

CIDADE SUSTENTÁVEL: DIREITO À MORADIA

SUSTAINABLE CITY: RIGHT TO HOUSING

Gustavo Vieira Silva¹

Mestre em Direito

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas
Gerais - MG/BR

Nilton Cesar Flores²

Doutor em Direito

Universidade Federal Fluminense - RJ/BR

RESUMO: Considerando a cidade como o local de realização da dignidade da pessoa humana, faz-se necessário o seu entendimento sob o prisma da sustentabilidade. Para que uma cidade seja considerada sustentável, exigem-se vários elementos, sendo que o enfoque deste trabalho será a análise do direito à moradia. Neste contexto, o direito à moradia foi exposto como bem da personalidade, além de sua concepção como direito humano e como direito fundamental social. Para tanto, foram relacionadas leis e doutrinas, a nível nacional e estrangeiro, a fim de aclarar a importância de tal direito. Contudo, os dados apontados, demonstram que referido direito não vem sendo garantido para toda a população, verificando-se não só a ausência de moradias, mas também a sua inadequação. No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, a presente pesquisa caracteriza-se como uma abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos, pode ser classificada como exploratória e explicativa e, quanto aos procedimentos técnicos empregados, será bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Direito fundamental; Direito humano; moradia; sustentabilidade.

ABSTRACT: Considering the city as the place to realize human dignity, it is necessary to understand it from a sustainability perspective. For a city to be considered sustainable, several elements are required, and the focus

1 Professor do Curso de Bacharelado em Direito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - IFSUDESTEMG - Campus Rio Pomba/MG, atuando, principalmente, nas áreas de Direito Ambiental e Agrário. Mestre pelo PPGD da Universidade Estácio de Sá - UNESA. E-mail: gustavo.silva@ifsudestemg.edu.br

2 Professor Associado II da Universidade Federal Fluminense - UFF; Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Advogado e Árbitro internacional. E-mail: niltoncesarflores@id.uff.br

of this work will be the analysis of the right to housing. In this context, the right to housing was exposed as an asset of the personality and its conception as a human and fundamental social right. For that, laws and doctrines were related, at national and foreign levels, to clarify the importance of such rights. However, the data indicated demonstrate that this right has not been guaranteed for the entire population, verifying the absence of housing and its inadequacy. About methodological procedures, this research is characterized as a qualitative approach. As for the objectives, they are classified as exploratory and explanatory, and, as for the technical processes used, they will be bibliographical.

KEYWORDS: Fundamental Rights; Human Rights; housing; sustainability.

INTRODUÇÃO

Os estudos atinentes às cidades se revestem de singular importância, eis que as mesmas podem ser consideradas como o local, por excelência, de realização da dignidade da pessoa humana. Em que pesem os problemas advindos do crescimento caótico das cidades, podendo-se mencionar o desemprego, segurança, moradia, degradação ambiental, certo é que jamais as pessoas buscaram tanto se aglomerarem no espaço urbano.

Contudo, o atual modelo de desenvolvimento sem planejamento das cidades se mostra autofágico, exigindo novos padrões. A Carta Magna e diversas normas nacionais e internacionais apontam para a temática atinente ao desenvolvimento sustentável. Neste contexto, o presente trabalho irá versar sobre o direito à cidade sustentável, concebido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) como o que engloba o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Será tratado, em específico, o direito à moradia.

Acredita-se que o direito humano fundamental à moradia, embora imprescindível para a configuração de cidades sustentáveis, capaz de garantir a existência digna, não está sendo atendido.

O direito à moradia apresenta-se como um bem da personalidade, possuindo fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, o que demonstra que o Poder Público não deve medir esforços visando ao seu atendimento. Como se não bastasse, ainda é concebido como direito humano e como direito fundamental social.

O processo excludente de ocupação do espaço urbano se apresenta como um dos responsáveis pela segregação territorial, fazendo com que o ideal da moradia digna se revele uma realidade distante para as camadas mais pobres da população, as quais são ejetadas para as periferias e para as áreas ambientalmente protegidas, vivendo em locais totalmente inadequados e insalubres, enfim, em **áreas rejeitadas pelo mercado formal**.

O direito à moradia, em virtude de sua importância para a vida decente, deve ser reconhecido e tutelado pelo Estado como direito humano e como direito fundamental social. A moradia não pode continuar sendo concebida como uma mercadoria, a qual se encontra, em sua imensa maioria, nas mãos dos grupos mais poderosos, esperando a hora certa para se locupletarem.

Em que pesem os entraves referentes à moradia não serem uma exclusividade do Brasil, verifica-se no território pátrio não apenas a ausência de moradias, mas também a sua inadequação, sendo que milhares de pessoas se encontram vivendo em locais que oferecem elevados riscos à **saúde** e à vida, como: favelas, cortiços, encostas, próximas de ferrovias, rodovias, cursos d'água, esgotos e, inclusive, em locais destinados ao lixo.

1 DIREITO À MORADIA

1.1 DIREITO DE HABITAÇÃO E DIREITO À MORADIA

Neste trabalho, embora alguns autores não comunguem do mesmo entendimento, utilizar-se-á a noção de habitação de modo diverso da de moradia, sendo aquela reveladora de transitoriedade, e esta de continuidade, eis que a ideia de moradia alberga os direitos de personalidade.

Nesta direção os ensinamentos de Souza:

Para nós a ideia de temporaneidade tem o mesmo significado de transitoriedade. Ao revés, entende Sílvia de Salvo Venosa, *Direito Civil: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2001. v.1. p.188, que há transitoriedade na noção de moradia. Contudo, em razão do enfoque do presente trabalho, a moradia como bem da personalidade não seria temporária, ao contrário, pensamos que a ideia de temporaneidade está no âmbito da habitação, e a moradia, ante a base que adotamos (direito de personalidade), é permanente.³

Na habitação se verifica uma relação entre o sujeito e a coisa, sendo que o exercício sobre esta é temporal, sendo considerado, primordialmente, o bem.

³ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.37.

Já na moradia, cujo alicerce é a dignidade da pessoa humana, o foco, como não poderia ser diferente, é a pessoa, pois se trata de bem irrenunciável da mesma (personalidade), sendo o exercício caracterizado pela estabilidade.

No que tange à íntima relação entre o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana, vale trazer à tona o entendimento de Godoy que expressa que “o direito de moradia está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, que constitui a pedra nuclear, a base, o alicerce do direito civil constitucional. Por isso direito à moradia é direito civil constitucional”.⁴

A dignidade da pessoa humana se encontra prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, inciso III,⁵ como princípio fundamental, constituindo em valor intrínseco da pessoa, que tem por escopo assegurar condições mínimas de uma existência digna.

Ainda a propósito da importância da dignidade da pessoa, oportuno trazer à liça os ensinamentos de Sarlet:

[...] é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as **condições existenciais mínimas para uma vida saudável**, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.⁶ (grifo nosso)

Com efeito, a dignidade é um princípio fundamental previsto na Lei Maior, que trata de coibir qualquer espécie de conduta desumana, bem como visa afiançar um piso vital mínimo para a existência, entendida esta não de qualquer forma, mas sim de forma salubre.

A conexão existente entre a moradia e a personalidade foi bem descrita por Barré-Pépin que diz que a moradia é característica da personalidade, elemento essencial da proteção individual: lugar de vida e de intimidade, de repouso e de plenitude para a pessoa, sozinha, em casal ou em família.⁷

Com fulcro em Pontes de Miranda, podem-se elencar os direitos de

4 GODOY, Luciano de Souza. *O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.47-48.

5 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

6 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.63.

7 BARRÉ-PÉPIN, Martine. *La protection du logement en droit privé*. Paris: Litec, 2009. p.79.

personalidade no território nacional em:

A) o direito à vida; b) o direito à integridade física; c) o direito à integridade psíquica; d) o direito à liberdade; e) o direito à verdade; f) o direito à igualdade formal (isonomia); g) o direito à igualdade material, que esteja na Constituição; h) o direito de ter nome e o direito ao nome; i) o direito à honra; j) o direito autoral de personalidade.⁸

De fato, pode-se afirmar que “o direito à moradia é justamente o surgimento de um bem típico e autônomo de uma manifestação da personalidade, o qual envolve não só a integridade física, como também a integridade moral do indivíduo”.⁹

Em virtude da importância do direito à moradia e de alguns de seus consectários (direito à vida, à liberdade, à honra, ao segredo pessoal, doméstico e profissional, à identidade pessoal, familiar e social, ao sossego), deve haver uma maior atenção por parte do Estado nos contratos que dizem respeito à moradia, não se permitindo a livre disposição das partes no que tange a este direito, devendo, por conseguinte, apresentar-se nítida a diferença entre o direito de personalidade em relação à moradia e o direito de habitação como direito real, a fim de não ocorrerem danos ao indivíduo, eis que aquele, como dito, é irrenunciável.

Com efeito, o direito à moradia, além de possuir fundamento na dignidade da pessoa humana, é um bem extrapatrimonial da personalidade, logo, indisponível e irrenunciável, ao contrário do direito de habitação, que como direito real está sujeito à disposição pelo seu titular.

1.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA

Primeiramente, importa notar que não houve nos textos legais que serão analisados, diferenças quanto aos usos dos termos moradia, habitação, casa, lar, residência, domicílio, fazendo crer que os mesmos foram empregados como se fossem sinônimos. Contudo, não o são, o direito à moradia possui uma maior abrangência, em função de se tratar de um atributo da personalidade.

O direito à moradia é abarcado como direito fundamental social, em razão de estar previsto na esfera do Direito Constitucional de certo Estado e, como

8 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955. t. VII. p.11-139; e 1971. t. II. p.6.

9 SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. Op. cit., p.127.

direito humano, em decorrência da sua inserção no Direito Internacional.¹⁰

Esta dúplice e respeitável previsão (Constituição Federal e Direito Internacional) demonstra a indiscutível necessidade de se tutelar o direito à moradia, eis que o mesmo é apresentado como “direito ao médio da existência”¹¹, ou seja, o mínimo para uma existência digna.

Quanto a este aspecto, Sarlet pondera que:

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar; certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes, não terá sequer assegurado o direito à própria existência física [...].¹² (grifo nosso)

O direito à moradia foi inscrito como direito social na atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II - Dos Direitos Sociais, artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.¹³

No que se refere aos direitos sociais, é correto afirmar que se baseiam no princípio da igualdade material, em oposição aos direitos de liberdade, que defendem tão somente a igualdade formal.

Nesta toada, demonstrando a cautela com que devem ser tratados os direitos sociais, permite-se concebê-los como uma urgente necessidade, não se cuidando de mero capricho, vantagem, sendo que a sua inobservância “fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa,

10 MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia: direito especial de personalidade?* 2009. 208 f. Tese. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. p. 73.

11 CAMPOS, Diogo Leite de. *Lições de direitos da personalidade*. 2.ed. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1995. p.107.

12 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 20, p. 1-46, dez. jan. fev. 2009/2010. p.15. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia>>. Acesso em 10 de junho de 2020.

13 BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

em todas as suas manifestações”.¹⁴

Desta feita, na medida em que há a crise dos direitos sociais, em virtude da ineficiência do Estado Social de Direito, ocorre um colapso da própria democracia, eis que ao não se fornecerem as condições mínimas para uma existência digna, o cidadão deixa de ter liberdade para atuar no processo democrático.

Nos dizeres de Sen, no que alude ao direito de liberdade quanto à insuficiência prestacional do Estado:

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome [...] a oportunidade de [...] morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social [...]. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente da negação de liberdades políticas e civis [...] e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.¹⁵

Com efeito, é inaceitável se falar em liberdade e em igualdade em Estados que não provisionam o mínimo de condições para que a pessoa consiga usufruir de uma existência honrada, eis que tal fato acaba por comprometer a própria vida e, afetado o bem maior do indivíduo, conseqüentemente, a liberdade e a igualdade restarão atingidas.

Nesta direção valiosa a contribuição de Barreto, no sentido da indispensabilidade de se atribuir efetividade aos direitos sociais, por consistirem em uma fonte substantiva dos direitos fundamentais, a fim de que se alcancem a igualdade e a liberdade:

Os direitos sociais, portanto, não são categorias jurídicas de segunda ordem [...] os direitos sociais - entendidos como igualdade material e liberdade real - constituem uma fonte substantiva, não formal ou adjetiva, dos direitos fundamentais. [...] Transitamos então para um novo patamar conceitual, onde direitos sociais irão representar a integração dos princípios da igualdade material e da liberdade real [...] A cidadania, em seu conceito jurídico clássico, estabelece um vínculo jurídico entre o cidadão e o Estado. Esse vínculo, entretanto, no quadro do Estado Democrático de Direito torna-se mais abrangente, o cidadão é aquele que goza e detém direitos civis (liberdades individuais) e políticos (participação política),

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., 2009/2010. p. 45.

¹⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p.18.

mas também direitos sociais (trabalho, educação, habitação, saúde e prestações sociais em tempo de vulnerabilidade). ¹⁶ (grifo nosso)

Ainda no que se refere ao direito à moradia, não é correto certificar que somente tenha sido previsto na Carta Magna através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

De fato, referido direito social já se encontrava inscrito no preâmbulo da CF/88, segundo o qual o Estado Democrático de Direito destina-se a 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.

Também o artigo 7º, inciso IV, previu o reajuste periódico do salário mínimo para atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia. O artigo 23, inciso IX, traçou a competência de todos os entes da federação para a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ocorreu a previsão da usucapião urbana e da rural para assegurar o acesso à moradia, conforme se verifica no artigo 183, bem como no artigo 191, todos da CF/88.

Evidenciando a indispensabilidade do indivíduo em possuir um lugar fixo para seu sossego e para o exercício dos direitos de personalidade, a casa foi elevada à condição de asilo inviolável, sendo que o seu acesso somente é permitido com o consentimento do morador, ressalvados alguns casos (artigo 5º, XI). O direito à moradia, embora fazendo uso do termo habitação, ainda foi inserido na Lei Maior nos artigos 21, inciso XX; 79; 187, inciso VIII e 243.

Por seu turno, a Constituição do Estado de Minas Gerais renunciou que o Poder Público deve tomar medidas para garantir o direito à moradia digna, consoante se verifica no artigo 246:

O Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil. ¹⁷

A preocupação em se tutelar o direito fundamental social à moradia também ficou registrada no Código Civil de 2002 (CC/02), nos artigos 1.414

16 BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional e internacional comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 133-134.

17 MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 16.ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.

(que diz que quando o uso consistir no direito de habitar gratuitamente casa alheia, o titular deste direito pode tão somente ocupá-la com sua família); artigo 1.238, parágrafo único (que reduz o prazo da usucapião extraordinária de quinze para dez anos); artigo 1.239 (que previu a usucapião especial rural); artigo 1.240 (que tratou da usucapião especial urbana), e artigo 1.242, parágrafo único (que reduziu o prazo da usucapião ordinária).

Regra jurídica relevante e que receberá um enfoque especial neste trabalho trata-se da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que registrou que a garantia do direito a cidades sustentáveis se efetiva, dentre outros, por meio do acesso à moradia (artigo 2º, inciso I); atribuiu à União, de forma isolada ou em conjunto com os outros entes, a tarefa de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais (artigo 3º, inciso III); constou a usucapião especial urbana na mesma linha da CF/88 (artigo 9º), bem como inovou quanto à forma coletiva (artigo 10).

Do que foi exposto, observa-se que existe uma farta legislação no que alude ao direito à moradia, devendo o Poder Público adotar as medidas necessárias para sua efetividade, uma vez que se entende que os direitos sociais, por serem munidos da característica de direitos fundamentais, são providos de aplicabilidade imediata, por força do artigo 5º, §1º, CF/88.

1.3 Direito à moradia na esfera internacional

O fenômeno da globalização, através de suas descobertas, da tecnologia e da informação, fez com que a distância entre os países parecesse ser menor. Infelizmente, também as injustiças e as desigualdades se globalizaram, exigindo que o Direito passasse a atuar de forma global, o que se verificou por meio do Direito Internacional.

Neste contexto, Bauman ao discorrer sobre a globalização expõe que:

As distâncias já não importam, ao passo que a ideia de uma fronteira geográfica é cada vez mais difícil de sustentar no “mundo real” [...]. Com efeito, longe de ser um “dado” objetivo, impessoal, físico, a “distância” é um produto social [...]. Todos os outros fatores socialmente produzidos de constituição, separação e manutenção de identidades coletivas — como fronteiras estatais ou barreiras culturais — parecem, em retrospectiva, meros efeitos secundários dessa velocidade.¹⁸

18 BAUMAN, Zygmunt. (1925). *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p.19.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu um movimento de reconhecimento e consolidação dos direitos humanos, com o escopo de não mais se perpetrarem graves abusos a tais direitos como os empreendidos naquele triste momento da história.¹⁹ Houve a instituição do Tribunal de Nuremberg, que de acordo com Japiassú:

[...] teve como símbolo os julgamentos de Nuremberg [...]. De toda maneira, esse período deixou o legado da criminalização das condutas violadoras dos direitos humanos, consistindo na base do direito internacional sobre o tema representou uma série de avanços em relação à persecução das mais graves violações dos direitos humanos, delineando a posição de pronta reprovação e de intolerância em relação a estas a partir da responsabilidade individual.²⁰

Consequentemente, os julgamentos de Nuremberg foram basilares para o reconhecimento dos direitos humanos, fazendo com que os Estados tomassem as cautelas necessárias para que não se admitissem novamente violações a referidos direitos. A partir disso, verificaram-se o surgimento de várias organizações internacionais com o objetivo de promover o desenvolvimento, bem como de oferecer proteção à pessoa.

No que se refere especificamente à moradia, existem múltiplos documentos internacionais prevendo o seu atendimento pelos Estados, inclusive na perspectiva de direito humano, é o que se passará a demonstrar.

Inicialmente, o direito à moradia, embora tenha sido empregado o termo habitação, foi consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no artigo 25, que diz que todos têm 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, à habitação.²¹

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consignou no artigo 11 que todos têm direito a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida.²²

19 COSTA, Maria Amélia da. *O direito à moradia urbana e a necessidade da análise das normas do Estatuto da Cidade à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. 2007. 138 f. Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2007. p. 33.

20 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O tribunal penal Internacional: a internacionalização do direito penal*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2004. p.152-153.

21 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

22 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, 102

Neste liame o Comentário Geral número 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao discorrer sobre a moradia adequada: 1) Referido direito se dirige a todas as pessoas, independente de sexo, idade, condição econômica ou outro fator; 2) Tal direito não deve ser visto apenas como um teto sobre a cabeça ou como uma mercadoria, mas como um local provido de segurança, paz e dignidade; 3) Deve haver a segurança legal da posse, a disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade e acessibilidade, assim como deve estar localizada próxima de escolas, de locais de trabalho e de outras facilidades sociais, 4) Priorização aos grupos sociais desfavorecidos.

Foi notável a previsão não de qualquer moradia, mas daquela que seja digna, adequada, eis que a mesma é essencial para uma vida saudável, além de ser indispensável para o exercício dos demais direitos de personalidade.

Por sua vez, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) assentou que todos que se encontrem legalmente em um país, possuem o direito de nele residir (artigo 22).²³ Tal disposição trata de conferir segurança à pessoa que se estabelece em um determinado país, optando pelo direito de morar no mesmo.

Lado outro, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, augurou que os Estados devem adotar as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, garantindo igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda (artigo 8º, §1º).²⁴ Foi inscrito que é indispensável afiançar o mínimo de condições para que a pessoa tenha uma existência proba, sem a qual não há que se falar em desenvolvimento, eis que este deve zelar pelo bem-estar de todos.

Na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, no artigo 11, o direito à moradia ficou firmado como sendo o direito de todos a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível

Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

23 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos. 1969. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/convencao-americana-de-direitos-humanos-1969-pacto-de-san-jose-da-costa-rica.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

24 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.²⁵

Já na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, o direito à moradia recebeu guarida da seguinte maneira: No que diz respeito a alojamento, os Estados Contratantes concederão um tratamento tão favorável quanto possível aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios, na medida em que esta questão caia sob a alçada das leis e regulamentos ou esteja sujeita à vigilância das autoridades públicas (artigo 21).²⁶ Trata-se de importante previsão, eis que os Estados terão que atuar efetivamente para garantir o direito à moradia aos refugiados, ante as dificuldades que os mesmos se deparam ao adentrarem em outros países.

O direito à moradia, embora tenha utilizado a expressão domicílio, ainda se encontra insculpido no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, que asseverou que nenhuma pessoa poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência (artigo 17).²⁷ Tal previsão corrobora o entendimento já explicitado, no sentido de que o direito à moradia deve ser tutelado em decorrência de sua essencialidade para o exercício dos direitos de personalidade.

Além disso, a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968, assegurou o direito à moradia através da igualdade de todos perante a lei, sem qualquer distinção, bem como apontou o direito de cada um em escolher residência dentro das fronteiras do Estado e o direito à habitação (artigo 5º).²⁸

A convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, não obstante o emprego do termo habitação, acolheu o direito à moradia prevendo o auxílio dos Estados, os quais adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio,

25 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/declaracao-americana-dos-direitos-e-deveres-do-homem.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

26 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ápatridas/convencao-de-genebra-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

27 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. 1966. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-civis-e-politicos.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

28 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 1968. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Prevenção-contra-aDiscriminação-e-Proteção-das-Minorias/convencao-internacional-sobre-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-racial-1968.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (artigo 27).²⁹ Cuida-se de saliente inserção, eis que, de fato, devem-se fornecer meios de auxiliar as crianças que, em decorrência da carência de maturidade física e mental, necessitam de cuidados e assistência especiais.

Outro documento que deve ser citado é a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, que registra, inicialmente, que o primeiro e mais importante objetivo de qualquer política de assentamento humano é a melhoria da qualidade de vida dos seres humanos. Desta forma, tais políticas devem facilitar rápida e continuamente a melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas, a começar, dentre outros, com a satisfação das necessidades básicas de alimentação e habitação (Seção II, item 1).³⁰

Igualmente não poderia deixar de ser mencionada, no que se refere à moradia, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II, de Istambul, de 1996) que teve como objetivo abordar dois temas de igual importância global: moradia adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização.³¹ Em tal Conferência a moradia adequada foi concebida não só como um teto sobre a cabeça, mas deve conter espaço adequado, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, dentre outros itens (capítulo IV, item 60).

Na mesma direção a Agenda 21, de 1992, que incluiu como áreas de programa a oferta para todos de habitação adequada (item 7.5).³² Além do mais, foi inserido o objetivo de conceder habitação apropriada aos pobres de países em desenvolvimento, através de abrigos saudáveis, eis que as más condições de vida que afetam milhões de pessoas estão causando a destruição de vidas, saúde e valores sociais e morais. Ainda se firmou o entendimento de que o acesso à moradia saudável é essencial para o bem-estar, por tratar-se de um direito humano fundamental.

29 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos da Criança. 1989. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Criança/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

30 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver. 1976. Disponível em: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The_Vancouver_Declaration_19761.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2020.

31 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. 1996. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/declarations/documents/The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2020.

32 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

O direito à moradia se fez presente na Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, orientando os Estados a não assumirem medidas unilaterais contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas que impeçam a plena realização dos direitos humanos, particularmente, o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, que inclui alimentação e acesso a assistência de saúde, moradia e serviços sociais necessários.³³

A Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social, de 1969, assinalou que o progresso e desenvolvimento social terão por base o respeito pela dignidade e valor da pessoa humana e assegurarão a promoção dos direitos humanos e da justiça social.³⁴ Garantiu-se a todos, em especial às pessoas pertencentes a grupos carenciados e às famílias numerosas, habitação e serviços públicos adequados.

No Relatório sobre Assentamentos Humanos da ONU, de 2005, foi apontado, assim como em outros diplomas, que a moradia significa muito além de apenas um teto sobre a cabeça, mas ainda privacidade, espaço adequado, acessibilidade, segurança, garantia de posse, estabilidade e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, saneamento básico, abastecimento de água, tudo a preço acessível.³⁵

Por seu turno, levando-se em conta a dignidade da pessoa humana e reconhecendo a deficiência no acesso à moradia, ou sua inadequação, a Declaração do Milênio das Nações Unidas traçou como meta o atingimento de uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de moradores de áreas degradadas, até 2020.³⁶

Conforme vislumbrado, o direito à moradia restou previsto em variados diplomas legais, seja a nível nacional ou internacional, bem como foi concebido como direito humano e como direito fundamental social, não devendo o Estado medir esforços para a sua efetivação, principalmente, em países em desenvolvimento, em que se observam grandes desigualdades e injustiças.

33 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

34 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social. 1969. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_1.htm>. Acesso em 15 de junho de 2020.

35 UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. Financing urban shelter: global report on human settlements 2005. New York: UN-HABITAT, 2005. p.163.

36 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. Centro de Informações das Nações Unidas: Lisboa, 2001. p.9.

1.4 POLÍTICA URBANO-AMBIENTAL

O legislador constituinte registrou que a propriedade e a cidade devem cumprir a função social. Neste liame, a política urbana se encontra inscrita nos artigos 182 e 183 da CF/88 do seguinte modo:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

[...] (grifo nosso)

Todavia, referidos dispositivos legais se encontravam pendentes de regulamentação, sendo entendidos como de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, o que se alterou em 2001, através da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.³⁷

O Estatuto da Cidade registrou, já de início, que suas normas são de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Facilmente, constata-se que as moradias não podem ser construídas de qualquer maneira ou em qualquer local, cabendo destaque para a previsão do bem-estar das pessoas e a proteção ambiental.

Conforme Lira, ao comentar sobre a relevância em se cumprir o Estatuto, o qual é um aliado para a promoção da dignidade:

[...] é muito importante que as diretrizes do Estatuto da Cidade se tornem realidade, não só em termos de qualidade de vida para as classes abastadas, mas em termos de atendimento

37 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

efetivo do direito de moradia digna e saudável para todos, como expressão mínima de cidadania, o que, aliás, decorre dos princípios republicanos fundamentais, consagrando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais [...].³⁸

Um dos cerne para que se alcancem as funções sociais da propriedade e da cidade, gravita em torno da concepção da sustentabilidade desta. Tal assertiva é corroborada pelo Estatuto em seu artigo 2º, que previu a garantia do direito a cidades sustentáveis como primeira diretriz para a política urbana ordenar o completo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O direito a cidades sustentáveis é compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I, Estatuto da Cidade). Percebe-se que, dentre outros itens, a sustentabilidade das cidades se efetiva pelo atendimento do direito à moradia.

Ainda se constou que o desenvolvimento das cidades deve ser planejado, conectado à sustentabilidade, para impedir e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Certo é que o atual modelo de desenvolvimento é autofágico, deixando muitas pessoas, principalmente as desprovidas de recursos, jogadas à própria sorte, vivendo em locais que oferecem grande risco, como por exemplo, próximo ao leito dos rios, encostas, locais sem tratamento de água, de esgoto e resíduos. Sinteticamente: a imensa maioria das cidades não estão em sintonia com a sustentabilidade.

O Estatuto anteviu as denominadas “construções sustentáveis”, que podem ser concebidas como o estímulo à utilização, nas construções urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

Quanto às inovações tecnológicas, medidas urgentes devem ser adotadas pelos Estados para a compatibilização da propriedade das mesmas com a sustentabilidade, eis que tal fenômeno vem se mostrando um grande empecilho

38 LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (Coord.). Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.11.

rumo à utilização de técnicas ambientalmente corretas.

Nos dizeres de Flores:

[...] cujos titulares (sociedades empresárias) investem recursos de capital e humano, para a obtenção de lucros e não para atender um discurso assistencialista e de direito difuso.

Com isso, há um distanciamento entre as políticas de gestão ambiental para encontrar caminhos de sustentabilidade ambiental, e as tecnologias disponíveis [...].³⁹ (grifo nosso)

Em seu artigo 3º, a Lei nº 10.257/01 incumbiu a todos os entes federativos a possibilidade de instituírem programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, razão pela qual é intolerável a atitude reiterada do Poder Público Municipal ao se omitir em relação a moradias levantadas em locais inapropriados e/ou desprovidos de condições mínimas de salubridade.

No que tange ao presente trabalho, percebe-se que a Carta Magna, o Estatuto da Cidade, dentre outras normas jurídicas, deixara evidente que o Poder Público deve assegurar o direito à moradia, para que uma cidade possa ser considerada sustentável e seus habitantes usufruam de uma vida digna.

Segundo Canepa, cidade sustentável seria a operacionalização do desenvolvimento sustentável na esfera local.⁴⁰

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 previu o desenvolvimento nacional como um objetivo fundamental a ser garantido, o qual deve ser concretizado não de qualquer forma, mas de modo sustentável. Impende interpretar o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, CF/88) em consonância com a garantia de todos a uma existência digna, atendidos os princípios da função social da propriedade e da cidade e da tutela do meio ambiente (artigos 170, III e VI; 182; 225).

No artigo 225 da Lei Suprema do País ficou assinalada a relação existente entre ambiente equilibrado e qualidade de vida, podendo esta ser compreendida como um dos consectários do direito à moradia, sendo certo alegar que qualquer intercorrência negativa no ambiente afeta, desfavoravelmente, a existência digna das pessoas:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

39 FLORES, Nilton Cesar. Inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável. In: _____. A Sustentabilidade Ambiental em Suas Múltiplas Faces. São Paulo: Millennium Editora, 2012, p.273.

40 CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. In: Garcia, Maria (Org.). A cidade e seu estatuto. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. ⁴¹ (grifo nosso)

Nesta linha cabe conferir o entendimento de Vieira, que discorreu sobre a interpretação da CF/88 do seguinte modo:

À luz dos valores e princípios albergados pela CR/1988, aparentemente contraditórios, mas típicos de uma Constituição compromissória e dirigente, impõe-se uma interpretação sistemática e teleológica, de dispositivos como o art. 3º, II, o art. 170, incisos III e VI, art. 225, da CR/1988, para uma compatibilização entre as questões ambientais, sociais e econômicas. ⁴² (grifo nosso)

O conceito de desenvolvimento sustentável, cunhado pelo Relatório Brundtland, em 1987, não deixou de ser importante, mas deve-se evoluir no sentido de que as necessidades deixem de ser aquelas artificialmente arquitetadas pelo consumismo patológico, para que as pessoas tenham liberdade de escolha e não atuem como marionetes.

Quanto a este aspecto, oportuno citar Amartya Sen:

[...] liberdade sustentável poderá soltar-se dos limites que lhe vêm das formulações propostas pelo relatório Brundtland, para abraçar a preservação e quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas dos dias de hoje, sem com isso, comprometer a capacidade das futuras gerações para terem uma idêntica ou maior liberdade. ⁴³

A partir do novo paradigma da sustentabilidade, necessária haver a inserção de todas as pessoas no processo de desenvolvimento, o qual não será válido caso se revele excludente.

Nesta acepção Saule Junior:

A política de desenvolvimento urbano que não tiver como prioridade atender às necessidades essenciais da população pobre das cidades estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana, com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial com o princípio do

41 BRASIL. Constituição (1988). Op. cit.

42 VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades sustentáveis. In: MOTA, Mauricio (Coord.). Fundamentos teóricos do direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 313-344. p. 320.

43 SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

desenvolvimento sustentável.⁴⁴

Ao discorrer sobre o novo paradigma da sustentabilidade, Freitas deixou assentado que o mesmo diz respeito a um princípio constitucional, que objetiva assegurar o bem-estar de todos:

Trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.⁴⁵

É notável a previsão no sentido de que o desenvolvimento deve ser inclusivo, ambientalmente limpo, bem como repartida sua responsabilidade entre a sociedade e o Estado, eis que não será eficaz qualquer criação de dispositivos que não seja introjetada pela população. Tudo isso direcionado ao bem-estar duradouro de todos os seres.

Portanto, a sustentabilidade, foi elevada à condição de princípio constitucional, logo, vinculante, passando a ser entendida como multidimensional (jurídico-política, ética, social, ambiental e econômica).

Desta forma, deve-se ter em mente que diante da complexidade das questões ambientais, a qual deve receber o merecido tratamento, por ser essencial para a continuidade da existência humana, “a sustentabilidade implica que ao lidarmos com problemas ambientais, estamos em busca de soluções duradouras, não de jeitinhos a curto prazo”.⁴⁶

Com o fito de se acostar à sustentabilidade, Freitas propõe a implementação de uma nova agenda, que deve envolver, dentre outros, o “combate à degradação habitacional”.⁴⁷

Todavia, verifica-se que há muito a ser feito. O combate à degradação habitacional ainda não recebeu a merecida atenção e tratamento pelo Estado, uma vez que todos os anos deixam milhares de desabrigados, ou até mesmo

44 SAULE JUNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997. p. 49.

45 FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

46 GIDDENS, Anthonny. A política da mudança climática. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 88.

47 FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 87-108.

mortos, diante da inércia do Poder Público que não toma medidas eficientes para assegurar o direito fundamental à moradia, mas pelo contrário, omite-se ou chega tarde, fazendo com que não seja verificado referido direito. Tais fatores acabam inviabilizando o direito fundamental à cidade sustentável.

1.5 DEFICIT DE MORADIA

De acordo com o que foi conjecturado, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, previu a garantia do direito a cidades sustentáveis como primeira diretriz para a política urbana ordenar o completo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como concebeu cidades sustentáveis como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Também por meio da análise de outras normas legais, ficou consignada a garantia não de qualquer moradia, mas daquela que seja adequada, compreendida não só como um teto sobre a cabeça, devendo conter espaço adequado, segurança, abastecimento de água, saneamento e instalações de gestão de resíduos, qualidade ambiental, dentre outros. Entretanto, constata-se que há um distanciamento entre a realidade e o que estabelecem as Leis, cuja parcela pode ser atribuída ao histórico do processo de ocupação do espaço urbano brasileiro.

Até meados do século XVIII o sistema econômico se centrava sobre a agricultura e a mão de obra escravocrata, período em que o urbano não gozava de grande prestígio, sendo o tema habitação reservado aos proprietários dos escravos, ou seja, era predominantemente privado.

A mudança do enfoque privado para a esfera pública, no que tange ao direito à moradia, começou a se manifestar após a metade do século XIX. A primeira intervenção governamental no que se refere à crise de moradia se deu em 1910, na presidência de Rodrigues Alves, todavia, um dos fatos de maior relevo ocorreu durante a Era Vargas (1937/1945), em que se pretendia eliminar as favelas e transferir os moradores para áreas já urbanizadas.

Ainda como forma de amenizar o problema de moradia, merece destaque a Lei nº 4.380/64, que criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), com a intenção de atender as necessidades das massas, que despertaram durante o governo de Goulart.

Infelizmente, o SFH não conseguiu atingir o objetivo para o qual fora

criado, passando o direito à moradia a ser tratado no segundo plano, como interesse meramente econômico.

Até mesmo a principal política de moradia, o Programa Minha Casa Minha Vida, demonstrou suas deficiências. Além de não atender a toda a população necessitada, muitos imóveis foram edificadas em locais inapropriados, que inundam na época de chuvas, além de vários terem apresentado vícios na construção, como por exemplo, rachaduras e infiltrações.

O grande salto no processo de industrialização brasileiro se deu com a derrocada das exportações cafeeiras, em virtude da crise de 1929. Tal fato ocasionou o desenvolvimento das fábricas, que até aquele momento se revelavam ociosas.

No período compreendido entre 1930 e 1980, houve um aumento significativo da contratação de mão de obra, sendo que não foram ofertadas moradias para essas pessoas, que em decorrência de serem em sua maioria migrantes, viram-se obrigadas a ocupar os imóveis que não interessavam às classes abastadas, terrenos estes distantes do centro, em locais irregulares e/ou inapropriados para a construção.

Com efeito, o processo de industrialização, com o pagamento de baixos salários, além da especulação imobiliária, fez com que as classes menos favorecidas passassem a ocupar moradias inadequadas, situadas em áreas de risco, e/ou sem qualquer infraestrutura.

Segundo Castells, vivemos um fenômeno de hiperurbanização, em que o nível de urbanização é muito superior ao que se poderia alcançar normalmente em função do nível de industrialização.⁴⁸

Tais fatos culminaram no surgimento de, pelo menos, duas espécies de cidade dentro de uma só: a cidade formal e a cidade informal (ilegal). A cidade formal ou legal seria aquela erguida em locais apropriados, atendida pelo Poder Público, como por exemplo, dotada de tratamento de água, de esgoto, de resíduos sólidos, ao passo que a informal seria aquela situada em áreas ilegais e/ou de grande risco, recebendo insignificantes recursos do Estado.

De acordo com Lira:

[...] o assentamento urbano não somente é desordenado, mas iníquo, efetivado sob o domínio da chamada ‘segregação residencial’, por força da qual as populações carentes e de baixa

48 CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 55.

renda são ejetadas para a periferia do espaço urbano, ‘onde vivem em condições dilacerantes [...]’.⁴⁹ (grifo nosso)

De fato, a ocupação do ambiente pátrio se deu de forma manifestamente desigual e injusta, acarretando, como dito, ausência de moradias bem como sua inadequação, permanecendo os pobres excluídos dos serviços públicos essenciais para uma vida digna.

Quanto a tal fenômeno ponderou-se que:

Nos países subdesenvolvidos e nos países em desenvolvimento, como o nosso, a ocupação do espaço urbano se faz marcada pelo déficit habitacional, pela carência de qualidade dos serviços de infraestrutura, pela ocupação predatória de áreas inadequadas [...].⁵⁰

Todavia, a ausência de moradias e/ou sua desconformidade deveria ser tratado pelo Poder Público com mais afincos, a fim de que fosse garantido o acesso a moradias apropriadas a toda a população, não deixando referido direito fundamental nas mãos das regras do mercado, em que o que se busca é o lucro desmedido e não a qualidade de vida das pessoas.

Neste ponto, oportuno frisar que:

[...] A habitação, como visto, é uma coisa sobre a qual recaem alguns tipos de direitos e vem sendo tratada como mercadoria com regulação de preço por “leis” mercadológicas. Mas ela precisa ser tratada como moradia, direito fundamental que garante à sociedade o bem estar mínimo condizente com a dignidade da pessoa humana.⁵¹ (grifo nosso)

Por outro lado, ainda que existissem normas urbanísticas prevendo a proteção das cidades e, em especial, a moradia, as mesmas se direcionavam aos centros das grandes cidades, deixando os pobres atirados à própria sorte, sujeitos à deterioração de sua saúde e, conseqüentemente, da própria vida.

52

O deficit de habitações no Brasil, levando-se em conta a soma dos componentes: habitação precária, coabitação e ônus excessivo com aluguel

49 LIRA, Ricardo Pereira. Op. cit., 2007. p. 2.

50 LIRA, Ricardo Pereira. Missões da Universidade: a reforma agrária e a reforma urbana. Rio de Janeiro: UERJ, 1997. p. 19.

51 DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol.05, n. 1, p. 197-233, 2013. p. 219.

52 PESTANA, Liliane Moraes. A agenda marrom: o planejamento urbano ambiental. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol.01, n. 1, p. 95-141, 2006. p. 116.

urbano atingiu a quantia de 5.876 milhões de unidades, segundo cálculos da Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP).

Apesar do problema habitacional sempre ter existido e ao que parece estar longe de ser solucionado, os dados apontados demonstram que o Poder Público deve enfrentá-lo, para que o direito à moradia adequada passe a conter o seu valor de direito fundamental e humano e não seja concebido como mera mercadoria, servível unicamente ao lucro sem limites.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se como uma abordagem qualitativa, uma vez que se relaciona com o construtivismo, em que a verdade e o sentido são edificados e interpretados por indivíduos. Além disso, os dados são gerados na forma de textos, preocupando-se com a profundidade e intensidade das conclusões, ao invés da generalidade.⁵³

Também foi utilizado o critério de classificação das pesquisas proposto por Antônio Carlos Gil, que as analisa quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos técnicos utilizados.⁵⁴ Quanto aos objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória e explicativa. Exploratória, porque visa proporcionar um maior entendimento sobre o direito à moradia. Explicativa, porque visa tornar algo inteligível, identificar os fatores de determinados fenômenos. Quanto aos procedimentos técnicos empregados, a pesquisa será bibliográfica, porque foi utilizado material já elaborado, como revistas, livros e redes eletrônicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ser humano busca incessantemente por uma morada, um lugar para proteger-se a si mesmo e a sua família. Primeiro o ventre materno, após um local provido dos elementos aptos a lhe assegurar uma sobrevivência decente.

Não será em um lugar qualquer que a pessoa encontrará as condições de desfrutar de sossego, segurança, intimidade, privacidade, segredo, dentre outros. Assim, revela-se essencial que a moradia seja digna, adequada. Não fosse assim, haveria séria afronta não só aos direitos de personalidade, mas à própria vida.

53 GRAY, David E. Pesquisa no mundo real. 2.ed. Porto Alegre: Penso, 2012. p.163-177.

54 GIL, Antonio Carlos. Como classificar as pesquisas? In: _____. Como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.41-57.

Da mesma forma, para que se assegure uma existência decente, não se exige qualquer cidade, mas aquela que seja sustentável. A política de desenvolvimento urbano deve estar alinhada à sustentabilidade. Só deste modo haverá a possibilidade de se resguardarem os requisitos necessários para que a pessoa sobreviva de forma digna.

Este trabalho demonstrou que o direito à moradia não vem recebendo o merecido amparo, podendo ser observado um enorme déficit habitacional, bem como a existência de moradias inadequadas/irregulares. Desta forma, exige-se a atuação efetiva do Poder Público, por tratar-se de direito compreendido como bem da personalidade, direito humano e direito fundamental social, necessário para a configuração do direito à cidade sustentável.

REFERÊNCIAS

- BARRÉ-PÉPIN, Martine. **La protection du logement en droit privé**. Paris: Litec, 2009.
- BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional e internacional comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. (1925). **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- _____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2020.
- CAMPOS, Diogo Leite de. **Lições de direitos da personalidade**. 2.ed. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1995.
- CANEPA, Carla. Cidades sustentáveis. In: GARCIA, Maria (Org.). **A cidade e seu estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 55.
- COSTA, Maria Amélia da. **O direito à moradia urbana e a necessidade da análise das normas do Estatuto da Cidade à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2007. 138 f. Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2007.

COSTA, André Luiz. ASPECTOS CRONOLÓGICOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. *Amazon's Research and Environmental Law*, 2(2). 2014, pp. 91-117. DOI: <https://doi.org/10.14690/2317-8442.2014v22133>

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol.05, n.01, p. 197-233, 2013.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FLORES, Nilton Cesar. Inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável. In: _____. *A Sustentabilidade Ambiental em Suas Múltiplas Faces*. São Paulo: Millennium Editora, 2012.

GIDDENS, Anthonny. *A política da mudança climática*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIL, Antonio Carlos. Como classificar as pesquisas? In: _____. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 41-57.

GODOY, Luciano de Souza. *O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GRAY, David E. *Pesquisa no mundo real*. 2.ed. Porto Alegre: Penso, 2012. p.163-177.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O tribunal penal Internacional: a internacionalização do direito penal*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2004.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (Coord.). *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. *Missões da Universidade: a reforma agrária e a reforma urbana*. Rio de Janeiro: UERJ, 1997. p. 19.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia: direito especial de personalidade?* 2009. 208 f. Tese. Doutorado em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 16.ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos.** 1996. Disponível em: < http://www.unhabitat.org/declarations/documents/The_Habitat_Agenda.pdf >. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Apátridas/convencao-de-genebra-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.** 1968. Disponível em:< <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Prevenção-contr-aDiscriminação-e-Proteção-das-Minorias/convencao-internacional-sobre-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-racial-1968.html> >. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** 1989. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Criança/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Declaração do Milênio.** Centro de Informações das Nações Unidas: Lisboa, 2001. p.9.

_____. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Declaração e Programa de Ação de Viena.** 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver.** 1976. Disponível em: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The_Vancouver_Declaration_19761.pdf >. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social.** 1969. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_1.htm>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-civis-e-politicos.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/convencao-americana-de-direitos-humanos-1969-pacto-de-san-jose-da-costa-rica.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. 1948. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/declaracao-americana-dos-direitos-e-deveres-do-homem.html>>. Acesso em 15 de junho de 2020.

PESTANA, Liliane Moraes. Agenda marrom: o planejamento urbano ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol.01, n. 1, p. 95-141, 2006.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955. t. VII.

_____. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971. t. II.

RIBEIRO PEREIRA NUNES, C. Alimentação Adequada no Brasil: Ativo Econômico ou Direito Fundamental Social? **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, 17(1), 2016, pp.167-186. DOI: <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i1.4584>

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 20, p. 1-46, dez. jan. fev. 2009/2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia>>. Acesso em 10 de junho de 2020.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabrins Editor, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

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

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Financing urban shelter: global report on human settlements 2005**. New York: UN-HABITAT, 2005.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades sustentáveis. In: MOTA, Mauricio (Coord.). **Fundamentos teóricos do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 313-344.

Recebido: 20.06.2020

Revisado: 15.09.2020

Aprovado: 30.09.2020