

NICOLE DE ANDRADE AMUI FERNANDES

O DIREITO À MORADIA DIGNA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Faculdade Presidente Antônio
Carlos - UNIPAC de Uberaba, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Murillo Sapia Gutier

**UBERABA
2017**

NICOLE DE ANDRADE AMUI FERNANDES

O DIREITO À MORADIA DIGNA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC de Uberaba, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em 29/06/2017

BANCA EXAMINADORA

Glays Marcel Costa

Faculdade Presidente Antônio Carlos – Unipac de Uberaba

Murillo Sapia Gutier

Faculdade Presidente Antônio Carlos – Unipac de Uberaba

Paulo Roberto de Sousa

Faculdade Presidente Antônio Carlos – Unipac de Uberaba

O DIREITO À MORADIA DIGNA

Nicole de Andrade Amui Fernandes¹, Murillo Sapia Gutier²

Resumo

A necessidade de um abrigo sempre foi objeto de busca do homem como forma de sobreviver ao meio ambiente. A residência é o *habitat* humano e representa e influencia seu modo de ser e de viver. Configura-se uma necessidade básica do indivíduo, enquanto ser humano, e do cidadão, enquanto ser social. Esse bem é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Ter um lar tem uma íntima conexão com a dignidade da pessoa humana, pois ter um lugar adequado para se viver é indispensável para uma vida saudável. O direito à moradia é um direito humano de segunda dimensão garantido pela legislação internacional e um direito fundamental social disposto na Constituição Brasileira. Um dos objetivos a serem alcançados pelo Brasil é promover a moradia digna, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto e acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos. É emergente e primaz a necessidade, como forma de zelar pela dignidade humana, de ter efetivada a garantia da moradia e principalmente do seu acesso de forma democrática e socializadora, como meio de atingir de forma equânime, justa e indistinta uma sadia qualidade de vida.

Palavras-chave: Direito à moradia. Dignidade humana. Moradia digna.

1 Introdução

Todas as pessoas precisam de um padrão de vida adequado para viver com dignidade. O direito a uma residência segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade é uma condição básica que precisa ser atendida para que as pessoas possam sobreviver.

A moradia digna é um dos direitos humanos garantido pela legislação internacional e um direito fundamental social previsto na Constituição Brasileira de

¹ Arquiteta e Urbanista, escrevente judicial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, pós-graduada em Teoria e Prática do Projeto Arquitetônico pela UNIFRAN-SP, acadêmica do 10º período de Direito da Faculdade Presidente Antônio Carlos-UNIPAC de Uberaba, email: nicoleamui@hotmail.com.

² Professor orientador, mestre em Direito Público pela PUC-MG, pesquisador da USP-RP no grupo GEPESADES, coordenador do curso de Direito da Faculdade Presidente Antônio Carlos-UNIPAC de Uberaba, professor da pós-graduação em Direito da UNIT/SE, UNIUBE/MG e UNICERP/MG, email: murillo@gutier.adv.br.

1988.

Apesar de ser uma grande preocupação mundial e do lugar de destaque que ocupa no sistema jurídico, mais de um bilhão de pessoas se encontram alojadas inadequadamente e em condições de risco, desrespeitando a dignidade humana.

2 O direito à moradia - conceitos

O homem sempre procurou um abrigo para sobreviver. A busca por um lugar para se proteger do frio, do calor excessivo, das chuvas, dos ventos, um espaço físico onde se resguardasse dos perigos da natureza e das ruas, sempre foi seu objeto de desejo pela simples razão de subsistência.

BATISTA (2015) ressalta que “trata-se de uma condição inata ao ser humano que, ao longo da história, vale-se do refúgio como mecanismo próprio do instinto de sobrevivência, preservação da espécie e estreitamento de laços familiares e sociais”.

O acolhimento faz parte da natureza do homem, sendo a ele essencial, pois a casa é seu *habitat* e isso representa e influencia o seu modo de ser e viver. “Morar é pertencer àquele local, àquela casa, àquela cidade. É fortalecer valores como afetividade, solidariedade familiar e comunitária. Desperta no ser humano orgulho ou vergonha do lugar que o abriga” (PAGANI, 2009).

O conceito de moradia é de fácil percepção, chegando a ser um consenso de que é a casa onde se vive, residência, lar, abrigo, proteção, refúgio. O lar configura-se como uma necessidade básica do indivíduo, enquanto ser humano, e do cidadão, enquanto ser social (AZEVEDO, 2012).

Ter esse direito não é necessariamente ter casa própria, mas garantir a todos um teto onde se asilem de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim *morari*, que significa “demorar, ficar”.

O abrigo, que é um elemento essencial do ser humano, consiste em um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, permitindo seu exercício pelo indivíduo em lugar determinado e de forma definitiva.

Esse bem “(...) é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica” (DAL PONT, 2015). Assim, vai além do direito a uma área física. Isso porque o homem passa a pertencer ao local que habita, de modo que o ato de morar integra sua personalidade.

A residência é o espaço do exercício da individualidade, do convívio familiar e da integração social. Nesse sentido, suplanta a questão meramente patrimonial e se constitui condição para o exercício de outros direitos.

Deve ser “(...) lido à luz dos parâmetros fixados pela dignidade humana, sendo implícito em seu espectro, que tal edificação tenha dimensões adequadas para abrigo do indivíduo e familiares, bem como proporcione a estas condições de higiene, privacidade e conforto mínimos” (SILVA, 2017).

Muitos julgam moradia, residência, habitação e domicílio como sinônimos. O termo “moradia” designa o local de residência com ânimo definitivo. Já “habitação” é a permissão conferida a alguém para fixar-se em um determinado lugar a fim de atender aos interesses naturais da vida cotidiana, mas de forma temporária ou accidental, tratando-se de uma relação entre sujeito e coisa, sendo esta última o objeto de direito.

Sob a análise da doutrina e da jurisprudência, tanto o direito à moradia como o de habitação possuem como elemento conceitual a preservação e o exercício do direito de ficar ou viver. Porém o primeiro está conectado com a pessoa, com os direitos da personalidade, fundado na garantia da dignidade da pessoa humana. Enquanto que o segundo vem sendo utilizado para se referir às questões de cunho patrimonial ligadas ao morar.

De acordo com SOUZA (2013) “a habitação é exercida sob o enfoque do local (...) e a moradia é concebida sob o enfoque subjetivo, pois o seu exercício pertence à pessoa, sendo-lhe inerente”.

Já “domicílio” é uma ficção jurídica pela qual se presume, para efeitos de direito, como local de prática de atos habituais da pessoa, de negócios jurídicos, onde alternadamente se viva ou ainda possa ser encontrada (BRASIL, Código Civil, 2002).

Assim sendo, a distinção entre domicílio e residência se mostra importante no sentido de que o *animus* é valorizado quanto a este último. Ademais, para efeito da prática de atos da vida civil, o domicílio não necessariamente vai coincidir com a residência.

Ter um lar não é somente possuir um teto para se abrigar, mais que isso, é necessário que este lugar seja provido de um mínimo de conforto e salubridade para viver, que seja dotado de condições seguras e confortáveis capazes de proporcionarem uma vida digna e com qualidade.

3 A dignidade da pessoa humana

Na antiguidade, quando se falava em dignidade, associava-se à ideia de *status*, ou seja, eram dignos os indivíduos detentores de cargos ou funções de primazia social, postura típica de sociedades hierarquizadas e desiguais.

Até o fim da 2ª Guerra Mundial o ordenamento jurídico era composto por regras positivadas, não importando se boas ou ruins. Era considerado um corpo autônomo das demais formas de controle social uma vez que não se fazia juízo de valor das normas (ZANON JR, 2016). Apenas dizia-se: *dura lex sed lex* - a lei é dura, mas é lei.

Com o pós-guerra, houve um *new common sense* acerca do papel do Direito. As atrocidades perpetradas pelo nazismo, com a coisificação da vida humana, propiciaram uma abertura para que as normas fossem relidas e reaproximadas da moral, alçando a dignidade humana ao fundamento dos Estados Democráticos.

A noção Kantiana - de que homem é um fim em si mesmo e não um meio para a consecução de fins – é considerada o vetor axiológico da dignidade, entendida como qualidade intrínseca, inerente a todos os seres humanos, independentemente de posição social ou conduta praticada (BARROSO, 2015).

A percepção contemporânea de dignidade é um marco na releitura do direito e resultado das inúmeras práticas de repressão dos grupos marginalizados, uma vez que, sendo um valor intrínseco, a dignidade humana não admite restrição quanto ao gênero, idade, raça, orientação sexual, nacionalidade, deficiência ou capacidade intelectual.

Enquanto qualidade inerente não há que se falar em objetificação das pessoas. Todos os indivíduos de um Estado Democrático são sujeitos de direito e o Estado tem o dever de proteger todos contra si e contra ações de particulares, uma vez que ele existe para os indivíduos e não ao contrário (SARMENTO, 2016).

Segundo Barroso (2015) a dignidade humana enquanto valor intrínseco resguarda o direito à vida, à liberdade, à igualdade e às integridades física e psíquica. Não basta garantir esses direitos aos indivíduos, se estes não dispuserem de um mínimo existencial, entendido como condições de vida imprescindíveis para a

satisfação das necessidades básicas vitais essenciais.³

O ministro Celso de Mello no Recurso Extraordinário 645348/SC (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2011) relata que “a dignidade da pessoa humana, erigida pelo ordenamento jurídico como fundamento da República, está intrinsecamente relacionada ao direito à tutela protetiva do Estado, entendida em sua acepção mais ampla, e vincula todos os níveis de poder à estrita observância do seu “núcleo essencial”, insuscetível de violação, sob pena de aniquilar-se o próprio direito à vida digna.”

4 O direito à moradia digna

O texto constitucional traz o direito à moradia sem adjetivação, mas este deve ser entendido como correlato à dignidade da pessoa humana, vale dizer, que é necessariamente ter uma moradia digna.

De acordo com SARLET (2017) ter um lugar para morar tem uma íntima conexão com a dignidade da pessoa humana, uma vez que faz parte dos parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável.

Todos os indivíduos, bem como suas famílias, precisam de uma residência adequada para viver, independentemente da região onde viva, não importando a idade, o sexo, o *status* econômico ou social, o grupo a que pertençam, a raça, a religião ou outros fatores, não estando sujeitos a qualquer forma de discriminação.

Uma moradia digna não pode ser compreendida como ter um lugar para residir que seja um casebre, um barraco de papelão, casa de palafitas ou semelhantes.

De acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 2010) “(...) *el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”, ou seja, o direito a

³ Nas palavras de BARROSO (2012) “a igualdade, em sentido material ou substantivo, e especialmente a autonomia (pública e privada) são ideias dependentes do fato dos indivíduos serem ‘livres da necessidade’ (*free from want*), no sentido de que suas necessidades vitais essenciais sejam satisfeitas. Para serem livres, iguais e capazes de exercer uma cidadania responsável, os indivíduos precisam estar além dos limiares mínimos de bem-estar, sob pena de a autonomia se tornar mera ficção e a verdadeira dignidade humana não existir”.

uma vivenda adequada não deve ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo. Deve ser visto como o direito de viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar.

O direito à moradia digna é composto por liberdades, garantias e proteções. Liberdade de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de sair quando bem entender. Garantia de ter privacidade e ser livre de interferências para conviver com sua família. Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa. (BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013).

Um dos objetivos a serem alcançados pelo Brasil, segundo o Programa Nacional de Direitos Humanos, disposto no Decreto nº 4.229/2002, é dar enfoque a políticas públicas na direção de promover a moradia adequada, incluindo aspectos de “(...) habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos” (BRASIL. Decreto nº 4.229, 2002).

O Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013) determina que para que uma moradia seja considerada digna, devem existir alguns fatores a serem observados:

- a) Segurança da posse: proteção legal contra ameaças e despejos forçados;
- b) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a edificação deve conter instalações de água potável, energia elétrica, instalações sanitárias e drenagem para águas pluviais. O local onde está situada deve ser provido de serviço de coleta de lixo;
- c) Economicidade: o custo para obtenção do local para se viver não pode comprometer a satisfação de outras necessidades básicas da família;
- d) Habitabilidade: a casa deve proteger seus ocupantes do frio, umidade, calor, chuva e vento, sem sofrer riscos estruturais. O espaço interno deve ser proporcional à quantidade de habitantes;
- e) Acessibilidade: grupos desfavorecidos e marginalizados como idosos, crianças, deficientes físicos e mentais, portadores de doenças terminais ou incuráveis, vítimas de desastres naturais e pessoas que vivem em

áreas de risco devem ter consideração prioritária no domínio da habitação;

- f) Localização: a residência deve estar situada em um local com fácil acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas e outros equipamentos sociais. Os custos financeiros de ir e vir do local de trabalho e o tempo gasto no percurso não podem colocar excessivas exigências sobre os orçamentos das famílias. Da mesma forma, a edificação não deve ser construída em locais perigosos ou poluídos, que ameacem a saúde das pessoas;
- g) Adequação cultural: os costumes devem ser preservados. As características da residência deverão levar em consideração a expressão da identidade cultural de seus moradores.

5 O direito à moradia digna como direito humano

Os direitos humanos são indispensáveis para uma vida humana pautada na liberdade e igualdade e retiram o seu suporte de validade da dignidade da qual toda pessoa é portadora.

O art. 1.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.” (ONU – Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

Não há um rol predeterminado dos parâmetros necessários para que se tenha uma vida digna. Segundo RAMOS (2017) “as necessidades humanas variam e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas sociais são traduzidas juridicamente e inseridas.”

A instituição dos direitos humanos introduziu na ordem mundial um movimento permanente de valorização e respeito ao homem. “Com o advento da fase pós-positivista, (...) deixaram de ser meras pautas éticas e ideológicas, para se tornarem direitos positivos, acionáveis judicialmente, protegidos e garantidos pelas Constituições” (RANGEL e SILVA, 2012).

Esses direitos estão em paridade de relevância e compõem uma unidade universal, interdependente e inter-relacionada. Só o reconhecimento integral de todos pode assegurar a existência real de cada um.

Os direitos humanos estão positivados em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria e são posições jurídicas reconhecidas ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e, por isso, podem ser reivindicados por todos os cidadãos do planeta e em quaisquer condições, possuindo caráter supranacional.

Têm em comum quatro marcas distintivas: universalidade, essencialidade, superioridade normativa e reciprocidade. RAMOS (2017) ensina que essas quatro ideias os tornam vetores de uma sociedade humana pautada na igualdade e na ponderação dos interesses de todos (e não somente de alguns).

A universalidade consiste no reconhecimento de que pertencem a todos os indivíduos. A condição de pessoa é o único requisito para ser seu titular “(...) considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana” (PIOVESAN, 2016).

A essencialidade implica que são valores indispensáveis. Quanto à superioridade normativa, representam preferências preestabelecidas que, diante de outras normas, prevalecem. Finalmente, a reciprocidade indica que são protegidos pelo Estado e pela coletividade.

VASAK (1982) classificou os direitos humanos em três gerações, cada uma com características próprias. Na primeira geração estão os direitos civis e políticos: de liberdade, de igualdade perante a lei, de propriedade, de intimidade e de segurança. Eles protegem o indivíduo contra intervenções indevidas do Estado.

Os de segunda geração são os direitos de igualdade: econômicos, sociais e culturais (à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social). Todos demandam prestações positivas do Estado para atendimento de uma condição material mínima de sobrevivência.

Os de terceira geração são os direitos de solidariedade ou fraternidade: ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação e ao meio ambiente equilibrado. São de titularidade da comunidade.

A teoria geracional é criticada por vários autores por transmitir, de forma errônea, o caráter de substituição ou de classificação de uma geração por outra, fragmentando os direitos humanos.

Para evitar tais riscos há aqueles que defendem, como BONAVIDES (2016), o uso do termo “dimensões”. Em que pese as críticas, a teoria das gerações

continua a ser um instrumento didático de compreensão, sendo inclusive usada pelo Supremo Tribunal Federal.

BONAVIDES (2016) e posteriormente FERREIRA FILHO (2016) ainda ampliaram a classificação de Vasak para cinco dimensões. Na quarta alocaram os direitos de participação democrática, pluralismo e bioética e na quinta o direito à paz.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção, integrado por tratados internacionais que refletem a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados na busca de salvaguardar as pessoas de parâmetros protetivos mínimos.

O direito à moradia é considerado de segunda geração/dimensão e foi inserido no rol dos Direitos Humanos em 1948 quando a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou em Paris a Declaração Universal dos Direitos Humanos, inaugurando uma nova perspectiva para os direitos sociais em prol da promoção de uma vida digna e da valorização da pessoa.⁴

Pelo artigo 25 desta Declaração, toda pessoa deve ter um nível de vida suficiente para assegurar a saúde e o bem-estar a si próprio e à sua família, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e aos serviços sociais necessários (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Visando conferir uma dimensão técnico-jurídica à Declaração Universal, a Assembleia-Geral da ONU elaborou em 1966 o Pacto Internacional sobre Direitos Econômico, Sociais e Culturais, que passou a incorporar os direitos já estabelecidos, com maior precisão e detalhamento, sob a forma de preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes.

O Pacto foi assinado pelo Brasil após vinte e seis anos de sua adoção por parcela substancial dos demais Estados.⁵ O direito à moradia adequada está previsto no art. 11 e, desde a adesão brasileira ao Pacto, passou a ser um direito de todo indivíduo, devendo o poder público tutelá-la de maneira efetiva.

“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,

⁴ Art. 22 da Declaração Universal de Direitos Humanos: “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade” (ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

⁵ Decreto Legislativo n.º 226, de 12 de dezembro de 1991, promulgado internamente pelo Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992.

vestimenta e **moradia** adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (BRASIL, Decreto nº 591,1992, grifo nosso).

Todos os Estados-partes que aderiram ao Pacto se obrigam a assegurar sua execução; para isto devem encaminhar relatórios com as medidas legislativas, administrativas e judiciais adotadas a fim de conferir sua observância.

O Brasil também ratificou outros instrumentos internacionais que destacam o direito ao abrigo adequado. Na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial se comprometeu a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as formas e a garantir a igualdade perante a lei, principalmente no gozo dos direitos econômicos, culturais e sociais.

O direito das mulheres à moradia digna é objeto de reconhecimento na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres⁶ e o das crianças na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.⁷

Na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 o Estado se comprometeu a assegurar a igualdade de oportunidades para todos no acesso aos recursos básicos, à educação, aos serviços de saúde, à alimentação, **à habitação**, ao emprego e a uma justa distribuição dos rendimentos (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986, grifo nosso).

No que se refere à proteção dos direitos sociais no sistema interamericano, o Protocolo de San Salvador acolheu a concepção de que cabe aos Estados investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, culturais e sociais.

Os direitos humanos, por serem inerentes à própria condição e dignidade humana, acabaram sendo incorporados ao ordenamento de cada Estado (SARLET, 2015).

Foi o que fez o constituinte no § 2.º do art. 5.º da Constituição Federal de 1988, assim redigido: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”

⁶ Tal instrumento prevê a adoção de medidas para eliminar a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais, do direito a desfrutar de condições de vida adequadas nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade, do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

⁷ Art. 27-os Estados-partes devem ajudar os pais e responsáveis a propiciarem condições de vida suficientes ao seu desenvolvimento, proporcionando assistência material e programas de apoio, no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à **habitação** (UNICEF BRASIL, Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989, grifo nosso).

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

6 O direito à moradia como direito fundamental social

Os direitos fundamentais representam situações reconhecidas juridicamente sem as quais o ser humano é incapaz de alcançar sua própria realização e pleno desenvolvimento. Sua evolução acompanha a história da humanidade, pois é resultado da luta dos homens por um mundo ideal, justo e humano.

De acordo com SARLET, MARINONI e MITIDIERO (2017) direitos fundamentais são as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas) que foram expressa ou implicitamente integradas à Constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos.

Os direitos sociais são uma categoria dos fundamentais. São preceitos que se ligam ao direito de igualdade real e pontos de convergência para a promoção e proteção da dignidade humana.

São próprios do homem social, porque dizem respeito a um complexo de relações sociais, econômicas ou culturais que o indivíduo desenvolve para realização da vida em todas as suas potencialidades, sem as quais o seu titular não poderia alcançar e fruir dos bens que necessita.

A percepção de que é imprescindível assegurar um mínimo existencial para uma vida digna consistiu em ponto fundamental para justificar a implementação dos direitos sociais, que nada mais são do que direitos básicos, por meio de provisões necessárias para que se viva dignamente.

SARLET (2017) entende que o direito à moradia possui duas dimensões: a objetiva e a subjetiva. Como direito social, abarca uma miríade de posições jurídicas com natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações).

Fala-se em direito de defesa (dimensão negativa) quando o morador é resguardado pela proteção legal contra ameaças e despejos, tanto por parte do Estado quanto de particulares.

Por outro lado, por estabelecerem formas de amparo para o indivíduo e para a coletividade, são prestações positivas porque o Estado, direta ou indiretamente, deve possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos, reduzindo as desigualdades sociais existentes.

Na Constituição Brasileira os direitos sociais estão elencados no art. 6.º e

são: educação, saúde, alimentação, trabalho, **moradia**, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, grifo nosso).

A inseparável relação da dignidade humana e do direito fundamental social à moradia origina-se no fato deste participar das condições materiais mínimas para uma vivência ampla. Sem um lugar adequado para proteger a si próprio e à sua família contra intempéries, para gozar de sua intimidade e privacidade, de um espaço essencial para viver com saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade.

De acordo com então Ministro do STF Carlos Brito “(...) a moradia é uma necessidade essencial, vital básica do trabalhador e de sua família (...). Esse direito se torna indisponível, é não potestativo” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2006).

7 A moradia e a urbanização no Brasil

Até meados do século XIX para morar no Brasil era necessário ser donatário de uma sesmaria ou ter autorização para cultivar a terra e povoar o território. O donatário não era proprietário, somente usufrutuário. Em 1850, com a “Lei das Terras”, as áreas passaram a ser vendidas pela monarquia portuguesa, que privilegiou fazendeiros latifundiários.

No final do século XIX, o fim da escravidão, a chegada dos europeus para trabalharem no país e a nascente indústria brasileira provocaram um acentuado êxodo rural e um consequente aumento da população urbana.

De acordo com HOLZ e MONTEIRO (2008) “o mercado imobiliário capitalista, os baixos salários e a desigualdade social (...) impossibilitaram o acesso à moradia para grande parte da população”, resultando nos processos de periferização, segregação espacial, degradação ambiental, má qualidade de vida, exclusão social e violência nas cidades.

A combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da miséria social levou ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza (FERNANDES, 2006).

Para combater esse problema, o governo brasileiro ofereceu crédito para que as empresas privadas produzissem habitações. Foram construídos loteamentos

para a classe alta e casas coletivas (cortiços, estalagens, casas de cômodos, vilas operárias e vilas populares) para a baixa.

O poder público almejava uma capital com a mesma aparência das urbes europeias. Assim, tendo como referência os ideais positivistas nascidos em Paris, realizou uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas, erradicar as epidemias e recuperar a cidade. “Morros foram desmontados, aterros criados e a natureza modificada radicalmente para a construção da nova capital” (MARICATO, 1997). A população pobre foi expulsa dos cortiços e morros centrais, deslocando-se para locais distantes, menos valorizados, formando as favelas.

São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Santos, Manaus, Belém e Belo Horizonte também seguiram esse modelo de planejamento que combinava saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial, determinando quais espaços poderiam ser ocupados por quais grupos sociais.

Em meados de 1940 o problema da falta de moradia aliado à ausência ou insuficiência de serviços e equipamentos urbanos, o aumento dos loteamentos irregulares e a intensificação da favelização nas metrópoles brasileiras, estabeleceram a necessidade de intervenção estatal na área habitacional (PAGANI, 2009).

No governo Vargas foram edificadas os primeiros conjuntos residenciais públicos dirigidos aos bancários e ferroviários. Em 1946, no governo Dutra, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), com o objetivo de proporcionar residências em condições dignas por meio dos recursos públicos (REIS, 2011).

A FCP não obteve um desempenho eficiente, pois sua real intenção era interferir no comportamento individual e social dos moradores dos conjuntos e controlar a sociedade.

Com o crescimento da industrialização, na década de 1950, houve a intensificação do processo de urbanização nas principais cidades brasileiras, criando-se aglomerados urbanos no entorno das indústrias e centros comerciais. De 1940 a 1960 a população aumentou de quarenta e um para setenta milhões de habitantes e a taxa de urbanização cresceu de 31% para 45% (IBGE, 2003).

Com o golpe militar, em 1964, a FCP foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação para buscar o desenvolvimento do país, controlar o crescimento das favelas e das ocupações irregulares e promover a construção de

casas para todos. Nasceram o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e as Companhias de Habitação Popular (COHABs) (MOTTA, 2011).

O SFH foi eficaz em seu objetivo de proporcionar uma maior provisão de residências no Brasil⁸; no entanto, não conseguiu suprir a demanda da maior parte da população composta por níveis de renda entre um e três salários mínimos.

Estudos elaborados nas décadas de 70, 80 e 90 levaram à reformulação do conceito de déficit habitacional, dividindo-o em duas vertentes distintas: déficit de moradias (quantitativo) e *déficit* de habitabilidade (qualitativo), este relacionado com os padrões de moradia digna. (PAGANI, 2009)

Em 1988 a Constituição Brasileira consolidou o processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, que ficou a cargo dos municípios.

De 1985 a 1992 (governos Sarney e Collor) surgiram os programas habitacionais executados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (REIS, 2011).

O governo de Itamar Franco (de 1992 a 1994) criou os Programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com o objetivo de financiar a construção de casas para população de baixa renda em regime de ajuda mútua.

Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) houve o reconhecimento da necessidade de integrar os assentamentos irregulares e os conjuntos habitacionais ao contexto social das cidades e urbanizar as áreas de seu entorno.

No início dos anos 2000 foi aprovado o Estatuto das Cidades com o objetivo de fornecer suporte jurídico às estratégias e processos de planejamento urbano garantindo a função social da propriedade, a regularização fundiária, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade. (FERNANDES, 2008)

Em 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da

⁸ Entre 1964 e 1985 foram financiados 4,4 milhões de habitações (IBGE, 2003) destinadas à classe média da população, porém sem infraestrutura no entorno. As camadas menos favorecidas da sociedade continuaram à margem do sistema imobiliário formal porque a moradia ainda era vista como mercadoria.

população à moradia, saneamento e transporte (BRASIL. Ministério das Cidades, 2003).

Em 2009 foi lançado o programa “Minha Casa Minha Vida” com a meta de construir um milhão de residências, totalizando trinta e quatro bilhões de subsídios para famílias com renda entre zero a dez salários mínimos.

8 Dados dos últimos anos sobre moradia digna

Pesquisas de várias instituições indicam que as grandes metrópoles brasileiras têm em média entre 40% e 50% de sua população vivendo na informalidade urbana, sendo que de 15% a 20% moram em favelas (FERREIRA, 2005).

Por outro lado, em áreas centrais muitos imóveis se encontram ociosos ou subutilizados “(...) reforçando a exclusão e a criação de guetos, tanto de pobres que não dispõem de meios para se deslocar, quanto de ricos que temem os espaços públicos, uma realidade que contribui para a violência e para a impossibilidade de surgimento da cidadania” (BRASIL. Ministério das Cidades, 2016).

Demonstrou o censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010) que do total de 57.320.555 residências particulares permanentes pesquisadas no Brasil, 52,45% encontram-se em situação adequada, 45,45% em situação semiadequada e 2,01% em situação totalmente inadequada.

A situação da moradia foi definida como adequada quando atendia a todas as seguintes condições: até dois moradores por dormitório, abastecimento de água por rede geral de distribuição, esgotamento sanitário por rede de esgoto ou fossa séptica, rede de águas pluviais e lixo coletado diretamente por serviço de limpeza ou em caçamba. Como semiadequada, quando apresentava de uma a três das condições definidas para a adequada. E, ainda, como inadequada quando não apresentava nenhuma uma das condições definidas para adequada.

A semiadequação ou ainda inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores e não está relacionada ao dimensionamento do estoque de residências, mas sim às especificidades internas que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do lugar de destaque que o direito humano e fundamental à moradia ocupa no sistema jurídico global, milhões de pessoas vivem em condições de risco para a saúde, em favelas superlotadas, assentamentos informais ou em outras condições de desrespeito.

O desordenamento do crescimento periférico associado à profunda desigualdade entre áreas pobres, desprovidas de toda a urbanidade, e áreas ricas, nas quais os equipamentos urbanos e infraestruturas se concentram, aprofundam essas características, reforçam a injustiça social das cidades e inviabilizam o abrigo adequado para todos.

As cidades brasileiras são na atualidade a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribuísse de forma mais equitativa suas riquezas.

O fato é que o Estado brasileiro não dispensa a devida atenção à efetividade desse direito; e, também por essa negligência, a sociedade, de um modo geral, sofre com a violência urbana decorrente de altos índices de criminalidade e marginalidade.

Infere-se, pois, dessa discussão a emergente e primaz necessidade de ter efetivada a garantia da moradia e principalmente do seu acesso de forma democrática e socializadora, como meio de atingir de forma equânime, justa e indistinta uma sadia qualidade de vida.

Promover a moradia digna, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água e esgoto, acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos continua a ser apenas uma ideologia a ser alcançada.

THE RIGHT TO HOUSING DECENT

Nicole de Andrade Amui Fernandes, Murillo Sapia Gutier

Abstract

The need for shelter has always been the object of man's search for a way to survive to the environment. The residence is the human habitat and represents and

influences its way of being and of living. A basic need of the individual as a human being and of the citizen as a social being is configured. This possession is inherent in the person and independent of the physical object for its existence and legal protection. Having a home has an intimate connection with the dignity of the human person, because having a suitable place to live is indispensable for a healthy life. The right to housing is a human right of the second dimension guaranteed by international law and a fundamental social right set forth in the Brazilian Constitution. One of the objectives to be achieved by Brazil is to promote decent housing, including aspects of habitability, health, environmental conditions, space, privacy, safety, durability, water supply, sewage and accessibility in relation to employment and urban equipment. Is emerging and primacy the need, as a way of guaranteeing human dignity, to guarantee housing and especially access to it in a democratic and socializing way, as a means of achieving a healthy quality of life in an equitable, fair and indistinct way.

Key words: Right to housing. Dignity of human. Housing decent.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Delina Santos. **A Garantia do Direito à Moradia no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Seminário Urbanismo na Bahia- URBBA 12. 2012. www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf. Acesso em 25 Jul 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um modelo jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BATISTA, Claudia Karina Ladeia. **A concretização do direito à moradia pela densificação do princípio da dignidade humana: caminhos para a atuação judicial nas grandes desocupações urbanas**. Tese (Doutorado) – Instituição Toledo de Ensino, Centro Universitário de Bauru, Centro de Pós Graduação – Bauru, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Código Civil Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 26 Jul 2016.

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

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto

Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 Jul 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos humanos – PNDH. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm. Acesso em 23 Mar 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Leis/Lei10683de28052003.pdf>. Acesso em 24 Abr 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/acessibilidade-e-programas-urbanos>. Acesso em 02 Nov 2016.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, 2013. <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>. Acesso em 23 Mar 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 407.688/SP**. Relator Cezar Peluso. Brasília, 2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261768>. Acesso em 26 Ago 2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 645348/SC**. Relator: Celso de Mello. Brasília, 2011. Disponível em www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=980414&tipoApp=.pdf. Acesso em 08 Set 2016

DAL PONT, Lúcia. **Condomínio de lotes sem construção: análise a partir do direito de moradia e a função social da propriedade**. Dissertação de mestrado CMCJ. Itajaí, 2015.

FERNANDES, Edesio. A nova ordem Jurídico Urbanística no Brasil In: FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia (org). **Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil** In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os direitos humanos fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro**. Belo Horizonte:2015. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit_habitacional_2011-2012.pdf. Acesso em 01 Nov 2016.

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL E O DIREITO A MORADIA NO BRASIL**. In: X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em 01 Ago 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário estatístico do Brasil**. Brasília: IBGE, 2003. Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2003.pdf. Acesso em 08 Nov 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010-Famílias e Domicílios.Resultados da Amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/97/cd_2010_familias_domicilios_amostra.pdf. Acesso em 22 Mar 2017.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço e Debate. 3.ed. São Paulo: Atual Editora, 1997.

MOTTA, Luana Dias. **Questão da Habitação no Brasil: Políticas Públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2011. Disponível em http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wpcontent/uploads/2014/04/TAMCMOTTA_Luana_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf. Acesso em 22 Mar 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 26 Jul 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. El derecho a una vivienda adecuada. New York: ONU- Habitat, 2010. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf. Acesso em: 02 de Ago de 2016.

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.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo : Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

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.** In: Juris plenum, v. 8, n. 44, p. 33-48, mar. 2012. http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000942375. Acesso em 26 Ago 2016.

REIS, Fabiana Alves Ferreira. **Os impactos econômicos do programa habitacional minha casa minha vida no setor de construção civil na cidade de Belém.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição.** 10. ed. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.** Belo Horizonte: Forum, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

UNICEF BRASIL. **Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989** Brasília: UNICEF, 1989. http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm. Acesso em 26 Jul 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas São Paulo:** USP, 1986. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitoao_Developolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao_developimentto.html. Acesso em 29 Ago 2016.

VASAK, Karel. For the Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity. In: VASAK, K. (ed). **The international dimension of human rights.** Paris: Unesco, 1982.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Curso de filosofia jurídica.** Florianópolis: Empório do Direito, 2016.