renda, pela implementação de políticas e programas de investimento e subsídios. A lei nº 11.888/2008, que assegurou às famílias de menor poder aquisitivo assistência pública para a construção de moradias de interesse social (AZEVEDO, 2012, p. 10).

De acordo com Motta (2011), o programa “Minha Casa, Minha Vida” em 2009⁷, cuja meta era de construir um milhão de casas, num total de R\$ 34 bilhões de subsídios para atender famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos, pretendeu estimular também a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil.

Nogueira (2010, p. 2) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi, juntamente com o anterior, considerado um dos motivos para a queda do déficit

⁷ Programa decorrente da Medida Provisória (MP) nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009, a qual foi alterada pela MP nº 514/2010, convertida na Lei nº 12.424/2011(IPEA, 2012, p. 3).

habitacional urbano. O PAC teve como prioridade atender as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e cidades com mais de 150 mil habitantes.

Como se pode verificar, muitas foram as iniciativas governamentais, sob a forma de políticas públicas, voltadas a suprir o déficit de oferta de moradia de baixo custo e mesmo à classe média. Entretanto, verifica-se, também, que via de regra, os objetivos foram supra-estimados e deixaram de ser alcançados.

Identifica-se, pois, um misto de otimismo, com irresponsabilidade e, possivelmente, certa pirotecnia eleitoral, voltada a objetivos menos eficazes que o da redução do déficit de moradias. Também não se viu falar eficazmente de programas de desestímulo à migração interregional no país – certamente um dos fatores responsáveis pela grande concentração populacional nos grandes centros e fator de pressão social habitacional, a expandir as moradias subhumanas. A incapacidade de pagamento dos financiamentos, em razão dos altos custos e da baixa renda da população também se fez fator de pressão negativa. A história brasileira demonstra que o Estado não tem sido capaz de garantir a igualdade habitacional, como o direito social à moradia, seja por meio de suas intervenções operativas, seja por meio de reformas pontuais. Como se constatou, os interesses da população, em especial, a de baixa renda, tem sido atendidos sistematicamente de forma parcial, incompleta e, por vezes, injusta, disponibilizando benefícios que se concentraram nas mãos da classe média e, por vezes, até beneficiaram a classe mais alta, sem, contudo, resolver o problema das classes subalternas.

IV - VISÃO CRÍTICA DO PROBLEMA

Sarlet (2011, p. 703) critica a desatenção com a referida política, fenômeno responsável pela carência de ações e resultados no espaço público e privado das metrópoles brasileiras, onde o problema se mostra mais caótico, com o desenvolvimento de soluções informais desumanas, como o direcionamento quase que natural das populações carentes à opção por instalar-se em modelos de

concepção perversa, como as favelas, os cortiços e moradias precárias, em áreas de risco, como também destaca Azevedo (2012, p. 2).

Almeida (2009, p. 83) informa que a Constituição atribuiu ao Estado a responsabilidade de defender o direito à moradia em termos de garantia, tutela e efetivação, vinculando-o à noção de conteúdo mínimo existencial, vale dizer, complexo de tutelas materiais voltadas a conferir condições mínimas essenciais de vida digna, que, por sua vez, não se confunde com a noção subexistencial do “mínimo vital” ou “mínimo de sobrevivência”, por sobrepor-se à mesma tanto em alcance quanto em intensidade, por ir além da mera sobrevivência para abarcar a noção de vida digna. O certo é que a noção de mínimo existencial tem comportado as mais diversas, severas e acaloradas discussões em torno de seu conteúdo material e processual, não se podendo sustentar que qualquer direito possa ser incluído nesse especial rol, dado o risco de vulgarização de classe criada e destinada a justificar tratamento diferenciado, materializador da igualdade substancial, o que não se coaduna com generalizações irresponsáveis, dada a sua dimensão essencial inalienável (TORRES, 2009, p. 13).

O mínimo existencial se vincula sobremaneira ao princípio da dignidade da pessoa humana, constituindo-se pressupostos existenciais mútuos (RANGEL et SILVA, 2009, p. 65). Nesse jaez, ninguém pode se ver privado do que se considera o mínimo necessário à conservação de sua vida, em termos de prestações sociais asseguradas pelo Estado (ALMEIDA, 2009, p. 85) e mesmo pela sociedade – pelo princípio da solidariedade universal.

Sarlet (2011, p. 696) menciona o pensamento de Hegel (1981) no sentido de que a propriedade constitui o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*), ou seja, a pessoa não terá a sua dignidade garantida se residir em um local que não lhe garanta a mínima segurança para si e sua própria família ou que não assegure um espaço para se viver com condições mínimas, com qualidade de vida, segundo os parâmetros de exigência da Organização Mundial da Saúde (OMS).

A dignidade da pessoa humana é um valor próprio da essência do ser humano, serve de fundamento para qualquer reflexão que o envolve e sua conceituação é difícil em função de sua evolução e transformação histórica (TORRES, 2009, p. 13).

Sarlet (2010, p. 70) elabora um conceito de dignidade da pessoa humana tomando por base a evolução histórica desse princípio:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em 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 e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Sarlet (2010, p. 68-89), com muita propriedade, adverte que a dignidade da pessoa humana determina que os direitos e as garantias fundamentais devam ser prestados na medida do possível, sem olvidar dos limites das possibilidades fáticas e jurídicas, por isso tem-se a relação desse princípio com os direitos fundamentais como vínculo indissociável, já que todos esses são fundamentados direto e imediatamente ao princípio da dignidade da pessoa humana. A ausência de respeito à vida e o desconhecimento dos direitos fundamentais reconhecidos e assegurados, expõe as pessoas a arbitrariedades, injustiças e excessos pelo Estado e por particulares.

Do exposto, conclui o autor (2010, p. 109 e 119), que diante de uma violação a um direito fundamental, viola-se também o princípio da dignidade da pessoa humana, pois o processo de humilhação ao qual alguém passa por se encontrar em um estado de exclusão social ou de falta de condições ao mínimo existencial é totalmente degradante.

Também conexo com a presente discussão, pode-se remeter ao problema de carência habitacional dos denominados *desplazados*⁸. A Lei colombiana nº 387 de 1997, em seu artigo 1º, denomina como *desplazado* toda pessoa forçada – por meio de violência - a abandonar sua residência ou atividade econômica habitual e migrar dentro do território nacional por ocasião de conflito armado interno, disputa por territórios geoestratégicos, áreas para prática de pecuária extensiva e agricultura comercial, entre outros motivos.

⁸ OLIVEIRA (2006) recomenda o emprego do termo *desplazados* em espanhol – sem tradução, por não encontrar terminologia adequada em português a definir essa categoria jurídico-social. VIANA (2009) e também JUBILUT et APOLINÁRIO (2010) preferem empregar o termo *deslocados internos* para referir-se aos “refugiados” que se vêem expulsos de suas terras por narcotraficantes ou por força da guerra civil colombiana entre forças legais e guerrilheiros.

De acordo com dados recentes do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Agência da ONU para Refugiados – ACNUR), estima-se que há mais de 43 milhões de pessoas em todos os continentes, que se encontram na condição de refugiados, apátridas, repatriados e *desplazados*. Dos 13,5 milhões de *desplazados* que o ACNUR estima existir no mundo, cerca de 3 milhões encontram-se na Colômbia.

Viana (2009, p. 145) explica que mesmo sendo um problema extremamente delicado, já que essas pessoas deixam suas residências e precisam procurar outras localidades para viver, perdendo muitas vezes entes queridos em função da violência e deixando para trás valores culturais, e que data da década de 1980, o Estado colombiano só iniciou medidas para combater essa questão no final dos anos 1990 com a Lei 387/1997, citada anteriormente, a qual transfere para o Estado a responsabilidade na formulação de políticas e adoção de medidas para amparar a população de *desplazados*. Tal situação mostra o desafio que os países afetados por esse fenômeno precisam enfrentar para tentar possibilitar à essas pessoas a recuperação do sentimento da dignidade da pessoa humana.

Segundo Sarlet (2011, p. 698), o fato da nossa Constituição se referir ao direito a moradia no artigo 6º de forma genérica, ou seja, sem nenhum adjetivo, não justifica que tal direito tenha seu conteúdo esvaziado e fique aquém dos critérios estabelecidos pelo princípio da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

Nesse sentido, cabe mencionar a iniciativa das prefeituras em implantar o auxílio do “aluguel social”, que consiste na concessão de benefício financeiro destinado ao pagamento de aluguel de imóvel de terceiros para famílias que não possuam outro imóvel próprio, visando ampará-las nas situações em que perdem suas casas por ocasião de catástrofes naturais ou por viverem em áreas de risco⁹.

Em seu texto, Sarlet (2011, p. 702) cita que a Comissão da ONU criou um padrão internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, enunciando uma série de elementos básicos a serem atendidos em termos de direito a moradia, tais como a segurança jurídica para a posse; disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde e saneamento básico; acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para pessoas com deficiência e acesso ao emprego.

⁹ (Lei nº 1.101/2010, Art. 1º, REGISTRO – SP).

Todo cidadão tem a prerrogativa de recorrer ao Poder Judiciário para ter uma resposta à violação de seus direitos, como preconiza o princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto em nossa Constituição no inciso XXXV do artigo 5º. Porém os direitos fundamentais não são absolutos, por isso é necessário que sempre seja feito o sopesamento dos bens constitucionais, princípios e direitos em questão para chegar a uma decisão justa (ALMEIDA, 2009, p. 88). Nesse sentido, Campos (2010, p. 50) afirma que é preciso interpretar os direitos sociais com clareza e coerência, pois se o Estado provesse todos os direitos de forma plena, toda a sua condição orçamentária seria afetada, levando-se em consideração a realidade e os limites do mesmo. Tratar sobre a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais é um tema complexo e que ainda carece de respostas, inspirando debates e estudos sobre o assunto, mas que não será objeto de discussão nesse presente trabalho.

Piovesan (2010, p. 55) afirma que, com relação ao aspecto constitucional pátrio, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a incluir os direitos sociais como direitos fundamentais. No mesmo sentido, Gallo (2007, p. 1551-1552) explica que essa categoria de direitos tem caráter coletivo, dependem de decisões tomadas pelo Poder Público e sua eficácia depende da ação conjunta dos três poderes e da criação e implementação de políticas públicas.

Além disso, os objetos dos direitos sociais são bens públicos e coletivos, seus conflitos são distributivos e plurilaterais, sendo que as perdas e ganhos dos conflitos são divididos entre todos os cidadãos (MARINHO, 2009, p. 5).

Para Dias (2012, p. 4), a maior dificuldade para a eficácia dos direitos fundamentais sociais é a prestação dos serviços sociais básicos pelo Estado, os quais estão diretamente relacionados com a criação, execução e o gerenciamento das políticas públicas.

A mesma autora questiona a viabilidade orçamentária e a responsabilidade de planejar o desenvolvimento nacional, buscando condições para o exercício dos direitos sociais pelos cidadãos.

Piovesan (2010, p. 67- 68) empresta o pensamento de Asbjorn Eide e Allan Rosas (1995, p. 17-18) :

Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da

distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos.

Embora se possa sustentar que a partir da inclusão do direito a moradia no rol de direitos fundamentais sociais, todos os cidadãos teriam esse direito subjetivo, em termos práticos e objetivos, Campos (2010, p. 50) ressalta que não é possível se desprender da realidade, das limitações e condições orçamentárias e da escassez de recursos do Estado, tornando a efetivação do direito à moradia, algo ainda carente de grandes elaborações e construções jurídicas e econômicas.

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a moradia vem sendo cada vez mais mencionado nas discussões jurídicas e sociais, em função dos altos índices de déficit habitacional nas cidades e da dificuldade de acesso a uma moradia digna para as parcelas mais pobres da sociedade.

O direito a moradia foi incorporado pelo direito brasileiro em função, principalmente, dos tratados internacionais de direitos humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), dos quais o Brasil é signatário. Expressamente, o direito a moradia passou a fazer parte da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a qual o incluiu no artigo 6º, que trata dos direitos fundamentais sociais.

Por se tratar de um direito fundamental, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição, o direito a moradia deve ter aplicação imediata e eficácia plena. No entanto, tendo em vista a questão orçamentária do Estado, a realização desse direito de forma plena para todos os cidadãos é, praticamente, impossível.

Ter uma moradia que possibilite viver em segurança e em condições mínimas de qualidade de vida é pressuposto básico fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana e no mínimo existencial, sendo, por isso, de extrema relevância a participação do Estado na proteção desse direito.

O histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil mostra como os principais programas não conseguiram obter êxito entre as camadas sociais mais baixas, facilitando, de certa forma, os financiamentos para as classes média e alta, contribuindo diretamente no alto déficit habitacional brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ângela. **O mínimo existencial e a eficácia dos direitos fundamentais sociais nas relações entre particulares**. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul.

AZEVEDO, Delina Santos. **A garantia do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro**. In: Anais urbBa, 2012, Salvador. Disponível em: <http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf>. Acesso em 15 mar. 2013.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. Revela - Revista Eletrônica Acadêmica da FALS, ano I, n. 2, p. 1-14, mar. 2008.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e favela: metodologia de projeto de urbanização de favelas**. 2000. 176 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAMPOS, Núbia Carla. **A efetividade do direito à moradia no judiciário brasileiro: uma análise comparativa da jurisprudência**. 2011. Monografia apresentada para conclusão da Escola de Formação da SBDP. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/monografias_ver.php?idConteudo=175>. Acesso em 21 fev. 2013.

DIAS, Daniella S. **O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista Eletrônica do CEAF, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1 – 15, out. 2011/jan. 2012.

GALLO, Gabriela Neves. **Direito à moradia – direito humano fundamental**. In: XVI Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Belo Horizonte. XVI Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. 1539 – 1554 p.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional**. 2005. 148 f. Dissertação (PPGD – URGs), Porto Alegre.

GUERRA, Mariana Couto. **Os direitos fundamentais e sua eficácia horizontal: enfoque no princípio constitucional da moradia**. Pórtico Jurídico, v. II, ano V, p. 1 – 35. 2008.

JUBILUT, Lílilana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. **A necessidade de proteção internacional do âmbito da imigração**. Revista Direito GV, v. 6, (1), p. 275 – 294, jan. – jun. 2010.

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional**. 2009. 26 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral e Filosofia do Direito) – USP, São Paulo.

MARRA, Natalia Cardoso. **Políticas públicas de habitação e a efetivação do direito social e fundamental à moradia**. In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza. **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. 6352 – 6370 p.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **BNH: outras perspectivas**. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br>>. Acesso em 27 fev. 2013.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas. 2011, 225 p.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em:<<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br>>. Acesso em 16 fev. 2013.

NOGUEIRA, Joilma Sampaio. **Políticas públicas de habitação no Brasil: uma análise do Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários no Município de Santo Antônio de Jesus – BA**. 2010. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional) – Faculdade Adventista da Bahia, Cachoeira, 2010.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. **A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia**. Estudos avançados, v. 20, (57), p. 183 – 196, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010. 53 – 69 p.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. **O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, p. 57 - 78, jul.-dez. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 687-721 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010, 182 p.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VIANA, Manuela Trindade. **Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: desafios à maior crise humanitária da América do Sul**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, ano 6, n. 10, p. 138 – 161, jun. 2009.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL – Lei nº. 1.101, de 02 de dezembro de 2010. Autoriza o município de Registro a implantar o programa Bolsa Aluguel Social na forma que especifica e dá outras providências correlatas.

BRASIL – MINISTÉRIO DAS CIDADES. PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO – Ministério das Cidades. dez. 2009, 212 p.

BRASIL – MINISTÉRIO DAS CIDADES. POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO – Ministério das Cidades. nov. 2004, 104 p.

COLOMBIA. Ley 387, de 24 de julio de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. **Diario Oficial No. 43.091**, Ibagué, 24 de julio de 1997. Disponível em:

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0387_1997.html>. Acesso em 2 mar. 2013.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 146. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120503_comunicadoipea0146.pdf>. Acesso em 5 mar. 2013.

ONU – Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <http://www.prr3.mpf.gov.br/imagens/boletim_info/dudh-onu.pdf>. Acesso em 4 mar. 2013.

ONU – PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC/1966).

PORTUGAL – CONSELHO CONSTITUCIONAL. Decisão nº 94-359, de 19.01.1995. Disponível em: <<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/por/por/por-2004-3-009>>. Acesso em 5 mar. 2013.