

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE  
LUIZ HENRIQUE SOBRINHO

O DIREITO DE MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

São Paulo  
2008

LUIZ HENRIQUE SOBRINHO

O DIREITO DE MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Político e Econômico. Orientadora Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná

São Paulo  
2008

LUIZ HENRIQUE SOBRINHO

O DIREITO DE MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Profª Drª Zélia Luiza Pierdoná – Orientadora  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Profª Drª. Clarice Seixas Duarte  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Profª Drª. Heloísa Hernandes Derzi  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## RESUMO

O autor fala sobre os direitos sociais, sua caminhada histórica e características, principalmente no que toca ao Direito de Moradia, autêntico direito social. É sua preocupação principal a questão de sua concretização e o fato de que, apesar de presentemente ter assento constitucional e, mesmo antes, já pudesse ser deduzido do texto constitucional, bem como estar estampado nos documentos internacionais, ainda persistem os excluídos, principalmente, a população de baixa ou nenhuma renda, e que, nem por isso, devem estar dele alijados, sobretudo, considerando o princípio da dignidade da pessoa humana. O constituinte originário, assim como o derivado, não pretenderam deixar os direitos sociais e especialmente o direito de moradia, como metas irrealizáveis. Ao contrário, depreende-se do texto constitucional, bem como da legislação ordinária correspondente, a intenção de torná-lo efetivo, existindo, já, os instrumentos, institutos e órgãos que podem atuar nesse sentido, destacando-se como de fundamental importância a participação da sociedade civil. Pretende-se assinalar a necessidade de o Estado organizar-se eficientemente para que todos tenham moradia digna.

Palavras-chave: Constitucional. Direitos Sociais. Direito de moradia. Princípio da dignidade da pessoa humana. Inclusão social.

## ABSTRACT

The author talks about the social rights, its history and characteristics, especially in relation to the Right to Housing, an authentic social right. It is his main concern the implementation of this right and the fact that, although it is part of the present established constitution, and even before, when it could be inferred from the constitutional text as well as it could be printed on international documents, there still remain the excluded ones, particularly, the low-wage population or the ones who have no wages who notwithstanding their situation, should never be put A side from these rights, and above all, observing the principle of dignity of the human being. The lawmakers try to demonstrate that the social rights and specially the right for housing are goals that cannot be left aside. On the other side, it is intended from the constitutional text, as well as the referring ordinary legislation, the intention of make it effective, already existing the instruments, institutes and governamental agencies that can act towards this subject, highlighting as fundamental importance the participation of the civil society. It is intended to demonstrate the necessity of the Nation to be organized efficiently, so that everybody can have decent housing conditions.

Keywords: Constitutional. Social Rights. Right to Housing. The principle of dignity of the human being. Social inclusion.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 NOTAS SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS .....	11
1.1 Constitucionalização dos direitos sociais .....	23
1.2 O direito de moradia como direito social – constitucionalização .....	25
1.3 Moradia ou habitação? .....	29
2 ANOTAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DA MORADIA NO BRASIL.....	33
2.1 O direito de moradia e os documentos internacionais.....	39
2.2 Breve incursão no direito constitucional comparado .....	41
3 O DIREITO DE MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA.....	51
3.1 A dignidade humana nas constituições brasileiras.....	55
3.2 A dignidade da pessoa humana no direito internacional .....	60
3.3 A dignidade humana na legislação infraconstitucional .....	61
4 PANORAMA SOBRE A QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL.....	63
4.1 Principais problemas relacionados à moradia .....	66
5 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS DETERMINAM A INCLUSÃO SOCIAL .....	68
5.1 A “Constituição Econômica” – princípios e objetivos .....	68
5.1.1 A função social da propriedade.....	69
5.1.2 Da redução das desigualdades regionais e sociais .....	71
5.1.3 Da busca do pleno emprego .....	72
5.1.4 Do tratamento especial para pequenas empresas.....	72
5.2 A “Constituição Social” – princípios e objetivos.....	72
6 A EFETIVIDADE DO DIREITO DE MORADIA .....	80
6.1 A atuação da sociedade civil .....	82
6.2 O papel do Ministério Público.....	87

6.3 Da justicialidade do direito de moradia.....	89
6.3.1 O papel das Defensorias Públicas.....	90
7 AS RECOMENDAÇÕES DA ONU AO BRASIL .....	92
8 SÍNTESE CONCLUSIVA.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	99

## INTRODUÇÃO

Diuturnamente assistimos às mais lamentáveis cenas, no que concerne ao direito de moradia, ou seja, vemos, constantemente, pelos noticiários, situações de pessoas morando ao relento, sob as marquises, principalmente, nas grandes cidades.

Notícias as mais tristes e revoltantes povoam os noticiários, como grandes enchentes urbanas, tudo arrasando, com milhares de flagelados: chuvas torrenciais, cuja violência tudo destrói, como as encostas dos morros, nas grandes cidades, levando barracos miseráveis, bem como os sonhos de toda uma vida, por vezes, dizimando, também, as energias para um recomeçar.

Entretanto, verificamos que a nossa Constituição Federal, sobretudo, depois do advento da Emenda Constitucional nº 20/2000, garante o Direito de Moradia, o que se pode constatar, também, pela leitura de numerosos textos infraconstitucionais, como se tentará demonstrar.

Mesmo que inexistissem tais normas a ampararem o direito de moradia, ninguém, em sã consciência, talvez, recusaria a admitir que, ainda assim, persistiria tal direito, baseando-se, principalmente, em diversos documentos e pactos internacionais e, sobretudo, considerando-se a moradia ou habitação indispensável à dignidade humana.

Nesta dissertação, pretende-se abordar as possíveis causas da permanência do “déficit” habitacional, a despeito da existência de legislação que “garante” a todos o direito de moradia.

Num primeiro passo, analisamos a evolução dos direitos sociais, assinalando que, desde a Antiguidade era possível vislumbrar doutrina sobre a solidariedade, apesar de que, na Grécia e Roma antigas, já se constatava a existência de moradores de rua.

Entretanto, os Direitos Sociais, significando obrigações do Estado, foram solidificados somente com a fase de constitucionalização, após o malogro acerca dos direitos civis e políticos.

Em seguida, enfatizamos o direito de moradia, como autêntico direito social, ressaltando a relevância de, no caso brasileiro, ter sido elevado à categoria de direito constitucional. Ressaltamos que, a despeito de haver, na doutrina, diferenciações acerca de moradia e habitação, optamos por considerá-las indistintamente.

Procuraremos demonstrar que o direito de moradia já estava assegurado no âmbito internacional, bem como já poderia ser depreendido da própria Constituição, sobretudo, considerando o princípio da dignidade da pessoa humana, este, inclusive, já poderia ser vislumbrado nas Constituições brasileiras anteriores.

Sobre o Direito Comparado, a análise efetuada, em várias Constituições dos países de língua latina, permitiu-nos concluir que o direito de moradia está diretamente ou indiretamente assegurado, na maioria delas.

A respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, sobre constituir fundamento da nossa República, pode ser divisado no Direito Internacional, na legislação infraconstitucional, ocupando lugar de centralidade na maioria dos países.

O panorama sobre a situação brasileira, no tocante à moradia tem cores sombrias. Assinalamos os principais problemas, posicionando a doutrina, sobretudo, no fato de ser encarada como simples mercadoria.

Posicionamos no sentido de que a própria Constituição Federal, ao fixar os princípios e objetivos da “Constituição Econômica e da “Constituição Social” já determina a inclusão social, inclusive pela moradia, mas tal não ocorrerá com simples legislação, figurando como um programa a cumprido paulatinamente.

Para que isso se verifique, procuraremos demonstrar a importância do Ministério Público, Defensorias Públicas e, sobretudo, da Sociedade Civil.

Destacamos as orientações feita ao Brasil, pela Organização das Nações Unidas, para a resolução dos problemas relativos à moradia e enfatizamos que o Brasil tem se empenhado na edição de legislação, como o Estatuto da Cidade, o qual, entre outros disposições, prestigia a participação da sociedade civil.

## 1 NOTAS SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS

A preocupação com o tema Direitos Sociais é uma constante, tanto que o constituinte brasileiro de 87/88, ao fixar o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, deixou consignado a intenção de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais, para, depois, arrolar esses direitos no art. 6º, bem como em outros dispositivos do texto constitucional.

Para os partidários da doutrina de que os direitos humanos foram estabelecidos, declarados ou afirmados por gerações, a primeira consistiu nos Direitos Cíveis e Políticos, direitos que exigiriam do Estado ou dos particulares somente um não-fazer e, por isso mesmo, facilmente exigíveis ou concretizáveis.

Não é objetivo deste trabalho tratar dos direitos de primeira geração, visto não constituir nossa preocupação principal. Advertimos, porém, que não estão imunes a violações, bastando lembrar que houve necessidade de firmar-se o Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos em 1966, portanto, no século XX, transcorridos sete séculos desde a Magna Carta inglesa, datada de 1215, cujo documento é apontado como a primeira declaração desses direitos.

Aponta-se como causa da afirmação ou exigência dos Direitos Sociais o fato de não terem sido suficientes os Direitos Cíveis e Políticos, ou seja, não foram confirmados os dogmas do liberalismo, consistente, principalmente no comportamento omissivo do Estado frente aos cidadãos, a doutrina do *Laissez-fair*, *Laissez-passer*. Passou-se então à defesa do *Welfare State*, caracterizado pela atuação positiva do Estado, na defesa dos mais vulneráveis.

Os Direitos Sociais, ou direitos de segunda geração, são verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de vida aos hipossuficientes, nas palavras de

Alexandre de Moraes.<sup>1</sup> São direitos que se conexionam com o direito de igualdade e valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício da liberdade, conforme a lição de José Afonso da Silva.<sup>2</sup>

Para uma parte da doutrina, entretanto, os Direitos Sociais não seriam verdadeiros direitos humanos. Somente os de primeira geração, os direitos civis e políticos, apresentariam a característica de jusfundamentalidade. A corrente liderada pelos internacionalistas se posiciona contrariamente, firmando a tese de indivisibilidade dos direitos humanos.

Em solo pátrio, como assinala Sarlet, a negação da fundamentalidade dos direitos sociais conflita com a previsão expressa do poder constituinte, quando os incluiu no título “Dos direitos e garantias fundamentais”.<sup>3</sup>

Também no sentido da fundamentalidade dos direitos sociais, podemos ver a posição de Eduardo Martins Júnior que, falando sobre educação, afirma que esse direito possui estreita ligação com o exercício da cidadania.<sup>4</sup> A mesma linha de raciocínio tem Pierdoná, no tocante ao Direito Previdenciário.<sup>5</sup>

Interessante a manifestação de Crettella Júnior, no sentido de que devem ser buscados no âmbito do Poder Executivo:

O direito social é caracterizado por uma relação jurídica entre o Estado, devedor e o grupo de pessoas, credor. Se o interesse do grupo não é atendido, poderemos ter uma questão social, que afetará, de modo maior ou menor, toda a sociedade. Classificam-se como sociais, não como individuais,

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 43.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 253.

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. Direitos Sociais. In: DIMOULIUS, Dimitri (org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 132-4.

<sup>4</sup> MARTINS JÚNIOR, Eduardo. A educação como direito fundamental do ser humano no Brasil. *Revista de Direito Social*, nº 6, 2002, ano 2, Porto Alegre: Editora Nota Dez, p. 115.

<sup>5</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza. O Direito Previdenciário como direito fundamental. *Revista de Direito Social*, 2002, Porto Alegre: Editora Nota Dez, nº 06, p. 38-9 (38-51).

os direitos relacionados com empregos, greves, alimentos, estabilidade, educação, instrução, direitos esses que os interessados pleiteam perante o Poder Executivo, o Governo e só depois, perante o Judiciário.<sup>6</sup>

Sobre sua evolução, assinalemos, como ponto de partida, a antiguidade grega, não significando, nem de longe, uma investigação histórica, mas dando notícia de posições filosóficas, das quais, a nosso ver, podemos depreender a idéia da inclusão social, pelos menos em teoria. Sendo a solidariedade uma das marcas dos direitos sociais, podemos afirmar que, pelo menos no plano filosófico, haveria essa preocupação entre os gregos. Em Platão,<sup>7</sup> no seguinte trecho da obra “A República”, verificamos um dos diálogos atribuído a Sócrates e seus discípulos:

Sócrates: Por exemplo, quando ferimos um dedo, toda a comunidade, do corpo à alma, disposta numa só organização (a do poder que a governa), sente o fato, e toda ao mesmo tempo sofre em conjunto com uma das suas partes. É assim que nós dizemos que ao homem que lhe dói o dedo. E, sobre qualquer outro órgão humano, o raciocínio é o mesmo, relativamente a um sofrimento causado pela dor, e ao bem-estar derivado do prazer.

Glauco: É a mesma coisa. E agora, quanto à tua pergunta, direi que a cidade muito bem administrada está muito próxima de um homem nesta condições.

Sócrates: Penso pois, que, se a um dos cidadãos acontecer seja o que for, de bom ou mau, uma cidade assim proclamará sua essa sensação e toda ela se regozijará ou se afligirá juntamente com ele.

Também em Aristóteles é possível encontrar a idéia da solidariedade, quando afirma que a única associação que forma uma cidade é a que faz participarem as famílias e seus descendentes da felicidade de uma vida independente, perfeitamente ao abrigo da miséria.<sup>8</sup>

Entretanto, conforme observa Simões Júnior,<sup>9</sup> referindo-se à Grécia, já se observava a existência de moradores de rua. Assim disserta o autor:

<sup>6</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, p. 94.

<sup>7</sup> PLATÃO. *A República*. 426a-e. Livro V. Texto Integral. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, p. 157-8.

<sup>8</sup> ARISTÓTELES. *A Política*. Cap. I, parágrafo 13. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru, SP: EDIPRO, 1995, p. 103.

<sup>9</sup> SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 1992, nº 07, p. 19-21.

As primeiras referências sobre a existência de populações habitando as ruas remontam à Grécia Antiga. Com a decomposição da sociedade arcaica, a consolidação de propriedade privada e a expropriação de terras comuns, ocorre um grande êxodo de população de despossuídos para as cidades, vindo dar origem aos primeiros grupos de mendicantes e vagantes urbanos. Em Roma, o fenômeno reveste-se de características semelhantes: despejos rurais, vítimas de guerras, exércitos dissolvidos, enfim, todo um contingente de população sem-terra e sem ofício, de mutilados, de doentes, que se desloca para a cidade sem outra alternativa a não ser a mendicância, a vadiagem ou à prática de atividades consideradas marginais.

Comentando as características das sociedades da antiguidade, Comparato afirma que seria absurdo falar, no direito antigo, de deveres do cidadão, enquanto proprietário, para com a comunidade. A propriedade greco-romana fazia parte da esfera mais íntima da família, sob a proteção do deus doméstico. Por isso mesmo, o imóvel consagrado a um lar era estritamente delimitado, de forma que cometia grave impiedade o estranho que lhe transpusesse os limites sem o consentimento do chefe da família.<sup>10</sup>

Conforme anota Coimbra,<sup>11</sup> dissertando sobre a seguridade social, em Roma haveria a questão se revolveria como assunto de polícia, já que:

Só os que, por incapazes, não poderiam prover sua manutenção, tinham permissão para permanecer na cidade, confiados à caridade dos cidadãos. Eis a fórmula administrativa e policial pela qual o Império pós-Dioclesiano resolvia o problema da necessidade: cuidava-se da garantia dos direitos econômicos e sociais, como hoje são denominados, com sacrifício dos direitos civis e políticos, isto é, da própria liberdade.

Na Idade Média, a propriedade estava destinada ao atendimento dos direitos sociais, já que era um direito limitado. Com anota Ribeiro,<sup>12</sup> o senhor de terras não

---

<sup>10</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm>>. Acesso em: 13 set.2008.

<sup>11</sup> COIMBRA, J.R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhista, 1993, p. 4.

podia impedir o pobre de colher espigas, ou frutas, na proporção necessária para saciar a fome. Se havia um servo ligado à gleba, nem este podia deixá-la, nem o senhor podia expulsá-lo para dar outro uso à terra.

François Ost<sup>13</sup> também relata a idéia da solidariedade existente na propriedade da Idade Média, observando que:

os vilões são assim autorizados a pastar o seu gado em manadas comuns, nas terras apropriadas, quando estas deixem de servir para a colheita. Duas propriedades de usufruto sucessivo instauram-se assim sobre o mesmo fundo: a do explorador, que dura enquanto se procede ao seu trabalho e depois a da comunidade, que ocupa os intervalos. Enquanto que a propriedade moderna isola o seu titular sobre um bem cuja “vedação” simboliza, simultaneamente, a soberania e o isolamento, as propriedades da Idade Média solidarizam, por bem ou por mal, os membros da comunidade familiar e vilã.

A lição de que a propriedade particular medieval serviria de instrumento à inclusão social também pode ser depreendida da lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho,<sup>14</sup> ao comentar a atual Constituição Federal, pois afirma que não ficou longe o constituinte da concepção tomista de que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertençam a todos.

O ambiente do absolutismo, evidentemente, não era propício à solidariedade e inclusão social. A visão de Maquiavel<sup>15</sup> sobre o poder político, anunciando e justificando o absolutismo, parece deixar clara tal assertiva, como consta em Chevallier:

---

<sup>12</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. São Paulo: Editora Ática, 2003, p. 72.

<sup>13</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 56-57.

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 302.

<sup>15</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Apud CHEVALLIER, Jean- Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2001, p. 35.

todo aquele que, conquistando um Estado habituado a viver livre, não o destrói, deve esperar a própria destruição (...) qualquer que seja a precaução tomada, faça-se o que se fizer, se não se dissolver o Estado, se não se dispersar os habitantes, ver-se-á que na primeira oportunidade lembrarão, invocarão a sua liberdade, as suas instituições perdidas, esforçando-se por recuperá-las.

Pouco se fala sobre a situação do trabalhador e dos direitos sociais nesse período. Geralmente os autores enfocam as características da Idade Média, para depois passar já para o período do liberalismo e da Revolução Francesa.

Comparato esclarece que nos dois séculos que sucederam à era que se convencionou denominar Idade Média a Europa conheceu um extraordinário recrudescimento da concentração de poderes. Foi a época em que se elaborou a teoria da monarquia absoluta, com Jean Bodin e Thomas Hobbes, e em que se fundaram os impérios coloniais ibéricos ultracentralizadores.<sup>16</sup>

Entre os doutrinadores acerca do absolutismo, acrescentaríamos Jacques-Benigne Bossuet,<sup>17</sup> instrutor do Rei Luís XIV, que na obra “A política extraída das Sagradas Escrituras” enfatiza a figura sagrada do rei, exaltação máxima dessa doutrina:

Considerai o príncipe em seu gabinete. Dali partem as ordens, graças às quais procedem harmonicamente os magistrados e os capitães, os cidadãos e os soldados, as províncias e os exércitos por mar e por terra. Eis a imagem de Deus que, assentado em Seu trono no mais alto dos céus, governa a natureza inteira. Enfim, reuni tudo quanto dissemos de grande e augusto sobre a autoridade real. Vede um povo imenso reunido numa só pessoa, considerai esse poder sagrado, paternal e absoluto. Considerai a razão secreta, que governa todo o corpo do Estado, encerrada numa só cabeça: vereis a imagem de Deus nos reis e tereis a idéia da majestade real.

---

<sup>16</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, p. 49.

<sup>17</sup> BOSSUET, Jacques-Benigne. *A política saída das sagradas escrituras*. Apud CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2001, p. 98-9.

O citado François Ost<sup>18</sup> nos relata que John Locke, considerado um precursor da doutrina contrária ao absolutismo, defendia a solidariedade na propriedade particular, nestes termos:

pelo seu trabalho, ele (homem) subtrai para seu proveito uma parte dos recursos comuns: põe-na de parte, enriquece-a, e, por esse facto, gera o seu direito à propriedade. Senhor da sua própria pessoa, tem igualmente o direito de dispor do produto das suas mãos. Assim, é o trabalho que gera o título de propriedade. Um título tanto mais justificado, porque se baseia na necessidade, que é um dado natural, e remete para a liberdade, que é constitutiva da natureza humana. Pelo seu trabalho, que é a liberdade em acto, o homem subtrai determinados recursos no estado natural, confere-lhes uma especificação e um valor acrescentado e pode, assim, legitimamente reservá-los para si. Justificada pela necessidade e pelo trabalho, a propriedade é igualmente avaliada por esses. Por outras palavras, ela deixa de ser legítima quando excede a parte necessária à satisfação da necessidade (neste caso, trata-se de esbanjamento); o mesmo se passa quando ela já não é fruto do esforço pessoal (neste caso, trata-se de exploração e injustiça). De resto, a justificação do direito pressupõe ainda “que o que resta seja suficiente para os outros, em quantidade e qualidade.”<sup>19</sup>

Novamente Ost narra que a Revolução Francesa, segundo Burke tinha a seguinte concepção da sociedade: “partnership between those who are living, those who are dead and those who are to be born” (associação entre todos que vivem, todos os mortos e os que vão nascer – traduzimos por aproximação).<sup>20</sup>

Portanto, a História apresentaria um hiato de mais de três séculos (Idade Moderna), da qual pouco se diz sobre direitos sociais e, como já dito, os doutrinadores, após a Idade Média, passam ao estudo da Revolução Francesa, portanto, a Idade Contemporânea.

---

<sup>18</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 342.

<sup>19</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 59-60.

<sup>20</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 342.

A citada Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789,<sup>21</sup> no art. 1º, afirmava que: “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”. Consoante o art. 2º, “a finalidade de toda associação política é conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Tais direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

No art. 17, consagrava o direito absoluto à propriedade: “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização”.

O art. 13 algo parecido com a solidariedade: “para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades”.

Ao consagrar o voto censitário, justificava-se, pretensamente, que apenas os proprietários de terras ostentavam as qualidades para serem cidadãos, como nos notícias Aurélio Wamber Bastos<sup>22</sup>:

Em função das formulações jurídicas da época, o que se presume é que sua proposta pretendia que todos os contribuintes fiscais fossem elegíveis para o Terceiro Estado (e, conseqüentemente, votantes), mas, nem todos do povo, por não serem contribuintes, poderiam ser votantes. Esta postura, preliminarmente, justificava a inelegibilidade daqueles que, não sendo proprietários e não possuindo rendas, apenas trabalhassem. Para ele, a prática da equidade – a mais importante de todas as leis deve estabelecer para a eleição dos representantes – é a equidade entre clero, nobres e Terceiro Estado.

---

<sup>21</sup> DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. Anexo 1. São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 161.

<sup>22</sup> BASTOS, Aurélio Wamber. *Introdução à obra “A Constituinte Burguesa. Qu’est-ce que le Tiers État?”*. Emmanuel Joseph Sieyès. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001, p. IXI-XLII.

Como assinalado precedentemente, a propriedade privada, em caráter absoluto, através dos tempos, determinou as gritantes desigualdades de classes, principalmente por ocasião da Revolução Francesa e na legislação civil que se seguiu, como bem assina OST,<sup>23</sup> referindo-se à doutrina de Portalis, um dos responsáveis pela redação e defesa do Código Civil francês de 1804:

A apropriação privada é justificada. O papel do Estado no controlo do exercício do direito de propriedade é, por sua vez, legitimado e ilimitado, a propriedade é colocada no fundamento do próprio Estado: pois não é ela a “alma universal da legislação a base de todas as instituições”? A terra é comum, é certo, mas à maneira de um “teatro público” que espera que cada um venha tomar o seu lugar específico. Trata-se, antes de mais, de assegurar a ocupação do nosso lugar

Como sabemos, os dogmas do liberalismo, afinal, não foram capazes de salvar o homem, que se viu por ele escravizado, nas expressões das correntes marxista. Grave se tornou a situação dos trabalhadores, surgindo, então a chamada “Questão Social”, assim narrada por Ferreira Filho<sup>24</sup>:

Numa síntese, talvez demasiado simplificadora, pode-se dizer que, paralelamente ao avanço do liberalismo político e econômico, o período acima referido assistiu à deterioração do quadro social, particularmente nos Estados mais desenvolvidos da Europa ocidental e nos Estados Unidos. A “Questão Social”, chama-la-emos assim, fotografa a situação da classe trabalhadora, que se viu numa situação de penúria, ou mesmo de miséria. Não havia a proteção corporativa. O poder público se omitia – de acordo com a interpretação corrente de seu papel- o trabalho era mercadoria como outra qualquer, sujeita à lei da oferta e da procura.

Consoante Comparato, a Constituição Francesa de 1848, sobretudo considerando o seu art. 13, teria sido a primeira a tratar expressamente dos direitos

---

<sup>23</sup> OST, François. *A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito*. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 62-4.

<sup>24</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 41-43.

sociais, ao estabelecer obrigações do Estado para com os trabalhadores e os necessitados em geral, e traz a transcrição desse dispositivo, que rezava:<sup>25</sup>

Art. 13. A Constituição garante aos cidadãos a liberdade de trabalho e de indústria. A sociedade favorece e encoraja o desenvolvimento do trabalho, pelo ensino primário gratuito, a educação profissional, a igualdade nas relações entre o patrão e o operário, as instituições de previdência e de crédito, as instituições agrícolas, as associações voluntárias e o estabelecimento pelo Estado, os Departamentos e os Municípios, de obras públicas capazes de empregar os braços desocupados; ela fornece assistência às crianças abandonadas, aos doentes e idosos sem recursos e que não podem ser socorridos por suas famílias.

O mesmo entendimento é esposado por Ferreira Filho, que assim se posiciona:

não faz dúvida, entretanto, que o principal documento da evolução dos direitos fundamentais para a consagração dos direitos econômicos e sociais foi a Constituição Francesa de 1848. Por uma assistência fraternal assegurar a existência dos cidadãos necessitados, seja procurando-lhes trabalho nos limites de seus recursos, seja dando-lhes, à falta de trabalho, socorros àqueles que estão sem condições de trabalhar (VIII). Está aí explícito o direito ao trabalho, assim como, embora a ênfase seja menor, o direito à educação. No segundo, o que é mais relevante, consiste na previsão feita no art. 13 de que, para atender ao direito ao trabalho, o Estado estabelecerá “trabalhos públicos para empregar os braços desocupados”.<sup>26</sup>

Engels, em obra escrita em 1845, retrata a situação dos operários em Londres, como de resto era equivalente nas grandes cidades européias, no tocante a moradias. Refere-se a discurso do pregador M.G-Alston, que teria observado as seguintes características de sua paróquia:

ela conta 1.400 casas habitadas por 2.795 famílias, ou seja, cerca de 12.000 pessoas. O espaço em que habita esta importante população não chega a 400 jardas (1.200 pés) quadradas, e num amontoado não é raro encontrar

<sup>25</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 170.

<sup>26</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 45-46.

um homem e sua mulher, quatro ou cinco filhos e também por vezes o avô e a avó, num quarto de 10 a 12 pés quadrados, onde trabalham, comem e dormem. Creio que antes do bispo de Londres ter chamado a atenção do público para esta paróquia tão miserável ela era tão pouco conhecida na extremidade oeste desta cidade como os selvagens da Austrália ou das ilhas dos mares austrais. E, se quisermos conhecer pessoalmente os sofrimentos destes infelizes, se os observarmos a comer a magra refeição e os virmos curvados pela doença e pelo desemprego, descobrimos uma tal soma de angústia e de miséria que uma nação como a nossa deveria ter vergonha que tal seja possível.<sup>27</sup>

Nessa quadra ou precedentemente a ela, teve lugar na Alemanha, consoante anota Engels,<sup>28</sup> as circunstâncias que fizeram com que a questão da habitação ou moradia se agravasse. O referido autor deixou consignado, no prefácio à Edição de 1887, referindo-se aos anos de 1873-1874:

o tempo em que um velho país de cultura realiza esta transição – ainda por cima acelerada por circunstâncias tão favoráveis (indenização pela da França-1848) – da manufatura e da pequena empresa para a grande indústria é também, sobretudo, o tempo de “falta de habitações”. Por um lado, massas de operários são de repente atraídas para as grandes cidades que se desenvolvem em centros industriais. Por outro, o traçado destas cidades mais antigas já não corresponde às condições da nova grande indústria e do tráfego correspondente; ruas são alargadas, novas ruas abertas, e faz-se passar o caminho-de-ferro pelo meio delas. No mesmo momento em que os operários afluem em grande número, as habitações operárias e do pequeno comércio e pequenos ofícios dependentes de uma clientela operaria. Nas cidades que surgiram desde o começo como centros de indústria esta falta de habitações e por assim dizer desconhecida. Foi o caso de Manchester, Leeds, Bradford, Barmen-Elberfeld. Pelo contrário, em Londres, Paris, Berlim, Viena, ela tomou uma forma aguda e, na maioria dos casos, continua a existir de maneira crônica.

Entre os que vieram juntar aos que apregoavam a ação estatal em favor dos humildes, figura a Igreja, lutando pelo estabelecimento de um salário justo e a

---

<sup>27</sup> ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Tradução de Anália C. Torres. Porto-PT: Edições Afrontamento, 1975, p. 61-62.

<sup>28</sup> ENGELS, Friedrich. *Para a questão da habitação*. Tradução: João Pedro Gomes. Lisboa-PT: Edições Avante Biblioteca do Marxismo-Leninismo, 1993, p. 12.

criação de um aparelho assistencial, como consignado na Encíclica Rerum Novarum, de 1891, de lavra do Papa Leão XIII,<sup>29</sup> da qual transcrevemos os seguintes trechos que entendemos mais relevantes. No item 10, parágrafos segundo e terceiro:

O trabalho do corpo, pelo testemunho comum da razão e da filosofia cristã, longe de ser um objecto de vergonha, honra o homem, porque lhe fornece um nobre meio de sustentar a sua vida. O que é vergonhoso e desumano é usar dos homens como de vis instrumentos de lucro, e não os estimar senão na proporção do vigor dos seus braços.

Proíbe também aos patrões que imponham aos seus subordinados um trabalho superior às suas forças ou em desarmonia com a sua idade ou o seu sexo. Mas entre os deveres principais do patrão é necessário colocar, em primeiro lugar, o de dar a cada um o salário que convém. Certamente, para fixar a justa medida do salário, há numerosos pontos de vista a considerar. Duma maneira geral, recordem-se o rico e o patrão de que explorar a pobreza e a miséria e especular com a indigência são coisas igualmente reprovadas pelas leis divinas e humanas

Enfim, os ricos devem precaver-se religiosamente de todo o acto violento, toda a fraude, toda a manobra usurária que seja de natureza a atentar contra a economia do pobre, e isto mais ainda, porque este é menos apto para defender-se, e porque os seus haveres, por serem de mínima importância, revestem um carácter mais sagrado. A obediência a estas leis – perguntamos Nós – não bastaria, só de per si, para fazer cessar todo o antagonismo e suprimir-lhe as causas?

No número 18, parágrafo sexto, parte final, deixa consignada a preocupação com a justa distribuição das riquezas:

A equidade manda, pois, que o Estado se preocupe com os trabalhadores, e proceda de modo que, de todos os bens que eles proporcionam à sociedade, lhes seja dada uma parte razoável, como habitação e vestuário, e que possam viver à custa de menos trabalho e privações.

---

<sup>29</sup> ENCÍCLICA RERUM NOVARUM. Papa Leão XIII. Disponível em: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum\\_novarum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum_novarum_po.html)>. Acesso em: 13 set. 2008.

No art. 20, parágrafo 2º, o documento papal a ação preferencial pelos menos favorecidos:

Os direitos, em que eles se encontram, devem ser religiosamente respeitados e o Estado deve assegurá-los a todos os cidadãos, prevenindo ou vingando a sua violação. Todavia, na protecção dos direitos particulares, deve preocupar-se, de maneira especial, dos fracos e dos indigentes. A classe rica faz das suas riquezas uma espécie de baluarte e tem menos necessidade da tutela pública. A classe indigente, ao contrário, sem riquezas que a ponham a coberto das injustiças, conta principalmente com a protecção do Estado. Que o Estado se faça, pois, sob um particularíssimo título, a providência dos trabalhadores, que em geral pertencem à classe pobre.

Precedentemente, nos referimos à solidariedade com fundamento dos direitos sociais e já não se considerava como causa única da aflição dos necessitados sua imprevidência ou seu insucesso pessoal, nem produto apenas de sua manifestação de vontade. De fato, como acentua Bobbio<sup>30</sup>:

o indivíduo não é mais uma nômade, mas um ser social que vive num contexto preciso e para o qual a cidadania é um fato meramente formal em relação à subsistência da sua existência real. Viu-se que o indivíduo não é tão livre e autônomo como o iluminismo pensava que fosse, mas é um frágil, indefeso e inseguro. As ameaças podem vir do Estado, como no passado, mas podem vir também da sociedade de massa, com seus conformismos, ou da sociedade industrial, com sua desumanização.

### **1.1 Constitucionalização dos direitos sociais**

Embora, como consignado acima, a Constituição Francesa de 1848 já tivesse tratado dos direitos sociais, aponta-se a Constituição Mexicana de 1917 como o primeiro texto constitucional a consagrá-los definitivamente, pois seu art. 27, item 3, estipulou:

---

<sup>30</sup> BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política. Direitos Humanos*. Tradução de Carmen C.Varriale. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, p. 354.

A nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com o fim de realizar uma distribuição eqüitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação. Com esse objetivo, serão ditadas as medidas necessárias para o fracionamento dos latifúndios; para o desenvolvimento da pequena propriedade agrícola em exploração. Para a criação de novos centros de povoamento agrícola com terras e águas que lhes sejam indispensáveis. Para o fomento da agricultura e para evitar a destruição dos recursos naturais e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade. Os núcleos de população e comunidades que careçam de terras e águas, ou não as tenham em quantidade suficiente para as necessidades da população, terão o direito de recebê-las, devendo essas terras e águas ser tomadas das propriedades próximas, respeitada sempre a pequena propriedade<sup>31</sup>

Além disso, a referida Constituição, no art. 123, relativamente ao trabalho e previdência social, estatuiu nada menos que trinta e três incisos.

Por sua vez, a Declaração Russa dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 1918, previu no art. 1º: “a fim de realizar a socialização da terra, é abolida a propriedade privada da terra. Todas as terras passam a ser propriedade nacional e são entregues aos trabalhadores, sem qualquer espécie de indenização, na base de uma repartição igualitária em usufruto”.<sup>32</sup>

Com relação à Constituição Alemã de 1919,<sup>33</sup> no aspecto que interessa ao presente trabalho, foi ela analisada precedentemente, quando discorreremos sobre a Constituição Brasileira de 1934, sendo oportuno lembrar, principalmente, a disposição no sentido de que a propriedade obriga, o que fora também repetido na congênere brasileira.

---

<sup>31</sup> CONSTITUIÇÃO MEXICANA DE 1917. Apud COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 183-188.

<sup>32</sup> DECLARAÇÃO RUSSA DOS DIREITOS DO POVO TRABALHADOR E EXPLORADO. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_Povo\\_trabalha\\_explorad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_Povo_trabalha_explorad.html)>. Acesso em: 25 mai.2008.

<sup>33</sup> CONSTITUIÇÃO DO REICH ALEMÃO. Apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. Anexo II (Art. 109 a 165). São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 160-173.

A segunda fase de Constitucionalização dos direitos humanos teve lugar após os horrores da Segunda Guerra Mundial, que são por todos conhecidos, bastando citar trecho da doutrina de Hitler<sup>34</sup>:

Tudo neste mundo pode tornar-se melhor. Toda derrota pode ser mãe de uma futura vitória. Toda guerra perdida pode ser causa de ulterior reedificação. A miséria pode tornar fecunda a energia humana e toda opressão pode suscitar as forças que produzem um renascimento moral, enquanto se conservar puro o sangue. Mas a perda da pureza do sangue destrói para sempre a felicidade interior, rebaixa o homem para sempre, tendo indeléveis conseqüências corporais e morais. É no sangue, exclusivamente, que reside a força ou a fraqueza do homem. Os povos que não reconhecem e não apreciam a importância de seus fundamentos racistas assemelham-se a pessoas que quisessem conferir aos perdigueiros as qualidades dos galgos, sem compreender que a rapidez do galgo e a docilidade do perdigueiro não são qualidades adquiridas pelo adestramento, mas inerentes à própria raça. Os povos que renunciam a conservar a pureza de sua raça renunciam simultaneamente à unidade de sua alma.

Tiveram lugar as declarações e pactos da Organização das Nações Unidas, já analisados parcialmente, nos aspectos que interessam ao presente trabalho.

Na verdade, como ensina Comparato,<sup>35</sup>

a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, pelas mutilações em massa, pelos massacres coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos.

## 1.2 O direito de moradia como direito social – constitucionalização

---

<sup>34</sup> HITLER, Adolf. "Mein Kampf" (minha luta). Apud CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2001. p. 406.

<sup>35</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 38.

Inicialmente, ressaltamos que, quando da promulgação da atual Constituição Brasileira, o direito de moradia não constava do rol de direitos sociais do art. 6º, o que só veio acontecer por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Verificamos, assim, que o constituinte derivado entendeu por bem elevar a moradia ao patamar de direito constitucional, o que não é irrelevante, pois se a dignidade constitucional, como entendem alguns, embora não seja suficiente para que todos tenham moradia digna, pelo menos contribuirá para que a questão seja levada mais a sério.

Como prova do que dissemos, ou seja, de que a elevação de um direito ao patamar constitucional não é irrelevante, basta lembrar que o texto constitucional original, repita-se, não trouxe o direito de moradia, tanto que, no art. 227, ao tratar da criança e do adolescente, arrolou ali os seus direitos, entre os quais não o inclui. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069-90) seguiu a mesma trilha, ou seja, no art. 4º previu numerosos direitos, nada dispondo sobre moradia.

O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), ao revés, promulgado após a Emenda Constitucional nº 26/2000, embora tenha previsto, no art. 3º, basicamente, os mesmos direitos que os deferidos às crianças e adolescente, assegurou o direito, quando no art. 37 previu que o idoso tem direito a moradia digna.

Assim, forçoso perguntarmos se o constituinte e o legislador ordinário entendem que o idoso merece moradia e a criança e o adolescente não necessitariam de tal direito. A resposta afirmativa, obviamente, não teria cabimento, pois observamos que o constituinte originário teve maior preocupação com o segmento criança e adolescente, basta comparar os artigos 227 e 230, este último tratando dos idosos, observando-se que foram previstos escassos direitos.

A omissão do direito de moradia, com relação às crianças e adolescentes, em seu estatuto e a previsão no Estatuto do Idoso, ocorreu em razão de que,

quando da promulgação do primeiro, ainda não constava como um direito constitucionalmente assegurado.

Conclui-se que a elevação de um direito ao patamar de direito constitucional não é fato irrelevante, pois se não constitui condição suficiente para sua fruição ou exigibilidade, pelo menos exigirá mais atenção do legislador ordinário e aplicadores do direito no trato da questão.

Por outro lado, convém ser lembrado que a análise de outros dispositivos constitucionais autoriza a conclusão de que mesmo antes da Emenda Constitucional nº 26/2000 já era possível advogar-se a existência do direito constitucional à moradia. Saliente-se que o art. 5º, *caput*, garante o direito à propriedade. O mesmo artigo, no inciso XXII, volta a garanti-lo e no inciso XXIII, estabelece que a propriedade atenderá a sua função social.

Como ensina Comparato, a proteção constitucional não se limita à propriedade já existente. Garante-se, ainda, o acesso à propriedade a todos os que dela dependam como meio de subsistência, por meio do usucapião extraordinário dos arts. 183 e 191.<sup>36</sup>

No art 7º, *caput*, tratando dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, no inciso IV, prevê o salário mínimo, definindo-o capaz de atender às necessidades vitais do trabalhador e sua família, entre as quais a moradia. A função social da propriedade está novamente prevista no art. 170, inciso III, como princípio geral da atividade econômica e essa característica, como pretendemos demonstrar mais tarde, constitui um dos meios a facilitar a concretização do direito de moradia, e o art. 183, tratando do usucapião extraordinário, é outra disposição importante para se concluir que o direito de moradia foi tenaz preocupação do constituinte.

Além do já exposto, deparamos ainda, ao longo do texto constitucional, com disposições que se relacionam, pelo menos indiretamente com a questão. Senão

---

<sup>36</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2008.

vejamos: o Preâmbulo consigna a expressão: “instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”.

No art. 1º, constatamos que são fundamentos do Estado Democrático de Direito a cidadania (inciso II) e a dignidade da pessoa humana (inciso III). De acordo com o art. 3º e incisos: são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outras formas de discriminação.

O direito à moradia caracteriza-se como direito fundamental social, conforme magistério da Sarlet, que o conceitua como relativo à vida com dignidade:

um conjunto de posições jurídicas (negativas e positivas) que asseguram a cada pessoa humana as condições de igual acesso a uma moradia (habitação) compatível com uma vida digna e protegem tal moradia contra ingerências indevidas por parte do Estado ou de terceiros.<sup>37</sup>

A mesma posição tem Lima Lopes,<sup>38</sup> que nos dá a seguinte lição sobre estar o direito de moradia relacionado à vida:

a atual perspectiva do direito de à moradia funda-se originariamente na idéia de direito à vida, isto significa que o direito à vida, para nós significa que ninguém pode dar-se o direito de decidir se outro homem vive ou não. Afirma também que o direito à vida, para nós, é também hoje em dia direito à vida digna e à integração social. Assim, o fundamento do direito à moradia, está na consideração de que é crescente a exclusão, a marginalidade econômica, que redundam em marginalização geográfica.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Verbete: *Direito de moradia*. In: DIMOULIUS, Dimitri (org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 238.

<sup>38</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais. Teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 84.

<sup>39</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais. Teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 85.

Fábio Konder Comparato afirma que a Constituição, ao fixar os objetivos fundamentais da República, está determinando, inclusive, uma política de distribuição eqüitativa das propriedades, sobretudo de imóveis rurais próprios à exploração agrícola e de imóveis urbanos adequados à construção de moradias.<sup>40</sup>

### 1.3 Moradia ou habitação?

A conceituação de moradia não é tarefa fácil, principalmente considerando o fato de a legislação, com frequência, usar os termos habitação, moradia, alojamento etc., como sinônimos. Por exemplo, o Estatuto do Idoso (Lei nº. 10.741, de 1º de outubro de 2003), no Título II (dos Direitos Fundamentais), inicia o capítulo IX falando “*da Habitação*”. Em seguida, no art. 37 dispõe que o idoso tem *direito a moradia digna*, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda em instituição pública ou privada.

A Constituição Federal, no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, instituindo o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, embora se refira a *ações suplementares de habitação*, fala no objetivo de viabilizar a todos brasileiros *acesso a níveis dignos de subsistência*, e, sendo posterior à Emenda Constitucional 26, de 26 de fevereiro de 2000, que introduziu o direito a moradia no rol de direitos sociais (art. 6º), evidentemente cuida do desenvolvimento deste direito.

No art. 21, inciso II, a Constituição Federal prevê a competência privativa da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive *habitação*, saneamento básico e transportes urbanos.

No art. 23, IX, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de *construção de moradias* e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

---

<sup>40</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm>>. Acesso em: 30.Mai..2008.

No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), observamos no art. 2º, inciso I, a expressão *direito à moradia*, como objetivo da política urbana. No art. 3º, inciso III, ficou estabelecida a competência da União para promover, por iniciativa própria e em conjunto com Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*.

No art. 4º, inciso V, letra “h”, prevê a utilização do instrumento de *concessão de uso especial para fins de moradia*, o que fora vetado, conforme secção VI (artigos 15 e seguintes).

No direito comparado, podemos observar que em Portugal, conforme art. 65 de sua Constituição, todos têm direito, para si e sua família, a *uma habitação* de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoa e a privacidade familiar.

Passando brevemente pelos documentos internacionais, verificamos que a Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê em seu art. XXV, nº 1, que toda pessoa tem direito a padrão de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *alojamento*.<sup>41</sup> A Declaração da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças prevê, no princípio 4º, que a criança terá direito à *habitação*.<sup>42</sup>

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no art. XI, estabelece que toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, *habitação*. A Carta da Organização dos Estados Americanos estabelece no art. 34, letra “k”, como meta básica, para igualdade de oportunidades, eliminação da pobreza crítica, distribuição eqüitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas

---

<sup>41</sup> DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES. Supervisão editorial Jair Lot Vieira. 1ª ed. Bauru-SP: EDIPRO, 2003, p. 15.

<sup>42</sup> LEGISLAÇÃO SOBRE DIREITOS HUMANOS. Compilação organizada para a LTr Editora por HB Textos, São Paulo: Editora LTr, 1999, p. 27.

decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, *habitação* adequada para todos os setores da população.<sup>43</sup>

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, sociais e culturais, aprovado pelo Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, em seu art. 11, nº 1, diz que os Estados partes reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia* adequadas.<sup>44</sup>

Por outro lado, observamos que o léxico também faz a conceituação, indistintamente, nos seguintes termos: morada é lugar onde de mora ou habita; habitação, moradia; estada ou lugar de estada habitual. Habitação é ato ou efeito de habitar, lugar ou casa onde se habita, morada, vivenda, residência; ocupar uma residência; residir, morar, viver em; estar domiciliado; residir, morar, viver. Estar. Permanecer.<sup>45</sup>

Na doutrina civilista, não encontramos a solução: Maria Helena Diniz, comentando o art. 31 do antigo Código Civil, afirma que residência é o lugar em que habita, com intenção de permanecer, mesmo que dele se ausente temporariamente. Na habitação ou moradia (seriam sinônimos?) tem-se uma mera relação de fato, ou seja, é o local em que a pessoa permanece, acidentalmente, sem o ânimo de ficar (p. ex., quando alguém aluga uma casa de praia, para passar o verão).<sup>46</sup> Sílvio Rodrigues afirma que o conceito de residência representa uma relação de fato entre a pessoa e um lugar, envolvendo a idéia de habitação.<sup>47</sup> Na habitação há uma relação de fato, porém de caráter transeunte, sem a fixidez que caracteriza a residência, por isso que a habitação é o lugar onde a pessoa fixa acidentalmente sua residência, ainda que por um tempo curto, no dizer de Serpa Lopes.<sup>48</sup> Silva

<sup>43</sup> DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES Supervisão editorial Jair Lot Vieira. 1ª ed. Bauru-SP: EDIPRO, 2003, p. 162 e 183.

<sup>44</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Disponível em:

<[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. acesso em: 29mai.2008.

<sup>45</sup> *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1996, p. 880 e 1158

<sup>46</sup> DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, p. 47.

<sup>47</sup> RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. Parte Geral. vol. 1, 7ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1977, p. 83.

<sup>48</sup> LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*. Vol. I. 7ª ed. São Paulo: Editora Livraria Freitas Bastos, 1989, p. 262.

Pereira, falando sobre residência, afirma que é o lugar de *morada habitual*, o local em que a pessoa estabelece uma *habitação*, o lar, o teto, a habitação do indivíduo e sua família, o abrigo duradouro e estável, eis a residência.<sup>49</sup>

Os doutrinadores fazem diferenciação. Habitação é o local onde a pessoa permanece, temporária ou acidentalmente, como assinala Souza.<sup>50</sup> Já a moradia, consoante o mesmo autor, é um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível e direito essencial referente à personalidade humana.<sup>51</sup>

Neste trabalho, pelas circunstâncias já apontadas, optaremos por considerar moradia e habitação indistintamente, ambos a devida consideração.

---

<sup>49</sup> PEREIRA, *Instituições de Direito Civil*. vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1991, p. 248-249.

<sup>50</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. *Direito à moradia e de habitação. Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 339.

<sup>51</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. *Direito à moradia e de habitação. Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 340.

## 2 ANOTAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DA MORADIA NO BRASIL

Os historiadores, com referência aos primeiros séculos de nossa colonização, não tratam da questão de falta de moradias. Tal fato é perfeitamente compreensível, pois assim como na Idade Média, a economia nacional era eminentemente agrária, com a exploração do trabalho escravo.

Assim, o senhor do engenho, tendo-se em conta que o escravo era considerado coisa ou animal, era de se esperar que se interessasse em abrigá-lo, quando não por sentimento de solidariedade, para que a mercadoria não se deteriorasse, com conseqüente perda de sua utilidade. Mesmo com relação aos trabalhadores não escravos, mas laborando na agricultura e pecuária, necessitava de moradias próximas ao seu local de trabalho, providenciadas pelo fazendeiro e isso, ao que parece, realmente acontecia. Ainda hoje, em algumas localidades de São Paulo, Minas Gerais etc., podemos constatar a existência de moradias, as chamadas “colônias”, algumas tão numerosas e, quando eram habitadas, em muitos aspectos, chegavam a sobrepujar as pequenas cidades próximas.

Sérgio Buarque de Holanda fala do esplendor dos domínios rurais, comparada à mesquinhez urbana, dizendo que representa fenômeno que se instalou aqui com os colonos portugueses, desde que se fixaram à terra. A exceção era Recife, continua o autor, assinalando que a vida de cidade desenvolveu-se de forma anormal e prematura. Enfatiza que em 1640, enquanto nas capitânicas do sul, povoadas por portugueses, a defesa urbana era encarada, às vezes, como um sério problema, devido à escassez dos habitantes, o que se dava no Recife era justamente o contrário: escassez de habitações para abrigar novos moradores.<sup>52</sup>

Lima Lopes também nos fornece as características das nossas cidades, de certa forma, menos importantes que a vida rural:

---

<sup>52</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963, p. 82-3.

são cidades coloniais, são entrepostos comerciais, estabelecem-se por determinação d'el rei ou por um senhor, não contam com um campo cultivado à sua volta, nascem numa sociedade escravocrata, nascem num ambiente absolutamente não-urbano, são muitas vezes portos, são redutos militares, sofrem limitações nas suas instituições (sem escolas livres, sem ofícios industriais, etc.).<sup>53</sup>

Não destoa de tal entendimento Paul Singer, quando enfatiza que a economia citadina foi posterior à agrária, nestes termos:

Esta só pode surgir a partir do momento em que o desenvolvimento das forças produtivas é suficiente, no campo, para permitir que o produtor primário produza mais que o estritamente necessário à sua subsistência. Só a partir daí é que o campo pode transferir à cidade o excedente alimentar que possibilita sua existência.<sup>54</sup>

Engels nos relata esse fenômeno ocorrido em solo alemão No prefácio da obra abaixo citada, escrita nos anos 1873-1874, edição de 1887, assim se manifesta:

massas de operários são de repente atraídas para as grandes cidades que se desenvolvem em centros industriais. Por outro, o traçado destas cidades mais antigas já não corresponde às condições da nova grande indústria e do tráfego correspondente; ruas são alargadas, novas ruas abertas, e faz-se passar o caminho-de-ferro pelo meio delas. No mesmo momento em que os operários afluem em grande numero, as habitações operárias e do pequeno comércio e pequenos ofícios dependentes de uma clientela operária. Nas cidades que surgiram desde o começo como centros de indústria esta falta de habitações e por assim dizer desconhecida. Foi o caso de Manchester, Leeds, Bradford, Barmen-Elberfeld. Pelo contrário, em Londres, Paris, Berlim, Viena, ela tomou uma forma aguda e, na maioria dos casos, continua a existir de maneira crônica.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais. Teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 63.

<sup>54</sup> SINGER, Paul. *Economia política da urbanização. À guisa de introdução: urbanização e classes sociais*. São Paulo: Editora Contexto, 1998, p. 9.

<sup>55</sup> ENGELS, Friedrich. *Para a questão da habitação*. Tradução: João Pedro Gomes. Lisboa: Edições Avante-Biblioteca do Marxismo-Leninismo/22, 1993, p. 12.

Essa situação, vivida pela Europa, acabou por acontecer no Brasil, embora um pouco mais tarde, como anotam Ribeiro e Pechman, referindo-se ao processo de modernização do Rio de Janeiro, na administração do prefeito Pereira Passos, deslumbrado pelo que ocorria ou ocorreu em Paris. Anota os citados autores:

Civilizados eram os grandes boulevards que se abriam onde antes havia bairros operários, e os bairros burgueses que se acomodavam nas melhores áreas da cidade, deixando para os operários toda a zona deteriorada da cidade, fruto do desenvolvimento industrial (das indústrias deles, burgueses). Tudo que pudesse lembrar a herança colonial, para das classes dominantes brasileiras, ou estivesse associado às tradições ou cultura de classes trabalhadoras, era considerado retrógrado, bárbaro e, portanto desprezível. Era preciso criar nova capital, um organismo que simbolizasse concretamente a importância do país como principal produtor de café do mundo, que expressasse os valores e os *modi vivendi* cosmopolita e moderno das elites econômicas e políticas nacionais (estrutura urbana, distribuição da população e setor público). Inúmeras ruas e avenidas são rasgadas na área central, acarretando a demolição de muitos cortiços, sem que para abrigar a população desalojada fossem construídas novas habitações em número suficiente.<sup>56</sup>

Referindo-se à política de urbanização do Prefeito Pereira Passos, assinalam os mesmos autores:

Os “bota-abaixo de Passos, associados à promulgação de lei proibindo obras de melhoria em cortiços, criarão um pequeno exército de desabrigados que não tinham outra solução senão abrigar-se em casas de parentes, no próprio centro, ou se mudar para os subúrbios distantes onde talvez encontrem moradia mais barata.

Narram os referidos autores que essa situação determinou o surgimento das favelas, como a da Providência e que seus problemas só tarde serão preocupação das autoridades:

Assim como as habitações coletivas, as favelas só tornarão uma preocupação para as autoridades quando os problemas aí acumulados

---

<sup>56</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. *O que é questão de moradia*. São Paulo: Nova Cultural Brasiliense, 1985, p. 66-67.

ultrapassarem suas fronteiras, quando a relação custo-benefício se inverter, isto é, quando se chegar à conclusão de que as favelas dão mais custos do que proporcionam benefícios. Assim, a favela só se tornará visível no Rio a por volta dos anos 40. Só mesmo na década de 40 deste século (XX), o Estado ensaiará os primeiros passos no sentido de intervir na questão habitacional. Assim mesmo, tal intervenção terá muito mais um caráter paliativo do que uma solução para o problema, na medida em que o Estado procura apenas compatibilizar as necessidades da população com os interesses da classe dominante, principalmente os ligados ao setor imobiliário. Como a compatibilidade de interesses é contraditória, os interesses a serem preservados serão os do capital, deixando ao trabalho um legado de exploração e miséria.<sup>57</sup>

Esse processo de falta de previsão de moradias populares e preocupação sobre a questão estética, na história mais recente, foi observado em Brasília, onde não se reservou áreas habitacionais para as pessoas que trabalharam na construção da nova Capital, na vã expectativa de que, terminada a obra, retornariam às origens. Como acentua Nishlei Vieira de Mello, relatando a história do Acampamento da Telebrasília, esclarece que este localiza-se em área nas proximidades onde seria o Lago Paranoá, acabando por ficar às suas margens, com conseqüente valorização imobiliária, interesse turístico e paisagístico. Autoridades e a população do plano piloto se empenharam na remoção do acampamento, mas seus integrantes resistiram e, por fim, graças a atuação dos interessados, apoiados por várias entidades conquistaram seu direito em morar no local.<sup>58</sup>

Tais narrativas fazem lembrar da canção popular “Cidadão”, em que são narradas as peripécias de um imigrante que, na cidade grande, trabalha na construção civil e se vê impedido de, ao menos, admirar sua obra. Descrevemos o trecho que julgamos mais significativo:

tá vendo aquele colégio moço? Eu também trabalhei lá. Lá eu quase me arrebento, fiz a massa, pus cimento, ajudei a rebocar. Minha filha inocente

<sup>57</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. *O que é questão de moradia*. São Paulo: Nova Cultural Brasiliense, 1985, p. 65-68.

<sup>58</sup> MELLO, Nishlei Vieira de. *Direito à moradia e à memória. Realização de direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do Acampamento da Telebrasília*. Núcleo de Prática Jurídica e Escritório de Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília. Brasília: Governo Federal. Ministério da Justiça. Departamento Nacional dos Direitos Humanos, não consta data da publicação, p. 77-91.

vem pra mim toda contente: pai vou me matricular. Mas me diz um cidadão criança de pé no chão aqui não pode estudar. Essa dor doeu mais forte, por que é que eu deixei o norte, eu me pus a me dizer. Lá a seca castigava, mas o pouco que eu plantava tinha direito a comer<sup>59</sup>

Bonduki, analisando a política habitacional brasileira, em resumo, informa que no início de sua história verificou-se a produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária, marcos da intervenção estatal na questão da habitação.<sup>60</sup>

Conforme o mesmo autor, posteriormente verificou-se a política dos conjuntos habitacionais, por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, segregados do tecido urbano.<sup>61</sup> As elites pretendiam eliminar os cortiços do centro da cidade e segregar o trabalhador na periferia, ampliando a distância física entre as classes sociais. Racionalização da construção, redução do custo de produção, diminuição das normas legais, congelamento dos alugueis, autoconstrução, segundo afirma foram as principais preocupações iniciais.<sup>62</sup>

Ainda o mesmo autor relata a crise verificada mais recentemente, exigindo o ações estatais e da sociedade na solução dos problemas:

A partir de meados dos anos 80, agravou-se a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), reduzindo-se a capacidade de investimento e levando à extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985. diminuiu de modo acentuado o financiamento habitacional, até então estruturado basicamente nos recursos federais do SFH, ao mesmo tempo em que se tornaram gravíssimos os problemas de moradia da população de baixa renda nas grandes e médias cidades do país, gerados pela aceleração do processo de urbanização e empobrecimento da população urbana, processos agravados pela recessão e desemprego que marcou grande parte daquela década. Nesse quadro, cresceu a necessidade de intervenção

<sup>59</sup> Canção “Cidadão”. Disponível em: <<http://www.cifras.com.br/cifra-ze-ramalho/cidadão/0.>> Acesso em: 25 mai. 2008.

<sup>60</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade-FAPESP, 1998, p. 43.

<sup>61</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade-FAPESP, 1998, p. 43.

<sup>62</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade-FAPESP, 1998, p. 77.

governamental baseada em recursos de outras origens e da parceria com a sociedade organizada para enfrentar a dramática questão habitacional e fundiária.<sup>63</sup>

Parece certo, entretanto, que as políticas adotadas na questão de moradias ou habitação, bem intencionadas ou não, não foram capazes de sanar o descompasso entre a oferta e a demanda. Paul Singer<sup>64</sup> aponta algumas das razões:

A habitação no capitalismo é uma mercadoria como qualquer outra. A produção privada de moradias para gente de todas as classes sociais é um das mais importantes áreas de aplicação de capital. Como no mercado capitalista quem “manda” é o consumidor, há oferta de moradias para todos os gostos e sobretudo para todos os bolsos.

(...) o que interessa é o morador de renda baixa e incerta, que obviamente não tem fortuna para adquirir e nem fiador para alugar uma habitação “regular”. Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente inviável mas socialmente inegável. Desta contradição se origina a “habitação social”.

(...) o mercado de trabalho e o mercado de locação de imóveis não se comunicam. Os salários pagos a muitos trabalhadores não permitem pagar o aluguel cobrado por uma moradia “legal”, ou seja, que oferece condições consideradas pela lei como mínimas de habitabilidade. O capital privado então produz moradias abaixo do padrão mínimo, mas compatíveis com o poder aquisitivo dos pobres. Hoje, duas gerações depois, o mesmo problema continua e a mesma solução persiste. Apesar de todo empenho governamental em oferecer outras alternativas, consubstanciadas na “habitação social”.

Simões Júnior, em obra escrita em 1992, relata circunstâncias que têm valor histórico, quando não atuais. Menciona reportagens de imprensa da época, referindo-se a manchetes da Revista Veja que enfatiza que depois do milagre econômico de Médici (a economia vai bem e o povo vai mal); da recessão de

<sup>63</sup> BONDUKI, op. cit, p. 127- 128.

<sup>64</sup> SINGER, Paul. Prefácio à obra de Nabil Bonduki: *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 1998, p. 8-9.

Figueiredo (minha preocupação são os mais necessitados); do desastre geral de Sarney (tudo pelo social), os pés descalços e descamisados do presidente Fernando Collor estão entrando na grande Calcutá brasileira da década de 90. Eles são cada vez mais numerosos. Há, hoje, 60 milhões de brasileiros classificados como miseráveis-estatisticamente, cidadãos que sobrevivem com uma renda familiar inferior ao salário-mínimo. Há trinta anos, eram 30 milhões e residiam no campo. Há vinte, eram 45 milhões, apareceram nas cidades e foram construir favelas na periferia. Há dez, começaram a chegar à rua – e nos últimos tempos sua presença nas calçadas, jardins e viadutos tornou-se mais visível do que em qualquer outra época, transformando os grandes centros urbanos num território de desesperados sociais.<sup>65</sup>

## 2.1 O direito de moradia e os documentos internacionais

Como já assinalamos precedentemente, ainda que no texto original da Constituição Brasileira de 1988 não constasse o direito de moradia expressamente consignado, outros dispositivos constitucionais existiam, mediante os quais poderíamos depreender que estava o direito agasalhado no ordenamento constitucional brasileiro. Não bastasse isso, mesmo antes da Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia já estava estampado nos documentos internacionais, como passaremos a demonstrar.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, previu no art. 25, nº 1, que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica.<sup>66</sup>

Na Carta da Organização dos Estados Americanos, também de 1948, encontramos, no art. 34, letra “k”, como meta básica, habitação adequada para

---

<sup>65</sup> SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 1992, nº 07, p. 11.

<sup>66</sup> DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES. Supervisão Editorial: Jair Lot Vieira, Bauru-SP, 2003, p. 15.

todos os setores da população.<sup>67</sup> A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, no art. XI, expressa que toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.<sup>68</sup>

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pelo Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992,<sup>69</sup> em seu art. 11, nº 1, estabelece que os Estados partes reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas.

Independentemente da análise sobre se o país ratificou os documentos acima citados, Fábio Konder Comparato<sup>70</sup> transcreve decisão proclamada pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que estabeleceu:

todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de modo justo e equitativo, com o mesmo fundamento e a mesma ênfase. Levando em conta a importância das particularidades nacionais e regionais, bem como os diferentes elementos de base históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Nas autorizadas palavras do autor, a razão de tal dispositivo consiste em que a essência do ser humano é uma só, apesar da multiplicidade de diferenças

---

<sup>67</sup> DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES. Supervisão Editorial: Jair Lot Vieira, Bauru-SP, 2003, p. 162.

<sup>68</sup> DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES. Supervisão Editorial: Jair Lot Vieira, Bauru-SP, 2003, p. 183.

<sup>69</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2008.

<sup>70</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 68.

individuais e sociais, biológicas e culturais. Exatamente por isso, todos os seres humanos merecem igual respeito e proteção, a todo tempo e em todas as partes do mundo em que se encontrem.<sup>71</sup>

Já assinalamos, por outro lado, que a Constituição Brasileira, em seu art. 1º, estabeleceu como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (inciso III), o que já seria suficiente para se advogar estar o direito de moradia albergado no ordenamento jurídico pátrio, visto que sem um lugar para morar, um teto digno, em condições de habitabilidade, a dignidade humana não estaria assegurada.

Antes mesmo de a atual Constituição ter conferido ao princípio da dignidade da pessoa humana a importância de fundamento da República, já era possível entrevê-lo nas Constituições anteriores, bem como no Direito Internacional, como pretendemos demonstrar nos passos seguintes, inclusive porque constitui um dos principais eixos de nosso trabalho.

## 2.2 Breve incursão no direito constitucional comparado

No tocante a esse assunto, restringiremos nossa análise ao exame de parte de alguns textos constitucionais, iniciando pela Constituição italiana,<sup>72</sup> em que podemos verificar a existência de disposições respeitantes ao direito de moradia, direta ou indiretamente, como o art. 2º que prevê que a República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, seja como pessoa singular, seja nas formações sociais destinadas a desenvolver a sua personalidade.

O art. 47 estipula que República encoraja e protege a economia (poupança) em todas as suas formas; disciplina e coordena o exercício do crédito. Favorece o acesso da economia popular à propriedade da habitação.

No tocante à Espanha, constatamos em sua Constituição, a previsão expressa do direito à moradia (vivienda), conforme seu art. 47, que consigna,

---

<sup>71</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 68.

<sup>72</sup> ITALIA. LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. Lo Statuto Albertino. Disponível em: <<http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2008.

inclusive, que os poderes públicos promoverão as condições necessárias para tornar efetivo esse direito. Por outro lado, conforme o art. 10, nº 1, a dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, e o respeito à Lei e aos direitos dos demais são fundamentos da ordem política e da paz social.<sup>73</sup>

Apesar de expressamente assegurado o direito à moradia, os espanhóis não estão imunes a graves preocupações nesse setor, a julgar pelo relatório especial da ONU,<sup>74</sup> o qual, constatando violações, fez as seguintes recomendações, que bem serviriam ao caso brasileiro e, ao que parece, à maioria dos Estados. Enumeremos as recomendações da ONU:

A) Necessidade de reconsiderar de maneira profunda a atual política econômica e social. As políticas e a legislação resultantes desta reconsideração deveria assumir uma perspectiva de direitos humanos em matéria de solo e moradia. A base jurídica para uma aproximação deste tipo já existe, tanto na Constituição quanto nos instrumentos dos direitos humanos ratificados pela Espanha.

B) A moradia deveria ser reconhecida como um direito humano básico e não como ocorre agora como uma simples mercadoria para vender e comprar. O governo deveria reconhecer em todas suas políticas e legislação o direito à moradia e a função social da propriedade. Igualmente, todos os setores da sociedade, incluídos os promotores, construtores imobiliários, grupos da sociedade civil e outros atores públicos e privados deveriam comprometer-se com a realização deste direito humano básico.

C) Facilitar meios de justicialidade (exigibilidade judicial, *justiciability*) e mecanismos que sejam eficazes e que permitam a concretização do direito a uma moradia adequada, consagrado na Constituição Espanhola e nos instrumentos legais internacionais. Penalizar de maneira drástica práticas como o «mobbing» imobiliário, a corrupção, a discriminação e outros comportamentos antiéticos no setor imobiliário. Os cidadãos deveriam dispor de mecanismos adequados de investigação, sanção e indenização dessas práticas.

D) Adotar uma política estatal de moradias global e coordenada, baseada nos direitos humanos e na proteção dos mais vulneráveis. É hora de articular

<sup>73</sup> LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 1978. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/constitucion.t1.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t1.html)>. Acesso em: 16 mai. 2008.

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://www.ohchr.org/spanish/issues/housing/>>. Acesso em: 16 mai. 2008.

suas políticas habitacionais, adotando uma perspectiva baseada na indivisibilidade de todos os direitos humanos e também mister integrar a dimensão social em todas as políticas de habitação e de planejamento urbanístico. Abordar de maneira urgente, em todos os níveis de governo, a situação de falta de moradias e serviços sociais, sobretudo para pessoas com baixos rendimentos, sem teto, imigrantes e outras comunidades. Proporcionar diversos tipos de alojamentos que incluam refúgios, alojamentos de emergência, de acolhida e moradias temporárias.

E) Conseguir um aumento da disponibilidade de moradias de aluguel mediante o emprego mais eficaz dos edifícios desabitados, mas também da construção de um parque público de moradias de aluguel dirigido a atender as demandas da população com baixo rendimento. Garantir, igualmente, a segurança na posse dos arrendatários que, com a lei vigente, só alcança os cinco anos.

F) Refletir seriamente sobre o funcionamento do mercado e do atual modelo de propriedade privada na posse, assim como sobre as subvenções para a compra que beneficiam os setores mais altos do mercado de moradias. Considerar também seu possível impacto negativo na geração de moradias para os setores com baixos recursos.

G) Comprometer os diferentes níveis de governos num processo de consulta ampla e legítima com a sociedade civil na hora de estabelecer políticas, estratégias e planejamento em matéria habitacional e urbanístico.

Em Portugal a Constituição, de maneira mais pormenorizada, disciplina o direito à habitação, pois o art. 65º, nº 1, estabelece que todos têm direito, para si e para sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.<sup>75</sup>

Também em solo lusitano, a situação não é tranqüila, como podemos observar na seguinte manchete, de 07 de abril de 2008,<sup>76</sup> a chamada “plataforma artigo 65”, evento ocorrido em Lisboa, segundo a qual as carências quantitativas e qualitativas de habitação atingem em Portugal centenas de milhares de famílias. Quase um milhão de fogos (expressão que significa residência de uma família; lar, casa) não tinham ou água canalizada, ou esgotos, ou eletricidade ou instalações

<sup>75</sup> CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA, apud Gomes Canotilho e Vital Moreira. *CRP – Constituição da República Portuguesa anotada*. V. 1, arts. 1º 107. 1ª. Edição brasileira. 4ª. Edição portuguesa revista. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

<sup>76</sup> Habitação: Comissão do Poder Local vota 3ª feira proposta para criar Lei de Bases. disponível em: <http://plataformaartigo65.org/wordpress/>. Acesso em: 17 mai.2008.

sanitárias. 325 mil fogos degradados e muito degradados, sem condições mínimas de habitabilidade. Ao mesmo tempo havia 544 mil casas vazias. A Plataforma Artigo 65 indica ainda como lacunas da legislação portuguesa a inexistência de programas de reabilitação de fogos devolutos com fins sociais e a falta de coordenação entre os diversos programas de reabilitação e conservação do edificado com o regime de renda condicionada.

No que concerne à França, conforme o preâmbulo de sua constituição,<sup>77</sup> o povo francês proclama solenemente a sua adesão aos Direitos Humanos e aos princípios da soberania nacional tal como foram definidos pela Declaração de 1789, confirmada e complementada pelo Preâmbulo da Constituição de 1946, assim como os direitos e deveres definidos na Carta do Meio Ambiente de 2004.

Consoante o art. 1º, a França é uma República indivisível, laica, democrática e social. Ela assegura a igualdade perante a lei a todos os cidadãos sem distinção de origem, raça ou religião. Ela respeita todas as crenças. Sua organização é descentralizada.

Estes são os únicos dispositivos constitucionais dos quais se pode inferir o direito à moradia, desde que entendido como inerente à democracia, um direito humano e intimamente ligado ao princípios da igualdade e da liberdade, ao lado da fraternidade, dogmas da Declaração de 1789, aos quais a Constituição faz referência.

Esse país também enfrenta dificuldades, como nos dá conta artigo de agosto de 2006, de autoria de Gustave Massiah,<sup>78</sup> em que relata violações ao direito de moradia e do qual citaríamos as seguintes passagens:

Atualmente o risco de despejo e a precariedade da moradia atingem cada vez mais famílias. Os despejos sem realocação aumentam a cada dia e atingem agora todas as famílias.

---

<sup>77</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL. CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958. (*à jour de la révision constitutionnelle du 4 février 2008*). Disponível em <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

<sup>78</sup> MASSIAH, Gustave. *Os movimentos sociais urbanos*. Disponível em: <<http://www.oidc.org.br/oidc/index.php>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

Cerca 100 000 decisões de despejos são tomadas por ano nos tribunais sem que haja nenhuma consideração pelas famílias em situação de grande precariedade, sem nem mesmo conceder prazo até sua realocação, medida esta, no entanto, prevista por Lei. Os alojamentos de urgência e os hotéis estão cheios, os “vendedores de sono” fazem fortuna e cada vez mais pessoas e famílias estão alojadas na casa de familiares ou até mesmo desconhecidos. As habitações de trabalhadores migrantes se degradam, abandonadas ao descaso.

Os assistentes sociais não conseguem mais atender às necessidades das famílias e dos moradores de rua, assim como as associações de luta dos moradores em situação precária, dos locatários, as associações humanitárias. A precariedade da moradia é demonstrada pelo aumento da instabilidade urbana familiar: alojamento em hotéis ou habitações de urgência, ocupações ilegais, acampamentos, princípio de favela. As pessoas podem ser despejadas sem previsão de realocação digna e definitiva. A superpopulação, testemunha direta mas pouco visível da crise da moradia, é massiva e não é considerada pelas políticas públicas.

(...) um número cada vez mais importante de famílias sem acesso ao sistema de moradia social está em situação precária. De outro lado, as insuficiências, falta e disfunções do próprio sistema provocam um número importante de demandas insatisfeitas numa população que, em princípio, reúne as condições para poder entrar no sistema. Por exemplo, estima-se que na cidade de Paris mais de 100.000 pessoas estão Insuficiência quantitativa em termos de construção de habitações sociais, falta de adaptação do tipo de habitação construída às necessidades da população. Degradação das habitações e dos conjuntos existentes. Impossibilidade de acesso de uma parte da população ao sistema porque não reúne as condições jurídicas e econômicas. Insuficiência ou ausência de serviços públicos. A moradia social não facilita o “acesso à cidade”. Políticas públicas errôneas de adaptação ao mercado e financiamentos insuficientes. Políticas territoriais municipais que rejeitam, ou não promovem, a construção de habitações sociais, e, sobretudo rejeitam a população excluída do sistema e não procura soluções dignas para essa população.<sup>79</sup>

Interessante observarmos que, no âmbito da União Européia, à qual estão integrados Itália, Portugal, Espanha, França, sua Carta dos Direitos Fundamentais,

---

<sup>79</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson et al. *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França = panorama de l'action de la société civile pour le droit à la Ville: dialogue entre le Brésil et la France*. Organização de Karina Uzzo, Nelson Saule Júnior Lília Santana e Marcelo Nowieszter. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006, p. 73-74.

consoante seu artigo 34.<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 3, assegura o direito de moradia inclusive para as pessoas de nenhuma renda, da seguinte maneira:

A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.<sup>80</sup>

No âmbito latino-americano, talvez o exemplo mais candente na centralidade da pessoa humana seja o da Constituição de El Salvador,<sup>81</sup> que estabelece em seu art. 1<sup>o</sup> que o reconhecimento da pessoa humana como a origem e fim da atividade do Estado, que está organizado para a consecução da justiça, da segurança jurídica e do bem comum. Continua o dispositivo, estipulando que, em conseqüência, é obrigação do Estado assegurar aos habitantes da República o gozo da liberdade, da saúde, da cultura, o bem-estar econômico e a justiça social.

Entretanto, não há disposição específica no tocante ao direito de moradia, mas sim à propriedade e à posse. Nos termos do art. 2<sup>o</sup>, toda pessoa tem direito à propriedade e posse e ser protegida na conservação e defesa das mesmas. Consoante o art. 32, a família é a base fundamental da sociedade e terá a proteção do Estado, que ditará a legislação necessária e criará os organismos e serviços apropriados para sua integração, bem-estar e desenvolvimento social, cultural e econômico.

Na Constituição do Panamá,<sup>82</sup> o direito de moradia pode ser depreendido do art. 58, pois estipula que o Estado velará pelo melhoramento social e econômico da família e organizará o patrimônio.

---

<sup>80</sup> Disponível em: <[www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/text-pt.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/text-pt.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2008.

<sup>81</sup> Constitución Política de la República de El Salvador de 1983 actualizada hasta reformas de introducida por el DL N<sup>o</sup> 56, del 06.07.2000. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/EISal/EISal83.html>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

<sup>82</sup> Constitución política de la República de Panamá de 1972. Reformada por los actos reformatórios de 1978 y por e lacto constitucional de 1983. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1972.html>>. Acesso em 17 jun. 2008.

Quando à Nicarágua,<sup>83</sup> observamos que os direitos sociais estão disciplinados na Constituição, de forma pormenorizada, e, consoante o art. 60, os nicaragüenses têm direito de habitar num ambiente saudável. Conforme o art. 64, é assegurado o direito a uma moradia digna, cômoda e segura que garanta a privacidade familiar. O Estado promoverá a realização deste direito.

Disposições similares encontramos Constituição colombiana,<sup>84</sup> pois o art. 51 prevê o direito (*vivienda*), estipulando que todos os colombianos têm direito a moradia digna. Por outro lado, o Estado fixará as condições necessárias para fazer efetivo este direito e promoverá planos de moradia de interesse social, sistemas adequados de financiamento a longo prazo e formas associativas de execução destes programas de moradia.

No tocante ao Peru,<sup>85</sup> apesar de não haver disposição específica no que diz respeito ao direito de moradia ou de habitação, verifica-se que conforme art. 1º, a defesa da pessoa humana e o respeito de sua dignidade são o fim supremo da sociedade e do Estado. Consoante ainda o art. 2º, toda pessoa tem direito à vida, a sua identidade, a sua integridade moral psíquica e física e a seu livre desenvolvimento e bem-estar. De acordo com o art. 3º, a enumeração dos direitos estabelecidos neste capítulo não excluem os demais que a Constituição garanta, nem outros de natureza análoga ou que se fundem na dignidade do homem ou nos princípios da soberania do povo, do Estado democrático de direito e da forma republicana de governo.

---

<sup>83</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA de la República de Nicaragua Constitución Política de 1987 incluyendo: Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua – Ley N. 192 del 1 de febrero de 1995 Ley de Reforma Parcial de la Consitución Política de la República de Nicaragua – Ley N. 330 del 18 de enero de 2002 Ley de Reforma Parcial de la Consitución Política de la República de Nicaragua – Ley N. 527 del 8.04.2005. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica05.html>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

<sup>84</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991 Incluye las reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Actualizada hasta el Decreto 2576 del 27 de Julio de 2005 Última Actualización: 18.4.2007. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em 17 jun. 2008.

<sup>85</sup> CONSTITUCION POLÍTICA DEL PERÚ 1993. Última actualización: 17.2.2006. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms.html#titlcapll>>. Acesso em 25 mai. 2008.

Na Argentina,<sup>86</sup> conforme do art. 17, a propriedade é inviolável, nenhum habitante da Nação pode ser privado dela, senão em virtude de sentença fundada na lei. Conforme o art. 41, todos os habitantes gozam do direito a um ambiente são, equilibrado, apto ao desenvolvimento humano e para as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes, sem comprometer as das gerações futuras; e têm o dever de preservá-lo.

Em solo chileno,<sup>87</sup> igualmente, não há previsão específica do direito de moradia, mas prevê a Constituição que a família é o núcleo fundamental da sociedade, o Estado está a serviço da pessoa humana e sua finalidade é promover o bem comum, para o qual deve contribuir a criar as condições sociais que permitam a todos e a cada um dos integrantes da comunidade nacional sua maior realização espiritual e material possível, com respeito aos direitos e garantias que esta Constituição estabelece.

No Uruguai,<sup>88</sup> o art. 45 é específico em estabelecer que os habitantes da República têm direito a gozar de moradia digna. A lei propenderá a assegurar a moradia higiênica e econômica, facilitando sua aquisição e estimulando a inversão de capitais privados para esse fim.

O Paraguai<sup>89</sup> é minucioso ao prever os direitos relativos à qualidade de vida, prevendo que será promovida pelo Estado, mediante planos e políticas que reconheçam fatores condicionantes, tais como a extrema pobreza e os impedimentos da incapacidade ou da idade. Conforme o art. 100, todos os habitantes de República têm direito a uma moradia digna. O Estado estabelecerá as condições para fazer efetivo este direito e promoverá planos de moradia de

---

<sup>86</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA DE 1853. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/arg1853.html>>. Acesso em 25 mai. 2008.

<sup>87</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile89.html>>. Acesso em: 25 mai. 2008

<sup>88</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY DE 1967 Incluye reformas plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004. Actualizada hasta la reforma del 31 de Octubre de 2004. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html>>. Acesso em 25 mai. 2008.

<sup>89</sup> REPÚBLICA DE PARAGUAY. Constitución Política de 1992. Última actualización: 07.II.2005. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

interesse social, especialmente as destinadas a famílias de escassos recursos, mediante sistemas de financiamentos adequados.

Apesar de os ordenamentos constitucionais latino-americanos, direta ou indiretamente, garantirem direito à moradia ou habitação, centrados, principalmente na condição prevalente da pessoa humana e seu desenvolvimento integral, podemos verificar que seus cidadãos longe estão de usufruírem, todos, desse direito.

Podemos constatar violações nesse setor, como relata BASPINEIRO, em seu parecer, item 4.1, subtítulo “Derecho a la vivienda”,<sup>90</sup> aqui transcrito parcialmente:

Em geral têm diminuído ou anulado os programas de moradia popular, entre outras razões, por restrições no acesso ao crédito. É grande a porcentagem da população que carece de teto próprio. Na Argentina por exemplo, 33% por cento das famílias, cerca de três milhões carecem de moradia. No Brasil, “os sem-teto” estão estimados em 30 milhões de pessoas e no Peru o déficit habitacional beira a 28%. Há insegurança na posse da moradia e da terra como conseqüência do aparecimento de loteadores e políticas débeis de regulação do uso do solo, o que gera problemas de posse irregular em zonas urbanas e rurais. Por causa disso, na Argentina, 18% da população enfrente irregularidades de posse. Como as zonas habitáveis das cidades estão já urbanizadas e habitadas, a extensão ou ampliação das áreas de residência se dá em zonas precárias e ou perigosas, como barrancos, rios, zonas de propriedade privada exposta a despejos, etc., seguindo processos de migração interna que fez com que, em países como o Brasil, 75% viva habitualmente nos espaços urbanos. No México, 73,5% da população não tem água encanada, nem serviço de esgotos e 12% carece de eletricidade. São também fatores característicos o deficiente acesso a serviços regulares de água, saneamento e ou energia elétrica. Em países de reconhecido maior processo de urbanização, como a Argentina, 31% dos lugares não tem água potável e 64% das moradias carecem de sistema de esgotos. São deficientes ou insuficientes os programas estatais e municipais para a reconstrução de moradias afetadas por desastres naturais ou para

---

<sup>90</sup> BASPINEIRO, Adalip Contreras. *Panorama de las principales violaciones a los derechos humanos económicos, sociales y culturales en América Latina*. Direitos Humanos Sociais, Econômicos e Culturais. LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (organizador). Recife: Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2004. Disponível em: <[www.gajop.org.br/publica/DhESC.pdf](http://www.gajop.org.br/publica/DhESC.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2008, p. 26-27.

populações desalojadas por razões de violência. A realização de mega-obras de infra-estrutura afetam interesses de comunidades indígenas ou locais que ou locais que no geral não participam nem das decisões nem dos benefícios de ditas construções.<sup>91</sup>

### 3 O DIREITO DE MORADIA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

Acima verificamos que a maioria dos Estados reconhece a centralidade e prevalência da pessoa humana em seus textos constitucionais e não é diferente, no caso brasileiro, o qual consagra a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República.

Por outro lado, tratando-se de um dos eixos de nosso trabalho, passaremos, a seguir, a cuidar desse assunto, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, embora sem intenção de esgotar o tema.

Por princípios, segundo o léxico, devemos entender o momento ou local ou trecho em que algo tem origem, rudimentos, proposições diretoras de uma ciência, às quais todo o desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado.<sup>92</sup>

Como ensina Walter Claudius Rothenburg,<sup>93</sup> na Constituição Brasileira, há dispositivos que, numa análise sumária, observa-se, desde logo, têm caráter amplo e abstrato. É o que ocorre com o art. 1º, ao estatuir que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Por isso, tratar-se-ia de um princípio constitucional. Outras disposições, ao reverso, apresentam maior especificidade, constituindo-se regras constitucionais. É o caso do art. 20 e incisos, ao elencar os bens da União.

Os princípios constitucionais, segundo o mesmo autor, não são outros que os princípios gerais de direito, ou seja, preceitos que consagram os valores mais importantes (ou cuja chancela jurídica é reputada mais conveniente) num determinado contexto histórico, e que só podem fazê-lo adequadamente por meio

---

<sup>92</sup> *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* ed. Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986, p. 1393.

<sup>93</sup> ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 11.

de enunciados vagos e ajustáveis, mas representam a positivação de muitos dos citados valores.<sup>94</sup>

Princípios, consoante Slaibi Filho, amparado em Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, é a “diretriz fundamental de um sistema” e, completa o primeiro autor citado: “As diretrizes da atuação do Estado brasileiro são traçadas nos primeiros quatro artigos da Constituição. O Estado, como estrutura funcional do poder popular, tem por objeto alcançar os bens necessários ao titular do poder. O Estado nada mais é do que o instrumento pelo qual o titular do poder busca alcançar tais bens. Daí por que a atuação estatal é limitada por diversos princípios”.<sup>95</sup>

Para demonstrar a importância dos princípios constitucionais na aplicação do direito, há autores que se referem a alguns deles como “sobre-princípios”, como o faz Marcus Orione Gonçalves Correia, com relação, principalmente, ao princípio da dignidade da pessoa humana. Diz ele: “No nosso entender, dois deles se apresentam imediatamente do sistema constitucional: a dignidade humana e a liberdade. Usando ambos como paradigma, a aplicação do direito se torna, no nosso entender, mais precisa”.<sup>96</sup>

Esses princípios, digamos, expoentes, são chamados, por Cristiane Derani, princípios-essência, pois “traduzem uma ética social de atuação. Informam o conteúdo da norma, texto normativo aplicado, por constituírem o núcleo orientador da interpretação. A sua modificação altera forçosamente o caráter essencial da sociedade”.<sup>97</sup>

Embora não falando em sobre-princípios, outros doutrinadores dão a eles igual importância. Dessa forma, com relação do princípio da dignidade da pessoa humana, José Afonso da Silva assim se manifesta:

---

<sup>94</sup> Op. cit., p. 81 e 85.

<sup>95</sup> SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988. Aspectos fundamentais*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989, p. 122.

<sup>96</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação do Direito de Segurança Social. In: ROCHA Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio (coords.). *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*. Vol. 1. *Direito Previdenciário Constitucional*. Curitiba: Editora Juruá, 2006, p. 259.

<sup>97</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999, p. 245-7.

a dignidade da pessoa humana constitui um valor que atrai a realização dos direitos fundamentais do Homem, em todas as suas dimensões; e, como a democracia é o regime político capaz de propiciar a efetividade desses direitos, o que significa dignificar o Homem, é ela que se revela como o seu valor supremo, o valor que o dimensiona e humaniza.<sup>98</sup>

Por sua vez, Paulo Bonavides é enfático, ao conferir-lhe caráter papel de transcendental importância. Afirma ele:

O princípio em tela é, por consequência, o ponto de chegada na trajetória concretizada do mais alto valor jurídico que uma ordem constitucional abriga. Nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana”.<sup>99</sup>

Confira-se Alexandre de Moraes, para o qual, apenas em situações excepcionais, tal princípio cederá lugar a outros valores. Eis sua lição:

a dignidade da pessoa humana é um valor espiritual e moral inerente a pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto serem humanos.<sup>100</sup>

No entender de Slaibi Filho, o princípio da dignidade da pessoa humana tem relação com a centralidade da pessoa e não da sociedade política, pois para ele:

o homem é o centro, sujeito, objeto, fundamento e fim de toda a atividade estatal (...) o princípio democrático do poder exige que à pessoa humana, na inteireza de sua dignidade e cidadania, se volte toda a atividade estatal. O Estado não é mais o poder inerte e sim uma organização eminentemente

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Poder Constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 149.

<sup>99</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 232.

<sup>100</sup> MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil Interpretada*. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 128-9.

intervencionista e assistencialista, ao menos quando exigirem as forma de discriminação da pessoa.<sup>101</sup>

Não menos importante o posicionamento de Barroso, cuja lição, de certa maneira, diríamos, segue a orientação da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, acima citada, pois acentua o autor:

o princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. O desrespeito a este princípio terá sido um dos estigmas do século que se encerrou e a luta por sua afirmação um símbolo do novo tempo. Ele representa a superação da intolerância, da discriminação, da exclusão social, da violência, da incapacidade de aceitar o outro, o diferente, na plenitude de sua liberdade de ser, pensar e criar. Dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade.<sup>102</sup>

Ana Paula de Barcellos se manifesta no sentido de que o valor dignidade da pessoa humana tem prevalência sobre outros, exemplificando, a legalidade e separação de poderes. Eis sua posição:

Os direitos fundamentais têm preferência sobre as demais disposições normativas (ou a solução que prestigia a dignidade humana tem preferência sobre as demais). Pois bem: em atenção à centralidade constitucional da pessoa humana, de sua dignidade e dos direitos fundamentais, diversos autores têm concluído que preferível restringir parcialmente os primeiros dois princípios (legalidade e separação dos poderes) e assegurar ao indivíduos o acesso à escola a fazer o inverso.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> SLAIB FILHO, op. cit., p. 133.

<sup>102</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro*. Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Organizador. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003, p. 37-9.

<sup>103</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003, p. 107-11.

Sua posição expoente no texto constitucional, também é enfatizada por Eros Roberto Grau, da seguinte forma:

Embora assuma concreção como direito individual, a dignidade da pessoa humana, enquanto princípio, constitui, ao lado do direito à vida, o núcleo essencial dos direitos humanos. A dignidade da pessoa humana apenas restará plenamente assegurada se e enquanto viabilizado o acesso de todos não apenas às chamadas liberdades formais, mas, sobretudo, às liberdades reais.<sup>104</sup>

### 3.1 A dignidade humana nas constituições brasileiras

O princípio da dignidade da pessoa humana, nas Constituições brasileiras anteriores, não tinha a proeminência alcançada na Constituição Federal de 1988. Todavia, em alguns textos constitucionais, estava estampado, quando se referiam a determinados direitos ou situações.

No nascedouro do constitucionalismo pátrio, podemos constatar que houve pouca ou nenhuma preocupação com os direitos sociais e, de resto, com a dignidade da pessoa humana.

A Constituição Imperial primou pela laconicidade, mas podemos constatar que, em pelo menos um dispositivo, a saber, no art. 179, inciso XXXI,<sup>105</sup> previu que a Constituição também garante os socorros públicos, sem no entanto disciplinar em que medida ou situações tais socorros seriam deferidos.

No inciso XIX do citado artigo, previu que “desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as mais penas cruéis”.

---

<sup>104</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 196-7.

<sup>105</sup> BRASIL. *Constituições do Brasil/compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices*, Adriano Campanhole e Hilton Lobo Campanhole. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 832 e 834. *Constituição Política do Império do Brasil*, art. 179ª: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: (...) XXXI - A Constituição também garante os socorros públicos”.

A respeito de tal dispositivo, Lembo enfatiza que não se registrou o âmbito de incidência da norma, ou seja, se o afastamento das penas cruéis se estendia a todos ou apenas contemplava os homens livres, em uma sociedade que conheceu a escravidão desde 1538, lembrando o autor que, em 1819, para uma população de 3.596.132 pessoas, contava com 1.107.389 escravos.<sup>106</sup>

É preciso que tenhamos em conta que os valores que inspiraram o Constituinte de 1824 são aqueles decorrentes da concepção liberal, ou seja, direitos civis e políticos, não sendo demais lembramos a proximidade de seu advento com a Revolução Francesa, que consagrou tais direitos, além do direito de propriedade, e mais proximamente, da vigência do Código Civil Napoleônico de 1804, o qual, sem sombra de dúvidas, prestigiava, sobremaneira, a propriedade, como adiante se verá.

A Constituição de 1891, poderíamos dizer, seguiu a mesma trilha, uma vez que seu art. 72<sup>107</sup> praticamente repete o texto do art. 179 da Constituição Imperial. Na lição de Lembo, a primeira Constituição republicana, seguindo o modelo norte-americano, marginalizou o tema, apenas registrando a garantia de qualquer profissão moral, intelectual e industrial (parágrafo 24 do art. 72), indo, nesse passo, um átomo além do documento elaborado pelos pais fundadores dos Estados Unidos da América.<sup>108</sup>

Já a Carta Magna de 1934, seguindo a tendência do direito alienígena, sobretudo, conforme a Constituição Alemã de 1919, portanto, com razoável atraso, trouxe o título, “DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL”. Inaugurando-o, o art. 115<sup>109</sup> previu que: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos *existência digna*” (grifamos). Dentro desses limites, é garantido a liberdade

<sup>106</sup> LEMBO, Cláudio. Constituição Social. *O futuro da liberdade*. São Paulo: Editora Loyola, 1999, p. 152-153.

<sup>107</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada a 24 de fevereiro de 1891. Art. 72: “Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: Parágrafo 24. É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.”

<sup>108</sup> LEMBO, Cláudio, op. cit., p. 152.

<sup>109</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Promulgada a 16 de julho de 1934. CAMPANHOLE, Adriano, op. cit., p. 718.

econômica. Como se vê, foi a primeira vez que texto constitucional se referiu a existência digna, ou se quisermos, consagrou expressamente o princípio da dignidade da pessoa humana.

No entanto, Bonavides e Andrade apontam para o seguinte, sobre o sentido eminentemente social dessa Constituição:

Seguindo uma certa tendência européia do pós-guerra, mas que na verdade só iria se firmar definitivamente ao término da Segunda Grande Guerra, alguns dos preceitos do chamado “Welfare State” foram consagrados no texto. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações sobre a ordem econômica e social estiveram presentes. Uma legislação trabalhista garantia a autonomia sindical, a jornada de oito horas, a previdência social e os dissídios coletivos. A família mereceria proteção especial, particularmente aquela de prole numerosa<sup>110</sup>

Linhas atrás, dizíamos que a Constituição de 1934 seguiu a trilha da Constituição de Weimar. Na verdade, essa foi bem mais generosa, ao tratar dos direitos sociais. Para fim do que nos interessa, convém salientar que no art. 151 a Constituição Alemã estipulou que o regime econômico deve corresponder aos princípios de justiça, com a aspiração de assegurar a todos uma existência digna. Dentro destes limites se reconhece a liberdade econômica ao indivíduo.

No art. 153, previu a célebre expressão: “a propriedade obriga”. “Seu uso constituirá, também, um serviço para o bem comum”. Aqui, podemos perceber a semelhança com a Constituição Brasileira de 1934, como acima enfatizamos.

A Constituição de 1934, entretanto, teve duração efêmera, podendo-se dizer que teve apenas importância histórica, mas servindo para o despertar sobre a necessidade de constitucionalização dos direitos sociais.

Como sabemos, sucedeu-a a Carta de 1937, que inaugurou o chamado Estado Novo, a qual também trouxe uma seção “DA ORDEM ECONÔMICA”, mas

---

<sup>110</sup> ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1991, p. 319.

ao contrário de sua antecessora, passou ao largo do princípio da dignidade da pessoa humana.

Consoante seu art. 136,<sup>111</sup> “o trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito à proteção e solícitude especiais do Estado. A todos é garantido o *direito de subsistir* mediante o seu trabalho honesto e este, como *meio de subsistência do indivíduo*, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa”.

Como acentua Lembo, esta Carta Política, ao prever o trabalho como dever social, esteve no rastro da configuração fascista.<sup>112</sup> Citamos trecho atribuído ao Ministro Francisco Campos, justificando a Constituição, extraído de Andrade e Bonavides, na obra já citada:

A transformação operada no mundo pelas grandes revoluções industriais, técnicas e intelectuais mudou o clima político. O conceito político da democracia não era mais adequando aos novos ideais da vida. A liberdade individual e suas garantias não resolviam o problema do homem. Eram ideais negativos, que não garantem ao indivíduo nenhum bem concreto, seja no domínio econômico, seja no domínio moral, seja no domínio intelectual e político. Voto e liberdade não enchem a barriga de ninguém, o princípio de liberdade não garantiu a ninguém o direito ao trabalho, à educação, à segurança. Só o Estado forte pode exercer a arbitragem justa, assegurando a todos o gozo da herança comum da civilização e da cultura.<sup>113</sup>

Em sua vigência, entretanto, verificou-se o advento de legislação protetiva do trabalho, como a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, por meio do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, bem como o Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, a atual Lei de Introdução do Código Civil

Podem ainda ser citados o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de

---

<sup>111</sup> CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Decretada a 10 de novembro de 1937. CAMPANHOLE, Adriano, op. cit. p.

<sup>112</sup> LEMBO, Cláudio, op. cit., p. 152.

<sup>113</sup> ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 346.

Processo Penal), Decreto-Lei nº 3.931, de 11 de dezembro de 1941 (Lei de Introdução ao Código de Processo Penal). O Estado forte, garantindo aos cidadãos os bens concretos, como queria Francisco Campos ou o braço armado, castrando as verdadeiras reivindicações dos brasileiros e a serviço do capitalismo, como querem alguns.

Passados nove anos, surge a Constituição de 1946, tida como a mais democrática antes do advento da atual Carta Magna. Como observam Andrade e Bonavides, um dos melhores aperfeiçoamentos introduzidos pela nova Constituição se reportava ao Estado de direito quando ela declarou no Capítulo dos Direitos e das Garantias Individuais que a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. Assegurava, pois, um Estado social vazado na mais ampla tradição liberal dos juristas brasileiros; o Estado social se faz instável. A Constituição entra em antagonismo com a sociedade. Teria sido perfeita se houvesse correspondido a uma sociedade liberal, com as estruturas sociais, econômicas e empresariais do capitalismo individualista do século XIX.<sup>114</sup>

Quanto à Carta de 1967, no art. 145, propugnava que a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, e no parágrafo único dispôs que a todos é assegurado trabalho que possibilite *existência digna*.<sup>115</sup> Repetiu a fórmula da Constituição de 1937, estipulando que o trabalho é obrigação social.

Trouxe a nova Carta, no art. 157, da “ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL, estipulado que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios, entre os quais valorização do trabalho como condição da *dignidade humana* (inciso II)<sup>116</sup>; e função social da propriedade (III).

---

<sup>114</sup> Idem, p. 412.

<sup>115</sup> CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Promulgada a 18 de setembro de 1946. CAMPANHOLE, Adriano, op. cit., p. 513.

<sup>116</sup> CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. Promulgada a 24 de janeiro de 1967. CAMPANHOLE, Adriano, op. cit., p. 434.

A Constituição de 1969 ou, como querem alguns, a Emenda Constitucional nº 01/69, seguiu a mesma trilha, não trazendo novidades no que concerne aos direitos sociais e sobretudo quanto a questão do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 160, inciso II).<sup>117</sup>

A Constituição de 1988, sem sombra de dúvidas, trouxe inovações contundentes, como se analisou, destacando-se a ênfase dada ao princípio da dignidade da pessoa humana, disposição a respeito do salário mínimo, estipulação sobre a função social da propriedade, além de disposições tendentes a coibir o caráter meramente especulativo da propriedade, como acima já se mencionou.

### **3.2 A dignidade da pessoa humana no direito internacional**

A dignidade da pessoa humana, como acima já enfatizamos, antes da Constituição Brasileira de 1988, já vinha consignada em vários documentos internacionais, dos quais citaremos apenas alguns.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, logo em seu quinto considerando, expõe que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e mulheres. A Carta das Nações Unidas (terceiro parágrafo) consigna a intenção de reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e valor da pessoa humana, na igualdade de direitos.

Constatamos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, consoante seu Preâmbulo, que os Estados reconhecem que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa, a todos os membros da família humana. O ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado, a menos que se criem as condições que permitam

---

<sup>117</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/1969 e alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais nºs 2 a 27. Idem, p. 320.

a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus econômicos, sociais e culturais.

No âmbito americano, a Carta da Organização dos Estados Americanos, no preâmbulo, afirma convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações; no art. 2º, g), erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; j) a justiça e a segurança sociais são bases para uma paz duradoura.

### **3.3 A dignidade humana na legislação infraconstitucional**

Acima já fizemos comentários sobre o Estatuto do Idoso, que trouxe inovação, ao conferir a esse segmento o direito à habitação, inclusive, facilidades no tocante à aquisição de moradia, como o estabelecimento de cotas. Sem dúvida, no citado estatuto, o legislador ordinário prestigiou a dignidade da pessoa humana.

Em nosso entender, também deve ser enfatizada a Lei nº 8.009/90, que dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família, cujo art. 1º, estabelece que: “o imóvel residencial próprio do casal ou entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta Lei”.

Entendemos que, aqui, prevalece o valor dignidade da pessoa humana, assegurando a moradia à família ou entidade familiar, em desfavor de valores outros, inclusive patrimoniais, nomeados na própria lei. Comentando tal dispositivo legal, Rainer Czajkowski, a respeito de situações, aparentemente, não contempladas pela impenhorabilidade, afirma:

com relação ao princípio da isonomia é no mínimo duvidoso que uma pessoa solteira e morando sozinha, por exemplo, não seja beneficiado pela lei. Numa interpretação textual, parece que indivíduos sozinhos (solteiros,

divorciados ou separados judicialmente), não são merecedores do argumento da dignidade humana (grifamos), para garantia do seu direito de habitação (...) Numa exegese mais sensível à realidade social e à natureza humana, todavia, pode ser razoável a orientação oposta. Irmãos que, na falta dos pais, continuam a manter, por opção ou contingência o espírito da unidade familiar, tornam plausível a incidência do benefício, ainda que não se cuide de uma família típica.<sup>118</sup>

De transcendental importância a Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que trata do Fundo de Combate e erradicação da Pobreza, previsto no art. 79 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2000. O princípio é depreendido na redação do art. 1º:

Art. 1º - O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para vigorar até o ano de 2010, tem como objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a *níveis dignos de subsistência* e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a *melhoria da qualidade de vida* (grifamos).

---

<sup>118</sup> CZAJKOWSKI, Rainer. *A impenhorabilidade do bem de família*. 3ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 1998, p. 26.

#### 4 PANORAMA SOBRE A QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL

Enfatizamos que entendemos ser desnecessária a demonstração de estatísticas oficiais ou não para provar que o problema habitacional existe. Basta olharmos o nosso entorno, para depararmos com as mais lamentáveis cenas, como pessoas morando ao relento, sob as marquises, principalmente, nas grandes cidades. Ouvimos dizer ou presenciamos invasões dos espaços públicos e particulares, pelos “sem-teto”, “sem-terra”, originando os acampamentos sem as mínimas condições que lhe assegurem dignidade como serem humanos. As ocupações irregulares são algumas das causas de grandes enchentes urbanas, que tudo destroem como as encostas dos morros, levando barracos miseráveis, bem como os sonhos de toda uma vida e, por vezes, dizimando as energias para um recomeçar.

Ingo Sarlet enfatiza o mal-estar cívico e político que afeta a credibilidade da Constituição e do Direito, tal qual nos lembra Gomes Canotilho, acrescentando que não há como desconsiderar, por outro lado, que sentir-se mal (caso ainda tenhamos esta salutar capacidade) pode significar o primeiro passo para uma tomada de consciência e a busca de soluções.<sup>119</sup>

Recentemente foi guindada ao cargo de Relatora Especial da ONU a Arquiteta Raquel Rolnik, a qual em entrevista à Agência FAPESP, em 04.04.2008, afirma que quase um terço da população do planeta mora em favelas e outros tipos de assentamentos precários. A situação do Brasil, segundo ela, nesse contexto não está nem entre as melhores, nem entre as piores. Mesmo assim, temos problemas graves. *Hoje, 60% da produção de moradia no Brasil é ilegal e irregular.* Isso significa que a precariedade ainda avança.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia*. Disponível em: <[http://iargs.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=72&Itemid=59](http://iargs.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=72&Itemid=59)>. Acesso em: 2 jun.2008.

<sup>120</sup> *Direito de morar*. Disponível em: <[http://www.agencia.fapesp.br/boletim\\_dentro.php?id=8656](http://www.agencia.fapesp.br/boletim_dentro.php?id=8656)>. Acesso em: 2 jun. 2008.

José Geraldo Simões Júnior esclarece que existiam 100 mil pessoas morando nas ruas paulistas segundo estimativas oficiais.<sup>121</sup> Na pesquisa mencionada por ele, realizada em 1991/1992 (Secretaria Municipal do Bem-Estar Social/Pontifícia Universidade Católica/Centro Latino-Americano de Estudos em Saúde Mental), a população era considerada jovem e em idade produtiva, pois 70% possui menos de 40 anos. A proporção de indivíduos alfabetizados é alta, 89% com escolaridade em nível de 1º grau. 87% já trabalhou com carteira assinada, dos quais 27% a menos de um ano; 85% realizam trabalho irregular na forma de bicos. A impossibilidade de poder desfrutar de uma moradia é o que, no fundo conduz todo indivíduo a ir procurar o abrigo da rua.<sup>122</sup>

Pesquisa recente de interesse do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,<sup>123</sup> que consta haver sido feita em cidades com população acima de 300 mil habitantes, constatou a existência de 31.922 pessoas morando nas ruas, mais da metade com idade entre 25 a 44 anos de idade.

Apesar de o número apresentado ser relativamente baixo, na verdade, tangenciou-se o problema, já que conforme consta da matéria, a pesquisa não incluiu as principais regiões metropolitanas, a saber: São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre. 88% informou não receber qualquer benefício de órgãos governamentais. Revelou, porém, que os moradores de rua em geral são pessoas saudáveis. Apenas um terço deles afirmou ter algum problema de saúde. A doença mais freqüente é hipertensão (10,1%), seguida por problemas psiquiátricos (6,1%) e HIV/aids (5,1%). Questionados sobre que tipo de discriminação sofrem por viver em situação de rua, os entrevistados disseram que freqüentemente são impedidos de entrar em certos locais, tais como lojas, shopping centers e meios de transporte coletivo

Aqui já podemos constatar a íntima relação com a questão do desemprego e com o fato do não recebimento de benefício da assistência social ou outros, já que sendo jovens, não constituem, por enquanto, clientela do benefício de prestação

---

<sup>121</sup> Op. cit., p. 21- 25.

<sup>122</sup> Op. cit., p. 35-37.

<sup>123</sup> Disponível em: <<http://web.observatoriodasmegropoles.net/>>. Acesso em: 7 mai. 08.

continuada e, por outro lado, embora se constate divergências entre os números, isso não significa que o problema não seja grave e que não mereça a atenção de todos quantos com ele se preocupam. Ainda que fosse ínfimo o número de pessoas sem moradia, bem como moradores de rua, hipótese em que seria inclusive de mais fácil resolução, justificaria a preocupação. Afinal, o próprio Deus prometeu salvar Sodoma da destruição, se lá houvesse apenas dez justos.<sup>124</sup> Consequentemente, caso haja apenas uma pessoa ao desamparo, justifica-se lutar por ela.

Mas a situação brasileira está longe de ser desprezível. Segundo consta das observações da Relator Especial da ONU,<sup>125</sup> referente a levantamento realizado em maio e junho de 2004, são deveres preocupantes os dados levantados. A seguir, destacamos os principais pontos do relatório:

ITEM 15: O déficit habitacional é estimado em 7 milhões de unidades habitacionais, das quais 80 por cento são em áreas urbanas e 40 por cento são geograficamente concentradas na região nordeste. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que 6,6 milhões de famílias brasileiras não têm onde morar, enquanto um terço das residências são desprovidas de rede de esgoto. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, 1,6 milhões de unidades habitacionais são localizadas em assentamentos precários, incluindo as favelas, onde moram 6,6 milhões de pessoas. Além das favelas, deve-se também considerar as subdivisões irregulares e clandestinas, favelas ou cortiços, e conjuntos habitacionais degradados. Apenas metade de todos os municípios do Brasil desenvolveu alguma forma de política habitacional. Menos municípios ainda fizeram tentativas sérias, em nível prático, de promover o direito à moradia adequada.

27: além do déficit quantitativo, aproximadamente 10 milhões de unidades habitacionais são consideradas inadequadas qualitativamente, devido à falta de acesso a uma rede de água encanada, infra-estrutura inadequada, redes de esgoto e drenagem insuficientes, e superlotação. Em relação ao saneamento, uma estimativa de 12,1 milhões de residências urbanas

---

<sup>124</sup> *Bíblia Sagrada*. Tradução Padre Antônio Pereira de Figueiredo. Com notas e um completo Dicionário da Bíblia por Dom José Alberto L. de Castro Pinto, Bispo de Guaxupé, MG, Presidente da Liga de Estudos Bíblicos (LEB). Edição Ecumênica, Rio de Janeiro, 1972, p. 13. GÊNESIS, Capítulo 18, versículo 32.

<sup>125</sup> Disponível em: < <http://www.polis.org.br/download/32.doc>>. Acesso em: 30 mai. 2008.

particulares, principalmente as habitadas por famílias de baixa renda, necessitam de serviços básicos.

49: a falta de terra disponível obriga milhares de pessoas a migrarem para áreas urbanas onde muitos vivem em barracos de papelão ou de lata nas favelas. Muitos outros brasileiros de baixa renda vivem em habitações coletivas multifamiliares (cortiços), quase sempre sob condições insalubres. Cada família vive num cômodo, cuja área normalmente não ultrapassa 8 m<sup>2</sup>. As moradias carecem de infra-estrutura básica e freqüentemente são inseguras e estão em iminência de desmoronamento.

50: a falta de moradia está crescendo. Estima-se que 10.000 pessoas dormem nas ruas da região metropolitana de São Paulo, enquanto 2.500 são sem-teto na cidade do Rio de Janeiro. Esses sem-teto são na maioria migrantes do interior pobre e da região nordeste. O Relator Especial recebeu inúmeros depoimentos de pessoas sem teto que foram vítimas de abuso por parte da polícia e de extrema exclusão social. A ausência de documentação adequada quase sempre impede que os moradores de rua utilizem serviços públicos de saúde e serviços sociais.

#### **4.1 Principais problemas relacionados à moradia**

Aponta-se para o fato de a habitação não possuir recursos com percentuais fixos do orçamento geral do município, como a saúde, a educação, com fundos garantidos em níveis nacional, estadual e municipal, com recursos “carimbados”, como explicam Cymbalista e Santoro,, esclarecendo, também que a habitação ainda não possui um sistema consolidado de financiamento, até mesmo porque o Sistema Nacional de Habitação ainda está em construção.<sup>126</sup>

Raquel Rolnik, atual relatora de ONU, já citada, afirma que o principal gargalo consiste no chamado acesso ao solo urbano. Enfatiza que os mais pobres não têm esse acesso e é por isso que eles produzem moradia na irregularidade e na ilegalidade. Esclarece também que as políticas públicas são geralmente voltadas para a produção de moradia em lugares distantes do centro, reproduzindo a

---

<sup>126</sup>CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: *Habitação. Controle social e política pública*. Outubro/2007. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, p.13.

situação de exclusão. Isto é, as próprias iniciativas do Estado seguem uma lógica de manter os mais pobres na periferia.<sup>127</sup>

Cymbalista e Santoro enfatizam relatam as desvantagens de se viver em localidades afastadas, em piores condições de vida:

estudos recentes reiteram que pessoas que vivem nas áreas centrais têm mais oportunidades de vida, emprego etc., mostrando que, por exemplo, pessoas com o mesmo nível de escolaridade que vivem em distritos da mesma cidade têm condições de vida diferentes.

a urbanização de favelas é muito importante para a cidade, essa opção desacompanhada de uma política para o Centro, não trabalha no sentido de reverter a contradição urbana que temos: um alto déficit habitacional e um alto número de imóveis vazios ou subutilizados. Continuamos ocupando mal a cidade.

cabe lembrar que uma grande constante habitacional nos últimos anos é a impossibilidade de o poder público enfrentar o déficit habitacional na sua verdadeira escala. As ações são pontuais e não têm sido capazes de reduzir as demandas por habitação na cidade, em qualquer mandato dos anos recentes.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Direito de morar*. Disponível em: < [http://www.agencia.fapesp.br/boletim\\_dentro.php?id=8656](http://www.agencia.fapesp.br/boletim_dentro.php?id=8656)>. Acesso em: 2 jun. 2008.

<sup>128</sup> CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: *Habitação. Controle social e política pública*. Outubro/2007. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, p. 49-52

## 5 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS DETERMINAM A INCLUSÃO SOCIAL

Vimos que a falta de moradias é um problema real. Advoga-se que o Estado não pode fornecer, a cada cidadão, uma moradia digna. Isso esbarra na carência de recursos financeiros. O Judiciário não poderia compelir a Administração Pública, tendo-se em vista os dogmas da separação dos poderes etc.

Precedentemente, deixamos consignado que, antes mesmo de a Emenda Constitucional nº 26/2000 conferir à moradia a dignidade de direito constitucional, haveria, ao longo do texto, disposições outras, capazes de levar à conclusão de que já estaria o direito albergado na Constituição

Por outro lado, a mesma Constituição aponta as saídas, conforme procuraremos demonstrar. Observa-se que os constituintes, ao traçar o Preâmbulo constitucional, formularam um projeto, em que constatamos que é parte integrante deste a “Ordem Econômica”, que tem por finalidade tornar concreta a intenção do constituinte na construção do edifício, a quem chamaremos “Estado Democrático”, onde se assegurará o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

### 5.1 A “Constituição Econômica” – princípios e objetivos

Canotilho afirma que seria correto afirmarmos que, no texto constitucional, há a constituição do trabalho, constituição social, constituição cultural.<sup>129</sup> Acrescentaríamos, na esteira de seu ensinamento, que é possível defendermos a existência da constituição econômica. Segundo o mesmo professor:

a política econômica e social a concretizar pelo legislador deve assumir-se política de concretização dos princípios constitucionais e não uma política totalmente livre, a coberto de uma hipotética “neutralidade econômica” da Constituição ou de um pretenso mandato democrático de maioria

<sup>129</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, s/d, p. 343-4.

parlamentar. Por outras palavras: o princípio da democracia social e econômica, quer na sua configuração geral, quer nas concretizações concretas, disseminadas ao longo da Constituição, constitui um limite e um impulso para o legislador.<sup>130</sup>

A importância da constituição econômica também pode ser depreendida do magistério de José Afonso da Silva, quando deixa consignado que:

em certo sentido, pode-se admitir que os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois, sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia, não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos.<sup>131</sup>

A seguir, procurar-se-á, em linhas gerais, abordar os princípios e regras da Ordem Econômica, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, a orientar a atividade econômica dos cidadãos, bem como do próprio Estado, com o objetivo, principalmente de assegurar os direitos sociais, como se verá

### **5.1.1 A função social da propriedade**

Um dos instrumentos dos quais se serve o Estado brasileiro está previsto no art. 5º, inciso XXIII, e art. 170, inciso III, da CF, ou seja, princípio constitucional da função social da propriedade, vindo a calhar, a esse respeito, o magistério de Eros Roberto Grau:

por função social importa não apenas o rompimento da concepção, tradicional, de que a sua garantia reside em um direito natural, mas também a conclusão de que, mais do que meros direitos residuais (parcelas daquele que em sua totalidade contemplava-se no “utendi fruendi et abutendi,” na plena “in re potestas”), o que atualmente divisamos, nas propriedades impregnadas pelo princípio, são verdadeiras propriedades-função social e não apenas, simplesmente, propriedade. O princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de

<sup>130</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, s/d, p. 343-4.

<sup>131</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 253.

propriedade (destas propriedades) de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade. Em razão disso, pontualizo – é que justamente a sua função justifica e legítima essa propriedade.<sup>132</sup>

Se é certo que, na Constituição Federal, há extenso rol de direitos e poucos deveres, estes estão subentendidos, como a contraprestação dos direitos, salientando-se que o direito de propriedade privada, responsável, nos termos da Constituição, em face do princípio da função social da propriedade, pelo concretização dos direitos sociais, de acordo com a doutrina de Fábio Konder Comparato:

A propriedade obriga. A responsabilidade social incumbe não só ao Estado, como aos particulares. Estado Social significa não apenas obrigação social da comunidade em relação aos seus membros, como ainda obrigação social destes entre si e perante a comunidade como um todo (...) quem fala em direitos fundamentais, está, implicitamente, reconhecendo a existência correspectiva de deveres fundamentais. Portanto, se a aplicação das normas constitucionais sobre direitos humanos independe da mediação do legislador, o mesmo se deve dizer em relação aos deveres fundamentais (...) as transformações do Estado contemporâneo deram à propriedade, porém, além dessa função (garantia da liberdade individual), também a de servir como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os fracos e desamparados.<sup>133</sup>

A função social da propriedade, servindo como instrumento de realização dos direitos sociais, também parecer ser defendida por Dimoulius e Martins, quando afirmam:

Por trás da expressão função social pode haver os mais diversos bens jurídicos sociais, todos, no entanto, como elementos concretizadores do princípio do Estado social lastreado nos art. 3º, III, c.c. art. 170, III, da CF. Por isso, o art. 5º, XXIII, cc. Art. 3º, III e art. 170, III, da CF autoriza e prescreve aos legislador a imposição de limites duplamente proporcionais à propriedade (diante da necessidade de intervenção em face do propósito da

---

<sup>132</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 246.

<sup>133</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em: <[www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm)>. Acesso em: 26 abri. 2007.

concretização específica da função social da propriedade, com o objetivo dogmático de poupar ao máximo o direito de propriedade intervindo, e em face da suficiente adequação do meio utilizado, com o objetivo dogmático de se verificar o efetivo cumprimento da função social no caso concreto). Trata-se de um exame altamente complexo, sobretudo, em face do limite mínimo da intervenção, limite este jurídico-racionalmente falando não traçável, sendo que em última instância tal juízo deve ficar a cargo do prognóstico político-legislativo. Mas essa complexidade e relativa falência dogmática é preferível a confiar na solidariedade ou “bondade” do titular do direito à propriedade. Direito esse que tem uma função social que segundo alguns autores “se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.”<sup>134</sup>

O último autor citado, a nosso entender, é mais enfático na defesa da tese:

A garantia de um direito depende do reconhecimento de um respectivo dever dos demais. Vale assim a regra que existem tantos deveres implícitos quantos direitos explicitamente declarados. Esses deveres podem consistir em ação ou omissão, dependendo da natureza do direito, mas, em todos os casos, o direito de uma pessoa pressupõe o dever de todas as demais (quando se aceita a tese do efeito horizontal direto) e, sobretudo, das autoridades do Estado.<sup>135</sup>

### **5.1.2 Da redução das desigualdades regionais e sociais**

Baseado nesse princípio o Estado, por exemplo, pode incrementar os investimentos públicos em determinada região, em detrimento de outras, a exemplo de que, no presente, assistiu-se ao ressurgimento da SUDAM e SEDENE, por meio do “Plano de Aceleração do Crescimento” – PAC. Legítimas, também, seriam as “ações afirmativas”, as quais, segundo seus doutrinadores, são:

medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e

<sup>134</sup> MARTINS, Leonardo; DIMOULIUS, Dimitri. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 78.

<sup>135</sup> MARTINS, Leonardo; DIMOULIUS, Dimitri. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 79.

raciais e as mulheres, entre outros grupos. As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade. Por meio delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva.<sup>136</sup>

### **5.1.3 Da busca do pleno emprego**

Como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o trabalho é ao mesmo tempo um direito e uma obrigação de cada indivíduo. Como direito, deflui diretamente do direito à vida. Para viver, tem o homem de trabalhar. A ordem econômica que lhe rejeitar o trabalho, lhe recusa o direito a sobreviver. Como obrigação, deriva do fato de viver o homem em sociedade, de tal sorte que o todo depende da colaboração de cada um.

### **5.1.4 Do tratamento especial para pequenas empresas**

O Professor Ferreira Filho diz que são elas um elemento de equilíbrio e, conseqüentemente, merecem um tratamento especial.<sup>137</sup> O tratamento favorecido para esse conjunto de empresas revela, contudo, a necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade, na expressão de André Ramos Tavares<sup>138</sup> e não poderia ser entendido como exceção ao princípio da livre concorrência

## **5.2 A “Constituição Social” – princípios e objetivos**

Parece-nos que seja lícito falarmos que, ao lado da Constituição Política, Econômica etc., o constituinte tratou da Constituição Social, a qual, adaptando-se o pensamento de Ferreira Filho quando trata da Constituição Econômica, seria:

<sup>136</sup> PIOVESAN, Flávia. *Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos*. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext)>. Acesso em 02 mai. 2007.

<sup>137</sup> Idem, p. 303.

<sup>138</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, p. 222.

“normas jurídicas básicas que regulam a ordem social, disciplinando-a, e especialmente controlam o poder econômico, limitando-o, com o fito de prevenir-lhe os abusos, e, especialmente para conferir proteção aos cidadãos, sobretudo, aos hipossuficientes”.<sup>139</sup>

Canotilho, referindo-se à Constituição Portuguesa, mas cujo magistério é perfeitamente aplicável à realidade brasileira, principalmente, considerando-se que a nossa Constituição, como é sabido, teve a congênere lusitana como inspiração, (compare-se o art. 3º, inciso I, da CF, com o art. 1º, da Constituição portuguesa<sup>140</sup>) a respeito da “Constituição social”, ensina:

Ao contrário do que acontece na maior parte das constituições, esta “constituição social” não se reduz a um conceito extraconstitucional, a um “dato constituído”, sociologicamente relevante; é um amplo superconceito que engloba os princípios fundamentais daquilo a que vulgarmente se chama “direito social” (...) o princípio da democracia social não se reduz a um esquema de segurança, previdência e assistência social, antes abrange um conjunto de tarefas conformadoras, tendentes a assegurar uma verdadeira “dignidade social” ao cidadão e uma igualdade real entre os portugueses (art. 9º Id).<sup>141</sup>

Necessário, entretanto, registrar que, conforme noticiam Canotilho e Vital Moreira, a *intenção socialista*, constante do preâmbulo da Constituição Portuguesa, deixou de possuir correspondência no texto constitucional, pode servir, pelo menos para impedir uma densificação “fraca” do princípio da democracia econômica, social e cultural, a qual, segundo os mesmos autores, é a fórmula constitucional para aquilo que em vários países se designa por “Estado Social” e que se traduz essencialmente na responsabilidade pública na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural, na proteção dos direitos dos trabalhadores, na

<sup>139</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 6.

<sup>140</sup> Princípios fundamentais. Artigo 1.º (República Portuguesa): “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Art. 3º da CF: constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Disponível em <[http://www.parlamento.pt/const\\_leg/crp\\_port/index.html](http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html)>. Acesso em 05 jun. 2007.

<sup>141</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, s/d, p. 345-6.

satisfação de níveis básicos de prestações sociais para todos e na correção das desigualdades sociais.<sup>142</sup>

**Consoante o art. 1º, da Constituição, o Brasil é um “Estado Democrático de Direito” (Estado de Direito). Este não é somente o regido e limitado pelas leis, mas, também e principalmente, pelo Direito, entendido como Justiça, sobretudo a Justiça Material, como acentua Di Pietro.<sup>143</sup>**

Por outro lado, um dos objetivos da República é construir uma sociedade livre, justa e solidária e esta última não se fará por decreto, como observa Cretella Júnior<sup>144</sup> ao comentar o inciso art. 3º, inciso I (construir uma sociedade livre, justa e solidária). Afirma ele:

livre e justa poderia ser a sociedade construída. Solidária, não. Dispositivos legais ou constitucionais não têm o condão de baixar a inflação, de erradicar a pobreza, de tornar bons ou solidários os homens. Medidas concretas do governo, sim, podem, por exemplo, deter a inflação e erradicar a pobreza.

Segundo o léxico, solidariedade é “sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e às responsabilidades dum grupo social, dum nação ou da própria humanidade. Relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira que cada elemento do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar o (s) outro (s)”.<sup>145</sup>

Nas palavras de Cohen e Arato:

La solidaridad implica un deseo de compartir la suerte del otro, no como el ejemplar de una categoría a la que el propio yo pertenece, sino como una persona única y diferente. A pesar de esta orientación a la “diferencia”, el

<sup>142</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. volume 1. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 181 e 210.

<sup>143</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3ª. Ed., São Paulo: Editora Atlas, 1999, p.24.

<sup>144</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988, p. 161-2.

<sup>145</sup> *Novo dicionário da língua portuguesa*. Ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986, p. 1607.

recurso de solidariedad presupone la pertenencia como miembro a algún grupo real o ideal, y más Allá de esto también a algunas normas, símbolos y memorias comunes. Los individuos solidarios están arraigados conscientemente en los mismos mundos de la vida, o en mundos de la vida que se traslapan significativamente, y esto garantiza el consenso acerca de asuntos importantes, incluso en un mundo de la vida moderno en que se puede discutir y desafiar su contenido.<sup>146</sup>

Castro, citando Durkheim, fala-nos de que, em Sociologia, distingue-se solidariedade mecânica da solidariedade orgânica. Nesta última, consoante o mesmo autor, há afirmação de personalidades. Nas sociedades avançadas, quanto mais marcadas pela solidariedade orgânica, maior progresso moral apresentam, manifesto na igualdade, liberdade, fraternidade e justiça.<sup>147</sup>

Aspecto importante dos instrumentos a serviço da justiça social, dignidade, sadia qualidade de vida, é a defesa do meio ambiente, enxergando Ost, como forma de direito de solidariedade

podemos dizer que um mecanismo como o da segurança social, tão freqüentemente reduzido a uma pura técnica de transferência financeiras, assenta também na idéia de solidariedade entre as gerações: na idade adulta, a geração em estado de trabalhar mantém a precedente, enquanto que, uma vez chegada à idade da reforma, ela beneficiará do mesmo serviço por parte das seguintes. Se bem que limitada ao círculo das gerações contíguas, uma tal instituição representa a realização inversa da solidariedade exigida em matéria ecológica: ali, onde se quotiza primeiro, recebe-se depois, enquanto que aqui, a herança é recebida à partida e o esforço é exigido depois.<sup>148</sup>

No entender do autor, esta solidariedade exige a presença do Estado, por não se operar espontaneamente:

<sup>146</sup> COHEN, Jean L.; ARATO, Andreew. *Sociedad civil e teoría política*. Tradução para o espanhol: Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económico, 2000, p. 523.

<sup>147</sup> CASTRO, Celso A. Pinheiro de. *Sociologia do Direito*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1993, p. 58.

<sup>148</sup> OST, François. *A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito*. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 343.

aqui a transmissão já não se opera espontaneamente e como que harmoniosamente, uma vez que a autonomização conquistada pela nossa técnica, aliada à exacerbação do consumo nos países ricos e à explosão demográfica nos países pobres, faz pesar ameaças cada vez mais graves e específicas sobre o capital a transmitir. Impõem-se, assim, regras coercitivas de controlo, de limitação e de gestão, com vista a “preservar a herança” ameaçada pelas gerações pródigas.<sup>149</sup>

É justamente esse o caráter da limitação da propriedade privada e demais regras de que se serve o Estado brasileiro, na consecução dos objetivos e finalidades e princípios da Ordem Econômica e Financeira e Ordem Social, previstos na Constituição Brasileira, inclusive, no que concerne ao princípio da solidariedade.

Outros princípios ou finalidades da “Constituição Social” poderiam ser citados, como a Erradicação da pobreza. Dissemos que a escassez de moradia está intimamente ligado à pobreza, visto que quem tem renda suficiente está sujeito às regras do mercado e, inclusive, na medida de seu poderio econômico, pode influir nesse mesmo mercado, por exemplo boicotando os preços abusivos e as regras draconianas, facilmente identificáveis no mercado de locações em que se verifica a ditadura das imobiliárias, os contratos padrão, em que o inquilino não tem poder para discutir suas cláusulas, por exemplo a imposição do pagamento do IPTU, ou concorda-se ou não se consegue a formalização do contrato.

Bem andou o nosso constituinte, quando no art. 3º, inciso III, estipulou como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, fale em combate e erradicação da pobreza, o primeiro termo dando idéia de uma ação gradual, diminuição e o segundo, eliminação, ação abrupta, radical.

---

<sup>149</sup> OST, François. *A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito*. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 343.

A erradicação da pobreza não será automática, com a simples edição de normas, como desejava Platão, em “as Leis”:

não haverá mendigos no nosso Estado e se alguém tentar praticar a mendicância, de modo a sobreviver esmolando interminavelmente, os agrônomos o expulsarão da ágora e o corpo dos astínomos o expulsará da cidade, bem como ele será banido de qualquer região do território para fora deste pelos guardiões do campo (agrônomos), para que todo o país fique inteiramente livre de uma tal criatura.<sup>150</sup>

Presentemente, assistimos a numerosos programas de combate à fome e a indigência, mas isso é insuficiente. Já o disse o Papa Paulo VI, na Encíclica *Populorum Progressio*, em 26 de março de 1963, no número 47, aqui transcrita parcialmente:

Não se trata apenas de vencer a fome, nem tampouco de afastar a pobreza. O combate contra a miséria, embora urgente e necessário, não é suficiente. Trata-se de construir um mundo em que todos os homens, sem exceção de raça, religião ou nacionalidade, possam viver uma vida plenamente humana, livre de servidões que lhe vêm dos homens e de uma natureza mal domada; um mundo em que a liberdade não seja uma palavra vã e em que o pobre Lázaro possa sentar-se à mesa do rico.<sup>151</sup>

Para isso, impõe-se algumas indagações sobre as medidas que são necessárias para operar-se, no caso brasileiro, a redução ou erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, pois continua o Pontífice:

Isto exige, da parte deste último, grande generosidade, muitos sacrifícios e esforço contínuo. Compete a cada um examinar a própria consciência, que agora fala com voz nova para a nossa época. Estará o rico pronto a dar do seu dinheiro, para sustentar as obras e missões organizadas em favor dos mais pobres? Estará disposto a pagar mais impostos, para que os poderes públicos intensifiquem os esforços pelo desenvolvimento? A comprar mais

<sup>150</sup> PLATÃO. *As Leis*. Tradução de Edson Bini. Bauru-SP: EDIPRO, 1999, p. 468.

<sup>151</sup> ENCÍCLICA POPULORUM PROGRESSIO. Paulo VI. Disponível em: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html)>. Acesso em: 17 set. 2008.

caro os produtos importados, para remunerar com maior justiça o produtor? E, se é jovem, a deixar a pátria, sendo necessário, para ir levar ajuda ao crescimento das nações novas?<sup>152</sup>

Poderia ser perguntado se estaríamos dispostos a esses sacrifícios e a resposta afirmativa talvez fosse mais plausível, desde que houvesse a garantia de que os esforços e recursos decorrentes fossem aplicados consoante os objetivos traçados na Constituição Brasileira. A tarefa de fiscalização, entretanto, competirá Ao Ministério Público, Conselhos, entidades não-governamentais, à sociedade civil como um todo, bem a cada cidadão, principalmente, na fiscalização de nossos representantes, tal como competiria aos agrônomos, astínomos, magistrados, guardiães do campo, juizes, árbitros, no Estado Ideal Platônico.

Relembrarmos que o Preâmbulo da Constituição Federal consigna como finalidade do Estado Democrático assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos.

No art. 3º e incisos, foram fixados os objetivos, a saber, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade, e quaisquer outras formas de discriminação.

Por outro lado, como já dito, o artigo 170, *caput*, estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Nos vários incisos estipula os vários princípios, alguns deles constituindo finalidades, como a busca do pleno emprego.

Depreendemos a íntima relação entre a Ordem Social e a Ordem Econômica e Financeira, bastando para isso confrontar, o art. 170, *caput*, já citado com os

---

<sup>152</sup> ENCÍCLICA POPULORUM PROGRESSIO. Paulo VI. Disponível em: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html)>. Acesso em: 17 set. 2008.

ditames do art. 193, *caput*: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Confrontemos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º, aplicáveis a ambas as ordens: “construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade, e quaisquer outras formas de discriminação”.

Derani procede à composição de todos os dispositivos citados, resultando segundo ela no seguinte:

a atividade humana, perfeitamente coerente com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, deverá, observar a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, visando à consecução ou ao resguardo dos seguintes valores: I - dignidade da pessoa humana, II - justiça social, III - bem-estar social, IV - liberdade e solidariedade.<sup>153</sup>

São valores essenciais, aos quais a concretização do texto normativo deverá obedecer, arremata.

Dessa forma, resta claro que a ordem econômica deve servir de instrumento para atingimento das metas sociais, que são várias ou uma só, resumidas na expressão “vida digna”, prevista no art. 170, *caput*, da CF e uma vida digna, com certeza passa pela usufruição do direito à moradia digna, como ressaltamos. Assim, legítimo concluir que a observância dos princípios concernentes à Ordem Econômica é essencial para que seja concretizado o direito de moradia.

---

<sup>153</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999, p. 247.

## 6 A EFETIVIDADE DO DIREITO DE MORADIA

Acima deixamos consignado que o direito de moradia constitui um direito social, já que, no caso brasileiro, está previsto na Constituição Federal, com essa dignidade,

Por outro lado, o artigo 5º, parágrafo 2º, da mesma Constituição estipula que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Gilson Luiz Inácio,<sup>154</sup> à guisa de conclusão, afirma estar o direito de moradia diretamente relacionado com a dignidade da pessoa humana, mas, a seu sentir, o Estado não tem o dever de distribuir moradias. Enfatiza:

a moradia, direito social, veiculada pela Emenda Constitucional 26, de 14.02.00, não se encontra assegurada, de forma efetiva e concreta, a todos os brasileiros. É norma dotada de eficácia imediata, com conteúdo programático, incumbindo ao Estado adotar políticas públicas socialmente ativas, para implementação concreta desse direito

Segundo o mesmo autor, o Estado não tem o dever de distribuir moradias gratuitamente, mas tem responsabilidade de adotar procedimentos que visem a assegurar tal direito. Acrescenta que a moradia, mais que necessidade básica, integra o próprio direito à subsistência, imbricada diretamente no direito à vida

Bercovici alerta para o perigo que representa do contumaz desrespeito à Constituição. Enfático, conclui:

Surgem, neste contexto, movimentos e mecanismos “não-oficiais” de solução de conflitos de interesse, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem-terra) e o Movimento dos Sem-Teto, como reação à falta de legalidade (no sentido de concretização das normas constitucionais), cujas reivindicações

---

<sup>154</sup> INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito Social à moradia. A efetividade do processo*. Curitiba: Editora Juruá, 2002, p. 178.

são perfeitamente legítimas: não pedem nada mais que o cumprimento efetivo da Constituição da República.<sup>155</sup>

Em Brasília floresceu o chamado “direito achado na rua”, versando sobre formas não oficiais de resolução de conflitos, enfatizado por Celso Fernandes Campilongo e José Eduardo Faria. Consoante esses autores:

como o próprio nome indica, tem uma preocupação não tanto com o direito dos códigos, ensinado nas faculdades, mas com as diferentes formas jurídicas efetivamente praticadas nas relações sociais. Optando por uma análise “crítica” do direito estatal, questionando as estratégias de neutralização e despolitização estabelecidas pela dogmática jurídica e privilegiando a transformação social em detrimento de permanência das instituições jurídicas, ou seja, tratando a experiência jurídica sob um ângulo assumidamente político a partir não só da exploração das antinomias do direito positivo e das lacunas da lei pelos movimentos populares, mas também dos diferentes direitos alternativos forjados por comunidades marginalizadas em termos sociais e econômicos – este projeto da UnB tem por objetivo agir como transmissor de informações em favor de uma ordem normativa mais legítima, desformalizada e descentralizada.<sup>156</sup>

Necessário, no entanto, enfatizarmos que, como assentado alhures, que a pobreza, o desemprego, os baixos salários são causas da crise de moradias. Por outro lado, recordamos que a própria Constituição Federal, no art. 3º. Inciso III, fixou, como objetivo fundamental, a erradicação da pobreza. O art. 79, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, mas necessário reconhecermos que essas ações (combate e erradicação), não se verificarão, por decreto, à maneira platônica, como acima citado.

Entretanto, não se pode esperar indefinidamente, necessitando o esforço de todos, sobretudo dos órgãos e entidades a seguir enumeradas, para a resolução

---

<sup>155</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 168-9.

<sup>156</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes; FÁRIA, José Eduardo. *O ensino da sociologia jurídica. A pesquisa em sociologia jurídica. A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991, p. 38.

dos graves problemas decorrentes da falta de moradias, sobretudo, as pessoas de baixa renda, bem como daquelas sem qualquer rendimento.

### **6.1 A atuação da sociedade civil**

Por sociedade civil, para efeito de nosso estudo, entender-se-á o conjunto da sociedade, excluídos os órgãos estatais. Sua atuação caracteriza a chamada democracia participativa, desejada pelo constituinte de 1988, quando, no parágrafo único do art. 1º do texto constitucional, consignou que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Em outra passagem do texto constitucional de 1988, deparamos com a preocupação com o mesmo tipo de democracia, pois o art. 37, parágrafo 3º, dispõe que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações.

Intimamente relacionado com a participação da sociedade e do cidadão na Administração Pública está o princípio da publicidade, dela exigível, consoante o mesmo artigo 37 da Constituição e, principalmente, no que concerne à proteção do meio ambiente (art. 225, inciso IV), propiciando o acompanhamento e controle por parte do administrado.

Nesse setor, absolutamente relevante o sistema de audiências públicas, como acentua Moreira Neto:

A participação política, gênero no qual se insere o sub-gênero da participação administrativa e a espécie em estudo, da audiência pública, é um tema muito antigo, podendo confundir-se com a própria democracia, enquanto técnica social de aplainar controvérsias e tomar decisões consensualmente aceitas.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 210-11.

Importante lembrarmos de que o art. 5º, inciso LXXIII, prevê a legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural e, por isso, a participação direta do cidadão, facilitada pela publicidade, bem como pelo sistema de audiências públicas, tem por finalidade propiciar o efetivo controle dos atos estatais.

Deixou bem claro, assim, que o tipo de democracia desejada não é somente a democracia tradicional, ou seja, a representativa, mas a sua superação, com maior participação do cidadão, nos termos defendidos com ardor por Bonavides,<sup>158</sup> que afirma já ser direito positivado no parágrafo único do art. 1º da Constituição, mas adverte que a norma resta inanimada e programática naquele dispositivo tutelar, por obra do silêncio, da omissão, do egoísmo e das deserções dos dois Poderes que legislam e governam o País.<sup>159</sup> Afirma ainda:

O Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é versão mais acabada e insubstituível do Estado Social. Ao Estado liberal sucedeu o Estado social; ao Estado social há de suceder, porém o Estado democrático-participativo que recolhe das duas formas antecedentes de ordenamento o lastro positivo da liberdade e da igualdade. E o faz numa escala de aperfeiçoamento qualitativo da democracia jamais dantes alcançada em termos de concretização.<sup>160</sup>

Bobbio<sup>161</sup> acentua que para medir o grau de desenvolvimento democrático de uma sociedade necessário não mais avaliar quem vota, mas onde se vota, não se aumentou o número de eleitores, mas o espaço em que poderá exercer seu poder de eleitor, ou de participação.

<sup>158</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 22.

<sup>159</sup> Idem, p. 24.

<sup>160</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 19 e 20.

<sup>161</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7ª ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000, p. 68-9.

Salientamos que, coerente com o desejo do constituinte da democracia participativa, o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 31/2000, introduziu o art. 79, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, em que no parágrafo único prevê que o mencionado fundo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.<sup>162</sup>

A Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, em seu art. 4º, regulamentando o mencionado fundo constitucional, instituiu os mencionados conselhos e dispôs que o Poder Executivo regulamentaria o seu funcionamento, assegurada a representação da sociedade civil.<sup>163</sup>

Salientamos, neste passo, que o Estatuto da Cidade, como já ficou assentado, traz mecanismos de sua participação da sociedade, desejando, repita-se a democracia participativa, competindo-lhe a defesa intransigente do direito de moradia, principalmente, da população de baixa renda.

Ao tratar da gestão democrática, no art. 43, prestigia, o Estatuto da Cidade,<sup>164</sup> a democracia participativa, ao acenar para a possibilidade de participação da sociedade civil.

No art. 2º, inciso II, previu a gestão democrática das cidades por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e no art. 4º, parágrafo 3º, dispôs que os instrumentos que

---

<sup>162</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2008.

<sup>163</sup> BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 111, DE 6 DE JULHO DE 2001. Publicada no DOU de 09/07/2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. <[http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/111\\_01.htm](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/111_01.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2008.

<sup>164</sup> BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. DOU de 11.7.2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2008.

demandam dispêndio de recursos devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Conforme o art. 40, parágrafo 4º, nos procedimentos relativos ao plano diretor, será observada a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Entre os instrumentos previstos no art. 43 para garantir a gestão democrática da cidade, destacam-se iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, conforme inciso IV e, consoante o art. 44, inclusive debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual da lei de diretrizes orçamentária e do orçamento anual, como condição obrigatórias para sua aprovação pela Câmara Municipal. Importante também o art. 45, estipulando os princípios e instrumentos quanto aos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Como acentua Rolnik, o Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras.<sup>165</sup>

Saule Júnior enfatiza que, com base nos instrumentos previstos no Estatuto, as diretrizes gerais da política urbana poderá ser questionada, até por via judicial, em razão do pleno desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana,<sup>166</sup> afirmando, também, que contribuirá para mudar o quadro de desigualdade social e de exclusão da maioria da população

---

<sup>165</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade. Instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade. Novas respectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001, p. 11.

<sup>166</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade. Instrumento de reforma urbana. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da cidade. Novas respectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001, p. 16-17.

urbana e transformação de nossas cidades em cidades mais justas, humanas e democráticas.<sup>167</sup>

A democracia participativa também é enfatizada na “Carta Mundial do Direito à Cidade”.<sup>168</sup> No art. II, trata dos princípios do direito à cidade, no item 1, estipulando a gestão democrática da cidade:

Todos(as) os(as) cidadãos(ãs) têm direito de participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas nas cidades, priorizando o fortalecimento, transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e de organizações populares.

Bonduki aponta para as vantagens da atuação da sociedade civil, afirmando que:

O desenvolvimento de novas formas de gestão pública não-estatal é, sem dúvida, um caminho a seguir para construir propostas alternativas, uma vez que organizações não-governamentais podem gerenciar programas sociais com melhores resultados que o poder público, muitas vezes ineficiente e sujeito ao clientelismo, ou o setor privado, que se orienta basicamente em função do lucro.<sup>169</sup>

O Estado, porém, segundo o mesmo autor não se exime de sua responsabilidade, esclarecendo:

A manutenção da responsabilidade do Estado no financiamento de programas urbanos e sociais – um legado que herdamos da era Vargas e do qual não devemos prescindir – é um aspecto fundamental na formulação de novas estratégias para enfrentar o dramático problema habitacional brasileiro. Seria mera especulação indicar por onde trilharão as políticas habitacionais e urbanas no período pós-BNH que vivemos hoje. Isto é assunto para as plataformas políticas. Mas, com certeza, a reflexão sobre as

<sup>167</sup> Idem, p. 34-35.

<sup>168</sup> CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=12](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12)>. Acesso em: 2 jun. 2008.

<sup>169</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998, p. 321.

origens das políticas habitacionais no Brasil permite assentar sobre terreno mais firme novos caminhos para enfrentar o desafio da moradia e da cidade no século XXI.<sup>170</sup>

## 6.2 O papel do Ministério Público

A legitimidade para atuação do Ministério Público, como órgão estatal, encarregado de fazer valer os ditames constitucionais e legais, decorre dos dizeres dos artigos 127 e 129 da Lei Maior, sendo óbvio que lhe compete defender a dignidade da pessoa humana, mediante habitação digna e demais direitos sociais.

Não basta que o direito seja expressamente previsto no ordenamento jurídico se não houver mecanismos que o torne efetivo. Deve o operador do direito, ao interpretar a norma, ter em mente que é sua a responsabilidade de dar-lhe eficácia social, a fim de que não existam direitos estabelecidos, porém inviáveis de fruição por parte de seu beneficiário.

É preciso lembrar que o próprio constituinte derivado esteve preocupado com a efetivação do direito de moradia, a julgar pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, já analisada acima.

Sem pretensão de sermos originais, pensamos que a exata caracterização das funções do Ministério Público, possa ser feita, antes de mais nada, pela análise do Preâmbulo da Constituição Federal que, abstraindo-se as discussões sobre seu valor normativo, podemos dizer, assemelha-se a uma reunião de pessoas, com objetivo de estabelecer um projeto para construção de um grande edifício que, no caso, chamar-se-á “Estado Democrático”.

Ao final, procuraremos demonstrar que a atuação do “Parquet” é pedra importante na construção desse edifício, em que se pretende assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

---

<sup>170</sup> Idem, p. 322.

Verificamos que o art. 127, *caput*, da Constituição Federal reza que o Ministério Público é instituição destinada a defender o Estado Democrático de Direito, no qual se constitui a República Federativa do Brasil. Do edifício anterior, aproveitou-se, se adequada a comparação, somente o terreno e algumas estruturas, a saber o regime republicano, a federação e o presidencialismo, confirmados pela revisão constitucional operada pelo plebiscito de 1993. Os alicerces do edifício, ou seja, os fundamentos da República, são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Afinado com a disposição do preâmbulo, no art. 3º, em seus vários incisos, tratou de prever os objetivos, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No caso brasileiro, necessária a constante vigilância e atuação, inclusive e principalmente do Ministério Público, para que ocorra a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, o bem-estar geral e, em suma, a justiça social, objetivos da República.

Caso ainda persistam os de excluídos, nem por isso, serão expulsos, pois poderá ter ocorrido que, apesar da vigilância, fatores outros tenham possibilitado a ocorrência e não poderão, assim, ser abandonados à própria sorte.

Não se indaga, entre nós, sobre o porquê do infortúnio, como comprova o disposto no art. 203 (*caput*) da Constituição Federal, ou seja, constitui direito a assistência social, independentemente de contribuição, bastando comprovação da hipossuficiência, idade ou ser portador de necessidades especiais.

Onde se verificar todas essas hipóteses, legítima, pensamos ser atuação do Ministério Público, incluindo na questão da moradia, pois sua função, em resumo, é

na defesa do Estado Democrático de Direito, cujo conceito já foi pormenorizadamente desenvolvido.

### 6.3 Da justicialidade do direito de moradia

Ao que parece, as teses da não efetividade ou judicialidade dos direitos sociais parecem estar ligadas ao apego à teoria civilista, que entende que a jurisdição deve ater-se às questões patrimoniais. Disso nos dá conta IHERING, quando fala da dificuldade dos juizes alemães, de seu tempo, em reconhecer direitos dessa natureza: “entre nós, na Alemanha, tal compensação será nula uma vez que o juiz alemão é incapaz de vencer o óbice teórico de que o incômodo, por maior que seja, é intraduzível em dinheiro. O juiz francês, entretanto, não experimentará qualquer dúvida quanto a fazer essa conversa<sup>171</sup>”.

Do ensinamento de Canotilho, também se pode depreender que os direitos sociais são perfeitamente exigíveis, implicando até em mudança na concepção de Estado, vindo a calhar com a linha de pesquisa “a cidadania modelando o Estado”. Afirma o autor lusitano:

O entendimento dos direitos sociais, econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe com acuidade o problema da sua efectivação. Não obstante se falar aqui da efectivação dentro de uma “reserva possível”, para significar a *dependência* dos direitos econômicos, sociais e culturais dos “recursos” econômicos, a efectivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não se reduz a um simples “apelo” ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efectivação desses direitos.<sup>172</sup>

É certo que estão em jogo outros princípios constitucionais lembrados pela doutrina, tais quais a separação dos poderes, a regra da democracia, a vinculação ao orçamento, etc. assim, em matéria de interpretação constitucional, quando em jogo outros princípios constitucionais, como, por exemplo, o princípio democrático,

<sup>171</sup> IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. Tradução: Edson Bini. Bauru-SP: EDIPRO, 2001, p. 87.

<sup>172</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, p. 474.

frequentemente, alegado com relação do Judiciário, como incapaz de implementar os direitos sociais, há que se observar o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais”, assim definido por Araujo e Nunes Júnior:

Nas relações de coordenação entre as diversas normas constitucionais, existem espaços de tensão, de contradição entre elas, que devem ser superados por atividade interpretativa. Todas as vezes que esses espaços de tensão ou de contradição envolverem um direito fundamental, a atividade interpretativa deve ser orientada no sentido de atribuir a maior efetividade possível ao direito fundamental examinado. O mesmo critério deve ser utilizado nos fenômenos denominados “colisões” entre direitos constitucionais. Havendo colisão entre um direito fundamental e um direito constitucional não fundamental, o intérprete deve orientar-se no sentido de conceder a maior amplitude possível àquele, ampliação esta, no entanto, que não poderá implicar supressão do outro direito constitucional em colisão”<sup>173</sup>

### **6.3.1 A Defensoria Pública**

A importância da Defensoria Pública pode ser constatada da análise da Constituição Federal. Conforme o art. 134 da CF: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Essa última disposição constitucional reza que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Conforme o art. 24. “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: assistência jurídica e defensoria pública (inciso III)”.

Acima ressaltamos a importância das funções do Ministério Público na defesa do Estado Democrático de Direito. Todavia é preciso enfatizar que, conforme o art. 129, parágrafo 1º: a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

---

<sup>173</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David de; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 63.

De conformidade com tal disposição constitucional, podemos citar alguns diplomas legais infraconstitucionais prevê a legitimidade de iniciativa de terceiros, incluindo, obviamente, o próprio titular do direito. É o que ocorre com o Estatuto de Idoso, quando no art. 74, parágrafo 1º, estipula que “A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuser a lei”. O mesmo ocorre com o art. 201, parágrafo 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ainda no âmbito infraconstitucional, podemos citar a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados.

Ocorre que o art. 5º, inciso XXXV, prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Mas não basta o simples acesso ao Judiciário, sendo indispensável que se tenha uma justiça de qualidade, tanto que o mesmo art. 5º, LXXVIII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, estipula que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A própria relatoria especial da ONU, ao finalizar o seu trabalho, efetuou recomendações ao governo do Estado de São Paulo, nos seguintes termos: “Deve criar a Defensoria Pública, como determina a Constituição do Estado de São Paulo, para atender a demanda do serviço de assistência jurídica e viabilizar o acesso à Justiça, para a população de baixa renda. A Defensoria Pública deve ter um grupo de defensores públicos especializados na área dos DhESC e de proteção do Direito à Moradia”.

## 7 AS RECOMENDAÇÕES DA ONU AO BRASIL

O Relatório da ONU, referente ao trabalho de verificação ocorrido no período de 29.05 a 12.06.2004, arrola as deficiências brasileiras, no tocante à moradia. As recomendações feitas parecem ser as soluções ideais. Por isso, acreditamos vale a pena transcrevê-las parcialmente, aqui:<sup>174</sup>

Recomendação ao poder Judiciário do Estado de São Paulo:

- Deve respeitar e aplicar as normas de proteção dos direitos humanos no âmbito da legislação brasileira e do sistema internacional (tratados e convenções), para solucionar as situações de conflitos sociais relacionados com o Direito à Moradia de grupos sociais vulneráveis, como os moradores de favela e cortiços. O poder Judiciário do Estado de São Paulo deve promover atividades de capacitação dos juizes no campo dos direitos humanos e adotar medidas administrativas para assegurar o acesso da população de baixa renda a todas as instâncias judiciais para a defesa de seus direitos.

O governo do Estado de São Paulo deve:

- implementar o Programa Estadual de Atuação em Cortiços (PAC) por meio de parceria com o governo do município de São Paulo, de modo a apoiar os programas de atuação do município nos cortiços;
- estabelecer, por meio das concessionárias dos serviços de energia elétrica e de saneamento básico (água e esgoto), uma política social para a prestação destes serviços aos moradores de cortiços, seja com relação às tarifas seja ao fornecimento do serviço;
- constituir na Procuradoria de Assistência Jurídica (PAJ) um grupo especial de Procuradores do Estado para atuar na defesa dos direitos dos moradores de cortiços.

O governo federal deve:

- por meio do Ministério das Cidades deve apoiar projetos de habitação de interesse social desenvolvidos pelo Estado ou pelo município e organizações da sociedade civil voltados a combater a situação de precariedade habitacional e de direitos nos cortiços, mediante a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

---

<sup>174</sup> O Direito à Moradia no Brasil. Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_166.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2008.

- Ao Ministério Público Estadual, cabe apurar as denúncias dos moradores, de que têm sofrido discriminação pelo Hospital Heliópolis, que lhes tem recusado atendimento de saúde, por serem moradores do alojamento provisório.
- Os órgãos dos governos do Estado e do município de São Paulo responsáveis pelas ações de combate e prevenção a enchentes devem urgentemente executar as obras de limpeza, drenagem e reurbanização do córrego Oratório, com os recursos já destinados para este fim pelo Estado (3 milhões de reais).

#### Recomendações para as Ocupações de Prédios nas Áreas Centrais

##### Recomendação geral

- O governo federal, por meio do Ministério das Cidades; o governo do Estado, por meio da Secretaria de Habitação e CDHU; e o governo do município, por meio da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e COHAB, devem executar de forma integrada projetos de habitação de interesse social, contendo programas de geração de trabalho e renda nos prédios e imóveis considerados não utilizados ou subutilizados pelo Plano Diretor, especialmente nas áreas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), aplicando os instrumentos do Estatuto da Cidade.

#### Recomendações ao governo brasileiro, para implementar o Direito à Moradia Adequada no Brasil

- Utilizar os fundos destinados para o reembolso da dívida externa, para implementar políticas sociais que reduzam as desigualdades sociais no Brasil.

O governo brasileiro deve defender na comunidade internacional, junto com outros países em desenvolvimento, que se utilizem, para diminuir a pobreza no país, os recursos consumidos para pagamento da dívida externa; deve defender também que os investimentos em saneamento e habitação para as populações mais pobres, relacionados ao cumprimento das Metas do Milênio para o Desenvolvimento da ONU, não sejam incluídos na dívida, para efeitos dos cálculos do superávit primário dos países devedores e em desenvolvimento.

- Aplicar o Estatuto da Cidade nos municípios, para formular e executar a política urbana e habitacional descentralizada baseada na função social da propriedade, na justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização, no reconhecimento da cidade informal, na democratização do acesso à terra urbana e na sustentabilidade.

- Instituir o Sistema Nacional das Cidades, fortalecer e consolidar o papel do Conselho Nacional da Cidade e da Conferência Nacional das Cidades. Os Estados devem aderir ao sistema, mediante a criação de Conselhos das Cidades e realização de Conferências das Cidades; e os municípios, pelo sistema de gestão democrática, por meio dos Planos Diretores.
- Aprovar o Fundo Nacional de Moradia Popular 87 (no Senado Federal, Projeto de Lei nº 2.710/92), que vincula os recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), e constituí-lo para custear os programas de moradia popular e sua aplicação adequada nos Estados e municípios, considerando as desigualdades regionais e sociais.
- Constituir uma política habitacional nacional – a ser constituída pela União, com a participação dos Estados e municípios – que contemple as necessidades de Moradia Adequada das comunidades negras quilombolas, das comunidades rurais e das populações indígenas.
- Instituir planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, pela União, que contemplem a diversidade regional e cultural. Estes planos devem ser elaborados e executados mediante processo democrático e participativo, e devem aprovados no Conselho Nacional das Cidades.
- Revisar a lei de parcelamento do solo (Lei nº 6.766/79) e as normas de registro público de imóveis, visando a simplificar os procedimentos de regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda e por populações tradicionais, e a reduzir custos.
- Promover a regularização fundiária das áreas públicas da União, Estados e municípios e demais áreas ocupadas por população de baixa renda (cortiços, favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, etc.); demarcar todas as terras indígenas; e fazer a titulação dos territórios remanescentes de quilombo, garantida a assistência técnica e jurídica gratuita e considerada a questão de gênero.
- Constituir um programa nacional de tarifa social, pela União, com critérios baseados nas desigualdades sociais e regionais e nas condições econômicas dos moradores de assentamentos de baixa renda. O programa nacional de tarifa social de energia elétrica deve ser instituído com a anuência do Conselho Nacional das Cidades, reconhecendo o direito à tarifa social aos inscritos em programas sociais governamentais que residam em imóvel com até 90 m<sup>2</sup>, com padrão de moradia popular ou nas ZEIS registradas pelos municípios.
- Revisar os padrões de moradia dos Programas Habitacionais Populares municipais, estaduais e federais, devendo os gestores e técnicos incorporar os componentes do Direito à

Moradia Adequada nos projetos de habitação popular e de interesse social, como: a adequação do tamanho das habitações ao número de integrantes das famílias, localização próxima às oportunidades de trabalho e à rede de serviços da cidade, implantação de infra-estrutura e serviços urbanos, custo acessível e respeito ao padrão cultural em razão da diversidade regional existente no Brasil.

- Adotar Planos Diretores, pelos municípios, que viabilizem oferta de áreas em regiões centrais dotadas de infra-estrutura e serviços para a promoção de habitações populares e a regularização jurídica e urbanística das áreas urbanas e rurais ocupadas por população de baixa renda, definindo Zonas Especiais de Interesse Social e de Proteção Histórico-Cultural.
- O poder Judiciário deve adotar medidas urgentes para capacitar-se sobre questões urbanas e de moradia, implantar juizados especiais para julgar conflitos de terra, ações de usucapião urbano coletivo, de demarcação de terras e de regularização fundiária, e realizar um mapeamento dos conflitos judiciais de terra em áreas urbanas e rurais.

Algumas dessas medidas, como já assinalamos já foram adotadas, pelo menos no âmbito da respectiva legislação, inclusive quando ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o qual, na rubrica “habitação”, prevê:

Para a habitação o Programa de Aceleração do Crescimento vai destinar R\$ 106,3 bilhões entre 2007 e 2010 beneficiando quatro milhões de famílias. Desse total, R\$ 55,9 bilhões serão aplicados em programas e financiamentos para a compra da casa própria para famílias com renda de até cinco salários mínimos. Hoje no Brasil estima-se um déficit de 7,9 milhões de moradias para as famílias nesta faixa de renda.

Segundo o mesmo programa, os recursos para habitação serão provenientes do Orçamento Geral da União, da Caixa Econômica Federal, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (bancos privados).<sup>175</sup>

Com referência à população sem renda, como se vimos, o PAC é omisso. A essas pessoas, nega-se o acesso a financiamento. Lembremos, como ficou dito acima, que a União Européia já prescreve o seu direito à moradia, consoante o art. 34.º- nº3, da Carta de Direitos Fundamentais, que vale a pena ser aqui transcrito:

---

<sup>175</sup> BRASIL. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO-PAC. Disponível em: <[http://www.dnit.gov.br/menu/pac/pac\\_inicio](http://www.dnit.gov.br/menu/pac/pac_inicio)>. Acesso em: 4 jun. 2008.

A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.<sup>176</sup>

Moro nos traz importante observação, no tocante à África do Sul, justamente no que concerne ao direito de moradia, ressaltando que a Corte entendeu haver omissão do Estado, em situações de emergências:

A corte, apesar de reconhecer os esforços e a adoção de medidas pelo Governo para a progressiva realização do direito à moradia, entendeu que ela seria inconstitucional pela ausência de qualquer dispositivo providenciando assistência específica a pessoas em situação de desespero, pessoas que “estariam vivendo em condições intoleráveis ou em situação crítica em decorrência de desastres naturais como enchentes ou incêndios ou, porque suas casas estariam sob ameaça de demolição. Assim, ao lado de programas habitacionais de longo prazo, seria igualmente necessária a adoção de medidas de curto prazo para situações urgente.<sup>177</sup>

Entre nós, a questão poderia ser equacionada, consoante os ditames da Lei Orgânica da Assistência Social,<sup>178</sup> a qual, conforme o art. 23, parágrafo único, prevê a criação de programas de amparo às pessoas que vivem em situação de rua (inciso II).

---

<sup>176</sup> Disponível em: <[www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/text-pt.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/text-pt.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2008.

<sup>177</sup> Idem, p. 291.

<sup>178</sup> BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, DOU de 08/12/1993 – alterada. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 17 set. 2008

## 8 SÍNTESE CONCLUSIVA

Verificou-se que os direitos sociais tiveram um longo caminhar, podendo-se dizer que, desde a Antiguidade Clássica, já se podia divisar a idéia da inclusão social, em teoria, mas foi necessário chegar-se até a Revolução Francesa para se falar na universalidade dos direitos humanos, mesmo assim, inicialmente, somente sendo enfatizados os direitos liberais, isto é, os direitos civis e políticos. A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, apesar de implicitamente consagrar os direitos sociais, inclusive, da mesma forma consagrou o direito absoluto da propriedade e ressaltou o individualismo, o que foi insuficiente para libertar o homem.

A verdadeira certidão de nascimento dos direitos sociais, conforme apontam os autores trata-se da Constituição Francesa de 1848, seguida depois, já no Século XX, pela Constituição Mexicana de 1917, pela Constituição Alemã de 1919 e pela Declaração Russa do Povo Explorado. Essa é, conforme se costuma dizer, a primeira fase da constitucionalização dos direitos sociais, vindo a seguir, após a Segunda Grande Guerra, a segunda fase, com participação e intervenção da Organização das Nações Unidas, com diversos documentos, sobressaindo-se, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, elaborado em 1966.

O constituinte brasileiro de 1987/1988 tratou de disciplinar, no art. 6º, da Constituição Federal, extenso rol de direitos sociais, além de outros esparsos, ao longo do texto constitucional e o Estado Democrático de Direito, conforme consta do Preâmbulo da Constituição tem por finalidade o gozo e exercício desses direitos.

O Direito de Moradia se insere entre os Direitos Sociais, até por expressão previsão constitucional, por obra do constituinte derivado, o que não é irrelevante, prestando-se a, pelo menos, fazer com que o Poder Público, bem como a sociedade como um todo não o descumpra impunemente.

O principal fundamento dos direitos sociais e, especialmente, do Direito de Moradia é a dignidade da pessoa humana, pois interessa à paz de espírito, relacionando-se, inclusive, com a saúde mental, interessando, também, ao desenvolvimento da personalidade, sabido que é desejo de todos ter um lugar para morar, ou seja, a moradia digna.

Mesmo antes da previsão constitucional do direito de moradia, já era possível defender que já estava amparado no ordenamento jurídico brasileiro, considerando o princípio da dignidade da pessoa humana, já constante do texto constitucional pré-Emenda 26/2000, mesmo nas Constituições anteriores, bem como nos documentos internacionais.

A Constituição Federal, documentos internacionais, legislação infraconstitucional, bem como os ordenamentos constitucionais de diversos países latinos, direta ou indiretamente, prevêm o direito de moradia, mas apesar disso, em todos os países consultados, verificamos graves problemas relacionados à carência ou inadequação de moradias.

Consideramos que a Constituição Federal, através dos objetivos e princípios da ordem econômica e social, favorece ou determina a inclusão social, inclusive aquisição de moradia, principalmente quando estabelece o combate ou erradicação da pobreza, mas essa determinação não será cumprida automaticamente, figurando como um programa, mas as políticas públicas deverão ser exigidas, implantadas, fiscalizadas e, para isso, de fundamental importância a atuação dos órgãos a isso destinados constitucionalmente, bem como e, principalmente, da sociedade civil, tão prestigiada na legislação que citamos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMANHA. Constituição do Reich Alemão. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. Anexo II (Art. 109 a 165). São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo, *História Constitucional do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1991.

ARAUJO, Luiz Alberto David de; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

ARGENTINA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA DE 1853 Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1 de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional "ad hoc" el 25 de septiembre de 1860, con las reformas de las convenciones de 1866, 1898 y 1957. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/arg1853.html?>>. Acesso em 25 mai. 2008.

ARISTÓTELES. *A Política*. Cap. I, parágrafo 13. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Bauru, SP: EDIPRO, 1995.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (Organizador). *A nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

BASPINEIRO, Adalip Contreras. Panorama de las principales violaciones a los derechos humanos económicos, sociales Y culturales em América Latima. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (organizador). *Direitos Humanos Sociais, Econômicos e Culturais*. Recife: Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2004. Em: <[www.gajop.org.br/publica/DhESC\\_p.pdf](http://www.gajop.org.br/publica/DhESC_p.pdf)>. Acesso em: 17 mai. 2008.

BASTOS, Aurélio Wanber. *Introdução à obra (A Constituinte Burguesa. Qu'est-ce que le Tiers État?*. Emmanuel Joseph Sieyès. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BÍBLIA SAGRADA. GÊNESIS, Capítulo 18, versículo 32. Tradução Padre Antônio Pereira de Figueiredo. Com notas e um completo Dicionário da Bíblia por Dom José

Alberto L.de Castro Pinto, Bispo de Guaxupé, MG, Presidente da Liga de Estudos Bíblicos (LEB). Edição Ecumênica, Rio de Janeiro, 1972.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política. Direitos Humanos*. Tradução de Carmen C. Varriale. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

.....*O futuro da democracia*. 7ª ed. tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

BOLÍVIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA. Disponível em:

<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html#primerapartitulo2>> Acesso em: 16 mai. 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade-FAPESP, 1998.

BRASIL. CÓDIGO CIVIL. Lei Nº 10.406, de 10.1.2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 9 dez. 2007.

BRASIL. Constituições do Brasil/compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices, Adriano Campanhole e Hilton Lobo Campanhole. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2008.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 111, DE 6 DE JULHO DE 2001. Publicada no DOU de 09/07/2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em <[http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/111\\_01.htm](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/111_01.htm)>.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. DOU de 11.7.2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 29 mai. 2008.

CAMPILONGO, Celso Fernandes; FARIA, José Eduardo. O ensino da sociologia jurídica. A pesquisa em sociologia jurídica. *A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

CANÇÃO “CIDADÃO”. Disponível em: <<http://www.cifras.com.br/cifra-ze-ramalho/cidadao/0>>. Acesso em 25 mai. 2008.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, s/d.

\_\_\_\_\_; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. Volume 1. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CASTRO, Celso A. Pinheiro de. *Sociologia do Direito*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2001.

CHILE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980. *Con modificaciones aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989 incorporadas al texto*. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile89.html>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andreew. *Sociedad civil e teoría política*. Tradução para o espanhol: Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económico. 2000.

COLÔMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991 Incluye las reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. Actualizada hasta el Decreto 2576 del 27 de Julio de 2005 Última Actualización: 18.4.2007. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

COIMBRA, J.R. Feijó. *Direito Previdenciário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhista, 1993

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm>>. Acesso em: 13 set. 2008.

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA: In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*. V. 1, artigos 1º 107. 1ª. Edição brasileira. 4ª. Edição portuguesa revista. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação do Direito de Segurança Social. In: ROCHA Daniel Machado da. SAVARIS, José Antônio (Coordenadores). *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*. Vol. 1 *Direito Previdenciário Constitucional*. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1988.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Habitação-avaliação da política municipal 2005-2006. *Habitação. Controle social e política pública*. Outubro/2007, São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP.

CZAJKOWSKI, Rainer. *A impenhorabilidade do bem de família*. 3ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 1998.

DIREITOS HUMANOS: normas e convenções. Supervisão editorial Jair Lot Vieira. 1ª ed. Bauru-SP, 2003.

EL SALVADOR. Constitución Política de la República de El Salvador de 1983 actualizada hasta reformas de introducida por el DL N°56, del 06.07.2000. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/EISal/EISal83.html>> Acesso em: 17 jun. 2008.

DECLARAÇÃO RUSSA DO POVO EXPLORADO. Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc\\_Histo/texto/Direitos\\_Povo\\_trabalh\\_a\\_explorad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_Povo_trabalh_a_explorad.html)> Acesso em: 25 mai. 2008

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3ª. Ed., São Paulo: Editora Atlas, 1999.

ENCICLÍCA POPULORUM PROGRESSIO. Papa Paulo VI. 26 de março de 1963: Disponível em: <[http://www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/encyclicals/documents/hf\\_pvi\\_enc\\_26031967\\_populorum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pvi_enc_26031967_populorum_sp.html)>. Acesso 09 set. 2008.

ENCÍCLICA RERUM NOVARUM. Papa Leão XIII, 1891. Disponível em: <[vatican.va/.../documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_po.html](http://www.vatican.va/.../documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html)>. Acesso em: 03.06.07.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Tradução de Anália C. Torres. Porto: Edições Afrontamento, 1975.

\_\_\_\_\_. *Para a questão da habitação*. Tradução: João Pedro Gomes. Lisboa: Edições Avante Biblioteca do Marxismo-Leninismo, 1993.

ESPAÑA. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1978. MODIFICADA POR REFORMA DE 27 DE AGOSTO DE 1992. Disponível em: <<http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html>>. Acesso em: 10 set. 2008.

FRANÇA. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958. (*à jour de la révision constitutionnelle du 4 février 2008*). Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

FERNANDES, Antônio José. *Direitos humanos e cidadania europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do Século XXI*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *Estado de direito e Constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HITLER, Adolf. *“Mein Kampf” (minha luta)*. In: CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. Tradução: Edson Bini. Bauru-SP: EDIPRO, 2001.

INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito Social à moradia. A efetividade do processo*. Curitiba: Editora Juruá, 2002.

ITÁLIA. LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. Lo Statuto Albertino. Disponível em: <<http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2008.

LEGISLAÇÃO SOBRE DIREITOS HUMANOS. Compilação organizada para a LTr Editora por HB Textos. São Paulo: Editora LTr, 1999.

LEMBO, Cláudio. *Constituição Social. O futuro da liberdade*. São Paulo: Editora Loyola, 1999.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*. Vol. I, 7ª ed. São Paulo: Editora Livraria Freitas Bastos, 1989.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais. Teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006,

MARTINS JÚNIOR, Eduardo. A educação como direito fundamental do ser humano no Brasil. *Revista de Direito Social*, nº 6, 2002, ano 2, Porto Alegre: Editora Nota Dez.

MARTINS, Leonardo; DIMOULIUS, Dimitri. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MASSIAH, Gustave. *Os movimentos sociais urbanos*. Disponível em: <<http://www.oidc.org.br/oidc/index.php>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida Mello. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (organizador). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. São Paulo: Editora Ática, 2003.

MELLO, Nishlei Vieira de. O direito de morar e o direito à memória – um olhar sobre o Acampamento de Telebrasília. *Direito à moradia e à memória. Realização de direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do Acampamento da Telebrasília*. Brasília: Núcleo de Prática Jurídica e Escritório de Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília/Governo Federal. Ministério da Justiça. Departamento Nacional dos Direitos Humanos, não consta data da publicação.

MÉXICO.CONSTITUIÇÃO DO MÉXICO. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico2004.html>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil Interpretada*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos Fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORO, Sérgio Fernando. O Judiciário e os direitos sociais fundamentais. In: ROCHA, Daniel Machado da. SAVARIS, José Antônio (Coordenadores). *Curso de Especialização em Direito Previdenciário*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

NICARAGUA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA de la República de Nicaragua Constitución Política de 1987 incluyendo: Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley No. 192 del 1 de feberro de 1995 Ley de Reforma Parcial de la Consitución Política de la República de Nicaragua - Ley No. 330 del 18 de enero de 2002 Ley de Reforma Parcial de la Consitución Política de la República de Nicaragua - Ley No. 527 del 8.04.2005. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica05.html>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

NOVO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Ed. Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

NUNES DE SOOUZA, Sérgio Iglesias. *Direito à moradia e de habitação. Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

OST, François. *A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito*. Tradução Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PANAMÁ. Constitución política de la República de Panamá de 1972. Reformada por los actos reformatórios de 1978 y por el acto constitucional de 1983. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1972.html>>. Acesso em 17 jun. 2008.

PARAGUAY. Constitución Política de 1992. Última actualización: 07.II.2005. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1991.

PERU. CONSTITUCION POLÍTICA DEL PERÚ 1993. Última actualización: 17.2.2006. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms.html#titlcapII>>. Acesso em 25 mai. 2008.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. O Direito Previdenciário como direito fundamental, p. 38-9 (38-51). *Revista de Direito Social*, 2002, Porto Alegre: Editora Nota Dez, nº 06.

PLATÃO. *A República*. Texto Integral. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. *As Leis*. Tradução de Edson Bini. Bauru-SP: EDIPRO, 1999.

PORTUGAL. *Habitação: Comissão do Poder Local vota 3ª feira proposta para criar Lei de Bases*. Disponível em: <<http://plataformaartigo65.org/wordpress/>>. Acesso em: 17 mai. 2008.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <[http://www.parlamento.pt/const\\_leg/crp\\_port/index.html](http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html)> Acesso em: 05 jun. 2007.

PROJETO CIMENTO SOCIAL. Disponível em: <<http://www.marcelocrivella.com.br/paginas/CS-cimento.asp>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. *O que é questão de moradia*. São Paulo: Nova Cultural Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (organizador). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. São Paulo: Editora Ática, 2003.

RIBEIRO, Sérgio Luiz. *Contornos constitucionais do direito à moradia: o direito a um lugar*. Dissertação de Mestrado. ITE – Bauru-SP, 2004.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. Parte Geral. vol. 1. 7ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1977.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito de moradia*. In: DIMOLIUS, Dimitri (Coordenador-geral). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. *O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia Disponível em: <[http://iargs.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=72&Itemid=59&limit=1&limitstart=11](http://iargs.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=72&Itemid=59&limit=1&limitstart=11)>*. Acesso em: 8 mai. 2008.

\_\_\_\_\_. *Direitos Sociais*. *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Polis, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson et al. *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França = panorama de l'action de la société civir pour lê droit à la Ville: dialogue entre le Brésil el la France*. Organização de Karina Uzzo, Nelson Saule Júnior Lília Santana e Marcelo Noweszter. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Poder Constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional Positivo*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 1992, nº 07.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Editora Contexto, 1998.

\_\_\_\_\_. Prefácio à obra de Nabil Bonduki: *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 1998.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988. Aspectos fundamentais*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

URUGUAY. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY DE 1967 Incluye reformas plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004. Actualizada hasta la reforma del 31 de Octubre de 2004. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Uruguay/uruguay04.html>>. Acesso em: 25 mai. 2008.