

MORADIA DIGNA NA CIDADE

Maria Amélia da Costa

RESUMO

O direito à moradia constitui um direito fundamental social e ao mesmo tempo um direito humano. É um direito reconhecido internacionalmente em diversos documentos e amparado pela Constituição da República. A pesquisa possui caráter documental e bibliográfico, tendo referências a documentos nacionais e internacionais, legislação nacional e à melhor doutrina nacional. Procurou-se demonstrar que o direito à moradia é elemento de grande importância para o desenvolvimento dos espaços urbanos. Entretanto, qualquer atuação no sentido de sua efetivação deverá sempre ter como destinatário final a pessoa humana, conforme os padrões internacionais determinados pelos documentos de ordem internacional, os fundamentos da República, a fim de cumprir os objetivos desta República, determinados por sua Constituição.

PALAVRAS-CHAVE

DIREITO À MORADIA; DIREITO À CIDADE; DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

ABSTRACT

The right to housing constitutes a basic social right and, at the same time, a human right. This right is internationally recognized in several documents and supported by the Republic Constitution. The research possesses a documentary and a bibliographical character, making references to national and international documents, national legislation and to the greatest national doctrine. An was made to demonstrate that the right to housing is a quite important element or the development of urban spaces. However, any action in order to accomplishment must always have as final recipient the human person, according to international patterns ruled by internationally accepted documents, the basis of the Republic, in order to achieve the objectives of this Republic, determined by its Constitution.

KEYWORDS

RIGHT TO HOUSING; RIGHT TO CITY; HUMAN DIGNITY

INTRODUÇÃO

A moradia é identificada como sendo uma das funções urbanísticas, ao lado da circulação, do trabalho e do lazer das pessoas¹. É ainda, uma necessidade básica do viver humano. O homem mora. Sua casa representa seu abrigo físico e seu lar, abrigo da intimidade, da vida em família, das memórias. Mas a necessidade de morar é uma necessidade que depende da terra, do espaço físico, para ser exercida. Então, de certa forma, o direito à moradia vai depender das tutelas jurídicas pelas quais se protege a terra, em especial, o direito de propriedade.

Por conta dessa relação existente entre o direito de morar e o direito sobre a terra, é que surgem as questões que fazem com que o direito à moradia hoje, no mundo todo, seja um direito a que um grande número de pessoas não tem acesso. Morar, todos moram. Mas o que se quer e o que se deseja ao ser humano é uma moradia digna.

Além de ser um problema para o ser humano individualmente, a moradia irregular é um problema que importa a toda a cidade. A grande concentração de pessoas no espaço urbano faz com que as políticas destinadas a promover a habitação regular não consigam dar conta de suprir as necessidades, isso sem contar que a má distribuição de renda favorece a exclusão de pessoas pobres dos padrões de regularidade, fazendo com que estas pessoas passem a habitar em condições subumanas de existência. Não é difícil verificar que nas áreas onde a moradia é irregular e indignamente exercida não há a adequada presença do Estado, o que tem por consequência o estabelecimento de núcleos de violência, e, em muitos casos, estas moradias ocupam áreas de proteção ambiental, prejudicando todos os habitantes da cidade, e também áreas de risco à própria integridade física de seus habitantes.

Assim, é possível dizer que os problemas relacionados à moradia, principalmente à moradia de pessoas mais pobres, influenciam de maneira crucial a realidade das cidades ao redor do mundo na contemporaneidade. Para que o problema

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 748.

seja entendido e se apresente alternativas de abordagem e busca de soluções, é preciso traçar linhas a respeito da relação existente entre direito e propriedade, para se ter idéia de como a propriedade hoje pode ser posta a favor do direito à moradia, e do conceito de moradia digna e adequada vindas da aplicação do princípio da dignidade humana a este direito e de documentos internacionais de direitos humanos sobre o tema. Isto irá fornecer uma base interpretativa das normas de direito urbanístico para a efetivação do direito à moradia nas cidades brasileiras.

1. O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA

Não é novidade dizer que a má distribuição de renda no Brasil é a grande responsável por inúmeros problemas sociais que este país enfrenta, e de igual maneira, ela influencia o exercício do direito de moradia, de forma digna e adequada, já que implica numa má distribuição de terras. Conforme lembra Letícia Marques Osório², a desigual distribuição de terras na América Latina é um dos fatores responsáveis pelo aumento da marginalização dos segmentos mais vulneráveis da população, que têm seu acesso a terra e aos serviços essenciais de infra-estrutura diminuídos, situação que contribui para a proliferação dos assentamentos precários e irregulares e das condições impróprias de moradia.

O direito de propriedade é uma das expressões máximas do liberalismo, uma das garantias do Estado Moderno, ao lado da liberdade e da igualdade perante a lei. A idéia liberal da propriedade como fruto do trabalho humano vem do pensamento de John Locke³. No liberalismo, o poder fica, portanto, relacionado à propriedade, propriedade esta que se concentra na mão dos cidadãos livres, iguais e proprietários, o que significa que, desde que a propriedade seja adquirida mediante um contrato entre partes livres e iguais ela será legítima. Embora John Locke tenha teorizado que a terra se destina à produção, o capitalismo a transforma em bem jurídico,

² OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p.18.

³ LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 227-229. Para John Locke, a propriedade é originária do trabalho humano, que, por si, já é propriedade exclusiva do trabalhador. É identificada como principal “matéria” da propriedade a própria terra.

atribuindo a ela um valor de troca, e assim, a terra deixa de ser apenas a provedora de necessidades e seu acúmulo passa a significar reserva de valor.

No decorrer da história, após as conquistas liberais, houve diversos movimentos que procuraram relativizar essa idéia absoluta da propriedade, como as idéias socialistas, que negavam a propriedade de bens essenciais à manutenção da vida, como a terra, e a Igreja, que se manifestou através da Encíclica *Rerum Novarum*, dizendo que à propriedade não bastava ser legítima, mas tinha de ser também justa, e para isso, era necessário a intervenção do Estado.

Tais opiniões exerceram influência no surgimento do chamado Estado do bem-estar social, em que a propriedade era passível de proteção, mas, em casos específicos, poderia ser excepcionada, como, por exemplo, através de desapropriações (que não implica, necessariamente, em perda patrimonial, pois é indenizada, ou então é aplicada como punição). Também aí se começa a se pensar, ao menos juridicamente, na função social da propriedade.

A história demonstrou que, de fato, muito pouco foi feito para socializar a terra, apesar das previsões constitucionais da função social da propriedade e da reforma agrária. Carlos Frederico Marés⁴ ressalta que o fenômeno do Estado Social de Direito em toda a América Latina ocorre, mas sempre associado a ditaduras, o que o impediu de avançar significativamente no que diz respeito à questão da melhor distribuição de terras. Esta forma de Estado pressupõe uma ordem fundiária mais justa e organizada e o que se observou foi que os grandes latifúndios permaneceram por serem seus donos os detentores do poder político.

No Brasil, a propriedade, inclusive a urbana, sempre serviu à especulação, mesmo quando à custa das necessidades humanas, ficando a composição da cidade brasileira marcada pela especulação imobiliária, e a prova disso é o cenário urbano que o Brasil possui. O problema da moradia, portanto, também tem fundamentos neste quadro histórico, e a moradia inadequada é, sem sombra de dúvidas, um grande problema para as cidades brasileiras.

Apesar de constituir ressalva no artigo 5.º, XXIII da Constituição da República (que, no mesmo artigo, inciso XXII garante o direito de propriedade, e neste inciso XXIII a condiciona a uma função social), há certa dificuldade na compreensão do

⁴ MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 87.

que venha a ser exatamente a função social da propriedade. E dizer que a propriedade deve cumprir uma função social faz pressupor que se saibam, ao menos, quais os problemas sociais existentes que se vinculam, de alguma forma, à propriedade, senão a intenção fica vazia de sentido e se torna inoperante. Do ponto de vista da eficácia, a função social corre o risco de não se perfazer, permanecendo apenas como uma intenção da lei, como bem adverte Jacques Távora Alfonsin⁵, no trecho de artigo de sua autoria, a seguir:

O que aí parece um mero jogo de palavras tenta denunciar como imprópria, no mínimo, uma postura ideológica corriqueira, em matéria de interpretação de princípios, particularmente este da função social, avessa a valores sem os quais nunca chegaram a “principiar” nada – passe a redundância – limitados a um papel que, em vez de legitimar o exercício de um direito na concretude fática das suas conseqüências – às vezes trágicas – sobre outras pessoas e sobre o território das cidades, legitima a sua ineficácia, quase sempre reduzida a intenção, promessa ou programa, não tanto pela vagueza do seu enunciado, mas, muito mais, pela estreiteza daquela cultura privatista que entende como “normal” na sua forma de ver “sujeitos de direito” e “coisas”, de forma conceitual e abstrata.

Assim, para que a função social da propriedade seja uma realidade busca-se a quebra do paradigma da propriedade absoluta, uma vez que esta compromete o ideal de realização de justiça social. A começar pelos objetivos elencados no artigo 3.º da Constituição, que são a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de discriminação ou preconceito, não há como negar que a função social da propriedade integra o quadro de medidas que levam a atingir estes objetivos, ainda que vagos os conteúdos destas disposições. Sinalizar que a propriedade possui uma função social significa dizer que ela rompe com a qualificação pura e simples de direito individual, que favorece apenas um indivíduo em detrimento da vida de todos os demais, e na realidade atual, pode-se dizer até em detrimento da vida de outras espécies. Ao conferir-lhe função social, a propriedade deverá passar a ser compreendida para além do conceito individual, aquele que permite com que seja utilizada como seu dono bem entender ou até mesmo que não seja utilizada se esta for a sua vontade. A função social

⁵ ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedade de Funções. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. Op. Cit., p. 43.

não vai apenas obrigar à propriedade a constituir uma base de produtividade, nem deverá ser confundida com uma simples limitação administrativa. Atribuir à propriedade uma função social é passar a entendê-la como verdadeiro suporte da vida humana, onde todos estabelecem seu direito de sobrevivência, e utilizar este princípio nas atividades estatais, tanto legislativa, quanto executiva e judiciária. Desta forma a função social integrará não apenas a realização de justiça social, mas também a preservação da terra necessária ao equilíbrio do meio ambiente e a manutenção da vida em todos os seus aspectos.

Todo este entendimento servirá para compor a base de interpretação da Constituição favorável a realização da função social da propriedade, servindo em primeiro plano como elementos norteadores os objetivos fundamentais da República e, posteriormente, todos os demais dispositivos constitucionais que envolvam os direitos meta-individuais de qualquer ordem.

No que tange especificamente à função social da propriedade urbana, a Constituição apresenta norma que diz que esta cumprirá a sua função social quando atender às exigências expressas no plano diretor – o § 2.º do artigo 182. O § 4.º do mesmo artigo prevê sanções para o solo urbano não edificado, não utilizado, subutilizado ou não aproveitado adequadamente, o que não deixa de ser uma imposição para que se dê melhor aproveitamento à propriedade urbana, uma vez que sua ociosidade vai de encontro ao princípio da função social.

Apesar da imposição da função social não interessar aos titulares da propriedade, há que se levar em conta que o direito de propriedade é um direito que, ao ser assegurado a um indivíduo, exclui um número infinito de outros indivíduos, e esta assertiva aponta para a realidade em que a concentração do espaço urbano fica na mão de quem possui maior poder econômico e isso, conseqüentemente, torna inviável os destinos dos demais indivíduos no tocante ao acesso a terra.⁶ De qualquer maneira, há que se valorizar o solo mais do que a propriedade, tendo em vista a sua essencialidade para a sobrevivência humana, como afirma Ricardo Lira⁷ no trecho que segue:

O solo é incomensurável em seu valor, tanto para particulares quanto para o povo em seu conjunto. Neles se radicam a fonte de alimentação das gentes, as riquezas criadoras dos instrumentos elementares para a satisfação das

⁶ ALFONSIN, Jacques Távora. Op. Cit., p. 47.

⁷ LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico** Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 312.

incontáveis necessidades vitais, e todo o sistema habitacional dos seres humanos. Dele se extraem as substâncias curativas e de fortalecimento, as possibilidades inesgotáveis de recreio e lazer, e, sobretudo, nele se exerce basicamente a liberdade essencial do homem de ir e vir.

Possuindo o solo urbano tanta importância, como se vê, acaba exigindo, por parte do Estado, providências em sua regulamentação a fim de que seu uso não seja motivo de geração de injustiças e misérias, e ficando assegurado o mínimo necessário para a sobrevivência humana digna de cada pessoa.

A previsão constitucional da função social da propriedade urbana, no artigo 182 e parágrafo 2.º, pode acabar sendo identificada como uma limitação administrativa, pois condicionada a um instrumento de política urbana (o Plano Diretor). Mas não deve ser considerada assim, apenas. Muito mais do que simples limitação, a função social deve atuar como princípio que gera condições limitadoras de seu uso, uma vez que, segundo Eros Grau⁸, o fundamento da propriedade não pode ser separado da condição de seu uso, a propriedade não pode ser usada de modo contrário à utilidade social, e a função social será condição para que seja preservado o direito do proprietário.

Associá-la às intervenções administrativas, também não é uma solução técnica, já que não há necessidade das limitações serem legitimadas pela função social, mas sim, pelo interesse público. E quando a referência é ao direito à moradia, um direito social, nem sempre o interesse é público. Por vezes a situação que gera a aplicação do princípio da função social da propriedade é de um grupo apenas. Desta forma, a função social da propriedade existe para se realizar a justiça social, o que pode ser feito através de limitações administrativas ou de uma incidência de princípio sobre o direito de propriedade.

O Estatuto da Cidade apresenta diversos instrumentos que podem ser utilizados a fim de se dar à propriedade uma função social. Alguns destes instrumentos vão garantir às pessoas um direito tal que torne a posse do local onde habita segura. Um dos aspectos que compõem a noção de moradia digna é a segurança da posse, e dispositivos do Estatuto (e em alguns outros dispositivos, como a Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001) permitem que isto seja feito, garantindo a

⁸ GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 65.

determinadas pessoas que não mais vivam em uma situação de risco. A inclusão destes instrumentos que garantem à segurança da posse da terra numa lei que trata de política urbana dá a exata noção de quanto importante é a questão da moradia para as cidades.

2. MORADIA DIGNA E ADEQUADA

Uma vez que visto que a propriedade, apesar de ser um direito fundamental, que como tal precisa ser plenamente assegurado, deve estar direcionada a atender a uma função social, e que é importante entender esta relação entre propriedade e moradia, pois o direito à moradia é um direito que depende da terra, espaço físico, para ser exercido, é preciso que se diga o que é moradia adequada, ou que, pelo menos, se considere alguns aspectos que este conceito envolve.

A moradia que o direito social previsto no artigo 6.º as Constituição assegura não pode ser outra senão a moradia adequada. Neste qualificativo “adequada” se incluem diversos aspectos, desde os técnicos até os jurídicos e culturais, e por isso a moradia adequada deverá corresponder também ao um conceito de moradia digna, uma vez que serve ao ser humano. Desta forma, é importante dar dois enfoques ao direito à moradia: um relacionando-o com o princípio da dignidade humana, para que se entenda o que seja uma moradia digna, e outro ressaltando outros aspectos constantes em documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, que ajudam a compreender o conceito de moradia adequada.

2.1 MORADIA DIGNA

Primeiramente, no que consiste a moradia digna?

Dignidade é um conceito que depende do conceito de pessoa. É um valor a que se tem recorrido freqüentemente a fim de dar ao direito uma interpretação que favoreça o ser humano levando em conta a sua dimensão de pessoa acima de qualquer outra, esforço que tem sido imprimido pelo direito contemporâneo, tanto no aspecto normativo quanto no aspecto jurisdicional, numa movimentação direcionada a uma atuação ética. Nesta atuação ética, por vezes, se vislumbra a necessidade de se abdicar de princípios de liberdade outrora conquistados, e se percebe que a ética da

autonomia e da liberdade fica substituída pela ética da solidariedade. É o movimento de adequação do direito à realidade tal qual se apresenta através das decisões políticas.⁹ E é nesse movimento que a dignidade humana, traduzida em princípio, tem interferido em composições legislativas, decisões judiciais e definição de políticas.

Hoje o enfoque na dignidade não é dado apenas na pessoa humana considerada individualmente, tal como o fundamento da dignidade humana foi consagrado pelo pensamento kantiano, em que o homem é um fim em si mesmo. De fato, é nessa dimensão individual que é protegida a dignidade, e esta é a mais importante, mas, é impossível negar a dimensão coletiva da existência humana e, a partir disto, pode ser considerada uma dimensão transindividual da dignidade. A dimensão transindividual, entretanto, não pode ser privilegiada em detrimento da dimensão individual; a admissão da dimensão transindividual da dignidade não é autorizativa do sacrifício da dignidade individual em favor da comunidade.

Esta condição plural da pessoa, que dá embasamento a uma dimensão transindividual da dignidade, é justificada, como afirma Hannah Arendt¹⁰, pelo fato dos homens serem os mesmos, ou seja, seres humanos, sem que nenhum seja exatamente igual ao outro que exista ou venha a existir (Arendt fala da “paradoxal pluralidade de seres singulares). A dignidade humana só faz sentido, portanto, no âmbito da intersubjetividade, e fatos dirigidos a um determinado grupo não afetam, pois, a dignidade deste grupo, mas de cada pessoa que o compõe, individualmente.

A menção e o entendimento sobre a dimensão transindividual da dignidade não tem como propósito a diminuição da dimensão individual, nem pode. Mas esta compreensão é extremamente necessária para o entendimento da realidade jurídica, pois o ser humano vive numa inafastável condição de coletividade, e é extremamente útil para se entender o porquê de os direitos sociais estarem fundamentados, também, no princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos baseados num princípio de igualdade guardam relação com o princípio da dignidade humana, como afirma Sarlet¹¹, pois constitui pressuposto

⁹ MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à Pessoa Humana** – Uma Leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 71.

¹⁰ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 16, 189.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.89.

essencial para o respeito à dignidade humana a garantia de isonomia de todas as pessoas, isonomia correspondente tanto à igualdade formal, pela qual todos são iguais perante à lei, quanto à igualdade material, correspondente a uma atuação estatal positiva na promoção da igualdade de existência digna.

Os direitos sociais são direitos que, de certa forma, implicam em prestações concretas e, por isso, dependem de uma fonte de custeio. Como nem todos podem prover a si próprios o que lhes garanta os direitos sociais, em especial o direito à moradia, o que se vê é que muitas pessoas vivem em condições precárias de habitação, condições verdadeiramente miseráveis, marcando a paisagem das cidades ao redor de todo o mundo. O enfrentamento deste problema, fazendo uma interpretação dos direitos sociais com o devido respeito ao princípio da dignidade humana faz com que se otimize as regras que dispõem sobre estes direitos.

As regras de direito urbanístico, por exemplo, podem ser aplicadas tendo em vista apenas os aspectos urbanísticos da cidade, uma aplicação que não faria sentido, pois excludente. Qualquer atitude relacionada a grupos sociais vulneráveis, excluídos pela má distribuição de renda e de terras têm de ser bem pensada e executada, para que haja o mínimo de danos a serem causados àquelas pessoas. Tal modo de aplicação das leis fica coerente não apenas com o ordenamento jurídico brasileiro, que coloca a pessoa humana num patamar elevado de valor, mas com normas e recomendações internacionais que dispõem a respeito do tema. A aplicação do direito, desta forma, é a única para se atingir a satisfação de um direito à moradia de forma digna.

2.2. O DIREITO INTERNACIONAL E A MORADIA ADEQUADA

A norma constitucional brasileira garante o direito à moradia, que não pode ser interpretado de outra forma a não ser como moradia adequada. Mas, como já dito, a moradia adequada envolve diversos aspectos, até mesmo culturais. Assim, é de grande valor a referência às normas internacionais que tratam do assunto, pois elas procuram delinear, de forma geral (uma vez que são feitas para serem aplicadas a diferentes culturas), padrões de adequabilidade das moradias.

A preocupação internacional com o tema também é reflexo da globalização. Hoje, tudo o que acontece ao redor do mundo tem sérias implicações ambientais e sociais em todo o planeta, ou, pelo menos, a curto prazo, a outras cidades ou países ao redor de um determinado lugar. Situações extremas de miséria são identificadas como um perigo, primeiramente para a vida das pessoas que se encontram naquela situação, mas também para toda a comunidade internacional. A miséria carrega consigo a degradação ambiental, a violência, a propagação de doenças e até guerras.

A questão das cidades, e dos assentamentos humanos é uma das grandes preocupações dos organismos internacionais e muito sobre isso se discute. Mais do que nunca se observa o crescimento da população urbana, e o reconhecimento de que o direito à cidade é um direito de todos é uma das fortes recomendações do Fundo de População das Nações Unidas. Por isso a grande preocupação com o direito à moradia destas pessoas, em sua maioria, pobres.

O direito à moradia é reconhecido pela comunidade internacional, expressa ou implicitamente, em diversos documentos, podendo citar, a título de exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a agenda que institui, Agenda 21, trazem informações importantes sobre desenvolvimento sustentável, o que implica diretamente em ações deste sentido sobre as políticas públicas voltadas à moradia.

Especificamente sobre moradia, são dois documentos: a Declaração de Vancouver e a Declaração de Istambul para Assentamentos Humanos, e as respectivas agendas, Habitat I e II.

A Declaração de Istambul veio reafirmar os compromissos da Declaração de Vancouver. Ela é um documento político que reafirma as parcerias internacionais e o compromisso de, através destas parcerias, proporcionar o melhoramento do padrão de vida e de liberdade através da solução de problemas relacionados à questão da moradia. Sua formulação também possui grande influência do estabelecido na Agenda 21 a respeito do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Em seu preâmbulo estabelece os propósitos da Agenda Habitat, colocados como de igual importância, que são a promoção de “Moradia Adequada para Todos” e

“Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização”.

A Agenda Habitat é o documento destinado à realização da implementação, monitoração e avaliação de atividades voltadas à promoção do direito à moradia – Plano Global de Ação –, para satisfazer os compromissos firmados na Declaração de Istambul.

Toda ação recomendada pela Agenda Habitat é pautada pelo respeito à pessoa humana em primeiro lugar. Ela preceitua que a visão ética, política, ambiental, econômica e espiritual dos assentamentos humanos deverá ser baseada nos princípios da igualdade, solidariedade, parceria e dignidade da pessoa humana, dá ênfase ao princípio da erradicação da pobreza, que se baseia no objetivo de atender às necessidades básicas dos seres humanos e permitir que todos tenham acesso a vidas sustentáveis e seguras, através de empregos e trabalhos produtivos e escolhidos livremente, e destaca também a preocupação com a família, orientando que o planejamento dos assentamentos humanos deve considerar o papel construtivo da família em seu desenvolvimento e gerenciamento. De igual forma, ressalta que as moradias adequadas também são instrumentos de proteção da família, e por isso reconhece como *obrigação* dos governos permitir que as pessoas obtenham um *lar*.

A Agenda Habitat também apresenta um Plano Global de Ação, onde incluem-se as estratégias para sua implementação. Neste plano são identificados os pontos de maior importância que dizem respeito à moradia adequada e assentamentos humanos sustentáveis, seguidos da ação correspondente para sua realização.

Dois outros documentos internacionais também se referem de forma importante ao direito à moradia: são os Comentários Gerais do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o n.º 4, que trata da moradia adequada, e o n.º 7, que trata da moradia adequada dando enfoque à proteção contra os despejos forçados.

O Comentário n.º 4 traz alguns pontos importantes na definição de moradia adequada, considerando não apenas o abrigo, mas todo o seu entorno, como um local seguro e digno que proporcione condições dignas de vivência. Assim, vários fatores são elencados para compor estas exigências, e dentre eles,

se destaca, a segurança jurídica da posse, ou seja, a garantia da posse do local de moradia contra qualquer ameaça ou violência.

O Comentário n.º 7 trata da proteção à moradia no que concerne aos despejos forçados. Não só aqueles baseados na ilegalidade mas também os relacionados a modificações no desenho urbano ou pela implantação de outros empreendimentos justificados pelo desenvolvimento e progresso urbanos. Assim, o Comentário faz suas recomendações e, no caso de serem inevitáveis os despejos, que sejam feitos com base em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, fora o total apoio às pessoas que estejam sofrendo com a situação.

Estes documentos citados dão alguma noção de como é importante o tema da moradia no cenário internacional e, além disso, fornecem ao direito nacional parâmetros para a efetivação do direito à moradia.

Em todos estes documentos fica registrado que qualquer atuação deve ser feita com respeito à pessoa humana, razão única do motivo de tanta proteção. Os documentos internacionais agem, portanto, ao lado da legislação nacional como instrumentos destinados à diminuição da miséria e efetivação dos direitos fundamentais sociais e humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distribuição da propriedade da terra constitui motivo para um fenômeno segregatório. Assim, muitas pessoas no mundo ficam excluídas do acesso a terra, ocupando-a de forma irregular, e a moradia então passa a constituir um problema para a cidade e um desafio a quem busca efetivar este direito. É um direito que, ao ser efetivado, portanto, faz efeito em dois sentidos: no sentido de atender a cada ser humano individualmente e no sentido de cumprir com a sustentabilidade das cidades.

A propriedade sofreu modificações no que tange à legislação e à vontade da Constituição, e não se admite mais a propriedade ociosa. Isto legitima

os governos a atuarem numa linha de justiça social juntamente com os instrumentos de política urbana previstos pelas leis, em especial, o Estatuto da Cidade, e outras de conteúdo afim. É uma atitude urgente, tendo em vista que as cidades crescem e a ameaça ambiental e social que representa este crescimento é assunto muito sério que mobiliza diversos setores da sociedade e instituições de nível nacional e internacional.

Diminuição de miséria e desigualdades é objetivo da República Federativa do Brasil insculpidos na Constituição, e a efetivação do direito à moradia, fazendo valer a função social da propriedade e da cidade, é fator que contribui para este objetivo. Mas, como dito, não há que ser a moradia nem as melhorias urbanas que a favorecem, feitas a qualquer custo. Há que se considerar sempre o “custo humano”. Por isso, toda a atuação neste sentido deve ser pautada pelo respeito a princípios normas que consideram a pessoa como destinatário de todo processo.

Assim conclui-se que uma atuação comprometida com o princípio da dignidade da pessoa humana é o caminho prudente para que, aplicando-se as normas urbanísticas, se possa efetivar o direito à moradia de maneira digna e adequada.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedade de Funções. *In* ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10.ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. 5.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. – (Coleção Os Pensadores; 9)

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

OFFICE OF THE HIGHT COMISSIONER FOR HUMAN HIGHTS. **The Right to adequate housing**. (Art. 11.1): .13/12/91. CESCR General comment 4. (General Comments). Em:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument). Acesso em 20 de março de 2007.

_____. **The Right to adequate housing**. (Art. 11.1): forced evictions: .20/05/97. CESCR. General Comment 7. (General Coments). Em:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument). Acesso em 20 de março de 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. **Istanbul Declaration on Human Settlements**. 1996. Em:
http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf. Acesso em 20 de março de 2007.

_____. _____. **The Vancouver Declarations of Human Settlements**. 1976. Em:
http://www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf. Acesso em 20 de março de 2007.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Em:
http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Desenvolvimento/texto/texto_5.html. Acesso em 20 de março de 2007.

_____. Nações Unidas no Brasil. Em http://www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php, acesso em 20 de março de 2007.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Moradia Adequada na América Latina. In ALFONSIN, Betânia 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.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.