

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
GABRIEL JOSÉ DE CARVALHO**

**DIREITO À MORADIA: PANORAMA CONSTITUCIONAL
E A SEGREGAÇÃO SOCIAL**

**TAUBATÉ - SP
2021**

GABRIEL JOSÉ DE CARVALHO

**DIREITO À MORADIA: PANORAMA CONSTITUCIONAL
E A SEGREGAÇÃO SOCIAL**

Monografia apresentada para obtenção do Certificado de Bacharel em Direito, do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Dra. Prof. Roxane Lopes de Mello Dias

**TAUBATÉ - SP
2021**

**Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI
Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi
Universidade de Taubaté - UNITAU**

C331d Carvalho, Gabriel José de
Direito à moradia : panorama constitucional e a segregação social /
Gabriel José de Carvalho. -- 2021.
62f.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento
de Ciências Jurídicas, 2021.
Orientação: Profa. Dra. Roxane Lopes de Mello Dias, Departamento
de Ciências Jurídicas.

1. Estado social. 2. Direito social. 3. Função social da propriedade.
4. Direito à moradia. 5. Política pública. I. Universidade de Taubaté.
Departamento de Ciências Jurídicas. Curso de Direito. II. Título.

CDU - 342.737

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Regina Márcia Cuba – CRB 8º/7416

GABRIEL JOSÉ DE CARVALHO

**DIREITO À MORADIA: PANORAMA CONSTITUCIONAL
E A SEGREGAÇÃO SOCIAL**

Monografia apresentada para obtenção do Certificado de Bacharel em Direito, do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Dra. Prof. Roxane Lopes de Mello Dias

Trabalho de Graduação defendido e aprovado em ____/____/____ pela comissão julgadora:

Dra. Prof. Roxane Lopes de Mello Dias

Prof.

Universidade de Taubaté

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente ao corpo docente, pelos ensinamentos durante este período de faculdade.

A minha família, que sempre me apoiou e me incentivou a continuar traçando os meus caminhos e seguindo meus sonhos.

A minha namorada Isabella, que sempre me ajudou e, também, me incentivou a ser melhor sempre.

A minha orientadora, que me ajudou muito, com sua sabedoria e ensinamentos para que esse trabalho fosse elaborado.

Aos meus chefes do fórum em que realizei estágio, Maria Emília, Ligia e Guilherme.

A minha chefe Lilian, que sempre me incentivou.

Aos meus colegas de faculdade, que estiveram comigo em todos os momentos nesse desafio, em especial a minha colega Eltalane.

Enfim, agradeço a todos que fizeram parte dessa etapa decisiva da minha vida.

**“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.”
Hannah Arendt**

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar as dificuldades que se interpõem para a efetivação da moradia das pessoas em situação de vulnerabilidade social, partindo-se da análise da legislação vigente. Busca compreender a construção do direito fundamental e social à moradia e o seu conteúdo, bem como, compreender sua aplicação dentro do sistema jurídico implementado pela Constituição Federal de 1988, que visa apresentar o direito à moradia para além do direito à propriedade. Foi utilizada a análise bibliográfica como metodologia, apresentando-se a doutrina constitucional nacional, especializada em direitos fundamentais e sociais. Ademais, foi utilizada a legislação vigente que discorre sobre as moradias em zona de risco e/ou precárias. Concluiu-se que por se tratar de um direito social cuja prestação configura um dever do Estado Social, é necessário que o Estado apresente alternativas para efetivação deste Direito, tais como políticas públicas e Plano Diretor.

Palavras chaves: Estado Social. Direitos sociais. Função Social da Propriedade. Direito à moradia. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The objective of this work is to identify the difficulties that arise for the realization of the housing of people in a situation of social vulnerability, starting from the analysis of the current legislation. It seeks to understand the construction of the fundamental and social right to housing and its content, as well as to understand its application within the legal system implemented by the Federal Constitution of 1988, aims to present the Right to Housing in addition to the right to property. Bibliographic analysis was used as a methodology, presenting the national constitutional doctrine, specialized in fundamental and social rights. In addition, the current legislation that addresses housing in risk and / or precarious areas was used. It was concluded that because it is a social right whose provision constitutes a duty of the Social State, it is necessary for the State to present alternatives for the realization of this Right, such as public policies and the Master Plan.

Key words: Welfare State. Social rights. Social Function of Ownership. Right to housing. Public policy

LISTA DE ABREVIATURAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ART.	Artigo
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
CF	Constituição Federal
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais
REURB	Regularização Fundiária Urbana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIREITO À MORADIA ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL	12
3 DIREITO À MORADIA SOB O PANORAMA CONSTITUCIONAL	16
3.1 Princípios norteadores ao Direito à Moradia	16
3.1.1 Dignidade da Pessoa Humana	16
3.1.2 Princípio da Cidadania	19
3.1.3 Princípio da Igualdade	20
3.1.4 Princípio da Função Social da Propriedade	22
3.1.5 Princípio da Função Social da Cidade	23
3.1.6 Mínimo Existencial e Reserva do Possível	24
3.2 Direito à Moradia	27
4 SEGREGAÇÃO SOCIAL E ZONAS DE RISCO	32
5 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA E O PLANEJAMENTO ESTATAL	39
5.1 Políticas Públicas: Teoria e Prática	39
5.2 Aspectos do Planejamento Estatal sob a perspectiva das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da REURB	43
5.3 Regularização Fundiária e suas dificuldades	48
6 CONCLUSÃO	51
7 REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco principal abordar o direito à moradia e as zonas de risco. Por conseguinte, cumpre destacar que a moradia não deve ser entendida sob a ótica patrimonial, considerando que não se trata de direito de propriedade sobre um imóvel, mas da garantia do mínimo existencial, que permite o desenvolvimento daquele que mora.

Desse modo, a tutela deste direito não pode limitar-se à distribuição de moradias aos menos afortunados, de maneira que para garantir seu efetivo cumprimento é necessário verificar também os casos das moradias expostas às zonas de riscos. Isso porque, trata-se de um direito fundamental que exige interpretação extensiva, pois como já brevemente elucidado, o direito à moradia deve transcender o bem imóvel e atingir o bem-estar do cidadão.

Além disso, deve-se estender a lugares que estão propensos a sofrer desabamento ou deslizamento de terra. Por isso, verifica-se que o legislador assegurou que este direito tivesse a maior abrangência possível, a fim de que não comportasse limitações.

É importante mencionar que a discussão proposta neste trabalho, justifica-se por se tratar de direito concedido pela Carta Magna que quando não zelado, por falta de um planejamento estatal ou situação econômica social, implica em expansão desordenada de locais para estabelecer moradia. Isto implica na criação de bairros em lugares impróprios, suscetíveis a riscos naturais e até mesmo levando pessoas economicamente menos favorecidas a se alojarem em cortiços, que estão em estado crítico.

Assim, é possível notar que a relação entre o direito à moradia e as zonas de riscos pode impactar, diretamente ou indiretamente, as pessoas de baixa renda, que necessitam de um abrigo compatível com a sua renda, bem como as pessoas que estão localizadas em áreas passíveis de desastres naturais.

Desta forma, no que tange ao direito à moradia, é necessária a aplicação eficaz das normas trazidas pelo legislador, buscando meios de manter uma moradia digna àqueles que não têm condições financeiras para tanto. Do mesmo modo, deve estabelecer um Plano Diretor que vise a implementação de diretrizes que beneficiem o morador, ou utilizar de ferramentas trazidas pela Lei nº 13.465, de 2017, por meio da REURB, que é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais

destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes e que possam garantir a segurança quanto à regularidade de sua habitação.

Posto isto, a presente proposta identifica que para a efetiva defesa do direito à moradia é imprescindível conhecer os direitos que abrangem o tema. Nesse sentido, o problema da pesquisa é a relação entre o direito à moradia e a sua irregularidade. Assim, o objetivo geral é analisar os direitos infringidos pela existência das moradias situadas em zoneamentos ilegais, passíveis de risco.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral diagnosticar os desafios que se impõe para a efetivação do direito social à moradia da população em situação de vulnerabilidade social. Assim sendo, afiguram-se como objetivos específicos, ou seja, abordar o contexto histórico que possibilitou a construção do conceito jurídico de direito social à moradia, para que se possa entender em que circunstâncias se concretiza a sua efetivação e verificar a legislação vigente e sua efetividade para garantia do respectivo direito social. Por fim, a metodologia utilizada neste trabalho foi a análise bibliográfica, apresentando a doutrina jurídica especializada em Direito Constitucional, em particular, a que pesquisa sobre direitos fundamentais sociais. Utilizou-se também o método histórico, a partir de fontes secundárias de autores que pesquisam sobre urbanização e sobre a história das cidades brasileiras. Nesse sentido, foram elencados como referenciais teóricos, abordados no trabalho, algumas pesquisas em ciências sociais. O objetivo dessa análise descritiva – que só faz sentido ser feita no Capítulo 4 e 5, após as discussões teóricas dos capítulos que o antecede – é o de analisar, sob a ótica desta instituição, quais seriam os fatores que, na prática, se impõe à efetivação do direito social à moradia para a população em comento, que é o objetivo geral desta pesquisa. Tais fatores, depois da exposição feita no capítulo 4 e 5, são expostos, de forma enxuta, na conclusão do trabalho.

2 DIREITO À MORADIA ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

Inicialmente, é de extrema relevância ao tema diferenciar “direitos do homem”, “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. O primeiro, é identificado na doutrina como direitos que não foram positivados, mas são inatos aos seres humanos.

Desse modo, são direitos de cunho jusnaturalista, ou como os escritores chamam de “*jus naturale*”, cujo significado é a liberdade do indivíduo para fazer suas escolhas conforme a razão, preservando a sua natureza.

Neste diapasão, Ingo Wolfgang Sarlet compreende:

A utilização da expressão “direitos do homem”, de conotação marcadamente jusnaturalista, prende-se ao fato de que se torna necessária a demarcação precisa entre a fase que, nada obstante sua relevância para a concepção contemporânea dos direitos fundamentais e humanos, precedeu o reconhecimento destes pelo direito positivo interno e internacional e que, por isso, também pode ser denominado de uma “pré-história” dos direitos fundamentais. (SARLET, 2009, p.30)

Por outro lado, os direitos humanos são direitos positivados na seara internacional, por meio de tratados e convenções. E por último, os direitos fundamentais, recebem esse nome por estarem protegidos nas constituições de cada Estado Soberano, conforme aduz Sarlet, senão vejamos:

Em que pese os dois termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) sejam comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional. (SARLET, 2010, p. 29)

Portanto, podemos afirmar que a diferença entre eles está no tipo de norma que os implementam. Assim, verifica-se que são direitos compatíveis, pois as normas de âmbito internacional são incorporadas ao direito interno pela Constituição, de modo que passam a estar no topo da hierarquia do ordenamento jurídico.

O Direito à Moradia é um exemplo disso, tendo em vista que está protegido simultaneamente na esfera internacional e como direito fundamental na Constituição da República Brasileira.

Ingo Wolfgang Sarlet dispõe, sobre a proteção constitucional da moradia, em relação a fundamentalidade formal que:

No caso da Constituição Brasileira, a fundamentalidade formal, desdobra-se em três elementos, já largamente reconhecidos: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais (e, portanto, também o direito

à moradia) situam-se no ápice do ordenamento jurídico, cuidando-se, pois, de normas de superior hierarquia; b) ainda na condição de normas fundamentais insculpidas no corpo da Constituição, encontram-se submetidas aos limites formais (procedimento agravado para a modificação dos preceitos constitucionais) e materiais (as assim designadas “cláusulas pétreas”) da reforma constitucional; c) por derradeiro, nos termos do que dispõe o artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são imediatamente aplicáveis e vinculam diretamente às entidades estatais e os particulares. (SARLET, 2010, p. 3)

A fundamentalidade formal é a positivação dos direitos nos textos legais, a fim de proteger os direitos para que não sejam lesados. Por outro lado, a fundamentalidade material está relacionada ao conteúdo do direito, e sua natureza é fundamental podendo estar positivado na Constituição ou não.

O Direito à Moradia enquanto direito fundamental sempre esteve presente de forma implícita no nosso ordenamento, conforme destaca Sarlet:

No direito constitucional pátrio, em que pese ter sido o direito à moradia incorporado ao texto da nossa Constituição vigente (art. 6º) – na condição de direito fundamental social expresso - apenas com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, constata-se que, consoante já referido no voto da Deputada Federal Almerinda Carvalho, relatora do PEC nº 60/98, na Constituição de 1988 já havia menção expressa à moradia em outros dispositivos, seja quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 24, inc. IX), seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma forma, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º), bem como a previsão constitucional da usucapião especial urbana (art. 183) e rural (art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia, apontam para a previsão ao menos implícita de um direito fundamental à moradia já antes da recente consagração via emenda constitucional. (SARLET, 2010, p. 12)

Ademais, em razão do prestígio do direito fundamental à moradia, devemos compreender e conhecer de modo geral sua trajetória internacional.

A sua primeira aparição ocorreu na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) em seu artigo 25, trazendo os conhecidos direitos econômicos, sociais e culturais, da seguinte forma:

Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Após o seu primeiro aparecimento notório na história, o direito à moradia, começou a ser objeto reconhecido em vários documentos internacionais e tratados, que pela sua grandeza foram contemplados em nosso ordenamento.

Em 1965, ocorreu uma convenção internacional, que teve como objeto principal a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, momento em que os Estados se comprometeram a acabar com qualquer discriminação étnica, abrangendo, inclusive, o direito à habitação. Faz-se mister pontuar, que apesar de a Convenção ter ocorrido em 1965, o Brasil veio a adotá-la somente no ano de 1969.

Ainda no âmbito internacional, em 1966 foi criado o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), com o intuito de consolidar os direitos reconhecidos na Declaração Universal de 1948.

Neste momento, entendeu-se que para o homem ter uma qualidade de vida melhor, necessariamente ele precisa de abrigo. Conseqüentemente, a moradia é essencial ao desenvolvimento humano. Por esse motivo, o PIDESC consolidou esse discurso em seu artigo 11, item 11, da seguinte forma:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Apesar de ratificar esta convenção tardiamente em 1992, o PIDESC foi de extrema importância, uma vez que reconhece que o direito à moradia não deve ser, apenas, qualquer lugar de habitação, mas uma moradia adequada para viver.

Adiante, Sarlet destaca ainda sob o panorama internacional:

[...] pela sua relevância especial para o reconhecimento e proteção do direito à moradia, inclusive pela sua influência no que diz com a fundamentação de uma inserção deste direito na nossa própria ordem jurídica, na condição de direito fundamental social, cumpre citar os documentos oriundos de duas grandes conferências promovidas pela ONU sobre a problemática dos assentamentos humanos, respectivamente em 1976 (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos - Habitat I) e em 1996, em Istambul, Turquia, da qual resultou a assim designada Agenda Habitat II, tido como o mais completo documento na matéria, do qual também o Brasil é signatário.

Já por ocasião da Declaração de Vancouver (1976) restou assegurado que a moradia adequada constitui um direito básico da pessoa humana. Por ocasião da Agenda Habitat II (Declaração de Istambul, de 1996), além de reafirmado o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, com remissão expressa aos pactos internacionais anteriores (art. 13), houve minuciosa previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia (art. 43) bem como das responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários para a sua realização, que voltarão a ser objeto de referência. (SARLET, 2010, p.3)

Em linhas gerais, o autor tratou acerca do direito à moradia em seu âmbito internacional, demonstrando a necessidade de seu reconhecimento para além das

fronteiras nacionais de cada Estado. Isso porque esse direito, está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana e à satisfação das necessidades básicas da sociedade.

Neste diapasão, em conformidade com o pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet, Francisco Donizete Gomes, acredita que essas conferências e declarações são marcos que contribuíram para fortificar o direito à moradia, no nosso preâmbulo jurídico da seguinte forma:

[...] adquirem especial importância na compreensão e interpretação do direito à moradia na CF/88. Foram os trabalhos preparatórios da delegação brasileira à dita conferência e o papel de proeminência desempenhado pelo Brasil nos debates e nos relatórios que motivaram a retomada do tema da moradia, culminando com a proposta de EC que alterou a redação do caput do art. 6º da CF/88 para incluir a moradia entre direitos sociais. (GOMES, 2005, p. 61)

Por esse motivo, passaremos à análise do Direito à moradia sob os aspectos dos princípios constitucionais.

3 DIREITO À MORADIA SOB O PANORAMA CONSTITUCIONAL

3.1 Princípios norteadores ao Direito à Moradia

Os princípios constitucionais mais relevantes para o estudo do trabalho são os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da cidadania e da função social da propriedade. Desse modo, é importante frisar que identificamos os princípios como normas jurídicas que por sua essencialidade incorporam valores, contribuindo para a interpretação e integração dos preceitos constitucionais implementados pelo legislador.

Neste panorama, enfatiza Celso Ribeiro Bastos acerca dos princípios:

Em resumo, são os princípios constitucionais aqueles valores albergados pelo Texto Maior a fim de dar sistematização ao documento constitucional, de servir como critério de interpretação e finalmente, o que é mais importante, espriar os seus valores, pulverizá-los sobre todo o mundo jurídico. Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isso só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico. Alcançam os princípios essa meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espriar-se por cima de um sem-número de outras normas. (BASTOS, 2001, p. 161)

Desse modo, os princípios atuam de forma genérica, para que possam elevar-se como diretrizes, e assim, serem utilizados na interpretação e aplicação de determinada norma jurídica e na construção de um entendimento.

Tendo dito isso, passamos à análise mais aprofundada de cada um dos princípios.

3.1.1 Dignidade da Pessoa Humana

Para o melhor entendimento deste princípio, deve-se observar a concepção da dignidade voltada para o âmago do ser, a fim de compreender as reais necessidades humanas. Isso porque a dignidade humana implica no direito de existir plenamente no seio social.

Neste sentido, para que ocorra a existência plena, o homem precisa ter a sua liberdade garantida. Immanuel Kant (2004), dispõe em sua obra que “a razão é a principal característica que distingue o homem de qualquer outro ser vivo”.

Neste diapasão, Epicuro (2002. p.42) considerando que “a razão se desdobra em outras virtudes, afirma que o ser humano pauta a sua vida na busca do prazer, de modo a procurar evitar a dor de forma espontânea”.

Desta forma, a razão permite que o ser humano compreenda as suas vontades, de modo que para concretizá-las, deverá utilizar-se da ação, que por sua vez, não pode estar obstruída por alguma restrição.

Neste sentido, André Gustavo Corrêa de Andrade compreende:

O outro pilar da dignidade é a liberdade. É a liberdade, em sua concepção mais ampla, que permite ao homem exercer plenamente os seus direitos existenciais. O homem necessita de liberdade interior, para sonhar, realizar suas escolhas, elaborar planos e projetos de vida, refletir, ponderar, manifestar suas opiniões. Por isso, a censura constitui um grave ataque à dignidade humana. Isso não quer dizer que o homem seja livre para ofender a honra alheia, expor a vida privada de outrem ou para incitar abertamente à prática de crime. A liberdade encontra limites em outros direitos integrantes da personalidade humana, tais como a honra, a intimidade, a imagem. Liberdade exige responsabilidade social, porque sem ela constitui simples capricho. (ANDRADE, 2003, p.319)

Podemos extrair do trecho que a liberdade permite que o ser humano busque sua satisfação individual. No entanto, existem regras sociais restritivas para que o homem não prejudique a si mesmo nem a sociedade. Com isso, o ser humano é livre para tentar satisfazer a sua vontade, bem como gerir as suas reais necessidades, tais como a de se alimentar, hidratar, se proteger do frio e buscar uma moradia, sem acarretar um problema social.

A vontade, em regra, é individual por conta da subjetividade. Contudo, determinadas circunstâncias implicam em vontades/necessidades comuns à coletividade. Essas vontades básicas e essenciais ao homem sustentam sua dignidade. Isso porque, segundo Kant citado por Sílvia Regina de Assumpção Carbonari.

Quando o ser humano está na procura de satisfazer as suas vontades, deve se compreender que tudo ou tem um preço ou uma dignidade, pois para as coisas que tem um preço, podem ser substituídas por outra coisa, mas no momento que uma coisa não tem preço, e não podem ser substituídas, essa coisa deve ser vista como uma dignidade. (KANT, apud CARBONARI, 2007, p. 24)

Sob essa perspectiva, a saúde, o trabalho e a moradia figuram como coisas que não tem preço e que, portanto, não podem ser substituídas. Desse modo, demonstram-se direitos essenciais à manutenção das necessidades básicas e da dignidade dos seres humanos.

Apesar de não existir um valor para as necessidades, ainda nos dias de hoje, muitas pessoas não conseguem ter suas vontades realizadas.

No mundo, é evidente que existem dois grupos sociais, um grupo favorecido de poder aquisitivo, que vive protegido, pois tem o aconchego de sua casa, alimentação na mesa, e outro que não tem poder aquisitivo, pessoas que habitam cortiços, favelas, movimentos sem-terra, e outras que estão em situação de rua por falta de opção.

Sobre isso, descreve Primo Levi, de forma bastante reflexiva a existência do ser sob a perspectiva da dignidade, vejamos:

É isto um homem? Vocês que vivem seguros em suas cálidas casas, vocês que, voltando à noite, encontram comida quente e rostos amigos, pensem bem se isto é um homem, que trabalha no meio do barro, que não conhece a paz, que luta por um pedaço de pão, que morre por um sim ou por um não. Pensem bem se isto é uma mulher, sem cabelos e sem nome, sem mais força para lembrar, vazios os olhos, frio o ventre, como um sapo no inverno. (Levi, 1988, p. 9)

Nesse sentido, Hanna Arendt (2001, p. 81) coloca que “toda necessidade está ligada à vida, de forma que a própria vida é ameaçada, quando se elimina totalmente a necessidade”. Essa ideia trazida pela autora, retrata que sem conseguir realizar as necessidades básicas, e sem a sua subsistência garantida, o ser humano está fadado a morrer.

O autor Pena Júnior (2008, p. 10) observa que “a dignidade da pessoa humana é tão importante que, mesmo aquele que a desconhece, merece tê-la preservada”, isto é, independente de racionalidade, devemos respeitar este direito inerente ao ser humano.

Desse modo, a fim de assegurá-la a todos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada pela Organização das Nações Unidas de 1948, prevê em seu artigo 1º o seguinte: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, para que nenhum indivíduo esteja desamparado, ainda que não haja expressa previsão do Estado.

Sobre isso, Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p.60), dispõe que

Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida a 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 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 corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Podemos extrair do trecho acima que do princípio da dignidade da pessoa humana decorre o mínimo existencial que impõe ao Estado o dever de guardar e proteger os que sofrem de qualquer mal gerado pela sociedade.

Deste modo, o Estado deve agir conforme foi estabelecido nos textos legais, aplicando sanções às pessoas que geram conflitos no seio social, e protegendo os indivíduos que não conseguem, por meios próprios, satisfazer as suas vontades. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 60):

A qualidade intrínseca e distintiva de 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 corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Quando o Estado cumpre com a sua função, não apenas protege o ser humano ao preservar a sua dignidade, mas também preserva que o ser humano possa exercer a sua cidadania.

3.1.2 Princípio da Cidadania

Conforme vimos, a cidadania relaciona-se com a satisfação das necessidades básicas dos seres humanos. Sob essa perspectiva, podemos observar o princípio da cidadania, enquanto direito político de votar e ser votado já está ultrapassado. Isso porque este princípio vem sendo ampliado, de modo a incorporar também os direitos civis, sociais e econômicos.

Essa ampliação associa a cidadania à participação integral dos cidadãos na comunidade, criando um papel aos habitantes, que permite sua participação em movimentos sociais, políticos e econômicos.

Assim, Valério de Oliveira Mazzuoli (2001) conceitua a cidadania como:

A cidadania é um processo em constante construção, que teve origem, historicamente, com o surgimento dos direitos civis, no decorrer do século XVIII – chamado Século das Luzes –, sob a forma de direitos de liberdade, mais precisamente, a liberdade de ir e vir, de pensamento, de religião, de reunião, pessoal e econômica, rompendo-se com o feudalismo medieval na busca da participação na sociedade. A concepção moderna de cidadania surge, então, quando ocorre a ruptura com o *Ancien Régime*, em virtude de ser ela incompatível com os privilégios mantidos pelas classes dominantes, passando o ser humano a deter o *status* de "cidadão".

Logo, a cidadania é resultado das lutas políticas, que contribuem para a independência e autonomia dos cidadãos para exercer e reivindicar os seus direitos. Nesse sentido nos ensina Alexandre César (2002, p.45), que enfatiza que:

Esse caráter pluralista da construção de um novo conceito de cidadania, pautado na efetivação dos direitos humanos, encontra na sociedade contemporânea, mormente na brasileira, quiçá por seu caráter semiperiférico, materialização através de inúmeras formas de organização, mobilização e luta política.

Portanto, a luta contribui para que o ser humano consiga a devida prestação Estatal, assim, existindo a possibilidade de eleger pessoas que tenham como meta a solução de determinado problema social, ou exigir que sejam cumpridas as promessas feitas pelos eleitos.

Ademais, a Constituição preconiza em seu artigo 1º, inciso II, que o Estado Democrático de direito tem como seu fundamento a cidadania. Isso significa que o governo tem o dever de estabelecer por meio de seu planejamento, uma forma de efetivar a isonomia material entre os cidadãos.

Levando em consideração esses aspectos, o princípio da cidadania está em consonância com princípio da dignidade da pessoa humana. Pois, ainda que não protejam efetivamente o mesmo bem jurídico, a promoção e proteção do homem, facilita a compreensão dos cidadãos de seus direitos.

3.1.3 Princípio da Igualdade

A Constituição de 1988, além do princípio da cidadania, traz o princípio da igualdade que contribui para que o cidadão tenha consciência do respeito e proteção que todos devemos ter uns pelos outros, pois a Carta Magna em seu artigo 5º Caput e inciso I, dispõe que todos somos iguais. Além disso, a igualdade visa garantir as oportunidades iguais para todos os cidadãos, visando equalizar as diferenças entre os indivíduos.

Nas palavras de Cleide Fermentão (2006, p. 243):

O artigo 5º da Constituição Federal e seus incisos consagraram os direitos humanos fundamentais, entre eles as garantias e direitos individuais e coletivos. Por meio desse mesmo artigo, a Carta Magna estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Cumprir observar ainda que, a ideia de igualdade como conhecemos hoje, vem de uma construção histórica diretamente influenciada pela Revolução Francesa que

ocorreu pautada em três princípios básicos: a liberdade, igualdade e fraternidade. E, mais tarde, estes princípios tornaram-se núcleo das gerações de direito fundamentais.

Assim, a primeira geração de direitos tem como escopo os direitos de liberdade, de forma que os textos constitucionais tinham entalhados os direitos civis e políticos. Nesse momento, portanto, foi consolidada a prestação negativa do Estado, que protegia a autonomia dos indivíduos, sem intervir em suas vidas particulares. Além do direito à liberdade, o cidadão neste momento também tem direito à vida, à propriedade, à intimidade entre outros.

Podemos enfatizar que a primeira geração de direitos teve como escopo o direito à liberdade, a segunda geração de direitos conquista a implementação dos direitos de igualdade em sentido amplo o que garantiu a prestação positiva do Estado de satisfazer os direitos dos indivíduos.

Adiante, os direitos de terceira geração são voltados para o coletivo, destinado a todo gênero humano, titular de direitos difusos e coletivos, com sustento na fraternidade.

Os direitos de quarta geração versam sobre a democracia e o pluralismo, de modo que as pessoas tenham o direito à informação, de ser diferente e ao pluralismo em sua forma mais diversificada. Enquanto os direitos de quinta geração abrangem sobre o direito à paz, legitimando o estabelecimento da ordem, da liberdade, visando o bem comum para a convivência da sociedade.

Após a breve explanação sobre as gerações dos direitos, é forçoso destacar a segunda geração que tem como núcleo igualdade frente aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Diante disso, conforme bem alerta o autor Norberto Bobbio temos que nos voltar à questão central da igualdade, sem divagações excessivas sobre suas interfaces. Bobbio (1997, p. 10) afirma que:

Assim como liberdade, igualdade tem na linguagem política um significado emotivo predominantemente positivo, ou seja, designa algo que se deseja, embora não falem ideologias e doutrinas autoritárias que valorizam mais a autoridade do que a liberdade, assim como ideologias e doutrinas não igualitárias que valorizam mais a desigualdade do que a igualdade.

Em face da realidade apresentada pelo autor, a igualdade deve sempre levar em consideração a equiparação entre todos os cidadãos, para que todos tenham a mesma oportunidade, e assim garantir condições para que possam sobreviver e se

desenvolver. É importante dizer que, os indivíduos não devem ser considerados iguais literalmente, pois cada um possui a sua individualidade.

Neste diapasão, a igualdade se divide em igualdade formal e material. A igualdade formal, está voltada para o artigo 5º, inciso I, que não faz distinção de qualquer gênero, de modo que todos merecem o mesmo tratamento, pois são iguais perante a Lei.

Já a igualdade material, foi criada com o intuito de acolher os desfavorecidos, pois apesar da criação da lei e a busca da sua efetivação, a igualdade para determinados grupos, não acontecia. Por isso, divide-se a axiologia do princípio em igualdade formal e material, para proteger e dar oportunidades para aqueles que não conseguiam integrar o meio social, por sua diferença econômica e social.

Em outras palavras, Nelson Nery Junior (1999. p. 42) entende que devemos “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de sua desigualdade.”

Portanto, é necessária a participação do Estado, como criador de projetos visando a promoção humana e o desenvolvimento pessoal dos indivíduos. Por esse motivo, a Constituição Federal em seu artigo 6º, elenca os direitos essenciais para a sociedade a serem protegidos pelo Estado.

3.1.4 Princípio da Função Social da Propriedade

Ainda sob o espectro constitucional, outro princípio de extrema relevância para a melhor compreensão do Direito à moradia, é a função social da propriedade. O presente princípio está fundamentado no artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal, compondo o rol dos direitos e garantias fundamentais.

Esse dispositivo foi implementado para acabar com um paradigma trazido sobre o direito de propriedade estabelecido pelo Código Civil de 1912, que reconhecia apenas o direito individual, e não o social. Neste sentido, relata Gustavo Tepedino (2008, p.337-338):

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade.

(...)

A despeito, portanto, da disputa em torno do significado da noção de função social, poder-se-ia assinalar, como patamar de relativo consenso, a capacidade do elemento funcional em alterar a estrutura de domínio, inserindo-se em seu “perfil interno” e atuando como critérios de valoração do exercício do direito, o qual deverá ser direcionado para um “*massimo sociale*”.

Assim, de modo geral, podemos afirmar que há um aspecto funcional da propriedade, portanto, neste caso devemos verificar o papel que o imóvel realiza em determinada sociedade. Pois o ordenamento reconhece que a propriedade deve proteger o direito coletivo, e não unicamente o direito individual.

Sobre isso, a mercantilização do imóvel, gerou uma grande exclusão dos menos afortunados. Em dados levantados pela Fundação João Pinheiro (2016, p.39), “no Brasil, existem mais casas desabitadas, do que pessoas que não possuem moradia, este fato deixa evidenciado a transgressão dos direitos de alguns e revela a necessidade da aplicabilidade da função social da moradia”.

Neste sentido, o Código Civil de 2002, traz em seu artigo 1228, parágrafo primeiro o seguinte texto:

Art. 1.228

(...)

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002)

Deste modo, o ordenamento determina o dever do proprietário de exercer seu direito de acordo com os princípios constitucionais. Além disso, a função estabelecida para a propriedade, estará presente no estatuto da cidade, que irá criar as condições para o uso da propriedade urbana.

3.1.5 Princípio da Função Social da Cidade

Além da função social da propriedade, existe a função social da cidade que se resume em assegurar o direito à cidade para todos.

Deste modo, o planejamento da cidade, deve procurar garantir os principais direitos dos cidadãos, de modo igualitário e justo. A partir disso, deve contar com a opinião pública, fomentando a via democrática no desenvolvimento das atividades estatais. Isso porque a participação da sociedade civil permite que o Poder Público conheça melhor a realidade a ser transformada. Além do mais, suas medidas devem verificar a sua economia, para gerar sustentabilidade ao espaço utilizado.

A cidade deve sempre procurar fomentar os seus setores, principalmente o econômico, pois uma cidade que detém uma gama de oportunidades para seus habitantes trabalharem, tem mais recursos para o seu desenvolvimento. Por conseguinte, há crescimento social-urbano, abrindo espaço para investir em saúde, educação e entre outros, e uma economia saudável impede que os moradores saiam da cidade.

3.1.6 Mínimo Existencial e Reserva do Possível

Conforme dito anteriormente a Constituição cidadã, traz entalhado em seu texto, direitos que protegem os seres humanos, e deveres que conferem ao Estado a função de assegurar as necessidades básicas existentes na sociedade.

Por isso, ao tratar do direito social à moradia abre-se um leque de direitos norteadores que dão sustentação a este direito. E para isso, vislumbrado como alicerce para a vida, a Carta Magna em seu título II, dispõe sobre as Garantias e Direitos Fundamentais e em seu artigo 3º e 6º, preceitua os direitos sociais. Vejamos:

Art. 3º

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 6º

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Desta forma, o mínimo existencial, ou como se refere a doutrina constitucional “proibição da insuficiência”, se traduz por meio da efetivação dos direitos sociais supracitados, como objeto de políticas públicas que viabilizem a sua aplicação prática.

Ademais, quando se trata de uma vida digna, o Estado deve agir como protetor dos necessitados, garantindo o essencial para viver “como gente” por meio de projetos sociais, capazes de acolher aqueles que mais precisam.

Assim, embora o Estado tenha o dever constitucional de suprir as necessidades sociais, ele não deve interferir na subjetividade intrínseca ao homem, de modo que sua atuação se limite a posição de garantidor, assegurando o mínimo para subsistência, sem influir na liberdade de escolha de cada indivíduo.

Sobre isso, Daniel Sarmiento (2008. p. 27), dispõe que:

O direito ao mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraíam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais.

Adiante, para dar suplementação ao tema de tamanha relevância, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, em seu artigo 25, traz, expressamente, o mínimo existencial, senão vejamos:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários.

Por isso, ao analisarmos o direito à moradia, é muito importante compreendermos que, apesar de hoje, ele voltar-se, principalmente, ao campo mercantil, faz-se necessário que o Estado busque, através de seus recursos, uma forma de satisfazer as necessidades sociais.

Assim, o Estado Social, em caráter pragmático, deve criar programas por meio de políticas públicas, capazes de atingir o maior número de indivíduos beneficiados.

Por outro lado, é necessário observar a reserva do possível. Este termo surgiu na Alemanha, no ano de 1972, quando dois alunos tentavam ingressar no curso de medicina e foram impedidos pela falta de vagas. Razão pela qual postularam uma ação contra a Universidade Pública, com fundamento no Artigo 12, I, da Lei Fundamental Alemã, que trata da liberdade profissional, conforme vemos, “todos os alemães têm o direito de livremente escolher profissão, local de trabalho e de formação profissional.”.

A princípio, a escolha profissional do indivíduo decorre de sua liberdade de escolha do curso a ser realizado, porém balizando-se pela Constituição Alemã, discute-se a liberdade profissional sob a ótica da limitação de vagas no ensino superior. Desse modo, a formação e a inserção no mercado de trabalho ficam restrita ao número de vagas de cada curso na Instituição.

Sobre o assunto, o Tribunal Alemão compreendeu que esta restrição não fere a liberdade profissional, uma vez que seu exercício está diretamente relacionado à organização orçamentária do Estado, o que permite a flexibilização dos direitos constitucionais alemães.

Note-se, portanto, que o mínimo existencial deve nortear e estabelecer metas prioritárias na construção do orçamento estatal, ou seja, os recursos orçamentários

devem atender direitos sociais, que tem prioridade em relação aos demais. Por isso, o mínimo existencial se relaciona intimamente ao instituto da reserva do possível.

Ainda se pautando na melhor doutrina, Barcellos citado por Farsella (2012, p. 5), Cristiane compreende que “a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas”.

Desta forma, sendo o Estado portador de um recurso econômico limitado e previamente direcionado a determinadas áreas, surgindo uma necessidade social inesperada, se faz mister verificar prontamente a necessidade da implementação de verba estatal na resolução da problemática.

Verificado o orçamento, deve o Estado executar programas sociais, cujo objetivo é atender aos necessitados, tendo em vista que a inércia estatal por falta de recurso, gera uma grande insatisfação na população, uma vez que vivemos em um País com uma elevada tributação.

Desse modo, o ordenamento jurídico impõe o mínimo existencial como direito a ser protegido e fomentado independentemente do contexto orçamentário, devendo o Estado, portanto, redistribuir os recursos a fim de suprir as necessidades sociais.

Ainda nesse sentido, Sarlet e Figueiredo citado por Moraes, Daniela Pinto Holtz (2010), compreendem que “quando se trata de direitos relacionados ao mínimo existencial, a reserva do possível não deve por si só ser fundamento para impedir a satisfação do direito”.

Assim também se posicionou o e. Ministro Celso de Mello, no julgamento da ARE 639.337 AgR: - citação:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo poder público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (art. XXV). (AMAPÁ, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 639337 AGR, RELATOR (A): MIN. **CELSO DE MELLO, SEGUNDA TURMA, JULGADO EM**, V. 23, N. 08, 2011.)

Em outras palavras, o Ministro Celso de Mello em seu voto, reforça que uma vez invocado o mínimo existencial, o Estado não poderá se ausentar de seu dever, pautado no instituto da reserva do possível, pois tal medida contraria os preceitos básicos trazidos pela Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana.

Posto isto, o mínimo existencial impera quando determinada parcela da sociedade, teve o seu direito de subsistência lesado pela falta de estrutura do Estado. A título de exemplo podemos citar moradores que vivem em lugares sem saneamento básico, bem como aqueles alocados em zonas de risco. Observa-se que viver nessa situação, não apenas fere gravemente o Direito à Moradia, como fere também a dignidade da pessoa humana.

Diante da situação descrita, o Estado deverá aplicar medidas de proteção ao direito lesado, sendo necessário valer-se dos recursos previstos na lei orçamentária, de modo que sejam suficientes para garantir uma vida digna a todos. Devendo, no momento da criação da lei orçamentária, estabelecer programas sociais eficazes no combate à precarização de direitos.

3.2 Direito à Moradia

Conforme vimos, todas as pessoas têm o direito a viver em uma moradia adequada. Isso implica em moradia digna, segura e confortável, com uma boa localização, longe de quaisquer riscos que possam afetar a sua integridade física e moral. De sorte que observadas essas características, os indivíduos vivem plenamente em sociedade.

Acerca disso, também foi pontuado anteriormente que a Constituição da República, a fim de tutelar o direito de todos, determinou que o direito à moradia configura direito social.

Destaca-se que o direito à moradia é um direito social e um direito fundamental. Sabe-se que os direitos fundamentais, são aqueles inerentes à proteção da dignidade da pessoa humana. Os direitos sociais, por sua vez, têm como propósito a garantia da prestação ativa de serviços pelo Estado.

Desta forma, Luciano de Souza Godoy (2006, p. 48), compreende que:

Um indivíduo para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignidade, necessita de um lar, de uma moradia, da sede física e espacial onde irá viver. E o acesso a essa moradia [...] há de ser patrocinada, tutelada e resguardada pelo Poder

Público, incluindo também as situações em que o próprio indivíduo não puder implementá-lo por esforço próprio, isto é, com economias próprias.

Em outras palavras, a moradia permite que o homem desenvolva potencialidades e satisfaça suas necessidades básicas, como se abrigar do frio ou da chuva, criar a sua família, crescer mental e espiritualmente. É, por isso, que o direito à moradia está diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana.

Ainda nesse sentido, Ana Alice de Carli (2009, p. 11), dispõe sobre que a moradia:

[...] consubstancia atributo essencial da personalidade, pois é no *locus* doméstico que as pessoas desenvolvem seu caráter, dão seus primeiros passos rumo ao processo de crescimento espiritual, físico e intelectual. Enfim, é, primeiramente, no espaço do lar, concretizado num teto com paredes, portas, janelas e banheiro, que o indivíduo se sente protegido e seguro para iniciar o aprendizado da vida em relação. Enfim, a capacidade de enfrentar o “mundo da vida”, com segurança, autoconfiança e dignidade.

Conforme vê-se, a moradia adequada está intimamente relacionada ao mínimo existencial, uma vez que dará ao homem, um lugar para descansar o corpo e a alma, criando um espaço seguro de intimidade e privacidade para quem habita. Desse modo, o direito à moradia traduz-se também no amparo físico, na proteção psíquica e influi nas relações interpessoais.

Neste sentido, Luzia Cristina Antoniossi Monteiro (2009, p. 530), traz o seu entendimento da seguinte forma:

O cenário emocional de um lar compreende o sentido mais íntimo de pertencer, de ser acolhido. (...) o sentido emocional de não ser incluído gera uma comunidade patológica no que diz respeito à forma como interagem: de um lado nos deparamos com o sujeito desacreditado, não identificado e de outro, com a superioridade e a indiferença. Negado um lar, a própria moradia tem seu papel destruído, ou seja, mais que um abrigo o indivíduo deve sentir-se parte do todo, ou seja, fazer-se cidadão. Repensar as políticas de moradia é, acima de tudo, gerar um diálogo, reconhecer o outro e torná-lo parte; desconsiderar significa excluir e marginalizar.

Sobre isso, quando não efetivado o direito à moradia, o homem se encontra em uma posição vulnerável, pois, além de ser elemento fundamental na construção de sua identidade, é um fator preponderante para conseguir um emprego. Isso porque a moradia representa para a empresa a segurança de onde encontrar o pretendente funcionário, bem como garante ao empregador que o indivíduo tem como objetivo estabelecer suas raízes no local.

Conforme vimos, a moradia além de trazer esses atributos, também contribui na erradicação da desigualdade existente, pois a ideia principal deste direito, é que todos possam ter uma vida digna.

Embora o direito à moradia conste em Tratados Internacionais e Constituições de Estados Sociais, existem muitas pessoas que vivem em situações precárias, e outras que não conseguem sequer uma moradia.

A questão da moradia, e sua mercantilização assola o Brasil desde a Lei de Terras de 1850, quando o pedaço de terra não mais era constituído pela posse, de modo que a aquisição era possível apenas por meio da compra. Foi neste contexto que foi abolida a escravidão, o que acarretou uma grande massa de pobres e negros, sem condições financeiras de adquirir um imóvel e estabelecer residência.

A mercantilização do direito a morar, faz com que as pessoas em estado de vulnerabilidade, se afastem cada vez mais dos centros, vivendo em lugares distantes e zonas, que colocam em risco a integridade física e moral do homem, propícias a risco de enchente, deslizamento de terra.

Dito isso, muitos programas sociais constroem as habitações em áreas distantes daquelas de especulação imobiliária. Assim, a ideia de distanciar os pobres dos grandes centros, tem como intuito fomentar o mercado imobiliário, pois a ausência da favela/pobreza nos centros, faz com que os terrenos sejam valorizados. No entanto, isso implica na distanciação do aparato estatal e seus usuários, ou seja, dificulta o acesso da população, que efetivamente precisa dos serviços estatais às escolas e hospitais públicos.

Essa distância entre o rico e o pobre, cria um abismo social, pois, a separação geográfica resulta em uma segregação social. Por isso, à medida em que um espaço urbano se valoriza, mais inacessível se torna, dificultando a aquisição de terra para os menos afortunados.

Vide, portanto que apesar do Estado atuar na implementação de políticas públicas com o intuito de diminuir o déficit habitacional, ainda não consegue atingir uma grande eficácia, tendo em vista que alguns de seus programas não correspondem com a realidade social do país, principalmente quanto à baixa renda. Por conseguinte, ao realizar programas sociais de habitação, o Estado deve priorizar a melhor proposta com o menor investimento de recursos públicos.

De modo geral, quanto mais distante do centro ficam as habitações, mais difícil se torna o acesso aos demais direitos sociais, como a educação e saúde.

Além disso, diante da desigualdade social, o Estado deve ter cautela ao se deparar com as ocupações ilegais, pois as pessoas que estão habitando aquele

espaço, de modo geral, não possuem uma renda, que possa lhe dar um acesso formal, ou recursos para a regularização da moradia.

Desta forma, essas ocupações buscam uma fonte de abrigo e alimento em terrenos vazios, que violam a função social da propriedade. Assim, passam a cumprir a determinação constitucional de utilidade do bem.

Ademais, a função social da propriedade, tem como requisito a finalidade útil do bem, caso contrário, estaria ferindo o ordenamento jurídico, nos termos da Constituição da República.

Por isso, determinado imóvel apenas vai existir se estiver cumprindo com a sua função no território que se localiza. Diferente do Código Civil de 1916, que tinha como base o indivíduo e o patrimônio nas relações jurídicas, a Constituição de 1988 trouxe outro posicionamento, colocando como foco a pessoa e o interesse social coletivo, respeitando os pressupostos legais, trazidos pela legislação.

Os pressupostos legais, de modo geral, se destacam pela habitação social, pela utilização da terra, observando o aproveitamento racional, através de atividades voltadas ao agronegócio, por exemplo, podendo ser, inclusive, para consumo próprio. Assim, garante eficiência na utilização da terra por meio da produtividade.

Desta forma, os pressupostos legais, fazem ligação direta aos princípios gerais da tutela da pessoa, do trabalho e da dignidade, gerando uma serventia ao imóvel, que é cumprir o seu papel de habitar. E caso não cumpra com esses pressupostos, existe uma condição para que o direito da propriedade se efetive, isto é, o bem deve-se destinar ao uso social ou sofrerá sanções estatais.

E neste mesmo sentido, Gondinho dispõe:

[...] observa-se que a Constituição Federal estabeleceu uma faculdade ao Poder Público Municipal de exigir o adequado aproveitamento do solo urbano, outorgando ainda aos Municípios três poderosos instrumentos de coerção para efetivar a função social do imóvel urbano: a) parcelamento e edificação compulsórios; b) imposto progressivo; e c) desapropriação-sanção. (GONDINHO, 2001, p. 416)

Portanto, ainda que o sistema jurídico tenha um apego à propriedade privada como efeito do antigo código civilista, a Constituição fundamenta-se na concretização do direito à moradia, na busca de uma solução para as desigualdades que permeiam a sociedade

Deve-se pontuar que a realidade no Brasil, diante da pandemia de Covid-19, vem sendo degradada ainda mais gravemente. Estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstrou que a crise sanitária gerou cerca de 14,1

milhões de pessoas desempregadas. Um levantamento realizado pelo IBGE, realizado em 19 de maio de 2020, identifica que existem 5,1 milhões de domicílios em condições precárias no Brasil, e um crescimento na população que vive em situação de rua.

Apesar de existir uma grande necessidade de estar morando em um local, a justiça continua despejando as pessoas que vivem em ocupações. E para tentar contornar essa situação, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro entrou com um pedido de suspensão do cumprimento de ordem de despejo (PL20200/2020).

A atuação da Defensoria Pública demonstra zelo pelo ser humano que necessita de um lugar para morar, ainda mais na atual circunstância, que a moradia figura como um instrumento de combate ao vírus.

Ademais, fica evidente que o direito à moradia, não apenas garante o desenvolvimento do homem, assegurando-lhe uma identidade e um local de acolhimento, mas também de proteção de mudanças climáticas, das calamidades públicas que destacam ainda mais a necessidade da sua efetivação.

4 SEGREGAÇÃO SOCIAL E ZONAS DE RISCO

A princípio, como já tratado, a segregação é fruto de fatos históricos e sociais. Deste modo, a sua consequência, é uma moradia afastada, sem estrutura e muitas vezes localizada em zonas de risco.

A segregação acontece por meio do processo de distanciamento social entre as diferentes classes. Sendo assim, um espaço elitizado frequentado por pessoas de grande poder aquisitivo, dificilmente uma pessoa de baixa renda conseguirá o acesso, a menos que seja o seu local de trabalho, portanto, há a perda do contato entre as diferentes classes.

Adiante, tendo em vista o período histórico do Brasil, a abolição da escravatura em 1888, deixou uma marca muito grande no sistema econômico e social no Estado, Marcelo Penna da Silva, relata que:

Em 13 de maio de 1888, ainda durante o Império do Brasil, S.A. I a princesa Isabel, assina a Lei 3353/88, conhecida por Lei Áurea, que decretava a libertação de todos os cativos, findando assim a escravidão em terras brasileiras. Aqui, apresentam-se alguns desafios: o Império não indenizou os proprietários desses escravos recém libertos, bem como não teve tempo de realizar o processo de integração do ex-cativo à sociedade, visto que, a República golpeou o regime político monárquico existente à época. Dessa forma, o Rio de Janeiro se tornou uma região abundante de ex-escravos negros, trabalhadores imigrantes, vendedores ambulantes etc. que se amontoavam em habitações precárias na cidade (SILVA, 2018, p.2)

Nesse momento histórico, o Rio de Janeiro era a capital do Brasil, enfrentando a mudança da monarquia para o início da República Velha, e, por conseguinte, as mudanças políticas, econômicas e sociais. A estrutura urbana do Rio de Janeiro, cidade que estava em busca de ser uma grande exportadora de café e de produtos primários, desenvolveu-se em ruas pequenas, morros com moradias degradantes e cortiços.

Quando Pereira Passos assumiu a prefeitura do Rio de Janeiro, sua ideia era modificar e revitalizar os espaços públicos, partindo da higienização como meio de transformação do espaço. O plano foi implementado com o nome de política do "bota abaixo", que resultou na demolição em massa dos cortiços, desamparando a população pobre.

Essa política de higienização social, teve como intuito o sentido literal da palavra, limpar os centros das cidades dos pobres, pessoas em situação de rua, viciados e moradores dos cortiços, pois se tratava de lugares precários e insalubres.

Como resultado, ocorreria o embelezamento dos espaços e o combate às doenças provenientes da falta de higiene da cidade.

Segundo afirma Afonso Soares de Oliveira Sobrinho, podemos perceber que:

Também a pobreza é associada às doenças causadas pela falta de higiene em moradias insalubres e aos odores exalados pelos ambientes propícios à propagação e manifestações perigosas de todo tipo, inclusive doenças contagiosas [...]. Geralmente, nesses ambientes, ocorre a degeneração do corpo físico e social. Um exemplo comum são os cortiços e as emanações de ratos, micróbios e contaminações perigosas do homem degenerado. (SOBRINHO, 2013, p.213)

Nesta reforma, com auxílio dos sanitaristas, os cortiços foram afastados dos centros e proibidos de existir. Vale lembrar que os cortiços foram criados com o intuito de que os trabalhadores se alojassem próximo dos locais de trabalho, pois, como é sabido, naquele período o meio de transporte era muito precário.

Uma das preocupações dos higienistas, era a precariedade dos cortiços, pois a qualidade de vida das pessoas que habitavam aquele espaço, facilitaria a proliferação de doenças, que poderiam se alastrar pelos centros. Desse modo, tinham como orientação: "Na ordem do discurso médico-sanitarista, a doença adquire a dimensão de problema econômica, política e moral, e a miséria se torna o novo veículo de contágio". (RAGO, 1985, p. 164).

Esse movimento atrapalhou os trabalhadores e deixou evidenciado a ação segregacionista do Estado, haja vista que estavam expulsando as pessoas sem condições econômicas para viver em outro lugar. Note-se que como consequência direta houve aumento ainda maior da pobreza.

A título de curiosidade, no ano de 1893, foi derrubado o maior cortiço do Rio de Janeiro, chamado de Cabeça de Porco, o qual abrigou uma média de dois mil habitantes. Sua demolição resultou em novos aglomerados, especialmente ao conhecido, Morro da Providência.

Outro motivo que contribuiu para a criação dos cortiços, foi a volta dos soldados que lutaram na Guerra de Canudos, ao Rio de Janeiro, em busca do imóvel prometido como recompensa pelo governador. O governador, no entanto, não cumpriu com a promessa, fazendo com que alguns ex-soldados fossem morar em cortiços existentes, e outros em barracos de madeiras, construídos nos morros e espalhados pela cidade. E deram às habitações nos morros o nome de favela.

Da mesma forma ocorreu com outros grupos que vieram de outros lugares. Por exemplo, os moradores das zonas rurais, que deixaram de exercer o labor nos

plantios, para trabalhar nas indústrias dos grandes centros urbanos, a fim de receber mais e ter uma melhor qualidade de vida, o que não acabava acontecendo. Isso porque, acabam por morar em favelas e enfrentam a precariedade de sua estrutura.

Portanto, podemos observar que a falta de oportunidade desencadeou o processo de favelização, momento em que as pessoas, por uma ação de segregação do Estado, são empurradas para as margens das cidades, criando habitações em espaços perigosos e propensos a algum risco natural.

O movimento de segregação e abolição dos cortiços não ocorreu apenas no Rio de Janeiro, pois trata-se de um fato que assola o país inteiro. Em São Paulo, com a existência de uma grande quantidade de cortiços, foi necessária a elaboração de métodos, com a participação de engenheiros e médicos sanitários, de resolução desta questão.

Podemos citar como exemplo, a Cracolândia, situada no grande centro da cidade de São Paulo, composto por indivíduos em situação de rua, dependentes químicos, que fazem as suas moradias em cortiços e barracos próximos desse local, para o consumo de drogas como o *Crack*.

E uma das formas adotadas para dispersar e combater o uso de droga foi a destruição desses barracos e os despejos dos cortiços, além dos diversos combates travados no judiciário, na tentativa de regularização do local. Cabe relatar que nem todos os habitantes são usuários, de modo que apesar da localidade levar esse nome, muitas famílias foram rotuladas/prejudicadas, apenas por estarem residindo no local.

Ademais, ressalta-se que a moradia é asilo e protege a pessoa, não fazendo distinção de classe ou estado mental do proprietário, de modo que deve ser respeitada independentemente de suas condições. Em relação ao assunto a autora Ana Paula Meda compreende:

Ainda que tais barracos não sejam considerados “moradias adequadas” aos olhos do Estado, dentro de uma perspectiva humanística e da concepção de que a moradia não é apenas materialmente concebida, a afetividade que une a pessoa ao ambiente no qual ele mora, traduz em si uma personalidade que é única e deve ser preservada como extensão da pessoa em suas mais completas peculiaridades. (MEDA. 2015. P. 123)

Deste modo, independentemente das condições da instalação de um ser humano, deve ser compreendida e respeitada como moradia. Dito isso, é dever do Estado entregar o devido suporte para essas pessoas que não tem poder econômico, e que precisam de um tratamento especial.

A segregação marginaliza pessoas de baixa renda, isso porque, afasta-as para as margens das cidades, evidenciando que existe uma classe superior. Para alguns autores esse fato se chama de “evitação social”, que compreende:

As classes médias e inferiores são menos segregadas e tendem a coabitar espaços, mas a estrutura geral da segregação indica uma clara hierarquia entre grupos, apontando um padrão que poderíamos chamar de evitação social por parte das classes de evitação social por parte das classes superiores. (MARQUES; REQUENA; HOYLER, 2016, p. 377).

Com o desenvolvimento das cidades, os diferentes grupos sociais acabam perdendo o contato, enquanto a classe média ainda possui contato com a classe baixa, a classe alta, por seu padrão de vida, não tem contato com as outras classes. Assim, a maioria dos ambientes frequentados pela elite social, são privados apenas para aquele grupo, limitando o seu contato com os grupos menos favorecidos, gerando uma “evitação social”.

Essa “evitação social” gera uma estranheza entre os grupos, e contribui para a indiferença social, pois quanto menos contato as pessoas têm, mais se distanciam da realidade social do outro. Muitas dessas pessoas pobres segregadas, forçadas a viverem em lugares inadequados, por conta da “eliminação do mal”, vivem com o sentimento de vergonha, atingindo a autoestima, colocando-as em um estado de humilhação, situação que contrapõe a dignidade positivada na Carta Magna.

Loic Wacquant, afirmam que:

Em primeiro lugar, o **sentimento de indignidade** pessoal que ele carrega assume uma dimensão altamente expressiva da vida cotidiana, que colore as relações interpessoais e afeta negativamente as oportunidades nos círculos sociais, nas escolas e nos mercados de trabalho. Em segundo, observa-se uma forte correlação entre a degradação simbólica e o desmantelo ecológico dos bairros urbanos: áreas comumente percebidas como depósito de pobres, anormais e desajustados tendem a ser evitadas pelos de fora, “assinaladas” pelos bancos e corretores de imóveis, desenhadas pelas firmas comerciais e ignoradas pelos políticos, tudo isso colaborando para acelerar-lhes o declínio e o abandono. Em terceiro, a **estigmatização territorial** origina entre os moradores estratégias sociofobia de evasão e distanciamento mútuos e exacerba processos de diferenciação social interna, que conspiram em diminuir a confiança interpessoal e em minar o senso de coletividade necessário ao engajamento na construção da comunidade e da ação coletiva. (WACQUANT. 2005, p. 33)

A moradia, determina a imagem do cidadão perante a sociedade, agregando uma simbologia ao território e a pessoa que reside naquele local, assim, fazendo que as pessoas sejam taxadas pelas proximidades de sua moradia, bairro violento, bairro nobre e entre outros.

Esse resultado da segregação social e territorial, não apenas ocorre por meio da higienização social, mas também por outros dois grandes fatores que contribuem

para o fortalecimento da segregação, a especulação imobiliária e o processo de gentrificação.

Desse modo, a mercancia dos imóveis, prejudica a aquisição de uma casa para as pessoas em situação de vulnerabilidade, uma vez que o mercado imobiliário não acompanha o aumento salarial. Ademais, alguns lugares com valorização determinada pelo mercado, têm financiamentos públicos insuficientes ou inatingíveis, em razão do mínimo salarial, ser incompatível com o preço ofertado pelo mercado.

Sabemos que o preço ofertado pelo mercado depende da estrutura e benfeitorias locais, tais como saneamento básico, rede elétrica, escola, hospital e entre outros. Esses fatores, também podem ser utilizados por meio da gentrificação, que é uma ação do Estado, que busca revitalizar um determinado bairro, ou construir determinado imóvel para a sociedade.

Quando ocorre a gentrificação, aumenta significativamente o valor dos imóveis, prejudicando aqueles que buscavam adquirir um imóvel nesse bairro ou alugar uma casa, pois o valor do aluguel também terá um aumento.

Como se pode concluir, a dificuldade em adquirir um imóvel, resulta na propagação desordenada, pois a moradia implica na satisfação das necessidades básicas dos seres humanos, de modo que, quando não observadas, expõe a pessoa em situações severamente degradantes. Pois, o homem que não tem asilo e não consegue se estabelecer em um local adequado, vive debaixo de pontes, em cortiços ou zonas perigosas, ficando exposto a todo tipo de risco, inclusive aqueles provenientes de desastres naturais como desabamentos e deslizamentos de terra.

A dignidade da pessoa humana positivada na Carta Maior, determina que o homem, independentemente de qualquer situação, é sempre titular de direitos, que devem ser reconhecidos e respeitados pelos outros seres humanos e, também, pelo Estado.

E para que o ser humano possa ter essa proteção, o ordenamento jurídico impôs uma prestação positiva do Estado, hoje, na tentativa de estabelecer um equilíbrio social, é a implementação de políticas públicas que facilitem a compra de um imóvel aos hipossuficientes.

Essas políticas públicas, podem ser definidas como um conjunto de programas, decisões ou ações tomadas pelos detentores da cadeira do executivo, contando com a participação direta ou indireta, dos entes públicos ou privados, com o intuito de proteger determinado direito social.

Deste modo, o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, traz um rol de diretrizes que as políticas devem promover, combatendo a segregação das pessoas que são obrigadas a viver em lugares precários e em zonas de riscos, por conta da sua situação de vulnerabilidade.

Para melhor compreendermos a relação entre a segregação social e as zonas de riscos, deve-se conceituar áreas de risco como aquela:

Área passível de ser atingida por fenômenos ou processos naturais e/ou induzidos que causem efeito adverso. As pessoas que habitam essas áreas estão sujeitas a danos à integridade física, perdas materiais e patrimoniais. Normalmente, no contexto das cidades brasileiras, essas áreas correspondem a núcleos habitacionais de baixa renda, também denominados assentamentos precários. (IPT, 2007, p. 26)

Partindo deste princípio, a pesquisa realizada pelo IBGE, em cooperação com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), verificou que no ano de 2010, a população de 872 municípios monitorados, tinham cerca de 8.270.127 habitantes morando em lugares de risco. (IBGE, 2010)

Extraí-se ainda que, diante da existência de domicílios particulares permanentes, existem cerca 2.471.349 pessoas morando em locais de risco. Dessas 8.270.127 pessoas, 17,8% eram idosos ou crianças, considerados como uma classe de vulneráveis. São consideradas vulneráveis, pois necessitam de cuidados especiais, já que precisam de mais auxílio para sua locomoção autônoma e não possuem tanta resistência a ferimentos que possam ocorrer. Ainda sobre esse grupo de 8.270.127 de pessoas, 26,1% delas não possuem rede de esgoto adequado, de modo que 6,5% não possuem rede de abastecimento de água e 4,1% não possuem destinação adequada para o lixo produzido. (IBGE, 2010)

Esses dados deixam claro e evidenciado, que existe uma defasagem muito grande no planejamento municipal, para realizar a proteção das pessoas que moram nessas circunstâncias.

Desta forma, esses dados entram em conflito com o texto legal, pois o Estatuto da Cidade, dá "a atribuição municipal de executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (SOUZA, 2015, p. 96)

O Estatuto da Cidade (2001), em seu artigo 2º, dispõem que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido 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;

[..]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

[..]

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (BRASIL, 2001)

Para que o texto legal se concretize em ações efetivas de desenvolvimento urbano, o Estado deve buscar adequar-se por meio do Plano Diretor, Estatuto da cidade e as políticas públicas, tema do próximo capítulo.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA E O PLANEJAMENTO ESTATAL

5.1 Políticas Públicas: Teoria e Prática

O problema existente no tocante ao acesso à moradia e às moradias existentes em lugares irregulares, está intimamente relacionado ao planejamento urbano. O administrador tem como função e dever constitucional, criar um planejamento com objetivos de evitar a proliferação de moradias ilegais de forma desordenada.

Desta forma, o Poder Executivo, deve garantir o cumprimento das leis, e implementar políticas públicas e sociais, para beneficiar a população a partir da prestação efetiva do direito social à moradia.

As políticas públicas, de forma geral, devem ser compreendidas como um estudo que procura entender o porquê de os administrados tomarem ou deixarem de tomar alguma decisão, qual a motivação para os feitos de uma obra, de um investimento, a fim de orientar as ações do poder executivo. Em breve síntese, podemos considerar que as políticas públicas, de forma ampla, são um conjunto de atividades realizadas pelos Estado e que atingem os cidadãos.

Maria Paula Dallari Bucci conceitua política pública da seguinte forma:

Política pública são programas de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Desse modo, em sendo o direito à moradia constitucionalmente previsto no rol dos direitos sociais, impõe para o Estado o dever de satisfazer a necessidade da sociedade, de maneira que os indivíduos não apenas tenham um teto para se acomodar, mas um mínimo necessário para sua subsistência (Spat, Suptitz, 2015).

Nesse sentido, Marlene de Paula Pagane ressalta que:

A mudança de foco é da maior relevância, visto que a moradia, enquanto direito, deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. Nessa ótica, o acesso à moradia passa a depender também do Estado, que se apresenta como o principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais. Destarte, a partir do momento em que o direito à moradia passou a ser expressamente reconhecido na ordem constitucional vigente,

legitima-se a preocupação e o caráter de obrigatoriedade dos Governos, nas esferas federal, estaduais e municipais, com a questão da efetivação do direito à moradia. (PAGANI, 2009, p. 124)

A competência para promover os programas referentes à construção das moradias populares de saneamento básico e melhoria das condições em que as pessoas habitam foi designada para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base no artigo 23, inciso IX da Carta Maior.

Patrícia Marque Gazola afirma que:

Embora o planejamento seja uma obrigação de todos os entes da federação, não cabe aos municípios ficar esperando ações da União ou dos estados. Compete aos municípios a identificação de seus problemas, demandas e potenciais de forma que possam fixar metas e identificar os instrumentos que serão utilizados para que essas possam ser alcançadas, vez que as pessoas não residem na União, nem nos Estados, elas residem nos municípios. (GAZOLA, 2008, p. 76)

Portanto, a Constituição impõe a todos os entes federados do Estado a proteção do Bem-Estar Social, criando deveres na busca de uma justiça social no país. O intuito é que o Estado, por meio do princípio da proporcionalidade, contribua com aquelas pessoas que não tem condições de concretizar o seu direito. Cumpre observar que Pedro Lenza, conceitua o princípio da proporcionalidade da seguinte forma:

O princípio da proporcionalidade, ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive de âmbito constitucional. (LENZA, 2008, p. 75).

Sobre isso, o artigo 182, da Constituição Federal, incumbe ao Município a competência de garantir o bem-estar dos seus habitantes, com base na promoção das políticas públicas. Esse artigo foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001. Em complemento o artigo 2º, inciso VI, do referido dispositivo legal supramencionado, há a indicação de que o município por meio de seu planejamento e desenvolvimento, deve evitar um crescimento desordenado.

Portanto, para não esvaziar as premissas trazidas pela Constituição, o Estado deve estabelecer critérios para a prestação e efetivação do direito à moradia. Isso porque, o direito à moradia não está relacionado à propriedade e sim à atuação do Ente Público na promoção de formas que possibilitem o acesso das pessoas que não tem condições autônomas de adquirir uma moradia.

Sobre o tema a autora Thaís Marçal dispõem que:

A partir de tais constatações, torna-se mais fácil delimitar quais os cidadãos que teriam legitimidade para pleitear uma moradia perante o Estado, vez que

o cenário de escassez de recursos é claro, devendo-se focar a implementação de políticas públicas para aqueles que vivem em condições de maior precariedade, sob pena de não conseguirmos garantir nem mesmo o mínimo. (MARÇAL, 2011, p. 85).

É importante lembrar que o Poder Público deve se atentar ao bom planejamento, mas também com a ineficiência das políticas públicas criadas para um destino específico que não surtem efeito, e que, por vezes, são prejudicadas pela má gestão do dinheiro público (SOARES, 2016).

Por se tratar de um direito fundamental que tem ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana, o indivíduo pode exigir a prestação estatal, inclusive sob tutela jurisdicional ou solicitando a regularização fundiária, a fim de garantir a proteção dos seus direitos. Neste diapasão, quando o Poder Executivo falha na implementação das políticas públicas, o Poder Judiciário tem legitimidade para realizar os atos em que ocorreram falhas ou omissões (SOARES, 2016).

Esse fato é chamado de “judicialização da política”. E ocorre quando o Estado não consegue por meios próprios efetivar os direitos garantidos pela Constituição. Ocorre também, quando o Legislativo na sua atribuição de criar leis, gera insegurança jurídica por conta de alguma lei contrária à carta maior ou por lacunas na legislação, de modo que cabe ao judiciário em sua função atípica - ativismo judicial - regularizar o problema.

Neste sentido o Agravo de Instrumento nº. 708667 de 2012, julgado pelo Supremo Tribunal Federal:

[...] o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro” (BRASIL. STF, 2012).

Porém, não se trata de um entendimento pacífico, uma vez que neste caso, ao ser acionado, o Poder Judiciário, não interferiu na decisão tomada pelo Poder Executivo, vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESOCUPAÇÃO E DEMOLIÇÃO DOS APARTAMENTOS INVADIDOS. CONSTRUÇÃO DE MORADIA PARA AS FAMÍLIAS INVASORAS. NÃO INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. POLÍTICAS PÚBLICAS. 1. Apelação do MPF, em face da sentença que, em sede de Ação Civil Pública, julgou procedente o pedido de condenação da CEF a efetuar a desocupação e demolição do Conjunto Residencial Cruzeiro do Sul, às suas expensas, e improcedente o pedido de condenação do Município de Caucaia/CE e do Estado do Ceará, na obrigação de construir moradias para as famílias que invadiram o referido conjunto residencial, ao

entendimento de que o Poder Judiciário não pode invadir a discricionariedade administrativa do Poder Executivo, a quem cabe eleger as obras públicas prioritárias, bem assim dispor sobre o seu orçamento. 2. O Poder Judiciário não pode interferir na esfera da discricionariedade administrativa, salvo nas excepcionais hipóteses de abuso, ilegalidade ou desvio de finalidade, dentre outras, ou seja, apenas lhe cabe o exame da legalidade e da legitimidade do ato administrativo, em respeito aos princípios constitucionais da democracia e da separação dos poderes. 3. Apelação improvida. (CEARÁ. TRF, 2014).

Apesar de neste momento o judiciário se posicionar a favor da separação dos poderes e a discricionariedade administrativa, existem decisões de intervenção nos atos administrativos, a fim de guardar os direitos constitucionais.

Portanto, cabe ao Estado o dever de satisfazer as carências humanas por meio de suas políticas, de modo que diante da sua omissão, o Judiciário está incumbido a garantir esse direito.

Por esse motivo, em linhas gerais, o Estado criou algumas políticas públicas, para diminuir o déficit de habitação no Brasil voltadas para as pessoas carentes, que encontram dificuldades de conquistar, de forma autônoma, o seu próprio patrimônio.

Neste sentido, foram criadas algumas políticas públicas para contribuir no setor da moradia, utilizando a via administrativa para garantir o direito à moradia.

Com o intuito de promover créditos para as pessoas que possuem baixa renda, a concessão para utilizar determinado imóvel com aval da administração pública, formas que visam facilitar que a população carente consiga adquirir a sua moradia.

Devemos destacar a possibilidade da utilização das políticas públicas voltadas para sanar este problema, tais como, o programa social Minha Casa, Minha Vida; a demarcação e legitimação de Posse; a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, desapropriação por interesse social, concessão de Direito Real de Uso e usucapião extrajudicial entre outros.

Entretanto, apesar de existir essas medidas que a administração pública pode adotar, infelizmente muitas delas ainda não atendem a necessidade da população carente.

Desta forma, o Estado apesar de muitas vezes não conseguir a eficácia nas suas ações, pode e deve aperfeiçoar os planejamentos e políticas públicas para prestar de maneira efetiva os deveres sociais.

5.2 Aspectos do Planejamento Estatal sob a perspectiva das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da REURB

Ante o exposto, o déficit de habitação motivou o legislador a implementar normas que resguardam o direito à moradia para as pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, o Constituinte positivou na Constituição brasileira a competência da União para determinar as diretrizes referentes ao desenvolvimento urbano nos termos do artigo 21, inciso XX. E ainda, em seu artigo 182, estabeleceu que o município “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (SOUZA, 2015, p. 96)

Com o intuito de regulamentar a previsão constitucional foi criado o Estatuto da Cidade, que determina as diretrizes gerais da política urbana. Essas diretrizes têm como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” (SILVA, 2010, p. 58).

Ademais, a referida Lei, delegou a função social da cidade e da propriedade a serem executadas a partir da implementação da Lei Orgânica e Plano Diretor. Para tanto, o artigo 41 do Estatuto da Cidade, obriga as cidades a criarem o plano diretor como ferramenta de expansão e organização urbana. Cabe ressaltar, que a Lei que instituiu o Estatuto da cidade, foi alterada pela Lei Federal nº. 13.465/2017, criada com o intuito de mitigar as desigualdades existentes no setor da moradia.

O Estatuto da Cidade aprimora os institutos de políticas urbanas. Por conseguinte, ordena a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que definem espaços que serão objetos das regularizações fundiárias.

A partir disso, garante-se aos moradores de áreas irregulares o exercício da cidadania, enquanto participação integral do indivíduo na sociedade, incumbindo ao Estado resguardar seus direitos.

Portanto, segundo a inteligência de Ângela Maria Gordilho Souza, Aparecida Netto Teixeira e Maria Teresa Gomes do Espírito Santos (2007, p. 4), as ZEIS:

Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação... Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de cogestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e

implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção [...].

Desse modo, as ZEIS se traduzem na regularização de assentamentos irregulares, com regras específicas para cada zoneamento, contribuindo para melhor estruturação das cidades. Assim, as ZEIS foram classificadas conforme explicação a seguir.

A primeira delas são as ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários, mais corriqueira por conta da história urbana brasileira. Com a ineficiência das políticas públicas criadas para sanar os problemas existentes no setor urbano, esse instrumento busca a integração dos lugares irregulares às cidades, de modo que se tenha uma estratégia para a solução dos problemas (CAMARGO, 2019).

A segunda classificação são as ZEIS de vazios e tem como finalidade identificar no município as áreas que são bem localizadas e tem estrutura para estabelecer as moradias. Garantindo, assim, o desenvolvimento das pessoas, pois vão residir em lugares de boa qualidade, valendo-se da função social da cidade e da propriedade (CAMARGO, 2019).

Além da criação do Estatuto da Cidade, com a busca da melhoria no setor urbano, foi criada a Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei 13.464/17, a fim de viabilizar e agilizar o processo da regularização fundiária.

Neste sentido, a REURB dispõe em seu artigo 9º que:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Vemos, portanto, a partir da análise do documento destinado à fundamentação da criação da Medida Provisória n. 759/2016, que deu origem a Lei nº 13.465 de 2017, onde o legislador objetiva tornar os núcleos urbanos informais em:

[...] alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades. A REURB tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade. (BRASIL, 2017)

Complementa ainda, que:

Verifica-se, em âmbito habitacional, que as demandas por políticas públicas do Governo Federal, há muito concentram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

Mais recentemente, com o Programa Cartão Reforma, os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal.

Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras – situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos.

Deste modo, o Estado por meio de suas ferramentas, poderia procurar atingir mais pessoas e ter mais eficácia frente aos problemas encontrados no setor da moradia, utilizando a REURB para promover a legalização das moradias irregulares.

Neste diapasão o Decreto nº 9.310/2018, em seu artigo 2º, dispõe de forma precisa quais os objetivos da REURB:

Art. 2º Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e

XII - franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2018)

Ademais, a REURB visa a melhoria dos assentamentos e centros urbanos informais, para que sejam regularizados e estejam em conformidade com a legislação pátria, seja por meios jurídicos, urbanísticos, ambientais ou sociais. Além de ser menos complexo a regularização, implica na sustentabilidade dos espaços urbanos.

Deste modo, a REURB funciona mais como uma ferramenta de controle do crescimento desordenado para o poder público. Posto isto, na corrida para conter o avanço de moradias irregulares, as ZEIS se apresentam de forma mais complexa, uma vez que dependem de legislação especial para cada zoneamento, enquanto a REURB institui ferramentas menos complexas. Apesar disso, a REURB se classifica em duas formas, nos termos do artigo 13 da Lei 13.465/2017.

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Portanto, a REURB-S será aplicada para pessoas em situações de vulnerabilidade, sendo aplicado isenções e particularidades existentes nesta classificação de regularização. Enquanto, a REURB-E, são aplicadas para aquelas pessoas que não se encaixam na primeira modalidade.

Adiante, o artigo 14, da Lei supramencionada criou um rol extenso de legitimados que poderão obter a regularização fundiária por meio da REURB, bem como os entes públicos, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios ou por entidades da administração pública indireta, ou, os interessados, sendo as incorporadas, proprietário de imóveis e loteadores.

Cabe ressaltar que o Ministério Público e a Defensoria Pública, tem legitimidade para ingressar com o ato administrativo em favor dos beneficiários hipossuficientes.

O artigo 53 do Decreto nº 9.310/2018, a fim de viabilizar a regularização dispôs um rol de pessoas que estão isentas de emolumentos notariais e registrais, para realizar a regularização por meio da REURB.

Neste diapasão, o artigo 15 da referida Lei, dispõe um rol de instrumentos que podem ser utilizados, por exemplo: a legitimação fundiária e a legitimação de posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores e entre outros. Para que as pessoas possam realizar a regularização e venham a se tornar, titulares dos imóveis que fazem a ocupação.

As etapas para realizar a regularização dos imóveis, se iniciam com o requerimento junto aos Municípios e ou Distrito Federal pelos legitimados, devendo informar qual a sua classificação da REURB, a fim de adequar o procedimento a ser realizado. E essas etapas devem respeitar a ordem estabelecida pelo artigo 28 da Lei 13.465/2017, para que ocorra o andamento do ato administrativo, sem nenhum empecilho:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;
V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
VI - expedição da CRF pelo Município; e
VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

O artigo 28 da referida Lei, deixa claro que a ausência de lei municipal específica, não irá impedir que seja realizado a regularização fundiária.

Por isso, fica evidenciado a qualidade desta Lei, em garantir o direito à moradia, o desenvolvimento das funções sociais geradas pela moradia, por conta do planejamento que é feito para que ocorra o ato administrativo da regularização fundiária. Neste sentido, a regularização não tem apenas o direito individual das pessoas, mas sim da coletividade, por proporcionar todas essas melhoras em diferentes aspectos. Propiciando a criação de moradias de qualidade, com saneamento básico, efetivando o direito à cidadania para essa população.

Neste sentido, afirma Naila de Rezende Khuri (2017, p. 292), que

a “[...] regularização fundiária procura aproximar a cidade legal da cidade real, isto é, atendimento das posturas urbanísticas e propiciar o acesso da tão sonhada casa própria, com condições dignas de vida e bem-estar social”.

Desta forma, é importante frisar que a flexibilização da regularização fundiária, concorre com vários fatores que devem ser acompanhados e observados, tais como saneamento básico e acesso ao aparato estatal, garantindo o suporte para esta população, por isso:

A regularização fundiária é um processo muito complicado, o qual não engloba apenas a obtenção do título, mas também inúmeros investimentos em garantir àquela população o acesso a serviços públicos básicos para uma vida digna, o que muitas vezes gera problemas e conflitos de árdua solução, mas que visam sempre o bem-estar da população, através de boa vontade dos entes políticos que não devem economizar empenho, dinheiro e energia para executar este processo (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1610).

Portanto, vimos que existem diversas formas e modelos para assegurar o direito à moradia, levando em consideração todos os princípios constitucionais abordados neste trabalho. Dito isso, uma vez que é incumbido ao Estado o dever prestacional de direitos sociais, ele deve buscar as melhores ferramentas para o cumprimento de sua atribuição constitucional.

Desse modo, o ordenamento jurídico deixa à sua disposição diversos dispositivos legais que permitem a ação positiva do Estado, como a instituição de políticas públicas, programas sociais e implementação das determinações do Estatuto da Cidade - ZEIS e REURB.

5.3 Regularização Fundiária e suas dificuldades

Como visto anteriormente, a REURB vem com o intuito de facilitar as regularizações fundiárias, para que as pessoas possam conquistar o seu título legal do espaço que habita, pois, a grande parcela das pessoas que possuem casa em lugares informais, adquiriram o imóvel por meio da compra e venda, modalidade do negócio jurídico que apenas de se concretiza com a transferência do dinheiro, para o Estado, sem estar a casa regularizada, não gera efeitos jurídicos para a sua proteção, pois não existe escritura.

Neste sentido o artigo 46 da Lei 11.977 de 2009, conceitua a regularização fundiária:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste diapasão, o direito à propriedade gera ao titular do imóvel, direitos de reivindicar e dispor do bem, da mesma forma que poderá realizar a sua proteção contra todos os atos que podem lesar ou limitar o seu uso.

A princípio, cabe destacar que a REURB trouxe alguns termos novos com o seu texto legal, dispondo que os espaços a serem regularizados, serão chamados de “núcleos urbanos informais”.

O artigo 11, inciso II da referida Lei 13.465 de 2017, dispõe da seguinte forma:

Art. 11 da Lei:

(...)

II -núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. (BRASIL, 2017)

Deste modo, o núcleo urbano se divide em três formas, núcleo urbano comum, constituído por unidades imobiliárias no assentamento urbano com características urbanas. O núcleo urbano informal, descrito no artigo supracitado, formado por casas irregulares e existem os núcleos urbanos informais consolidados, que são aqueles de difícil reversão, pois existem vários fatores que problematizam os fatores para realizar a regularização, tais como as edificações, tempo de ocupação entre outros fatores a serem avaliados pela administração pública.

A REURB, em sistemática desburocratizou o procedimento da desafetação, de acordo com o artigo 71, da Lei nº 13.465 de 2017. Esse procedimento, acontecia pelo

ato da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tornavam um imóvel público passível de apropriação, era tirado a função destinada do bem público, de modo que ao se tratar em especial de regularização fundiária, será dispensado as exigências trazidas pela Lei 6.766 de 1979.

Apesar dessas inovações trazidas pela Lei, os municípios ainda encontram dificuldades para obter mais efetividade nos procedimentos de regularização, de modo que a principal dificuldade está na falta de capacitação técnica de seus funcionários.

Outro problema encontrado se dá pela falta de recursos públicos, dificultando a concretização do direito à moradia digna, o que atinge diretamente o direito da dignidade da pessoa humana.

O Estado deve se prevenir e buscar mitigar esses problemas, pois apesar de existir esse problema habitacional, a população não vai parar de aumentar, fazendo que a administração comece a planejar um projeto a longo prazo.

Portanto podemos verificar que a questão financeira é um grande problema pois para a administração planejar e regularizar, aumenta muito o valor a ser gasto pelo custo gerado pela urbanização, bem como a agilização da titulação. Um dos exemplos de custas a serem levados em consideração, são os levantamentos topográficos, que influenciam nos custos e no tempo de execução dos projetos.

Por outro lado, se compreende que a legislação criada para o setor da moradia, são avançadas, utilizando a democracia, a cidadania, à função social da propriedade, mas falta a sua aplicação pela administração pública. Pois o IPTU progressivo foi criado para que as pessoas instituem a função social da propriedade, mas falta interesse ou qualificação do gestor para aplicar (FERREIRA, 2016).

Adiante, em frente essa problematização e os avanços trazidos pela REURB, o legislador, com o intuito de trazer mais efetivação no setor do direito à moradia, instituiu a Lei nº 14.118 de 2021.

Dispondo em seu artigo 1º da referida Lei o seguinte texto:

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural.

Desse modo, o programa visa criar iniciativas habitacionais, para que as pessoas possam regularizar as suas casas, fazer melhorias. Incentivando, os Municípios e o Distrito Federal a realizar o programa de regularização fundiária e habitacional, trazidas pela supracitada lei.

O programa já conta com a integração de 1.012 municípios, com a iniciativa de 672 cidades se cadastrando, com o intuito de regularizar mais de 100 mil imóveis, possuídos pelas pessoas em situação de vulnerabilidade, até o final de 2021, de modo que 20 mil vão receber uma melhoria em sua casa para que possam ter uma moradia digna. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2021)

Além de contar com os juros de financiamento menor, o programa Casa Verde e Amarela, tem como meta financiar até 1,6 milhão de pessoas em situação de vulnerabilidade, regularizar 2 milhões de moradias e adequar para uma moradia digna, cerca de 400 mil até o ano de 2024. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2021)

Portanto, fica demonstrado a necessidade de uma moradia, não apenas para as pessoas se desenvolvam, mas para ter o seu reconhecimento como cidadão no seio social, ainda mais que atualmente a moradia protege a sociedade de um colapso na saúde, em razão da crise sanitária que aterroriza o mundo, por conta do novo coronavírus (SARS-CoV-2). Isso porque, a principal medida para proteção ao coronavírus, é o isolamento social, e para tanto, é necessário que todas as pessoas possuam uma moradia.

6 CONCLUSÃO

Na construção deste trabalho, ficou demonstrado que a realidade Brasileira, vive essa crise referente habitação, por resultado de sua História. Pois não ocorreu um planejamento Estatal referente aos loteamentos, pós Lei de Terras, que visasse a proibição da exacerbação dos territórios, e a grande maioria das pessoas não estariam procurando uma melhoria de vida, se movendo para os grandes centros até hoje.

O direito em discussão, tem seu trajeto no âmbito internacional, pois o direito à moradia, deve ser observado e respeitado, para que as pessoas não venham a viver em situações degradantes. Quando se garante a moradia para a população, reflete na satisfação das necessidades básicas dos seres humanos, gerando o desenvolvimento daqueles que habitam, podendo se proteger do frio, ter filhos e entre outros fatores.

Desta forma, a moradia tem um reflexo direto nas necessidades básicas da população, pois sem o local de asilo, as pessoas vão se alojar em lugares impróprios, ficando sujeito a qualquer tipo de acidente ou doença que possa vir a ocorrer.

O Estado tem o dever de garantir o mínimo existencial para essas pessoas, que engloba os direitos fundamentais, implicando de forma direta na necessidade de preservar a dignidade da pessoa humana e seu direito de moradia. Adiante, a comunidade que vive em situação de vulnerabilidade, por sua baixa renda, é obrigada a se ajustarem em lugares cada vez mais precários, de forma, que os grandes centros pela sua especulação imobiliária, forcem esse grupo a sair desses espaços.

Com a busca para solucionar esse problema foram criados programas de financiamento e de regularização, na tentativa de estabelecer um equilíbrio social, essa implementação por meio das políticas públicas visa a aquisição do imóvel aos hipossuficientes.

Além da criação das políticas públicas, foi instituído o Estatuto da Cidade, implementando o plano diretor, que deve ser utilizado como instrumento para ajudar a sociedade, organizando-a, trazendo as moradias para próximo dos locais de trabalhos, hospitais e escolas. Essa proximidade evita que os cidadãos se estabeleçam em lugares impróprios e protege a sua dignidade.

E para que esse planejamento do Estatuto da Cidade possa ser mais eficaz, foi criada a Lei nº 13.465/2017, trazendo novos conceitos e procedimentos melhores, para solucionar os conflitos existentes no setor fundiário.

Efetivando o direito à cidadania das pessoas, para que elas possam ter seus títulos imobiliários. E melhorando alguns procedimentos para que eles sejam menos complexos. Portanto, fica evidente que existem muitos problemas ainda para serem sanados, mas a administração tem buscado formas e meios para atingir essa parcela da população que precisa de uma atenção. Fato é esse que no ano de 2021 foi instaurado o programa “Casa verde e amarela”, que é mais uma forma do ente público procurar sanar este problema habitacional.

Pois a população tende sempre a aumentar, devendo sempre o Estado com o intuito de mitigar essa situação, sempre aplicar as suas ferramentas, para que essas pessoas tenham os seus direitos protegidos.

7 REFERÊNCIAS

Legislação e julgados:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> . Acesso em: 10.jan.2021.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 15.fev.2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 8.mai.2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.777, de 6 de setembro de 1946**. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm. Acesso em: 8.fev.2021.

BRASIL. **Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm. Acesso em: 15.jan.2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Lei de registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 20.mar.2021.

BRASIL. **Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22.mar.2021.

BRASIL. **Lei 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>. Acesso em 22.mar.2021.

BRASIL. **Lei nº 10.306, de 10 de janeiro de 2002: Código Civil brasileiro**. In: BRASIL, Código Civil brasileiro, Constituição Federal, legislação complementar, súmulas e índices. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. **Lei 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25.mar.2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**.Regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm .Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 8.mai.2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015consolidado.htm. Acesso em: 11.fev.2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2022/2020**. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (covid-19). Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/74bd55baaf190cd70325852e0069581b?OpenDocument>. Acesso em: 20.mai. 2021

ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12.jan.2021

Artigos, Livros, Teses, Dissertações e Trabalhos de Conclusão de Curso:

AMAPÁ, Supremo Tribunal Federal. Are 639337 Agr, Relator (a): Min. Celso De Mello, Segunda Turma, julgado em, v. 23, n. 08, 2011.

ANDRADE, A. G. C. - O Princípio Fundamental da Dignidade Humana e sua Concretização Judicial - **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003 https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_316.pdf.

Acesso em: 6.mar.2021

ARENDT, Hanna. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10 e. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.81.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 161.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997. p.10.

BRASIL. **Exposição de motivos à Medida Provisória 759/2016 convertida na Lei 13.465**, de 11 de Julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 12.abr.2021.

BRASIL, **Guia do Estatuto da Cidade**, In: Ministério das Cidades, Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 8.mai.2021

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. **A função social da propriedade territorial urbana e a concretização do direito de moradia digna: o novo papel do direito de superfície**. 2007. Dissertação (mestrado) -Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito.

CAMARGO, Gabriel Queiroz. **Direito Urbanístico, ZEIS e a REURB**. In: Seminário Internacional, O Direito como Liberdade. Mestrando do Curso de Planejamento Urbano da UFPR. 2019. p. 7 – 13. Disponível em: <https://direitoachadonarua.files.wordpress.com/2020/07/gt-7-gabriel-camargo.pdf>.

Acesso em: 8.mai. 2021

CARLI, Ana Alice de. **Bem de família do fiador e o direito humano fundamental à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.11.

CARVALHO. Janaína. **Conheça a história da 1º favela do Rio, criada há quase 120 anos**. Editora: G1. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/01/conheca-historia-da-1-favela-do-rio-criada-ha-quase-120-anos.html>. Acesso em: 11.mar.2021

- CÉSAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002. p. 45.
- CYMBALISTA, Renato. Política urbana e regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 279-299.
- FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1979, p. 337.
- FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Associação dos procuradores do Estado de São Paulo. São Paulo (SP), 2012, p. 5. Disponível em http://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf. Acesso em: 20.mar.2021.
- FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. Os direitos da personalidade como direitos essenciais e a subjetividade do direito. **Revista Jurídica – Cesumar**, v. 6, nº 1, 2006.
- FERREIRA, Leonardo Luís Avendanha Gabrich. **Desafios para a promoção da regularização fundiária plena em Minas Gerais**. 2016.
- GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- GOMES, Francisco Donizete. **Direito Fundamental Social à Moradia: Legislação Internacional, Estrutura Constitucional e Plano Infraconstitucional**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.
- GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord). **Problemas de direito civil-constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 397-423

GOVERNO FEDERAL – **Casa Verde e Amarela vai financiar 1,6 mil imóveis, regularizar 2 milhões de moradias e reformar 400 mil até 2024.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/casa-verde-e-amarela-vai-financiar-1-6-mil-imoveis-regularizar-2-milhoes-de-moradias-e-reformar-400-mil-ate-2024>. Acesso em: 20.mai.2021

GOVERNO FEDERAL – Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 20.mai.2021

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Monitoramento de pessoas morando em áreas de risco.** 2019. Rio de Janeiro: IBGE Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21565-em-2010-brasil-tinha-8-3-milhoes-de-pessoas-morando-em-areas-com-risco-de-desastres-naturais>. Acesso em: 10.mai.2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Aglomerados subnormais:** informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf. Acesso em: 20.abr.2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Número de desempregados chega a 14,1 milhões no trimestre até outubro.** Editoria: Estatísticas Sociais. Uberlândia Cabral. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29782-numero-de-desempregados-chega-a-14-1-milhoes-no-trimestre-ate-outubro>. Acesso em: 10.mar.2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Em 2010, Brasil tinha 8,3 milhões de pessoas morando em áreas com risco de desastres naturais** Editoria: Geociências. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21565-em-2010-brasil-tinha-8-3-milhoes-de-pessoas-morando-em-areas-com-risco-de-desastres-naturais>. Acesso em: 10.mar.2021.

JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. **Cadernos Pólis**, São Paulo, Pólis, n. 4, 2001, p. 10-34.

KANT, Immanuel. Crítica da razão prática. São Paulo: Martin Claret, 2004. (Coleção A Obra-Prima de Cada Autor). p.27

KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. Tradução de Rodolfo Schaefer. São Paulo: Martin Claret, 2004.

KHURI, Naila de Rezende. **O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana: primeiras reflexões sobre a Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (co-ord.). O Direito notarial e registral em artigos. vol. II. São Paulo: YK Editora, 2017. p. 285-319

Levi, Primo. **É isto um homem?** tradução de Luigi Dei Re. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed., rev.atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO, C. S. MACEDO, E. S.; OGURA, A. T. (Org.) **Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios**. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas -IPT, 2007. 176 p. Disponível em:http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PrevencaoEradicacao/Livro_Mapeamento_Enconstas_Margens.pdf. Acesso em: 10.abr.2021

MARÇAL, Thais. **Direito fundamental social à moradia**. 1.ed. Rio de Janeiro: Lerfixa, 2011.

MARQUE, Eduardo; Requena, Carolina; HOYLER, Telma. Estrutura social, segregação e espaços. In: KOWARICK, Lúcio; FRÚGOLI JR., Heitor(orgs). **Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade e ativismos**. São Paulo: Editora 34. FAPESP. 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. _Direitos humanos, cidadania e educação. Uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2074>. Acesso em: 17.mai.2021.

MEDA, Ana Paula. **A efetividade do direito fundamental social à moradia nos conflitos fundiários urbanos: uma análise por meio da mediação como alternativa dos tribunais multiportas**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Programa Minha Casa, Minha Vida é destaque na ONU**. 28 mar. 2012, Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/2fee48a6> . Acesso em: 09.mar.2021.

MORAES, Daniela Pinto Holtz. Efetividade dos direitos sociais: Reserva do possível, mínimo existencial e ativismo judicial. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande (RS), 2010. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7701. Acesso em: 21.mar.2021.

MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coords.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.141-160.

NAÇÕES UNIDAS. O Comité dos Direitos Económicos Sociais e Culturais. Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos 1995/2004. **Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos** n. 16. rev. 1, out. 2008. Trad. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Edição original impressa nas Nações Unidas, Genebra jul. 1991. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_16_comite_dir_economicos_sociais.pdf. Acesso em: 16 de fev. de 2021.

NERY JÚNIOR, Nélson. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. 7ª ed., São Paulo: RT, 2014.

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 210-235, jan./abr. 2013.

PAGANI, Marlene de Paula. **A propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PENA JÚNIOR, Moacir César. **Direito das pessoas e das famílias: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 10

RAGO, Luzia Margareth. Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar. Brasil 1890-1930. **Coleção Estudos brasileiros**, v. 90. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária/ Urban law and environmental regularization. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>. Acesso em: 18 de abril de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2001, p. 46-49.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html. Acesso em 17 de abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v.1, n. 01, p. 29 -44, dez. 2013. p. 31 -32. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24/28>. Acesso em: 05 de mai. de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev, atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2006, p. 35 e 36

SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39454397/A_Protecao_Judicial_dos_Direitos_Sociais_-_Alguns_Parametros_Etico_Juridicos-with-cover-

[page.pdf?Expires=1622203119&Signature=TovJbPHYPDxUel0HfcMjQqH1AFb8XMOPrHI1iwjDGIFOzzUwq-25A7kHoEZq5OrQv2bS5WEmFuBPILRaDLE2uAWSGi0TP-KlcaVsCPCaCp6T8ygkbB8loQmgSyTD4xjQXK6O3m1QkaJ22P7ehjjCCiSI50NOHJ92-UbjlDnGvQg~lUwwpX2cGcHKmpYKlz~cRFR6LQNz-lpwf5dpRJRm2XmJ6RSzrFSsOtao8LZQH8zi8ised9hi~lh9CUI7Q3TlnFGHZk~rF2krTxdhO1fZFcjZgD~lfg4afVGIakplhKQC5Z4HlapceXlahmRv2gyghOumH-2t0IDTlwYaCrhaw_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://www.repositorio.ufpa.br/bitstream/handle/2012/203119/1/1622203119.pdf?Expires=1622203119&Signature=TovJbPHYPDxUel0HfcMjQqH1AFb8XMOPrHI1iwjDGIFOzzUwq-25A7kHoEZq5OrQv2bS5WEmFuBPILRaDLE2uAWSGi0TP-KlcaVsCPCaCp6T8ygkbB8loQmgSyTD4xjQXK6O3m1QkaJ22P7ehjjCCiSI50NOHJ92-UbjlDnGvQg~lUwwpX2cGcHKmpYKlz~cRFR6LQNz-lpwf5dpRJRm2XmJ6RSzrFSsOtao8LZQH8zi8ised9hi~lh9CUI7Q3TlnFGHZk~rF2krTxdhO1fZFcjZgD~lfg4afVGIakplhKQC5Z4HlapceXlahmRv2gyghOumH-2t0IDTlwYaCrhaw_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 01 de mai. de 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Marcelo Penna da. **O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social**. Estação Científica (UNIFAP), Macapá, 2018, v. 8, n. 1, p. 47-56.

SILVEIRA, Daniel. **Brasil tem mais de 1,5 milhões de domicílios em situação precária, aponta IBGE**. Editora: G1. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/19/brasil-tem-mais-de-51-milhoes-de-domicilios-em-situacao-precaria-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 11 mar. 2021.

Soares, Christiane Júlia Ferreira, 1982- **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental** –. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2016. p.55 – 100

SOUZA, Arivaldo Santos de. **Direito e racismo ambiental na diáspora africana. Promoção da justiça ambiental através do direito**. Salvador: EDUFBA, 2015. p 96

SOUZA, A. M. G.; TEIXEIRA, A. N.; ESPÍRITO SANTO, M. T. G. **O desafio da regulamentação de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social**. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL. 12., 2007, Belém. Anais... Belém: ANPUR, 2007. p. 4.

SPAT, Gabrielli Machado; SUPTITZ, Carolina Elisa. O conceito de políticas públicas para o direito e a cultura como direito fundamental: sob o olhar da investigação

acadêmica. **Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2015.

TEPEDINO, Gustavo, Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. **Temas de Direito Civil**. 4. ed. São Paulo: Renovar, 2008. p. 337-338.

WACQUANT, Loic. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. Tradução de João Roberto Martins Filho. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan; 2015.

WESTIN. Ricardo. **Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios** Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 8.mar.2021.