

RESUMO

Desde os tempos mais remotos, o homem sempre buscou um espaço próprio, seja para se proteger das intempéries naturais, seja para abrigar seus pares ou sua prole. A noção de moradia se faz inerente a condição humana e é ela o escopo do presente estudo. A busca por sua concepção sociológica remete a ideia de humanização da moradia e não o seu trato como uma simples mercadoria, como se presencia nos dias de hoje. Abordaremos, ainda, a origem de sua proteção internacional que consolidou a moradia como um direito humano e forneceu parâmetros mundiais para aferição de uma habitação adequada (por exemplo, o § 43 da Agenda Habitat), bem como, o tratamento relegado a ela pelo ordenamento jurídico brasileiro e as principais dificuldades enfrentadas por nossa população no que diz respeito ao seu acesso.

PALAVRAS-CHAVES: direitos humanos; direito à moradia; políticas públicas

ABSTRACT

Since time immemorial, man has always sought its own space, either to protect themselves from natural weathering, or to house their peers and their offspring. The notion of housing becomes inherent to the human condition and it is the scope of this study. The search for his sociological conception refers to the idea of housing and humanizing it's not treating it like a mere commodity, as witnesses today. We will additionally, the origin of their international protection which consolidated the housing as a human right and provided global parameters for measuring adequate housing (for example § 43 of the Habitat Agenda), as well as treating relegated to it by national Brazilian legal system and the main difficulties faced by our population, with regard to their access.

KEYWORDS: human rights; right to housing; public policy

A DIMENSÃO HUMANA DO DIREITO À MORADIA

A HUMAN DIMENSION OF THE RIGHT TO HOUSING

Sumário: Introdução - 1. O conceito sociológico de "moradia" e sua importância na construção da personalidade humana - 2. Os padrões adequados de moradia e o seu reconhecimento internacional como um direito humano - 3. A NOVA ORDEM constitucional brasileira e o direito à moradia - 3.1. A Constituição Federal de 1988 e a política habitacional brasileira: o déficit de unidades habitacionais e as submorádias - CONCLUSÃO - REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Um indivíduo deixa sua condição de sujeito singularmente considerado, a partir do momento em que a coletividade em que habita ganha estruturas organizacionais capazes de garantir uma convivência pacífica e duradoura entre os seus componentes. É neste momento também que ele deixa a condição de indivíduo, pois surge - concomitantemente a este rudimentar arcabouço social - as noções de cidadania, ou seja, ele passa a ser um cidadão, haja vista a formação de um vínculo pessoal entre ele e o que se constituirá em Estado. Um dos primeiros elementos que se estabelece nesta "organização", sem dúvida, é o espaço próprio para aquele indivíduo e seus pares. Exsurge, então, a ideia de *moradia*.

Ainda que de forma muito superficial, procuramos demonstrar através deste esboço evolutivo-antropológico, a importância que a *moradia* possui na vida humana e como esta necessidade passou a ser juridicamente relevante, sendo pauta das reivindicações sociais presente até os dias de hoje.

Finalmente, em que pese a essencialidade da moradia (aspecto que procuraremos abordar com maiores detalhes adiante) para o pleno desenvolvimento da vida humana - o que por si só já garantiria ao chamado direito à moradia, um status de fundamental ou também direito humano - apregoa-se que ela seria apenas mais um objeto do rol dos Direitos Sociais, característica do chamado Estado do bem-estar social ou *Welfare State*.

1. O conceito sociológico de "moradia" e sua importância na construção da personalidade humana

Definir o termo moradia, à primeira vista, é uma tarefa fácil. Semanticamente o dicionário Houaiss^[1] o conceitua como lugar onde se mora, estada habitual. Contudo, esta definição fica aquém ao estudo aqui pretendido.

Em nossa investigação buscaremos analisar a moradia em torno do aspecto sociológico que envolve este espaço físico e as diversas implicações dele com o ser humano (de ordem psicológica, física, moral e posteriormente jurídica).

Inicialmente, podemos afirmar que a ideia de moradia não fica adstrita a recorrente noção da "casa própria" - sonho da grande maioria da população brasileira - pois, vai, além disso, tornando-se um dos elementos daquele valor maior (admitido dentro da sistemática principiológica brasileira) chamado *dignidade da pessoa humana*.

Nesse sentido, uma casa, um lar representa muito mais do que a simples acessão industrial erigida no solo. Inevitavelmente este espaço físico integra-se fortemente ao homem e passa a ser, com o vagar do tempo, um dos traços característicos da sua própria personalidade. Maria Magdalena Alves ao discorrer sobre o assunto na Revista Tempo e Presença, foi incisiva ao afirmar que "Morar é instintivo. Todos os animais moram; *mas para o homem moradia é mais do que abrigo e proteção. Quando moramos, expressamos nossas identidades, construímos um modo de viver.*"^[2]

Um modo de vida só pode surgir se paralelamente a ele existir condições mínimas para tanto. Isso implica dizer que a vida, para que ela possa seguir com o seu curso natural, há a necessidade de um local infimamente ideal, que pode ser para nós traduzidos como a moradia. Pode-se assegurar, então, de que ela é requisito indispensável para que a vida humana possa existir; e mais: são suas condições que vão determinar o bem-estar daquelas pessoas que ela garante o que refletirá na formação de suas integridades físicas e morais.

Sem sombra de dúvidas, uma *casa condigna*, e com isso queremos dizer que seus habitantes possam encontrar água tratada, um sistema de coleta de esgoto, servida de rede elétrica, e que ela, por sua vez, faça parte de um espaço urbano que conte com pavimentação, transporte urbano, iluminação de ruas, escolas, serviços básicos de saúde e segurança pública, será, decididamente, um palco que reúne as condições básicas para que um indivíduo possa, então, *expressar sua identidade*, a qual neste ambiente se traduzirá em *cidadania*, pois trata com a dignidade necessária um porvir humano.

Nesse sentido, além de constituir o berço das primeiras noções de cidadania, posto que, indica um dos fatores determinantes na qualidade de vida de um indivíduo, vai representar, ainda, a esfera de proteção de sua intimidade. Segundo o sábio magistério de Rui Geraldo Camargo Viana a moradia:

[...] traduz necessidade primária do homem, condição indispensável para uma vida digna, eis que a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base da sua individualidade, cuja importância já foi realçada, já no século XVI, com a célebre frase de Edward Coke apregoando que "a casa de um homem é o seu castelo" (my home my castle).^[3]

Pelo ensinamento de Camargo Viana, podemos depreender duas importantes lições. A primeira delas é que no âmbito dos seus lares, os homens desenvolvem suas particularidades, seus hábitos, professam sua fé, em suma, reproduzem sua cotidiana *intimidade*. Com dito alhures, cria-se por meio desta extensão física uma ambiência de proteção ao que futuramente será chamado de *direito a intimidade*, o qual, em alguns países - assim como nosso - é alçado a condição de direito fundamental.

O segundo ensinamento deixado fica por conta da noção de *inviolabilidade do domicílio*, ou seja, a hodierna concepção de que a casa de uma pessoa está legalmente protegida de qualquer tipo de invasão ou violência, ficando estritamente permitido o contrário, somente nos casos excepcionalíssimos em que a lei assim o permitir. No caso do direito brasileiro, esta garantia foi novamente realçada pelo texto constitucional que o previu no inc. XI do art. 5º.

Desta feita, fica claro que aos poucos a moradia, por si só, foi ganhando elementos protetivos que desdobravam de sua simples existência, sem a necessidade de maiores ilações. É esta também a conclusão de Loreci Gottschalk Nolasco, em sua obra quando preleciona:

Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constituiu o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito a sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.^[4]

Percebe-se assim que além da profunda importância que a moradia desempenha na formação do caráter humano ela ainda contribuiu para as primeiras noções de cidadania, influenciando decisivamente na construção da dignidade da pessoa humana de seus ocupantes bem como cria um mecanismo de proteção ao seu redor com o intuito de manter sua integridade e daqueles que dela depende. Elaine Adelina Pagani define de maneira

precisa as diversas funções e representações da moradia, ao afirmar:

A moradia, casa ou habitação, é o local de refúgio do homem, constituindo-se também, o seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, com a cidade e com o País, de forma que o indivíduo possa encontrar condições concretas para realizar o exercício de sua cidadania, liberdades e dignidade.[5]

Assim, delineados os contornos da essencialidade da moradia no desenvolvimento, aprimoramento e evolução da vida humana, insta agora destacar qual o tipo minimamente ideal de moradia para que todos estes aspectos comentados acima, possam se desenvolver, senão plenamente, mas de uma maneira a contento, sempre se balizando pelo valor da dignidade da pessoa humana[6].

Nesse sentido, valendo-nos das disposições internacionais - Declarações, Tratados, Pactos, Recomendações etc. - haja vista que foram os primeiros instrumentos a se preocupar em definir quais os elementos necessários para uma moradia digna, passamos imediatamente para o próximo tópico, onde além desta temática, abordaremos conjuntamente a origem internacional do reconhecimento e proteção do chamado *Direito à Moradia*.

2. Os padrões adequados de moradia e o seu reconhecimento internacional como um direito humano

No tópico acima, discorremos sobre o papel central da moradia enquanto elemento da dignidade da pessoa humana e a função por ela desempenhada nas primeiras noções de cidadania na formação do indivíduo. Ressaltamos, ainda, que da simples noção de moradia, alguns direitos a ela iminentes, começam a surgir, dando início ao que podemos chamar de *Direito à moradia*.

Se voltarmos os olhos para o passado com o intento de acompanhar a caminhada dos Direitos Fundamentais (direitos de primeira, segunda e terceira geração), vamos encontrar o agora chamado direito à moradia no rol da segunda geração. Nesse sentido, a própria Constituição Federal em seu art. 6º, sob o Título II (Dos direitos e garantias fundamentais) e do Capítulo II - Dos Direitos Sociais - engendra o direito à moradia, como sendo um direito social.

Sem maiores pretensões inovadoras no mundo jurídico, coadunamos com a maioria dos doutrinadores no que diz respeito ao caráter social desta prerrogativa habitacional, principalmente se nos depararmos com sua face prestacional, pois, nas palavras de José Afonso da Silva: "legítima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado." [7]. Contudo, a essencialidade deste direito pode ser comparada ao direito à vida, pois sem uma moradia digna a própria vida humana restará comprometida.

Assim, acreditamos que sem fixar o direito à moradia a esta ou aquela categoria, devemos sempre levar em conta a fundamentalidade deste direito - principalmente pela íntima relação com o desenvolvimento da vida - pois, muitas vezes o seu caráter prestacional associado a ideia de se tratar de uma norma constitucional de aplicabilidade mediata de eficácia limitada [8], já proporcionou graves decisões injustas e verdadeiros cenários de iniquidades.

Superada esta discussão metodológica, insta realçar o surgimento do direito à moradia. A preocupação em tutelar a moradia no âmbito internacional [9], surge na *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*, em seu artigo XXV, que dispõe sobre aquilo que podemos denominar de um padrão de qualidade adequada:

1. Toda pessoa tem **direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar**, alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, 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.

Ainda que de forma superficial e enunciativa, este primeiro instrumento internacional foi decisivo para que a Organização das Nações Unidas voltasse atenção para esta questão que afeta cerca de 1,1 bilhão de pessoas - que atualmente vivem em condições inadequadas de moradia, apenas nas áreas urbanas, segundo dados da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos [10].

A partir daí, as formas de compreensão do direito à moradia e sua proteção internacional desdobraram-se em muitos outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos, dentre os mais importantes, podemos citar, em ordem cronológica: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1965 e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

Certamente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, em seu artigo 11, foi o mais abrangente no que diz respeito aos problemas relacionados a habitação e contém o principal fundamento do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano. Pedimos vênia para

transcrever o referido dispositivo:

1. Os Estados-Partes no 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 a 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.

Nesse sentido, os Estados-Partes signatários ficaram obrigados a promover e proteger este direito humano. Contudo, após dez anos da elaboração deste Pacto, é que se viu no âmbito da comunidade internacional esforços concretos com o intuito de se discutir seriamente a questão. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos também denominado UN-Habitat, foi constituído em 1976, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), realizada em Vancouver, neste mesmo ano. Este órgão tem sede em Nairobi, no Quênia e é encarregado de coordenar e conciliar as atividades dos assentamentos humanos dentro do Sistema das Nações Unidas.

Em 1996, a ONU promoveu em Istambul a Habitat II, a qual reafirmou como objetivos universais a garantia de uma habitação adequada para todos e o estabelecimento de núcleos de povoamento mais seguros, saudáveis, equitativo, sustentáveis e produtivos^[11].

De todos esses encontros mundiais, debates e resoluções a ONU - através dos seus comitês - desenvolveu parâmetros universais para se aferir a condição adequada de uma moradia. Nesse sentido, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas indicam os componentes indispensáveis que uma moradia deve necessariamente apresentar:

a) Segurança Jurídica da posse;

Independente do tipo da situação de domínio, o que se busca com este requisito é dar segurança de posse ao detentor das unidades habitacionais. Almeja-se com isso, garantir proteção legal contra despejos forçados, perturbação ou qualquer outro tipo de ameaça. Este é sem sombra de dúvida um mecanismo voltado para os Estados, que devem, implementar medidas suficientes para garantir esse instrumento de defesa.

b) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura;

O escopo desta recomendação é garantir as moradias, os serviços públicos mínimos necessários para uma vida digna, ou seja, prestações básicas de saúde e segurança, ruas pavimentadas com galerias pluviais, rede de esgoto, energia elétrica e acesso a instituições de ensino.

c) Gastos suportáveis;

Quer-se com isso dizer que os custos financeiros habitacionais devem ser condizentes com a condição financeira daqueles cidadãos, não permitindo que a satisfação de outras necessidades sejam comprometidas. Busca-se evitar aqui que toda a renda do indivíduo seja drenada para os custos habitacionais, além disso, é uma diretiva para que os Estados não permitam os intermináveis financiamentos, os quais muitas vezes, faz com que o cidadão pague infinitas vezes o valor do bem imóvel (esta situação sempre foi muito frequente nos financiamentos habitacionais brasileiros).

d) Habitabilidade;

As residências devem ser habitáveis, ou seja, precisam oferecer aos seus ocupantes espaço adequado e proteção contra as intempéries naturais. O Comitê incentiva os Estados a aplicarem os princípios da Higiene da Moradia elaborados pela Organização Mundial da Saúde.

e) Acessibilidade;

A recomendação aqui é o acesso universal da moradia a todos os titulares de direito. Deve-se pensar em políticas públicas para aquisição prioritária de grupos mais desfavorecidos, mas a intenção é que todos tenham um lar.

f) Localização;

Muito semelhante ao item b, este tópico sugere que os lares fiquem em locais que se permita, principalmente, um bom acesso aos locais de trabalho e que tenha uma boa infraestrutura básica.

g) Adequação cultural.

A expressão da identidade e a diversidade cultural inscritas nas moradias devem ser preservadas. Até mesmo as atividades vinculadas ao desenvolvimento ou modernização deverão respeitar as dimensões culturais daqueles lugares.

Por fim, um último instrumento de definição de moradia adequada, provém da Agenda Habitat. Fruto da Conferência conhecida como "Cimeira das Cidades", este documento aprovado pelos Estados-Membros no qual eles se comprometeram - dentre outras coisas - a promover um ambiente urbano adequado para todos, assentamentos humanos sustentáveis, participação efetiva da cidadania, igualdade de gênero entre outros aspectos. A Agenda foi, ainda, confeccionada como um guia de ação e monitoramento da qualidade de vida das cidades.

Nelson Saule Júnior, comentando a Agenda Habitat, discorreu sobre seu § 43 acentuando que para este instrumento internacional, uma unidade habitacional adequada deveria apresentar os seguintes requisitos:

1. Adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação;
2. Adequada infraestrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos;
3. Que esses componentes tenham um custo acessível para todos.[\[12\]](#)

Nota-se que o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas influenciou decisivamente o § 43 da Agenda Habitat que hoje se presta como um eficiente guia no monitoramento da qualidade de vida urbana. Seu dispositivo reúne todas as recomendações do Comentário Geral e delinea claramente o padrão mínimo de moradia que deve ser alcançado por todos os países, com o escopo, ainda que utópico, de fornecer verdadeira dignidade ao instintivo hábito humano de morar.[\[13\]](#)

3. A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E O DIREITO À MORADIA

A Constituição Federal de 1988 inaugura no cenário político-jurídico brasileiro significativas e relevantes transformações, a começar pelo viés absolutamente garantista de seus dispositivos, alocados especialmente no Título II - sob o nome Direitos e Garantias Fundamentais - reflexo de uma sociedade que acabava de deixar um longo período ditatorial - até mesmo os mais sofisticados mecanismos de tributação e organização previdenciária, encontrados em seus artigos finais.

Esta Carta Política é resultado de longas lutas travadas no seio do regime autoritário outorgado em 1964, e que culminaram em uma sociedade civil organizada, consciente da supressão de suas liberdades públicas e que ansiavam por uma nova era, por um país onde a liberdade voltasse ser a regra e que muitos direitos pudessem voltar a tona para serem usufruídos por todos novamente.

Para o Direito Constitucional, enquanto um ramo da Ciência Jurídica, nossa Lei Maior apresenta-se como um texto muito avançado, principalmente em face das inúmeras situações alcançadas por ele, além da ampliação significativa do rol de direitos assim como a criação de mecanismos para a garantia dos mesmos. José Afonso da Silva corrobora este entendimento, afirmando que nossa Constituição "é um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a *Constituição Federal*, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral."[\[14\]](#)

Há quem diga, dentre eles, Paulo Bonavides[\[15\]](#), que muito mais do que promover novos direitos e instrumentalizar garantias, a Constituição de 1988 institucionalizou entre nós a base de um Estado Social. E sem dúvidas, da leitura sistemática da Lei Maior, não é difícil chegar a esta mesma conclusão.

Sabemos, entretanto, que o Brasil possui um imenso atraso social, econômico e político - se comparado a países com tradições constitucionais muito mais antigas, tais como os europeus - e que nunca efetivamente implantou-se entre nós o Estado Social, nos moldes historicamente conhecidos. Talvez na história política do país, a época que mais se assemelha ao Estado Social, foi o período governado por Getúlio Vargas. Todavia, a implementação isolada de alguns direitos sociais - em especial os trabalhistas e um tímido início da legislação previdenciária - não se compara a atual estrutura trazida pela nova Constituição.

E nesta nova ambiência constitucional - com base de Estado social, como outrora ressaltado - assistimos a promulgação de mais uma Carta Política que *não* traz em seu bojo uma tutela explícita do essencialíssimo direito à moradia. A doutrina, por sua vez, na tentativa de amenizar o "esquecimento" do constituinte, afirmando que este direito já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais, uma vez que o art. 23, IX preconiza que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento". Nesse sentido, Patrícia Marques Gazola ao comentar o artigo em tela, asseverou:

Este artigo [art. 23, IX] interpretado de forma sistemática com os fundamentos e objetivos constitucionais de se assegurar a dignidade da pessoa humana com a diminuição das desigualdades e erradicação da pobreza, determina a implantação de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda. Tais competências expressam deveres constitucionais e não faculdades.[\[16\]](#)

Desta forma, era somente através de uma complexa exegese da Constituição que se podia depreender o direito à moradia, posto que, não se trata de uma mera faculdade, ao revés, vincula necessariamente o Poder Público a promoção desta prerrogativa. Contudo, não devemos deixar de reconhecer que pela primeira vez na história constitucional brasileira, ainda que de forma indireta, positivou-se a garantia do direito a moradia.

Foi somente no ano 2000, entretanto, que os congressistas brasileiros se redimem dessa falha, ao aprovar a Emenda Constitucional nº 26, a qual inseriu no artigo 6º, o termo *moradia* garantindo-a, desta vez, expressamente, como um direito social.

A inserção desta garantia veio justamente em um cenário social alarmante. Elaine Adelina Pagani relata com detalhes o panorama da época:

A Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 foi promulgada em meio a um contexto social de aumento descontrolado da densidade demográfica nos grandes centros urbanos marcado pelo déficit habitacional, falta de saneamento básico, inadequado sistema de educação e de saúde pública onde os personagens desse quadro são formados pelos cidadãos socialmente excluídos.[\[17\]](#)

Neste palco de contrastes, a proteção constitucional ao direito à moradia vem fortalecer e reforçar as bases democráticas e sociais preconizadas, não somente na Constituição, mas no íntimo de todos os brasileiros. Além disso, confere mecanismos aptos a exigir a ação positiva estatal por meio de políticas públicas habitacionais, com o intuito de fornecer este direito básico a uma vasta gama da população, em especial a faixa mais carente.[\[18\]](#)

Não se pode olvidar, ainda, que além da proteção constitucional, o direito à moradia, como sendo um direito humano, é previsto em diversos instrumentos legais internacionais, possibilitando aos cidadãos brasileiros (enquanto sujeitos de direito internacional) pleitear processualmente junto aos organismos internacionais, sua promoção e implementação. Essa relação entre indivíduos, Estados Nacionais e Organismos Internacionais decorre da adoção pelas Nações Unidas dos Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), cujo fundamento é a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Contudo, todo esse arcabouço jurídico de proteção não foi e, ainda não é, suficiente para garantir a todos - ou pelo menos para a parcela mais carente da sociedade - o acesso a um lar, pois a positivação do direito apenas o garante formalmente. A faceta prestacional do direito à moradia, ou seja, a possibilidade efetiva de se obter uma moradia digna e adequada - tarefa que deve ser realizada pelo Estado - fica muitas vezes aquém da expectativa dos cidadãos.

Nesse diapasão, chegamos ao principal problema que assola a população brasileira, desde o ápice do processo de urbanização. Em verdade, duas são as principais mazelas ligadas ao direito de moradia na realidade social brasileira: a mais latente delas, o *déficit habitacional* e a outra, não menos importante, *as submoradias*.

3.1. A Constituição Federal de 1988 e a política habitacional brasileira: o déficit de unidades habitacionais e as submoradias

Se os direitos humanos são cotidianamente violados, podemos atestar, estreme de dúvidas, que o direito à moradia é certamente um dos mais lesados. Isto porque, segundo dados oficiais do Ministério das Cidades **5,180 milhões de brasileiros não tem acesso a uma moradia digna.**[\[19\]](#)

Diante deste quadro de flagrante injustiça social nossa Constituição representou um marco na luta contra a diminuição da miséria e no combate a exclusão social. Em que pese o "esquecimento" do nosso constituinte em explicitar a moradia como sendo um direito fundamental, temos desde 1988, alguns instrumentos que foram postos em prática na tentativa de reduzir mais este abismo social que assola o país.

Os artigos 182 e 183 - que cuidam da Política Urbana na Constituição - são o fundamento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), lei de suma importância para uma correta urbanização trazendo mecanismos como a figura da usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, além outras inovações. Em seu bojo apresenta, ainda, reafirmações de institutos consagrados, como por exemplo, o plano diretor. Este diploma forneceu ao Estado diversos instrumentos legais para conter a especulação imobiliária e assim garantir moradia à população mais carente.[\[20\]](#)

No que diz respeito as políticas públicas empreendidas na vigência da atual Lei Maior, na década de 1990, o Estado reduziu drasticamente sua participação no mercado de imóveis, o que gerou uma grave crise habitacional. Em consequência a este fato, o governo da época criou o Programa Carta de Crédito que proporcionou o financiamento de conjuntos habitacionais e condomínios de forma associativa, por entidades civis organizadas (atendendo, em parte, aos movimentos sociais da época).

Após a edição da Emenda Constitucional nº 26 de 2001, no âmbito da Administração Pública Federal em janeiro de 2003, cria-se o Ministério das Cidades[\[21\]](#), que tem como finalidade definir as prioridades na política nacional de habitação. Para Elaine Adelina Pagani, o Ministério das Cidades surge com para implementar a seguinte meta:

[...] integrar as políticas públicas que interferem nas cidades e, dentro de uma visão integrada e inclusiva, unificar as forças para pôr fim a "cidade partida", proporcionando a criação de espaços mais humanizados e ampliando a acessibilidade das pessoas à regularização fundiária, à moradia e ao saneamento e à mobilidade

pelo sistema de transporte.^[22]

Certamente o Ministério tem um papel central nos ditames das políticas habitacionais, todavia, decorridos sete anos de seu surgimento, suas ações ainda não foram sentidas de maneira efetiva na vida daqueles brasileiros que não possuem um lar para morar.

Em 2004, a publicação da Lei nº 10.931, introduziu diversas mudanças legislativas que se fizeram perceber no mercado imobiliário do país, na tentativa de favorecer o crescimento do crédito imobiliário para classe média, dando mais segurança aos mutuários e aos bancos. No ano seguinte, a Lei nº 11.124/05 criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tinha como objetivo precípuo, facilitar o acesso a moradia para a faixa da população de menor renda e dessa forma, promover a inclusão social.

A Lei nº 11.481 de 2007, estabeleceu mecanismos de reconhecimento do direito de posse da população de baixa renda, sendo inequívoca sua aplicação sobre terras da União. Esta lei atendeu os anseios de milhares de famílias que atualmente moram em terras da União e que agora receberam seus certificados de propriedade.

Não obstante os esforços legislativos e a colocação de algumas políticas públicas em prática, o que presenciemos, ainda hoje, no Brasil é um quadro de 5 milhões de cidadãos sem acesso a moradia digna. Trata-se de uma cifra gigantesca que precisa, imperativamente, ser reduzida para que a sociedade possa efetivamente legitimar as ações do Estado e dos governos que se sucedem. E este cenário só não é ainda mais alarmante e assustador, porque não computamos os milhões de lares, que vivem desprovidas de qualquer infraestrutura básica (as chamadas submoradias).

CONCLUSÃO

O intento maior deste trabalho foi demonstrar a importância essencial da moradia na formação da vida humana. Como afirmamos alhures é através dela que os indivíduos encontram um espaço apropriado para desenvolver sua personalidade, intimidade, suas atividades diárias além das fundamentais primeiras noções de cidadania.

Assim, por se mostrar como uma necessidade imperiosa humana, os povos não tardaram a reconhecer que o seu acesso deveria se tornar um direito. Surge assim, no âmbito internacional o reconhecimento do direito humano à moradia.

Contudo, a mera declaração em instrumentos internacionais de proteção, ou ainda, a positivação desse direito nas Constituições dos países, não asseguram o pleno acesso ou o gozo desta prerrogativa às suas populações.

No Brasil, como demonstramos ao longo do trabalho, a violação diuturna do direito à moradia, impede que milhões de brasileiros possam alcançar os fundamentos mínimos de cidadania, pois, se nem ao menos um teto eles possuem, como garantir a estes excluídos, participação na vida política do país?

Todavia, em que pese o drástico déficit habitacional, presenciemos nesta nova ordem constitucional, alguns esforços significativos na tentativa de sanar este "incurável" problema social. As políticas públicas implementadas com o intuito de amenizar este flagrante desrespeito social, tem alcançado, ainda que em um nível bem inferior ao esperado, alguns resultados no combate a mais esta forma de exclusão social.

Este fato serve como um alento e também como uma esperança, pois, o Brasil só conseguirá avançar - como desejam os nossos líderes políticos - se tiver como meta, a garantia mínima de cidadania, que por sua vez, só existirá se as famílias brasileiras tiverem um lar digno para isso.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Magdalena. Homens de rua: aqueles que não moram. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 14-16, jan./fev. 1993.

AZEVEDO, Sérgio de. Déficit e alternativas: uma análise crítica das políticas nacionais de moradia. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 5-8, jan./fev. 1993.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, DF, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários a lei federal 10.257/2001. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FACHIN, Luiz Edson. A cidade nuclear e o Direito periférico: reflexões sobre a propriedade urbana. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v.85, n.723, p.107-110, jan. 1996.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRA NCO, Francisco Manoel de Mello. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

LIRA, Ricardo Pereira. A questão urbano-ambiental. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). **Direito civil contemporâneo**: novos problemas à luz da legalidade constitucional. São Paulo: Atlas, 2008.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004

_____. **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, n. 20, dez./fev. 2009-2010. Disponível em: . Acesso em: jan. de 2010.

_____. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, nº. 10, janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br> . Acesso em: jan. de 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson; OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito a moradia no Brasil**. Disponível em: . Acesso em: jan. 2010.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2.ed. São Paulo: RT, 2008.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000.

[1]HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRA NCO, Francisco Manoel de Mello. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 358.

[2]ALVES, Maria Magdalena. Homens de rua: aqueles que não moram. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 267, p. 14-16, jan./fev. 1993. (grifo nosso)

[3]VIANA, Rui Geraldo Camargo. Direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 95, p. 543-552, 2000.

[4]NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008. p. 88.

[5]PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 122.

[6]Sobre o princípio-valor dignidade da pessoa humana, não teceremos longas considerações sobre seu sentido e alcance, até porque fugiríamos do nosso propósito. Quando nos referimos a ele queremos dimensionar condições mínimas de salubridade, higiene, segurança no que tange à unidade habitacional. Morar dignamente compõe a própria noção de dignidade da pessoa humana. Só se alcança a cidadania mínima se o indivíduo tiver condições ínfimas para constituir uma família, em um ambiente seguro, e a ela proporcionar os ensinamentos básicos para tanto. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet: "Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e sua família contra as intempéries, sem um local 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, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, o seu direito à vida" (SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, n. 20, dez./fev. 2009-2010. Disponível em: . Acesso em: jan. de 2010.)

[7]SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 315.

[8]No que diz respeito à eficácia dos Direitos Sociais, Ingo Wolfgang Sarlet se destaca dentre os doutrinadores nacionais, pois, combate veementemente a distorcida visão de que tais direitos possuem um âmbito de eficácia reduzida. Assevera o autor: "Os direitos fundamentais sociais de cunho prestacional, independentemente da forma de sua positivação (mesmo quando eminentemente programáticos ou impositivos), por menor que seja sua densidade normativa ao nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, já que não há mais praticamente quem sustente que existam normas constitucionais (ainda mais quando definidoras de direitos fundamentais) destituídas de eficácia e, portanto, de aplicabilidade" (SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, nº. 10, janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br> . Acesso em: jan. de 2010.)

[9]Quando nos referimos ao âmbito internacional, não queremos abordar o surgimento do direito à moradia nos ordenamentos jurídicos dos demais países em específico, mas sim, analisarmos a proteção fomentada pela Organização das Nações Unidas, como resultado de um esforço conjunto dos povos para o progresso social da humanidade. Contudo, registra-se que o primeiro ordenamento a assegurar o direito a moradia digna, foi o México, no art. 4º de sua Lei Maior. A Constituição de Weimar de 1919, também relega especial proteção a moradia, nos termos do seu art. 155.

[10]SAULE JÚNIOR, Nelson; OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito a moradia no Brasil**. Disponível em: . Acesso em: jan. 2010.

[11]COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 338.

[12]SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 220.

[13] Entre nós, José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, dá a sua definição de moradia adequada: "O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47)." SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 314.

[14] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 89.

[15] Para o emérito Professor cearense, "A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social.". BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 371.

[16] GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 52.

[17] PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 122.

[18] Insta destacar que além do art. 6º que traduz explicitamente o direito à moradia, existem em nossa Constituição outros dispositivos que também fazem alusão a este direito. Nesse sentido, merece destaque o já citado art. 23, IX (art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de *construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico;), art. 7º, IV (Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - *salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia*, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;), art. 24, I (Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;) e por fim art. 183 (Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.)

[19] BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, DF, 2009. p. 24.

[20] PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 111.

[21] A Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683 de 2003, que transforma a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU em Ministério das Cidades. Em seu art. 27, III, traz suas competências, a saber:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento;

[22] PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 111-112.