



Centro Universitário de Brasília - CEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

ESDRAS WILLIAMS LEITE

**O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SUA
IMPLEMENTAÇÃO**

**BRASÍLIA
2022**

ESDRAS WILLIAMS LEITE

**O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SUA
IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção de grau no Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientadora: Débora Soares Guimarães

**BRASÍLIA
2022**

ESDRAS WILLIAMS LEITE

**O DIREITO À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SUA
IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção de grau no Curso
de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e
Sociais - FAJS do Centro Universitário de
Brasília (CEUB).

Orientadora: Débora Soares Guimarães

BRASÍLIA, DIA MÊS 2022.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

O intuito dessa monografia é analisar as políticas públicas voltadas à moradia no Brasil em seu processo de criação e as consequências advindas da falta de planejamento urbano nas produções em massa de habitação. Em síntese, desenvolverá a pesquisa em três capítulos: no primeiro, abordará os direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, discorrendo em sua análise histórica e dimensional. No segundo, o conhecimento do direito à moradia como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, partindo do ponto histórico evolutivo, entendendo como se deu sua regulamentação. Por fim, no terceiro capítulo, examinará as políticas públicas voltadas à moradia no Brasil, tanto no âmbito federal, como distrital, que em sua implementação tem passado por diversos desafios, como o olhar de mercado-habitação dessas políticas, haja vista a conexão do governo federal e distrital com o setor privado para a produção em massa de habitações, a qual através do financiamento, permitiu que os mais pobres da sociedade tivessem acesso a “casa própria”, mas que levou à criação de outro problema social: a periferização. Apresentará como hipótese de trabalho a tese de que é necessário ter um planejamento urbano antes de qualquer implementação de políticas públicas voltadas à moradia, bem como certificar que tais medidas de fato alcancem o objetivo de proporcionar que os direitos fundamentais sejam aplicados. Para o desenvolvimento da presente monografia, optou-se pela metodologia qualitativa-quantitativa, por meio de análise de revisão bibliográfica e de legislação nacional, em conjunto com a análise de dados estatísticos.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Direito à Moradia; Políticas Públicas; Periferização.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	7
<i>1.1 CONCEITO</i>	7
<i>1.2 DIMENSÕES</i>	10
<i>1.2.1 PRIMEIRA DIMENSÃO</i>	11
<i>1.2.2 SEGUNDA DIMENSÃO</i>	12
<i>1.2.3 TERCEIRA DIMENSÃO</i>	13
<i>1.2.3 QUARTA E QUINTA DIMENSÃO</i>	13
<i>1.3 CARACTERÍSTICAS</i>	14
<i>1.4 REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA</i>	16
2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	19
<i>2.1 CONCEITO E HISTÓRICO EVOLUTIVO NO BRASIL</i>	19
<i>2.2 NATUREZA JURÍDICA</i>	23
<i>2.3 REGULAMENTAÇÃO</i>	24
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL	27
<i>3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	29
<i>3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA</i>	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

Com a evolução da humanidade, muitos direitos foram reconhecidos como fundamentais para o homem, a qual observou que a dignidade da pessoa humana deveria ser preservada em todos os sentidos. Esses direitos se tornaram garantidos constitucionalmente no ordenamento jurídico brasileiro depois de enfrentar diversos desafios, principalmente ao entender que ele alcança a todos indivíduos que estão inseridos na sociedade, isto é, inerente a todos da humanidade.

O direito à moradia é um desses direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, que manifesta a ideia de que o indivíduo não somente tem direito de residir em uma habitação como um lugar para repouso, descanso e outras funções atribuídas à um lar, mas que também é necessário que essa moradia seja digna, isto é, que nela seja proporcionada um espaço essencial para viver um mínimo de saúde e bem estar.

Com isso, para que esses direitos fossem de fato aplicados na sociedade, o Estado passou a utilizar de políticas públicas para alcançar seu objetivo de garantir os direitos fundamentais, e em relação às políticas públicas voltadas ao direito à moradia, foi possível alcançar diversos objetivos planejados, como a produção em massa de habitações à população mais pobre da sociedade.

Entretanto, essas políticas públicas causaram outras deficiências, uma vez que o governo passou a disponibilizar créditos para os promotores imobiliários e para os futuros moradores, onde as empreiteiras, responsáveis em produzir as habitações, com intuito de reduzir os custos dessa produção, gerou problemas como a periferização. Problema esse que gera o difícil acesso aos serviços públicos, como hospitais e escolas, além dos centros de trabalho e espaços para lazer, causando a exclusão dessas pessoas atendidas por programas habitacionais, que de certa forma não foram alcançadas por essas ferramentas que garantem os direitos fundamentais.

Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo mostrar a importância de ter um planejamento urbano na aplicação e execução dessas políticas públicas, não podendo apenas proporcionar uma habitação, isto é, um lugar físico para morar, mas que deve atender os direitos fundamentais voltados à moradia por completo.

No primeiro capítulo versa sobre os direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, observando como surgiu em seu princípio até o momento do seu reconhecimento no Brasil, que se tornou protegido pela constituição. O segundo capítulo mostra como o direito à

moradia entrou no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo seu histórico evolutivo e regulamentação.

O terceiro capítulo retrata as políticas públicas voltadas à moradia no Brasil e no Distrito Federal de forma a questionar se sua execução alcançou o objetivo de garantir os direitos fundamentais, haja vista que foi gerado problemas como a periferização pela não execução completa dessas políticas, mostrando a importância de um planejamento urbano para a execução dessas políticas públicas. Para tanto, trata-se de uma pesquisa teórica sobre o assunto, a partir de livros, artigos, sites, a fim de conhecer os diversos pensamentos acerca do tema.

1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Os Direitos Fundamentais foram abordados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 logo após um acontecimento na história brasileira que gerou um grande impacto, o regime militar, a qual o país vivenciou durante anos medidas e decisões que fizeram o direito se despertar neste sentido, sendo necessário a sua implementação, uma vez que são protetivos e insere o princípio da dignidade da pessoa humana para a garantia ao indivíduo de uma vida digna, com o mínimo necessário para a sua existência.¹

A fim de compreender os direitos fundamentais dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é necessário a realização da sua análise para alcançar o entendimento da sua aplicabilidade e até que momento ela pode ser alcançada ao indivíduo, bem como nas relações que o cercam, tanto com o Estado, como com a sociedade.

Se por um lado é dever do Estado que os direitos fundamentais sejam garantidos ao indivíduo, usando medidas que estão ao seu alcance para a aplicabilidade, no outro se busca quais as consequências da sua omissão em casos em que esse direito não seja protegido ao indivíduo de forma devida. Em torno desse pensamento, se faz necessário a compreensão do conceito dos Direitos Fundamentais, a qual se expande pelas dimensões classificadas em doutrinas, que possuem características específicas do seu corpo, bem como realizar o levantamento da regulamentação jurídica que se encontra no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 CONCEITO

O ser humano manifestou a vida pelo simples fato de existir, o que lhe permitiu o ir e vir, a possibilidade de se reunir, bem como manifestar a sua opinião aos demais da sociedade, modo a qual a sua existência já era vista antes mesmo de qualquer matéria jurídica abordar o tema, sendo algo natural do indivíduo.²

Com isso, a ideia do estado de natureza que o homem, ao nascer, se torna detentor do direito à vida, à liberdade e aos bens, vem de John Locke, que também é conhecido como “pai do liberalismo”, ao defender o direito à propriedade privada. Para ele, o estado deve interferir

¹ FACHINI, Tiago. Direitos e garantias fundamentais: conceito e características. 2021. Disponível em PROJURIS. <https://www.projuris.com.br/o-que-sao-direitos-fundamentais/#:~:text=Direitos%20fundamentais%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal&text=S%C3%A3o%20eles%3A%20direitos%20individuais%20e,14%20ao%2017%20da%20CF>). Acesso em: 31 de março de 2022.

²SARLET, Ingo Wolfgang. Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

o mínimo possível nas relações entre os indivíduos, apenas atuando como mediador nos conflitos da sociedade e protegendo a sua propriedade.³

Essa fascinação pela proteção da propriedade pelo filósofo inglês se deu pelo momento histórico em que ele se encontrava, que eram as revoluções inglesas do século XVI, contexto esse que foi marcado por tensões políticas entre o absolutismo e o liberalismo.⁴ “Suas ideias políticas fecundaram todo o século XVIII, dando o fundamento filosófico das revoluções liberais ocorridas na Europa e nas Américas.”⁵

A propriedade como direito fundamental tem influência dos pensamentos de Locke, assim como defende Roger Stiefelmann Leal, que pontifica:

A propriedade é inserida justamente no âmbito desses direitos. Considerada, a partir das lições de John Locke (1963), como direito vinculado às ideias de liberdade e de trabalho, a propriedade passou a constar de tais declarações como direito fundamental, inato à pessoa humana. Assim, a Declaração da Virgínia, ao anunciar, em seu art. 1o, os direitos certos, essenciais e naturais do homem, indica o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança. Por seu turno, o art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, ao discriminar os direitos naturais e imprescritíveis do homem, estabelece: esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Já o art. 17 da mesma Declaração reitera a mesma ideia, agregando, ainda, a seguinte disposição: como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado (...) Tal orientação concebe a propriedade, a exemplo da liberdade, como direito do homem – pois inerente à condição humana – precedente, portanto, ao Estado. Comporia o conjunto de direitos que se encontram na base da ordem política, que constituem seu fundamento, seus direitos fundamentais. (LEAL, 2012, p. 55).⁶

Consoante a isto, o Direito Fundamental pode ser mais compreendido, uma vez que, ao analisar a sua história, percebe-se que ela foi essencial para o surgimento do moderno Estado constitucional, não somente isto, mas por fundamentar a dignidade da pessoa humana em sua essência.⁷

Assim, o entendimento alcançado hoje desse direito vem dos mais diversos acontecimentos históricos, de tradições de diferentes civilizações, da conjugação dos

³ LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos. 1689. Catálogo UNICEUB.

⁴ RIBEIRO, Gabriell Portilho. Locke e a propriedade como direito fundamental. 2016. Disponível em Jus.com.br. <https://jus.com.br/artigos/51151/locke-e-a-propriedade-como-direito-fundamental>. Acesso em: 31 de março de 2022.

⁵ ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. Filosofando: introdução à filosofia. 4. ed. rev. São Paulo: Moderna, 2009.

⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias. Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 38.

pensamentos filosóficos-jurídicos, bem como das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural, isto é, uma fusão de fontes.⁸

Um exemplo que pode trazer a clareza desta concepção, foi através da implementação do *Bill of Rights*, no estado de Virgínia, Estados Unidos da América, em 1776, por ser marcado com a positivação desses direitos inerentes ao homem, momento esse que não passava de ideias filosóficas e reivindicações políticas, assim como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, realizada na Revolução Francesa de 1789, que define os direitos individuais e coletivos dos homens como universais, sendo o século XVIII essencial para a construção da ideia desse direito.⁹

Conceitua, assim, esse direito como aquele inerente a universalidade de pessoas, isto é, todo ser humano, cidadão ou com capacidade de agir, que se tem uma expectativa positiva, ou seja, de prestações, ou negativa, de não sofrer lesões, incorporando ao indivíduo através de uma norma jurídica.¹⁰

Desta forma, pode se dizer que os Direitos Fundamentais são aqueles que alcançam todos que são protegidos, mesmo que direta ou indiretamente, pelo princípio da dignidade da pessoa humana, sendo garantido pela a Carta Magna do Estado brasileiro, o elevando ao reconhecimento da sua essência a todos e a tudo que se organiza na sociedade¹¹, sendo um direito universal a todos os indivíduos, e que sem ele, a pessoa humana “não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive”¹².

Assim, são posições jurídicas, mínimas e impreteríveis da pessoa humana, positivadas e outorgadas no constitucionalismo intrínseco a cada Estado, cuja finalidade é a proteção de bens proeminentes ou ameaçados.¹³ Ou seja, “a ideia nuclear originária é que o Estado deve deixar o cidadão em paz”.¹⁴

⁸ MORAES, Alexandre de. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999. p. 178.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 266.

¹⁰ FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías: la ley del más débil. Tradução para o espanhol: Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madri: Editorial Trotta, 2004. p.37.

¹¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 573.

¹² SOUZA, Klauss Correa d; LEAL, Fábio Gesser; SABINO, Rafael Giordani. Direitos fundamentais: uma breve visão panorâmica. Equipe Âmbito Jurídico. 2017. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-uma-breve-visao-panoramica/#_ftn12. Acesso em: 01/04/2022.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

¹⁴ DUQUE, Marcelo Schenk. Curso de Direitos Fundamentais: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 50.

1.2 DIMENSÕES

Os direitos fundamentais são uma fusão de fontes¹⁵, e com isso, para o entendimento do que se compreende como as dimensões, ou gerações, como se costumava dizer, dos direitos fundamentais, foi necessário um olhar na história para que esses direitos pudessem ser agrupados em dimensões de direito¹⁶.

De fato, eles não surgiram simultaneamente, mas em períodos distintos, haja vista o contexto que a sociedade vivia em cada tempo da história, a qual, por essa razão, é consagrada essa progressividade e sequencialidade nos textos constitucionais, que antes foram chamadas de gerações, mas agora entendidas como dimensões, não importando a conquista de mais direitos, uma vez que não serão excluídos dos demais¹⁷.

Sendo através da Revolução Francesa do século XVIII, em seu lema (igualdade, liberdade e fraternidade), que foi profetizado o conteúdo e essa sequencialidade histórica dos direitos fundamentais. Divisão essa feita por Norberto Bobbio¹⁸, a qual teorizou as gerações.

Em relação à nomenclatura deste agrupamento, há diversas discussões doutrinárias, pois o próprio Bonavides explicou que: “*os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e quantitativo[...]*”, porém, quando se fala no termo “gerações”, não é passada a ideia de evolução dos direitos fundamentais, tão pouco que, conforme evolui, esses direitos não são substituídos um pelo outro, sendo necessário a adoção do termo “dimensão”, por tais motivos.¹⁹

Assim, é necessário a compreensão de que os direitos fundamentais, em suas dimensões, vão muito além desta cumulação e quantificação, mas também abrange a unidade e indivisibilidade destes direitos, uma vez que ela é protegida e guardada pela carta magna²⁰.

¹⁵ MORAES, Alexandre de. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999. p. 178.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993.

¹⁷ NOVELINO, Marcelo, Manual de Direito Constitucional - Volume Único, 9ª edição, 2014, p. 370. Catálogo UNICEUB.

¹⁸ MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2008. p 42

¹⁹ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS?. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 21/04/2022.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 49-50.

Através das ideias que hoje podem ser compreendidas, os Direitos Fundamentais ultrapassam o que se poderia chamar de sucessão, mas para tanto, uma *expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados*.²¹

Com isso, haja vista a construção deste pensamento, se faz necessário distinção das dimensões dos direitos fundamentais e como se deu esta evolução, visto que não foi marcada apenas por um acontecimento, porém, através de diversos momentos históricos.

1.2.1 PRIMEIRA DIMENSÃO

Os Direitos Fundamentais de *primeira dimensão* estão voltados à liberdade (liberté), isto é, são os direitos civis e políticos²², *que surgiram no final do século XVIII e representavam uma resposta do Estado liberal ao Absolutista, dominando o século XIX, e corresponderam à fase inaugural do constitucionalismo no Ocidente*²³, mas que também podem ser vistas nas constituições atuais, ainda que tenham variação de conteúdo, mas que mostra a cumulatividade das dimensões²⁴.

Assim, surgem com as burguesias reivindicando o respeito pelas liberdades individuais, limitando os poderes absolutos do Estado, a qual deu origem às revoluções liberais francesas e norte-americanas. Separando o Estado da sociedade, uma vez que lhe foi exigido uma abstenção e não uma prestação, possuindo um caráter negativo, pelo afastamento do Estado das relações individuais e sociais²⁵.

Com isso, essa dimensão visa o Estado apenas como aquele que vai guardar as liberdades, sem interferir nos relacionamentos sociais, devendo se abster²⁶, uma vez que é

²¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. Vol. 1. p 390.

²² MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2008. p 42

²³ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 25/04/2022.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993.

²⁵ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 25/04/2022.

²⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 116.

reconhecida a *autonomia dos particulares, garantindo iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado*²⁷.

Desta forma, têm por titular o indivíduo, a qual considera essa dimensão como direitos de resistência ou de oposição perante o Estado²⁸, como o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio, à propriedade, à igualdade perante a lei e muitos outros que incorporam nesse sentido²⁹.

1.2.2 SEGUNDA DIMENSÃO

Em relação ao Direitos Fundamentais de *segunda geração*, encontra-se um caráter positivo do Estado, isto é, que lhe exige atuação, pois está ligado ao valor da igualdade (égalité), que foi impulsionado pela revolução industrial³⁰, no século XIX, onde o proletariado lutava pela defesa dos direitos sociais, isto é, aquilo que é considerado básico ao ser humano, como a alimentação, a saúde e a educação.

Também influenciou essa dimensão a Primeira Guerra Mundial, no século XX, onde o cenário mundial era de destruição, a qual foi fixado os direitos sociais, levando o surgimento de várias formas de exprimir esse direito, como a Constituição de Weimar, de 1919, e o Tratado de Versalhes, no mesmo ano³¹.

Com isso, foi abrangido o direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação, à previdência e entre outros, mas que levantou essa responsabilidade do Estado em agir, com intuito de implementar *consideráveis melhorias nas condições materiais de vida da população em geral, em especial a classe trabalhadora*³², haja vista o anseio em compensar o desequilíbrio entre o capital e o trabalho.

²⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 182-183.

²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 30.

²⁹ IURCONVITE, Adriano dos Santos. Os direitos fundamentais: suas dimensões e sua incidência na Constituição. Equipe Âmbito Jurídico, 2007. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/os-direitos-fundamentais-suas-dimensoes-e-sua-incidencia-na-constituicao/>. Acesso em: 25/04/2022.

³⁰ MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2008. p 42

³¹ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS?. Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>. Acesso em: 25/04/2022.

³² SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 19.

Assim, pode se dizer que os direitos de segunda dimensão são os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos³³, a qual é imposto ao Estado diretrizes, deveres e tarefas com intuito de proporcionar ao seres humanos uma melhor qualidade de vida, observando o princípio da dignidade da pessoa humana, como pressuposto para que possa ser exercido a liberdade³⁴, sempre buscando diminuir as desigualdades sociais, promovendo o bem-estar social.

1.2.3 TERCEIRA DIMENSÃO

Os Direitos Fundamentais de *terceira dimensão* são os direitos de solidariedade, ou de fraternidade (fraternité)³⁵, a qual Paulo Bonavides³⁶ afirma:

Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Com a Segunda Guerra Mundial, surgiram entidades para a proteção internacional dos direitos humanos, a qual seus olhos estão voltados à essência do ser humano, não o olhando como um indivíduo separado ou uma determinada coletividade, mas em uma universalidade, como a Organização das Nações Unidas (1945) e a Organização Internacional do Trabalho (1919).

Assim, com o advento das tecnologias, as guerras, bem como pelo processo de descolonização após a segunda guerra mundial e suas consequências, surge essa dimensão para cuidar das novas reivindicações fundamentais do ser humano³⁷, que *englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos*³⁸.

1.2.3 QUARTA E QUINTA DIMENSÃO

Em relação ao Direito Fundamental de *quarta geração*, há muita discussão doutrinária a respeito da sua existência, todavia, se entende como direitos à democracia, informação e

³³ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993. p 517.

³⁴ MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2008. p.50.

³⁵ MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2008. p 42

³⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 569.

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado.

³⁸ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 60.

pluralismo, enquanto há quem diz que o Direito Fundamental de quinta geração está ligado ao direito a paz³⁹, o que se pode exprimir que o Direito Fundamental está em constante desenvolvimento e que conforme surgem novos conflitos na sociedade, novas áreas serão alcançadas.

Com isso, entende que os Direitos Fundamentais possuem princípios que os norteiam para a sua construção, tais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, e que elas devem ser protegidas pelo o Estado para o devido cumprimento de suas exigências, como garantir que não sejam violados.

1.3 CARACTERÍSTICAS

Os direitos fundamentais possuem características que foram atribuídas pela doutrina, mas que também gerou grande discussão entre os doutrinadores em relação a quantidade e a nomenclatura, todavia, ainda sim, fornece o seu regime jurídico, exercendo sua função, o que leva a sua análise.

A *universalidade* é uma característica que baseia os Direitos Fundamentais, ao passo que em toda e qualquer sociedade, esses direitos devem ser garantidos, o que não significa uniformidade, haja vista a diversidade de culturas ao redor do mundo, mas que em qualquer lugar esses direitos sejam alcançados à todos os seres humanos ou grupos⁴⁰.

Assim, pode-se dizer que todas as pessoas são titulares de direitos fundamentais, uma vez que sua qualidade de ser humano é suficiente para ser titular desses direitos, o que não importa existir direitos fundamentais específicos, considerando que não atende a qualquer pessoa, como exemplo o direito dos trabalhadores, que não interessam a todos, ao contrário ao direito à vida, que é de interesse coletivo⁴¹.

Outra característica encontrada é a *historicidade*, vez que esses direitos surgiram através de momentos históricos que mexeram com as estruturas físicas e morais da sociedade, como a primeira e segunda guerra mundial. Todavia, não são propícios a serem apagados com o

³⁹ Palestra proferida em 14.11.2006, no IX Congresso Ibero-Americano de Direito Constitucional (Curitiba/PR).

⁴⁰ NOVELINO, Marcelo, Manual de Direito Constitucional - Volume Único, 9ª edição, 2014, p. 370. Catálogo UNICEUB.

⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocência Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 3 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p.240.

surgimento de novos acontecimentos, mas que poderão se adaptar com as novas realidades e mudanças que ocorrerem na sociedade⁴².

Todos os direitos do homem são direitos históricos, a qual pode se dizer que pelas lutas com o velho poder, a sociedade lutava em defesa das novas liberdades, surgindo de acordo com o momento histórico que a sociedade estava vivendo, compreendendo que o que era fundamental para uma determinada civilização em uma determinada época, também não seria fundamental em outra época, em outra cultura⁴³.

Sobre a *inalienabilidade e imprescritibilidade*, Marcelo Novelino⁴⁴ discorre que, “por não possuírem um conteúdo patrimonial, os direitos fundamentais são intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis (inalienabilidade), não se admitindo serem alcançados pela prescrição (imprescritibilidade)”.

Desta forma, a *inalienabilidade* é resultado da dignidade da pessoa humana, ao passo que *o homem jamais poderá deixar de ser homem, tendo sempre os direitos fundamentais como alicerce para a garantia de tal condição*⁴⁵, sendo essa característica como aquela que visa proteger a vida e tudo aquilo que preserva as condições normais de saúde física e mental, bem como a liberdade de tomar decisões sem coerção externa.

Enquanto a *prescritibilidade* é uma característica a qual faz que esses direitos não se darem como perda com o tempo, haja vista que sempre serão exercidos, não podendo prescrever, uma vez que não há falta de uso⁴⁶.

A *irrenunciabilidade* expõe pelo o seu próprio nome a sua função, visto que os Direitos Fundamentais, em regra, não poderão ser renunciados por nenhum indivíduo, bem como os

⁴² NOVELINO, Marcelo, Manual de Direito Constitucional - Volume Único, 9ª edição, 2014, p. 370. Catálogo UNICEUB.

⁴³ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, pp. 5-19. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

⁴⁴ NOVELINO, Marcelo, Manual de Direito Constitucional - Volume Único, 9ª edição, 2014, p. 370. Catálogo UNICEUB.

⁴⁵ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. Aspectos gerais das características dos direitos fundamentais. Equipe Âmbito Jurídico. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 26/04/2022.

⁴⁶ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. Aspectos gerais das características dos direitos fundamentais. Equipe Âmbito Jurídico. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 26/04/2022.

negar, a modo de não afetar a dignidade da pessoa humana⁴⁷, haja vista que esta proteção não é interesse apenas do sujeito ativo, mas de uma coletividade⁴⁸.

Visto que a sociedade é marcada constantemente por momentos históricos, não se pode dizer que o Direito Fundamental é absoluto, mas que também uma das suas características é a *relatividade*, a qual afirma que nenhum direito fundamental poderá ser considerado absoluto, sendo necessário a observância dos limites fáticos e jurídicos existentes⁴⁹.

Em relação a *indivisibilidade*, entende-se esses direitos como um único conjunto de direitos, uma vez que não pode ser realizada a análise de forma isolada, mas em conjunto com toda a construção dos direitos fundamentais.

A *interdependência* trata da vinculação dos direitos uns aos outros, a qual, mais uma vez, não poderá ser vista de forma isolada, mas como um todo, enquanto a característica da *vedação do retrocesso* é relatada por Luís Roberto Barroso⁵⁰:

Apesar de o princípio do não-retrocesso social não estar explícito, assim como o direito de resistência e o princípio da dignidade da pessoa humana (para alguns, questão controvertida), tem plena aplicabilidade, uma vez que é decorrente do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido.

Esses princípios são a base para a construção do que se entende como Direito Fundamental, logo, devem ser obedecidos e aplicados.

1.4 REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁵¹ traz ao ordenamento jurídico brasileiro os direitos fundamentais, ao dispor sobre o princípio que o norteia. Em seu artigo 1º, inciso III, dispõe: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;”.

⁴⁷ NOVELINO, Marcelo, Manual de Direito Constitucional - Volume Único, 9ª edição, 2014, p. 370. Catálogo UNICEUB.

⁴⁸ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. Aspectos gerais das características dos direitos fundamentais. Equipe Âmbito Jurídico. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 26/04/2022.

⁴⁹ JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. Aspectos gerais das características dos direitos fundamentais. Equipe Âmbito Jurídico. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 26/04/2022.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.158.

⁵¹ Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 1º, inciso III, Título I, Dos Princípios Fundamentais.

Com isso, os direitos fundamentais ganham uma maior relevância jurídica ao ser inserida no campo constitucional, não somente isto, mas ganham caráter de cláusula pétrea com o artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, também da Carta Magna, quando aponta que não poderão ser abolidas do texto constitucional os direitos e garantias individuais.

Todavia, surge a dúvida de quais seriam essas garantias expressas no artigo, mas para tanto, se fosse feito uma análise restrita desse texto, a qual não se aplicariam todos os direitos fundamentais ao caso, poderia ocorrer, por exemplo, a admissão da abolição dos direitos de defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, da Constituição da República Federativa do Brasil), bem como os direitos do trabalhador (previsto no art. 6º, também da carta magna), por não ser uma garantia individual⁵².

Desta forma, pelo entendimento doutrinário e pela inclinação jurisprudencial ao tema, a cláusula pétrea citada passa a ter interpretação ampla, alcançando todos os direitos fundamentais, “sempre no sentido de garantir a identidade e continuidade da Constituição”⁵³.

O Superior Tribunal Federal entende que a aplicabilidade da cláusula pétrea não quer dizer intangibilidade, mas sim que devem ser protegidas no núcleo essencial dos princípios e institutos, e não abolidas em qualquer hipótese, a qual não poderão ser excluídas da ordem constitucional⁵⁴.

Por um outro lado, em todo o texto constitucional é possível identificar essa proteção ao indivíduo, quando, por exemplo, se observa o artigo 5º, também da Carta Magna⁵⁵, descrevendo alguns Direitos Fundamentais importantes para a sua construção:

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** (...).

Desta forma, na CRFB/88⁵⁶, é possível identificar os seguintes temas: os direitos individuais e coletivos (artigo 5º), que são aplicação imediata e possuem eficácia plena, os direitos sociais (do artigo 6º ao artigo 11º) que dependem de uma prévia regulamentação

⁵² JANINI, Tiago Cappi. Os Direitos Fundamentais como Cláusula Pétrea, pág. 8. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=739117deec7f647e>. Acesso em: 05/05/2022.

⁵³ JANINI, Tiago Cappi. Os Direitos Fundamentais como Cláusula Pétrea, pág. 14. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=739117deec7f647e>. Acesso em: 05/05/2022.

⁵⁴ ADI 2024, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, tribunal pleno, julgado em 03/05/2007.

⁵⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 5º, Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

⁵⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, Artigos 5º, 6º, 11, 12, 13, 14 ao 17.

legislativa e possuem eficácia limitada, os direitos de nacionalidade (os artigos 12 e 13) e os direitos políticos (do artigo 14 ao artigo 17).

Importante o destaque de que na análise dos direitos e garantias fundamentais, conhece-se que têm aplicação imediata, assim como dispõe no artigo 5º, parágrafo 1º, também da Constituição, a qual não dependerá de atuação legislativa, haja vista que o próprio texto constitucional lhe assegura a imediata aplicabilidade⁵⁷.

Com isso, entende que a implementação na Lei Maior dos Direitos Fundamentais faz com que o Estado brasileiro siga em toda a sua organização e regulamentação o que é garantido através desse direito, não se limitando apenas a um determinado indivíduo ou grupo, mas à todos indivíduos que estão inseridos na sociedade, bem como as relações perante os demais e o Estado.

⁵⁷ MATOS, Marilene Carneiro. Direitos e Garantias Fundamentais e Aplicabilidade Imediata. Biblioteca Digital Câmara. pág. 4.

2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito à moradia está previsto entre os direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, como dispõe no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, no rol dos direitos sociais, motivo esse que percebe a ligação direta à dignidade da pessoa humana, uma vez que esse direito se refere não somente à ocupação de um lugar no espaço, mas às condições que tornam este espaço um local próprio para habitação⁵⁸.

Englobam-se a esse direito, a título de exemplo, desde do fornecimento de água e energia elétrica, até o acesso próximo a escolas, hospitais e outros serviços públicos⁵⁹, mas que alcança o entendimento da importância da sua aplicação, haja vista que, garantido em seu real sentido, é proporcionado ao indivíduo acesso à outros direitos fundamentais, como a educação, saúde e lazer⁶⁰.

Todavia, mesmo com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que introduziu o direito à moradia no rol dos direitos sociais no artigo 6º da Carta Magna, é encontrado no Brasil um déficit habitacional pela falta de ações efetivas do Estado⁶¹, o que ocasiona ocupações irregulares nas cidades e pessoas em situação de rua, movidos pela sua necessidade e o desinteresse estrutural do Estado e da sociedade civil em promover políticas habitacionais visando a implementação desse direito em melhores condições⁶².

2.1 CONCEITO E HISTÓRICO EVOLUTIVO NO BRASIL

O direito à moradia é um direito social garantido constitucionalmente no Estado brasileiro, todavia, a sua incorporação no ordenamento jurídico teve influência da Declaração

⁵⁸ STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano à moradia. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, v. 8, n. 8, 2010, p. 240.

⁵⁹ CABRAL, Maria de Fatima. Habitação e questão social – análise do caso brasileiro. Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona. Universidad de Barcelona, 2005, v. 9, n. 194 (26), p. 4.

⁶⁰ ROSMANINHO, Mariane Dantas; MASTRODI, Josué; O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A EXISTÊNCIA EFETIVA DA RESERVA DO POSSÍVEL, 2013, P. 115. Disponível em: [⁶¹ ROSMANINHO, Mariane Dantas; MASTRODI, Josué; O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A EXISTÊNCIA EFETIVA DA RESERVA DO POSSÍVEL, 2013, P. 115. Disponível em: \[⁶² ABREU, João Maurício Martins. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. Revista Direito GV, v. 7, n. 2, 2011, p. 394.\]\(https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/317/333/1087#:~:text=No%20ord enamento%20constitucional%20brasileiro%2C%20os,for%3%A7a%20da%20emenda%20n%C2%BA%2026. Acesso em: 06/06/2022.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/317/333/1087#:~:text=No%20ord enamento%20constitucional%20brasileiro%2C%20os,for%3%A7a%20da%20emenda%20n%C2%BA%2026. Acesso em: 06/06/2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Universal dos Direitos Humanos de 1948, em que seus artigos 22 a 27 abordaram os direitos econômicos, sociais e culturais, tendo reconhecimento em ordem internacional pela primeira vez, a qual o direito à moradia se encontrava entre eles, passando a constar em diversos tratados e documentos internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, em seu artigo 11, §1º, que foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.⁶³

Porém, o direito à moradia evoluiu no plano constitucional brasileiro, segundo Pansieri⁶⁴, antes mesmo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao observar que a Carta Imperial de 1824 e a primeira Constituição republicana de 1891 faziam referências ao direito à propriedade, ainda que em uma perspectiva individualista, mas que introduziu as primeiras ideias do direito à moradia.

A Constituição de 1891, por um outro lado, fez uma menção primordial para essa evolução, haja vista que considerou a casa como asilo inviolável, modo a qual foi repetida em todas as constituições seguintes tal ideia. Com a Constituição de 1934, os interesses começam a mudar, bem como os ideais, ao passo que o coletivo passa a ser o centro do debate, e não mais o indivíduo, o que por si só motivou uma busca por um benefício social coletivo no âmbito da propriedade.

Evoluindo a sociedade brasileira, acompanhava-se as Constituições, como a de 1946, que garante o direito à propriedade, mas que trazia a ressalva nos casos de desapropriação por necessidade ou de utilidade pública ou por interesse social, mas não somente isto, mas previu o que se poderá aos poucos ganhar forma ao direito à moradia, quando condiciona o uso da propriedade ao bem estar social. Fortalecendo esse pensamento, no mesmo ano, o Estatuto da Terra incorpora um entendimento quanto à função social da propriedade, que foi primordial para o que se entende hoje como direito à moradia.

Assim, através da Constituição de 1967, houve um entendimento mais claro a respeito da função social de propriedade, mas é na Constituição de 1988 que tudo se solidifica, trazendo

⁶³ ROSMANINHO, Mariane Dantas; MASTRODI, Josué; O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A EXISTÊNCIA EFETIVA DA RESERVA DO POSSÍVEL, 2013, P. 121 e 122. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/download/317/333/1087#:~:text=No%20ordenamento%20constitucional%20brasileiro%2C%20os,for%2C%20A7a%20da%20emenda%20n%C2%BA%2026>. Acesso em: 07/06/2022.

⁶⁴ PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZARROBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de Tarso. Constituição e Estado Social: Os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: RT, 2008, p. 111-135.

pela primeira vez de forma expressa a moradia em seus diversos dispositivos, como também manifesta Pansieri⁶⁵:

seja no artigo 7º, IV, quando definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre elas, a moradia; seja no artigo 24, IX, 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”; também, a vinculação social da propriedade prevista nos artigos 5º, XXIII; 170, III e 182, §2º, bem como a previsão constitucional de usucapião especial urbano (artigo 183) e rural (artigo 191).

Desta forma, compreende-se a evolução do direito à moradia na constituição brasileira, a qual foi solidificada através da emenda constitucional nº 26, no ano de 2000, que trouxe ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o status formal de direito constitucional.

Assim, com o reconhecimento pelo Estado brasileiro do direito à moradia como um direito fundamental, também se compreende que é imprescritível uma atuação positiva do mesmo, por meio de políticas públicas, a fim de garantir que toda pessoa humana não tenha apenas uma moradia, mas que essa moradia seja digna, isto é, que tenha acesso a saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, ao trabalho, e outros pontos considerados importantes para que o indivíduo tenha uma vida digna.⁶⁶

Esse direito exige que seu conteúdo seja reconhecido de forma universal, isto é, não apenas a um indivíduo, mas a todos os seres humanos ou grupos. Pode-se usar também como referência para alcançar o conceito de direito à moradia o que foi expresso no Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU ao falar sobre moradia adequada, que define:⁶⁷

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes;

⁶⁵ PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZARROBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de Tarso. Constituição e Estado Social: Os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: RT, 2008, p. 111-135.

⁶⁶ GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos sociais: direito à moradia. Caldas Novas, 2013, p. 10. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-sociais-direito-a-moradia/>. Acesso em: 17/06.

⁶⁷ FILHO, Leopoldo Sellmann Souza. O direito fundamental à moradia digna e a política pública habitacional no Brasil. 2019, p. 20. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11046/O-direito-fundamental-a-moradia-digna-e-a-politica-publica-habitacional-no-Brasil>. Acesso em: 17/06/2022.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; Acessibilidade: à moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas; Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.⁶⁸

Com isso, levanta-se a ideia que esse direito vai muito além de garantir que o indivíduo tenha um lugar para morar, mas que, por ser humano, é necessário que tenha uma vida digna, assim como a sua moradia, que influencia para a concretização das demais ideias do princípio da dignidade da pessoa humana.

Características essas que são esclarecidas em comentários gerais do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a qual reforçou que o direito à moradia adequada “*não deve ser interpretado de forma restritiva. Pelo contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade.*”⁶⁹

Entre seus elementos, encontram-se a liberdade, que é aquele que traz proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa, assim como o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família, e o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento.⁷⁰

Outro elemento que também aborda o tema são as garantias, que se estende desde da segurança da posse, restituição da moradia, da terra e da propriedade, acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada e a participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia.⁷¹

Por fim, a proteção também se inclui neste rol de elementos, a qual expressa que a proteção contra remoção forçada, que se define como “*a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam,*

⁶⁸ UNITED NATIONS. Committee on Economical, Social and Cultural Rights. General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>>.

⁶⁹ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. DIREITO À MORADIA ADEQUADA, p. 13. Brasília, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 17/06/2022.

⁷⁰ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. DIREITO À MORADIA ADEQUADA, p. 14. Brasília, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 17/06/2022.

⁷¹ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. DIREITO À MORADIA ADEQUADA, p. 14. Brasília, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 17/06/2022.

*sem a provisão e o acesso a, formas adequadas de proteção jurídica ou outra*⁷², é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse.⁷³

2.2 NATUREZA JURÍDICA

O homem, desde dos primórdios, tem uma necessidade primária que se fez em uma condição indispensável para uma vida digna, que é o direito à moradia, razão essa em que a casa do cidadão se considera um asilo inviolável, haja vista que, em qualquer lugar do mundo, o homem sempre procurou e construiu o seu abrigo, seja numa caverna, na copa de uma árvore, nos buracos das penhas ou até mesmo no gelo, mas sempre buscando se proteger de predadores ou de condições ruins do tempo, se tornando um direito natural do indivíduo, por ser indispensável à proteção da vida, da saúde, da liberdade.⁷⁴

Todavia, a sociedade foi evoluindo conforme o desenvolvimento do homem, e aos poucos foram surgindo civilizações, feudos, cidades ou vilarejos, mas que de um certo modo o indivíduo se encontrou frente a uma organização que gerou uma desigualdade, a qual nem todos daquela sociedade havia um lugar para se asilar, o que se faz entender que o ponto de conexão entre a pobreza, exclusão social e os direitos sociais reside exatamente pela proteção e respeito da dignidade da pessoa humana.⁷⁵

Alcança esse entendimento ao compreender que, sem um lugar adequado para proteger a si próprio ou a sua família do intempéries, sem um local para gozar da sua privacidade e intimidade, ou seja, um espaço essencial para viver um mínimo de saúde e bem estar, o indivíduo certamente não terá a sua dignidade, pois sequer assegurará a sua própria existência física, ou seja, o direito à vida.⁷⁶

⁷² UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment N° 07: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1, Of The Covenant); Forced Evictions. Geneva, 1997. Disponível em: <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7). En?OpenDocument>

⁷³ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. DIREITO À MORADIA ADEQUADA, p. 14. Brasília, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 17/06/2022.

⁷⁴ VIANA, Rui Geraldo Camargo. O DIREITO À MORADIA. São Paulo. p. 1. Disponível em: Google Acadêmico. Acesso em 22/06/2022.

⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Salvador, 2010, p. 15. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Salvador, 2010, p. 15. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.

Com isso, o direito à moradia é a exata relação entre o direito humano, que é conhecido e protegido pela esfera internacional, e o direito fundamental, que é constitucionalmente assegurado no Brasil, que gera, conseqüentemente, importantes decisões e movimentações do Estado perante o indivíduo, uma vez que existe uma responsabilidade sobre ele.⁷⁷

Além disso, é possível identificar que o direito à moradia tem um papel fundamental para a realização de todos os demais direitos econômicos, sociais e culturais, bem como os direitos civis e políticos, motivo esse que sua interpretação não poderá ser feita em sentido estrito ou restritivo.⁷⁸

Levanta a ideia também de que, independentemente de onde esteja, todo o indivíduo tem que ter o direito de viver em segurança, paz e dignidade, a qual deve ser preservado a qualquer hipótese e ser garantido independente do estado de desenvolvimento do país, bem como ser definido mesmo que haja problemas externos ou de agravamento econômico.⁷⁹

Deve-se, assim, priorizar os grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, não beneficiando os grupos sociais já em vantagem através de medidas públicas e legislação.⁸⁰

2.3 REGULAMENTAÇÃO

A Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000, foi a responsável por reconhecer formalmente o direito à moradia no Brasil, elevando como direito fundamental no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, o que não se diz que esse direito já não era reconhecido pelo Brasil. Afirma José Afonso da Silva:

O direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no art. 23, IX, segundo a qual é da competência comum da União, Estado, Distrito Federal e Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento". Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava em contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito à moradia que agora a EC-26, de 14.2.2000, explicitou no art. 6º.⁸¹

⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Salvador, 2010, p. 4. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.

⁷⁸ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponível em: <http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10>. Acesso em: 23/06/2022

⁷⁹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponível em: <http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10>. Acesso em: 23/06/2022

⁸⁰ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponível em: <http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10>. Acesso em: 23/06/2022

⁸¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33º ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 314

Também como expressa Ingo Wolfgang Sarlet:

Para além disso, sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade.⁸²

Logo, entende-se que este direito já se fazia presente na interpretação do texto constitucional original, uma vez que se relaciona com o princípio da dignidade da pessoa humana, onde é criado um objetivo estatal dentro da concepção do Estado Social, com os direitos de personalidade e direito à propriedade.⁸³

Mas sobre a sua aplicabilidade, ao se considerar que os direitos sociais estão na esteira dos direitos fundamentais, entende-se também que eles se subordinam à regra da auto aplicabilidade, ou seja, é imediata, conforme o artigo 5º, §1º, da Constituição.

Logo, entende-se que o Estado tem o dever de garantir que o indivíduo tenha acesso a essa moradia, e que seja digna, aplicando medidas públicas para que isso aconteça, conforme expressa o artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana.”

Mediante o exposto, também mostra a sua regulamentação quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV estabelece o seguinte: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.⁸⁴

Desta forma, o seu reconhecimento passou a ser alvo de vários tratados e documentos internacionais, como o PIDESC, de 1996, que foi promulgado pelo Brasil, através do Decreto 591, de 06/07/1992. O seu artigo 11 dispõe:

⁸² SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. Revista Eletrônica Sobre a Reforma Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n° 20, dezembro, janeiro e fevereiro 2009, 2010, p. 19. Disponível em: [HTTP://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf). Acesso em: 23/06/2022.

⁸³ CIRNE, João Rober Melo. Direito à Moradia. Porto Alegre, 2011, p. 26.

⁸⁴ GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos sociais: direito à moradia. Caldas Novas, 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-sociais-direito-a-moradia/>. Acesso em: 17/06. p 9.

“Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a 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.”

Preceitua o artigo 3º:

“Os Estados partes do presente pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais enunciados no presente pacto.”

Existem outros dispositivos que regulam tal direito, como na Lei nº 9.785/99, que alterou o texto da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6.766/79 – e o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001.

O artigo 23, inciso IX, dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios manifesta:

“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; e, artigo 7º, inciso IV, que define o salário mínimo como aquele “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação,...”.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Todos os seres humanos necessitam de alguns elementos basais para a sua existência, e um dos mais importantes é a moradia, a qual nela encontra proteção das variações do tempo, lugar para repouso físico e entre outros fins entregues à moradia, mas que alcança o entendimento como fundamental zelar pelo seu reconhecimento, garantia e efetivação.⁸⁵

Desta forma, a moradia transpassa a ideia de apenas posse, mera detenção ou ocupação, bem como ultrapassa o conceito de casa como imóvel delimitado por um endereço, mas alcança outros critérios, a qual os serviços públicos se tornam essenciais para a “habitação”, como os serviços de água, energia, saneamento básico e abastecimento de água, além de mobilidade, segurança, educação e saúde de fácil acesso.⁸⁶

Todavia, a habitação hoje não se estende apenas ao conceito de necessidade, pois, com o decorrer do tempo, ela tem se tornado “mercadoria e seu consumo está vinculado aos valores da sociedade contemporânea”⁸⁷, assim como entende Maricato, que aponta a habitação como uma mercadoria sendo um bem singular:

Diferentemente de pão, automóvel, medicamentos, a habitação é uma mercadoria especial. Parte dessa complexidade deriva da sua relação com a terra. Cada moradia urbana exige um pedaço de terra para sua realização. E não se trata de terra nua. Trata-se de terra urbanizada, isto é, terra ligada às redes de água, energia, esgoto, drenagem, transporte coletivo além de equipamentos de educação, saúde, abastecimento, etc. Trata-se portanto de um pedaço de cidade.⁸⁸

Villaça também manifestou sua ideia a respeito da moradia como mercadoria, todavia, em caráter especial, pois entende a habitação como aquela que está atrelada ao solo, não podendo ser reproduzido e distribuído pelo mercado, o entendendo como uma propriedade privada da terra que onera o preço final cobrado. Outro entendimento trazido pelo o autor que torna essa mercadoria especial é a relação entre o período de produção e de consumo, o qual dificulta o financiamento desta produção.⁸⁹

⁸⁵ SILVA, Rogério Luiz Nery da; Piccolo, Thuany Klososki. O DIREITO SOCIAL À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL. Conpedi, 2012, p.3; Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=66705064b3875724>. Acesso em: 16/08/2022, às 11h37.

⁸⁶ GUERRA, Mariana Couto. Os direitos fundamentais e sua eficácia horizontal: enfoque no princípio constitucional da moradia. Pórtico Jurídico, v. II, ano V, p. 1 – 35. 2008.

⁸⁷ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 82.

⁸⁸ MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura do possível. In MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. p. 71-93.

⁸⁹ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 16.

Villaça também aponta outra característica, a qual mostra que há um jogo econômico por trás das produções das habitações. Segundo o autor:

O capitalismo não tem possibilidade de oferecer a todos os membros da sociedade as mercadorias que ele tem condições de produzir e que os consumidores teriam condições de consumir. Em outras palavras, o capitalismo precisa de escassez para sobreviver.⁹⁰

Assim, é possível compreender que a produção de habitação não pode ocorrer sem um controle, uma vez que, se não organizada, poderá ter uma abundante oferta no mercado e uma redução dos lucros daqueles que produzem⁹¹, o que não gera interesse nas grandes empresas, que de um certo modo influenciam posições políticas e o mercado.

Desse modo, aparece o Estado como agente garantidor dos direitos fundamentais, que precisa agir mediante a desigualdade da sua população e proporcionar moradia a todos, usando de medidas públicas para tornar isso realidade, a qual este deveria ser seu objetivo.

Todavia, é possível compreender a construção das ideias de moradia e habitação no Brasil hoje através das políticas públicas que, também pela fala de Villaça, mostra a importância do financiamento para a produção do que ele denomina “mercadoria-habitação”. Segundo o autor:

A habitação não só é uma mercadoria que demora muito para ser produzida (relativamente às demais mercadorias) como também para ser consumida. (...). (o financiamento) Trata-se de um novo intermediário que surge entre a produção e o consumo e que faz com que o capitalista produtor receba mais rapidamente o capital inicialmente investido, devidamente valorizado. Pelo financiamento, adianta-se esse capital.⁹²

Tendo em vista o alto valor da mercadoria-habitação, dificilmente o consumidor irá conseguir comprar sem recorrer ao crédito, sendo esse financiamento fundamental, tanto para o produtor, como para o consumidor, uma vez que estará comprometendo seu orçamento doméstico por longos períodos de tempo, porém, adquirindo o bem.⁹³

Assim, o Estado se torna responsável em proporcionar habitação para aqueles que não possuem crédito, haja vista a moradia ser um direito fundamental, à qual, através de políticas públicas, tornará isso realidade. Todavia, se levanta questionamentos se de fato esse é o objetivo do Estado, uma vez que, assim como Penna⁹⁴ aponta, a “ideologia da casa própria” por meio

⁹⁰ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 16.

⁹¹ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 83.

⁹² VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 47.

⁹³ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 84.

⁹⁴ PENNA, Nelba Azevedo. Dinâmicas do capital e dinâmicas públicas na produção da cidade: conflitos e consensos. Espaço & Geografia, Vol.19, Nº 1, 2016. p. 143.

do “financiamento bancário, do endividamento das famílias e da mercantilização da moradia por faixa de renda, beneficia apenas as empresas construtoras para os programas em parceria com os governos”, assim como será visto adiante.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A priori, ao se falar de Políticas Públicas, é necessário levar em consideração a relação de governo, política e direito, a qual a política venha ser a força originária, representada pelas ações do governo, e a sua institucionalização se dê por meio do direito.⁹⁵

Assim, entende-se Políticas Públicas como programa de ação governamental onde o Estado atua elaborando metas, definindo prioridades, levantando orçamentos e meios de execução para a consecução dos compromissos constitucionais, que se exteriorizam mediante arranjos institucionais.⁹⁶

No âmbito da Teoria do Direito, Ronald Dworkin conceitua política pública o considerando como “(...) aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.⁹⁷

Já em relação à natureza jurídica, por possuir objetivos determinados, atua de forma complementar no sentido de preencher os espaços normativos e concretizar as regras e princípios⁹⁸. Princípios esses a qual, assim como Ronald Dworkin também fala, “são proposições que descrevem direitos; políticas (policies) são proposições que descrevem objetivos”.⁹⁹

Sendo assim, num contexto social, o Estado deve se levantar para atender as prioridades da população, que, pelos processos ou conjunto de processos, deve se culminar em uma escolha racional, haja vista o interesse público reconhecido em direito.¹⁰⁰

O Estado Social e Democrático de Direito é onde os objetivos coletivos podem ser alcançados, havendo a atuação do Estado prestando serviços públicos e de condições mínimas necessárias aos cidadãos - contudo, assim como exposto, é necessário que essa ação do Estado seja racional e planejada¹⁰¹, ao passo que são uma representação de programas de ação

⁹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas, p. 37.

⁹⁶ NUNES, Andréia R. Schneider. Tomo Direitos Difusos e Coletivos. Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Acesso em: 22/08/2022.

⁹⁷ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério, p. 36.

⁹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. Direitos humanos e políticas públicas, p. 10.

⁹⁹ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério, p. 90.

¹⁰⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas, p. 264.

¹⁰¹ NUNES, Andréia R. Schneider. Tomo Direitos Difusos e Coletivos. Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Acesso em: 23/08/2022.

governamental fundados na concessão de direito social, sendo necessário que haja planejamento, regulação de comportamentos, organização da burocracia estatal, distribuição de benefícios, arrecadação de impostos e entre outras ações necessárias.¹⁰²

Com isso, as etapas de realização das políticas públicas, de forma cíclica, envolvem a *elaboração e planejamento, execução, avaliação e fiscalização*, e em seus elementos essenciais: *ação, coordenação, processo e programa*, que nada mais são que parâmetros objetivos que imprimem racionalidade estatal.¹⁰³

Esses elementos se relacionam, bem como exposto por Clarice Seixas Duarte, que destaca o modelo cíclico das políticas públicas:

(a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; (d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e aprovação das leis; (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.¹⁰⁴

Assim, é visado o alcance do máximo ganho social possível, uma vez que, na formulação de uma medida pública, houve um planejamento racional, identificando os grupos vulneráveis que serão atendidos e usufruindo de estudos multidisciplinares. A partir disso, é possível estabelecer metas e resultados para serem atingidos em um determinado tempo, permitindo que os direitos fundamentais sejam alcançados àqueles que o detém.¹⁰⁵

A demanda para implementação e execução das políticas públicas foi dada ao Estado, haja vista a complexidade da realidade social, a qual através de ações governamentais, e de cunho prestacional, irá cumprir seu dever constitucional de oferecer à todos os direitos fundamentais, "atenuando desigualdades e promovendo a liberdade e a igualdade substantiva entre os indivíduos."¹⁰⁶

Desta forma, para que seja concretizada essas políticas públicas, é necessário entender que elas estão condicionadas a uma série de processos de natureza administrativa, legislativa e

¹⁰² DUARTE, Clarice Seixas. O direito e as políticas públicas no Brasil.

¹⁰³ NUNES, Andréia R. Schneider. Tomo Direitos Difusos e Coletivos. Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Acesso em: 23/08/2022.

¹⁰⁴ DUARTE, Clarice Seixas. O direito e as políticas públicas no Brasil, p. 26.

¹⁰⁵ DUARTE, Clarice Seixas. O direito e as políticas públicas no Brasil, p. 27.

¹⁰⁶ NUNES, Andréia R. Schneider. Tomo Direitos Difusos e Coletivos. Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Acesso em: 23/08/2022.

orçamentária, que se ligam à discricionariedade da Administração Pública e do próprio legislador¹⁰⁷, assim como defende Ingo Wolfgang Sarlet:¹⁰⁸

O certo é que os direitos fundamentais sociais a prestações, diversamente dos direitos de defesa, objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada.¹⁰⁹

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA

A produção de habitações demanda tempo e seu custo é bem mais alto se comparado às outras mercadorias, onde até o seu oferecimento no mercado existe uma sistemática, que deve ser observada, remetendo ao intervalo entre o investimento para construir a habitação, sua disponibilização no mercado para venda e o pagamento deste bem que comumente é vendido à crédito¹¹⁰, motivo esse que, ao olhar a aplicação das medidas públicas no Brasil, encontra-se um complexo histórico de desafios, conquistas e jogo político.

Para tanto, haja vista a desigualdade social no Brasil, é possível encontrar grande parte da população que não possui condições de adquirir sua moradia, sendo necessário que o Estado entre em ação, através da utilização de subsídios governamentais, para proporcionar esse acesso, de forma a corrigir essa desproporcionalidade, bem como o setor econômico privado, que não consegue oferecer habitação à todos, surgindo assim, a obrigação do Estado.¹¹¹

Esse acesso também é abordado por Correa, que manifesta:

Créditos para os promotores imobiliários, facilidades para desapropriação de terras, e créditos para futuros moradores. A criação de órgãos, como foi o caso do BNH e das cooperativas de Habitação (COHABs), e a criação de mecanismos jurídicos e financeiros, como o FGTS, visam viabilizar a acumulação capitalista via produção de habitações, cujo acesso é agora ampliado.¹¹²

Com isso, é possível identificar que o Estado brasileiro se manifestou ante a essa situação de acesso e disponibilidade de moradia no Brasil, como na segunda metade do século

¹⁰⁷ NUNES, Andréia R. Schneider. Tomo Direitos Difusos e Coletivos. Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Acesso em: 23/08/2022.

¹⁰⁸

¹⁰⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, p. 199.

¹¹⁰ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 86.

¹¹¹ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 16.

¹¹² CORREA, Roberto Lobato. O espaço urbano. Editora Ática. São Paulo, 1989. p. 22-23.

XX, a qual o Banco Nacional de Habitação-BNH foi referência na disponibilização de crédito voltado à produção de habitações.¹¹³

Todavia, Villaça destaca que a criação do BNH aconteceu cinco meses após ao início do regime militar de 1964, a qual manifestou que “é um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação”.¹¹⁴

Em acordo com esse pensamento, Bolaffi¹¹⁵ também manifesta que esse regime revolucionário tinha intenções de conter as pressões inflacionárias sem provocar uma depressão econômica, bem como buscava não perder o apoio das massas populares, de uma forma a compensar pela política de contenção salarial, mas que manifesta, nesse momento, a relevância do termo “casa própria” como uma política de governo.¹¹⁶

Surge, assim, a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que foi essencial para o início da aplicação das políticas públicas voltadas à moradia, uma vez que ela cria o BNH e dispõe que o governo federal seria responsável por coordenar a ação dos órgãos públicos. Também manifestando que o governo federal deve orientar a iniciativa privada para estimular “a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.”¹¹⁷

Outro marco também trazido por esta Lei foi a instituição do Sistema Financeiro de Habitação-SFH, que foi essencial para a promoção da produção de habitação no Brasil, a qual baseou-se em dois instrumentos de captura de poupanças: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, que seriam utilizados para atender a demanda por habitação da população de baixa renda, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo-SBPE, a qual os recursos seriam administrados para financiar a habitação da classe média.¹¹⁸

O funcionamento do BNH é explicado por Villaça, que manifestou:

Ele (BNH) trabalha exclusivamente com recursos privados, a maioria absoluta dos quais capta através dos dois mecanismos de poupança que foram instituídos: a

¹¹³ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)— Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 86.

¹¹⁴ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 63.

¹¹⁵ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. p. 37-70.

¹¹⁶ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)— Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

¹¹⁷ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Cria o BNH e dá outras providências.

¹¹⁸ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)— Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

poupança voluntária e a poupança compulsória representada pelos recursos do FGTS. O BNH capta esses recursos –que são fundamentalmente dos assalariados – entrega-os a um setor produtivo (o da construção civil) e a um especulativo (o da promoção imobiliária) via intermediários (agentes financeiros) para promoverem a acumulação através da produção e venda de moradias próprias. Esses setores do capital ficam com as rendas e lucros auferidos dessa produção e devolvem, depois de acumular, os recursos aos seus proprietários iniciais¹¹⁹

Todavia, apesar de ser um grande avanço no sentido de promover a produção de habitação no país, há questionamentos se de fato esse objetivo foi alcançado aos mais pobres da população, haja vista que, assim como Villaça continua manifestando, a atuação do BNH em muito é legitimada pelos os interesses políticos pelos os militares que governavam o país, a qual a Habitação de Interesse Social-HIS não gerou habitação para as camadas de mais baixa renda.¹²⁰

O número de financiamentos na área da habitação de interesse social cresce de 1964 a 1969, período no qual a burguesia ainda tentava conquistar o apoio do povo. Por volta de 1968 ela desiste disso, desiste de manter as aparências e instaura uma férrea e brutal ditadura. Não precisando mais iludir o povo com a construção de habitações, o número de financiamentos cai violentamente, atingindo em 1974 o mesmo nível de 1965, ou seja, cerca de 17.000 unidades.¹²¹

Esse modelo de financiamento habitacional liderado pelo BNH durou até a crise brasileira do início dos anos de 1980, mas que deixou grandes rastros na economia haja vista o alto índice de inadimplência dos financiamentos do banco, pela política recessiva adotada pelo governo militar e a alta inflação da época, o que também gerou a redução na capacidade de arrecadação das poupanças, tanto a compulsória (FGTS) como a voluntária (SBPE).¹²²

Para tanto, após o ano de 1964, percebeu-se que a maioria dos críticos da política habitacional brasileira concordavam que o verdadeiro objetivo do BNH nunca foi oferecer a casa própria à população de baixa renda, mas sim o de usar a casa própria para promover a acumulação.¹²³

Todavia, com a extinção do BNH no ano de 1986, suas atribuições foram divididas em duas: “a gestão dos recursos ficou a cargo da Caixa Econômica Federal-CEF enquanto a

¹¹⁹ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 71.

¹²⁰ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

¹²¹ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p. 73.

¹²² BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

¹²³ VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Global Editora. São Paulo. 1986. p.65.

política habitacional ficou subordinada a diversos órgãos, evidenciando a instabilidade institucional da temática.”¹²⁴

Surgem, assim, programas para dar iniciativa a promoção de habitação para as camadas mais pobres da população, como o Programa Pró-Moradia, o Programa de Arrendamento Residencial, o Programa Crédito Solidário e mesmo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Entretanto, não obtiveram o mesmo resultado alcançado pelo BNH, a qual produziu massivamente habitações pelo território brasileiro, ainda que de forma questionável¹²⁵, onde a justificativa é trazida por Cardoso e Aragão, que concluíram:

Entre 1994 e 2002, a ocorrência de crises financeiras internacionais que atingiram a economia brasileira levou o governo federal à adoção de medidas de austeridade fiscal, seguindo as prescrições do Fundo Monetário Internacional, incluindo-se aí a limitação ao endividamento do setor público. Isso teve como consequência forte restrição dos empréstimos do FGTS para a produção de moradias por Estados e Município.¹²⁶

Ficou, assim, distante a possibilidade de aquisição da casa própria desde a extinção do BNH, tanto pela falta de iniciativa para promover esse acesso à mercadoria-habitação por parte do Estado, como pela exploração da classe de baixa renda no país pelo mercado habitacional.¹²⁷

O cenário de 2008 não foi favorável para a superação dessa falta de disponibilidade, haja vista a crise financeira internacional, que foi reflexo do que estava acontecendo nos Estados Unidos da América, mostrando a alta conexão de um mercado financeiro altamente globalizado. Assim, o Brasil se manifestou ante aos acontecimentos da época, com intuito de proteger a economia interna, tomando medidas como a expansão de crédito, liberada pelos bancos públicos, a manutenção das grandes obras de infraestrutura previstas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e a liberação de recursos para a construção em massa de habitações mediante o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV.¹²⁸

¹²⁴ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

¹²⁵ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

¹²⁶ CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In CARDOSO, Aduino Lucio (Org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2013. p. 24.

¹²⁷ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 87.

¹²⁸ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 90.

A crise de 2008 levou muitas empresas do ramo imobiliário a ficarem altamente endividadas, ainda mais que boa parte do seu capital estava imobilizado em forma de terrenos nas regiões periféricas das cidades, a qual não possuía nenhuma perspectiva de crescimento naquele ambiente econômico. Assim, surge o Programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2009, sendo lançado como política de salvamento do setor que permitiria às empresas realizarem o capital fictício encarnado nos terrenos periféricos.¹²⁹

Nesse momento, as empreiteiras e os incorporadores imobiliários privados se reuniram a essa política pública em favor de se recuperarem da crise.¹³⁰ Mas não somente isso, haja vista que também foi de grande interesse do poder executivo federal no programa, uma vez que sua criação foi através da utilização de uma Medida Provisória-MP, dispensando o rito legislativo.¹³¹

O objetivo desse programa era “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos”.¹³² A MP também previa a possibilidade de haver “subvenção econômica”, ou como mais conhecido atualmente, subsídio, a fim de complementar a capacidade financeira do comprador do imóvel residencial.¹³³

Desse modo, o Programa Minha Casa Minha Vida “é um macro programa composto por outros dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana-PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural-PNHR. Os recursos disponibilizados são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial-FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social-FDS e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS”.¹³⁴

¹²⁹ SANTOS, César Simoni. Horizontes da política social na globalização da desigualdade e o Minha Casa Minha Vida. *Revista Cidades*, vol. 13, número 22. 2016. p. 167-197.

¹³⁰ MARICATO, Ermínia. O "Minha Casa" é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada. Online. Carta Maior, 2009. Disponível em: [<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>]. Acesso em 30 de agosto de 2022.

¹³¹ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 91.

¹³² BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências, art. 2º.

¹³³ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 91.

¹³⁴ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 92

Os beneficiários foram agrupados de acordo com a faixa de renda familiar, o que torna fundamental para determinar a modalidade de financiamento, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 1. Faixa de renda por fase do PMCMV

FASE	FAIXA	RENDA FAMILIAR MENSAL (R\$)
Fase 1 2009-2011	Faixa 1	Até 1.395,00
	Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00
	Faixa 3	De 2.790,01 a 4.650,00
Fase 2 2011-2015	Faixa 1	Até 1.600
	Faixa 2	De 1.600,01 a 3.100,00
	Faixa 3	De 3.100,01 a 5.000,00
Fase 3 2016-2017	Faixa 1	Até 1.600,00
	Faixa 1,5	De 1.600,01 a 1.800,00
	Faixa 2	De 1.800,01 a 2.350,00
	Faixa 3	De 2.350,01 a 3.600,00
Fase 4 2018	Faixa 1	Até 1.600,00
	Faixa 1,5	De 1.600,01 a 1.800,00
	Faixa 2	De 1.800,01 a 2.600,00
	Faixa 3	De 2.600,01 a 4.000,00

Fonte: Amore (2015) e quanto às Fases 3 e 4 atualizadas conforme as Portarias do Ministério das Cidades nº 570, publicada no DOU de 30 de novembro de 2016 e nº 225, publicada no DOU de 28 de março de 2018.

Os recursos do FAR são utilizados em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre esses agentes. Em relação aos recursos do FDS, são utilizados para financiar as atividades de entidades sem fins lucrativos, como cooperativas e associações¹³⁵, ambos não exigem retorno, não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa, encontrados na Faixa 1 de renda. Já os recursos do FGTS, exigem retorno e cobra juros, a qual quanto menor a renda, maior o subsídio, que atende as Faixas 2 e 3.¹³⁶

¹³⁵ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 92 e 93.

¹³⁶ AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 20-21.

Em contrapartida ao cenário que estava envolvido, as políticas públicas voltadas à moradia começam a ganhar força novamente, especialmente através desse programa, a qual alcançou um patamar de grande relevância, tanto na perspectiva econômica, como política, ainda mais quando se observa que sua vigência tem se prolongado ao longo do tempo.¹³⁷

No entanto, se questiona a proposta do PMCMV, que foi lançada como uma ferramenta de propulsão da economia vinculada à produção de habitação, porém, dissociado de discussões da política pública, a qual agiu como estratégia de fomento à atividade econômica, mas que deixou de lado as reflexões acerca da temática habitacional em sentido amplo.¹³⁸

Cardoso e Aragão manifestam esse pensamento:

A opção adotada no caso da política habitacional, no entanto, parece ter sido mais pautada pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir a sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacional.¹³⁹

Mediante o exposto, é possível entender que o PMCMV faz parte de uma estratégia que busca viabilizar o acesso ao crédito tanto por parte do consumidor como por parte do comprador, permitindo que o construtor tivesse acesso a maiores volumes de recursos com juros menores e o comprador da mercadoria-habitação recebesse subsídios diretos, proporcionais à renda familiar.¹⁴⁰

Pode-se dizer, então, que é um programa econômico¹⁴¹, que deu início a um novo ciclo da financeirização da produção imobiliária no Brasil.¹⁴²

A corrida para a engorda dos bancos de terrenos resultou, efetivamente, na transfiguração da velha especulação imobiliária numa especulação financeira com terrenos. Essa característica do período foi marcante a tal ponto que mesmo os aspectos funcionais da acumulação de terrenos, como aqueles ligados à aquisição em

¹³⁷ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 92

¹³⁸ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 95.

¹³⁹ CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In CARDOSO, Adauto Lucio (Org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2013. p. 47.

¹⁴⁰ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 95.

¹⁴¹ AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 15.

¹⁴² BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 95.

regiões centrais (densamente ocupadas), foram abandonados em nome da extensão sem qualidade dos portfólios. A disputa pelo capital financeiro levou as incorporadoras à aquisição massiva nas periferias metropolitanas e nacionais, onde havia maior oferta.¹⁴³

Outras medidas públicas voltadas à moradia no Brasil também foram implementadas, uma vez que, cerca de 80% da sua população mora em área urbana, sendo um número elevado, o que ocasionou um déficit habitacional, principalmente nos grandes centros, e em escala variável, pela falta de planejamento, ausência de reforma fundiária, de controle sobre o uso e a forma de ocupação do solo.¹⁴⁴

Esse déficit habitacional no Brasil corresponde a aproximadamente a 5,8 milhões de moradias, das quais 82% estão localizadas em áreas urbanas. Cerca de 89% do problema de moradia está concentrado nas populações de baixa renda, que são atingidas pelas diversas consequências das desigualdades sociais.¹⁴⁵

Com isso, pela falta de estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, a metade da década de 1990 foi marcada por essa lacuna, o que passou a ser preenchido de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios, a fim de minimizar a enorme dívida social e urbana.¹⁴⁶

No entanto, a partir de 1995, o Estado começa a intervir na política habitacional e passa a contar com objetivos e estratégias claramente delimitados, com pressupostos, diretrizes e princípios. Cria-se, assim, a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), que deu início à elaboração da política governamental na área da habitação, que, mais tarde, culminou na nova Política Nacional de Habitação.¹⁴⁷

¹⁴³ SANTOS, César Simoni. Horizontes da política social na globalização da desigualdade e o Minha Casa Minha Vida. Revista Cidades, vol. 13, número 22. 2016. p. 190.

¹⁴⁴ Confederação Nacional de Municípios. Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros. Brasília. 2010, p. 1. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 31/08/2022.

¹⁴⁵ Confederação Nacional de Municípios. Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros. Brasília. 2010, p. 1. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 31/08/2022.

¹⁴⁶ MARGUTI, Bárbara Oliveira. A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília. 2018, p. 120. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8628/1/Pol%C3%ADticas%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31/08/2022.

¹⁴⁷ MARGUTI, B. O. Conjuntos habitacionais: estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

Os programas habitacionais federais, capitaneados pela Sepurb, Pró-Moradia e Habitar-Brasil (a partir de 1999), foram responsáveis pela produção de, aproximadamente, 450 mil unidades habitacionais.¹⁴⁸ Além disso, no período de 1995 a 1998, os dados da Sepurb apontam ainda a realização de 5.416 obras, por ambos os programas, com o aporte de R\$ 2,162 milhões para o benefício de 722.524 famílias.¹⁴⁹

O programa Morar Melhor foi criado em 2000, com intuito de trazer melhores condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, priorizando o atendimento às famílias cujos chefes fossem mulheres e aos domicílios em área de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental. Cerca de 110 mil unidades habitacionais foram entregues a partir desse programa, das quais quase 60% foram na região Nordeste.¹⁵⁰

Após a sanção da Lei nº 10.257/2001, surge o Estatuto da Cidade, o qual a partir de 2003, as políticas habitacionais e urbanas ganharam um novo patamar na agenda política nacional.¹⁵¹ No âmbito da PNH, que foi elaborada em 2004, foi criado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que deu tratamento federativo ao tema da moradia ao prever que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema, devendo criar seus fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram estipuladas pelo governo federal, que realizou uma ampla campanha nos estados e municípios e os apoiou na elaboração dos planos locais de habitação.¹⁵²

Assim, no âmbito do Distrito Federal, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) tem suas competências na elaboração e gestão da política habitacional, que

¹⁴⁸ AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). Habitação social nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.

¹⁴⁹ SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1988. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Disponível em: <<https://goo.gl/3fnBxY>>.

¹⁵⁰ CARMO, E. C. A política habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento – uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

¹⁵¹ MARGUTI, Bárbara Oliveira. A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília. 2018, p. 121. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8628/1/Pol%C3%ADticas%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 31/08/2022.

¹⁵² IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório brasileiro para o Habitat III. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

atua em prol da redução do déficit de moradias e busca a requalificação de habitações populares.¹⁵³

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab), criada pela Lei nº 4.020, de 26 de setembro de 2007, que está vinculada à Segeth e integra a Administração Indireta do Governo do Distrito Federal, é a executora dessa missão, e implanta a linha de provimento de novas habitações e disponibiliza postos de assistência técnica em comunidades carentes para promover as melhorias necessárias nos projetos das residências dessas localidades.¹⁵⁴

O Programa Habita Brasília, que foi instituído pelo Decreto nº 37.438/2016, tem o intuito de reduzir o déficit habitacional na região, garantindo moradia digna e desenvolvimento econômico e social de diversas áreas, apoiando-se em três grandes eixos: o provimento habitacional, a regularização fundiária urbana e o combate ao uso irregular do solo.¹⁵⁵

O programa conta com cinco linhas de ação:

Lote Legal: oferece lotes urbanizados e regularizados para pessoas físicas inscritas no cadastro da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (Codhab); Projeto na Medida: linha de ação de assistência técnica que tem como objetivo garantir a qualidade das residências de interesse social, bem como de áreas públicas e a mediação de conflitos comunitários; Morar Bem: produz unidades imobiliárias em áreas urbanas, com recursos do Minha Casa, Minha Vida, para inscritos na lista da Codhab; Aluguel Legal: serviço de locação social destinado às famílias de renda mais baixa, em especial às que moram de aluguel e gastam mais de 30% do rendimento, aos idosos e deficientes e moradores em área de risco ou insalubridade e provenientes de cortiços, domicílios rústicos ou improvisados e Portas Abertas: incentivo do governo ao setor da construção civil para que sejam disponibilizadas unidades imobiliárias com valor compatível ao praticado no programa Minha Casa, Minha Vida.¹⁵⁶

A linha de ação Aluguel Legal ainda não tem sido executada, dado seu grau de complexidade, mas está sendo modelada e estruturada pela Seduh. Entretanto, cerca de 62% do total do déficit no Distrito Federal é advindo das famílias em ônus excessivo em aluguel, configurando-se como grupo estratégico para o enfrentamento do déficit habitacional.

“No Distrito Federal, o déficit alcançou cerca de 117.710 famílias, em 2016. Desse total, 81,4% possuem rendimentos até três salários mínimos – 3 SM e 7,7%, até cinco salários

¹⁵³ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁵⁴ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁵⁵ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁵⁶ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

mínimos – 5 SM. Os dados encontrados vão ao encontro da demanda declarada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab. Dos 186.169 inscritos até o ano de 2014, 135.107 (72,5%) possuem rendimentos até três salários mínimos.”¹⁵⁷

Outra política pública voltada a moradia é encontrada no Distrito Federal, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB de previsão de uma Política Habitacional voltada para o provimento de habitação de interesse social no Conjunto Urbanístico de Brasília - CUB, que abrange o Plano Piloto, Sudoeste, Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia.¹⁵⁸

Acontece em Brasília um fenômeno que é marcado pela periferização, onde cerca de 434.318 trabalhadores se deslocavam das Regiões Administrativas do DF ao Plano Piloto, configurando um grande movimento pendular de pessoas entre a periferia e o núcleo central. Esse fenômeno gera um déficit habitacional em cerca de 116.000 famílias.¹⁵⁹

Nesse sentido, a Política Habitacional no CUB prioriza a população em déficit habitacional e que trabalha na CUB, permitindo às famílias optarem por serem beneficiadas próximas às localidades onde trabalham.¹⁶⁰

De modo geral, é possível identificar a relevância e importância de todas essas medidas públicas implantadas, porém, um outro problema foi criado uma vez que elas estavam voltados à uma mercadoria-habitacional: a periferização, que se deu num processo de avanço da produção habitacional em áreas periféricas que refletiu da falta de articulação entre a política habitacional e a política urbana.¹⁶¹

Em relação ao PMCMV, percebe-se que a política habitacional estava a cargo do governo federal, e ele visava o acesso ao crédito, enquanto a política urbana estava a cargo dos

¹⁵⁷ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁵⁸ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁵⁹ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁶⁰ DISTRITO FEDERAL. Política Habitacional. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em: 01/09/2022.

¹⁶¹ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)— Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 96.

municípios que muitas vezes sem planejamento necessário, ou até mesmo por interesses classistas, não conseguiram se articular para buscar produzir um espaço urbano mais justo.¹⁶²

Cardoso e Aragão manifestam esse pensamento:

Considerando a falta de articulação da política habitacional com a política urbana e ausência de exigências para que os municípios utilizem os instrumentos do Estatuto das Cidades, a tendência será sempre que os novos empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas, que são aquelas mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura. Um dos problemas anunciados pela própria estrutura institucional e operacional do programa será, portanto, a questão da localização dos novos empreendimentos.¹⁶³

Assim como o PMCMV, muitas políticas públicas voltados à moradia são de cunho econômico, anticíclico de retratação, que não associou a temática habitacional com a política urbana, para gerar efeitos positivos na economia, deixando em segundo plano o custo social, que engloba tudo aquilo que se refere às despesas com transportes e com problemas de infraestrutura no entorno que serão pagos pelos compradores que serão capitalizados pelas construtoras.¹⁶⁴

Maricato afirma que “tivemos um movimento imenso de obras, mas quem o comandou e definiu onde se localizariam não foi o governo federal, e sim interesses de proprietários imobiliários, incorporadores e empreiteiras.”¹⁶⁵

Nesse sentido, pode-se dizer que esse modelos de políticas públicas pouco inovou a política de produção de habitações no Brasil, repetindo o padrão visto quando o BNH atuava durante o regime militar, onde os produtores buscavam terras mais baratas de forma a maximizar seus lucros¹⁶⁶, assim como descreve Bolaffi:

Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia –e esta é uma diretriz que veio de cima, inerente à própria “filosofia” do plano, como acabamos de lembrar –, o BNH tem gerado, malgré

¹⁶² BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 96.

¹⁶³ CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In CARDOSO, Aduino Lucio (Org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2013, p. 47.

¹⁶⁴ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 97.

¹⁶⁵ MARICATO. O "Minha Casa" é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada. Online. Carta Maior, 2009. Disponível em: [https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160]. Acesso em 08 de setembro de 2022.

¹⁶⁶ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 97.

soi, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. Como nossas pesquisas confirmaram, e como jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor do mercado.¹⁶⁷

Com isso, pode-se dizer, então, que o PMCMV reforça a lógica de conurbação, isto é, extensa área urbana formada por cidades e vilarejos que foram surgindo e se desenvolvendo um ao lado do outro, formando um conjunto, proporcionando um déficit urbano, com a implementação de empreendimentos nos municípios mais distantes dos núcleos, assegurando mais ganhos ao setor privado pelas terras baratas apropriadas, e submetendo famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércios, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias.¹⁶⁸

Diante o exposto, pode-se entende-se que a produção da mercadoria-habitação em larga escala precisa superar os desafios impostos pelo seu alto valor agregado. Desafios tais como a periferização e exclusão das camadas mais pobres da população, que foi causado pela entrega do Estado à iniciativa privada como planejador da execução dessa política pública.¹⁶⁹

Necessita-se, assim, exercer de fato o objetivo dessas políticas públicas voltadas à moradia, que não é simplesmente incentivar a produção em massa de novas unidades de habitação de forma a não se incluir o planejamento urbano, mas oferecer habitação para as camadas mais pobres da população uma moradia digna.¹⁷⁰

¹⁶⁷ BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. p. 54.

¹⁶⁸ RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 60.

¹⁶⁹ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)— Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 100.

¹⁷⁰ BASTOS, Joesley Dourado. A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)— Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 100.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo precípua a análise da execução das políticas públicas voltadas à moradia no Brasil. Para tanto, buscou-se inicialmente trazer um estudo dos direitos fundamentais e de como houve a sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo o seu conceito.

A partir dessa apresentação inicial, foi feita uma análise do que se entende direito à moradia, e de como foi alcançado o entendimento que este era um direito fundamental, buscando seu histórico evolutivo e regulamentação. A partir desse estudo, percebe-se que a falta de planejamento urbano na execução das políticas públicas voltadas à moradia afastou alguns elementos que se consideram essenciais dos direitos fundamentais.

Não somente isto, mas ao perceber que as políticas públicas voltadas à moradia, como o programa Minha Casa Minha Vida, surgiu em um contexto de regime militar, que de um certo modo se questiona se essas políticas de fato eram para garantir os direitos fundamentais aos indivíduos ou se eram uma forma de controle sobre a população.

Isso acarretou em uma produção em massa de habitações em um certo período de tempo, utilizando o financiamento como instrumento de proporcionar as classes mais simples da população a oportunidade de ter uma moradia. Entretanto, as empreiteiras responsáveis, ao decorrer do tempo, menos se preocuparam em de fato garantir que o direito à moradia fosse aplicado, isto é, produziam as habitações em periferias, por possuir terras mais baratas, que por consequência dificultavam o acesso a hospitais, escolas, espaços de lazer e entre outros.

Desta forma, entende-se que é necessário ter uma conexão quando o assunto é produção de habitação e direitos fundamentais, haja vista que o direito à moradia não abrange somente o indivíduo ter um teto para morar, isto é, um lugar para repousar, mas que ela deve ser uma moradia digna e que lhe proporcione condições mínimas que o indivíduo necessita para viver, como acesso à saúde, educação e lazer.

REFERÊNCIAS

- ABREU, João Maurício Martins. **A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial**. Revista Direito GV, v. 7, n. 2, 2011.
- ADI 2024, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, **tribunal pleno**, julgado em 03/05/2007.
- AMORE, Caio Santo. “**Minha Casa Minha Vida**” para iniciantes. In AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 20-21.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 116.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução à filosofia**. 4. ed. rev. São Paulo: Moderna, 2009.
- AZEVEDO, S. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. In: CARDOSO, A. L. (Org.). Habitação social nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.158.
- BASTOS, Joesley Dourado. **A produção da habitação vertical na periferia da metrópole: o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás**. 2018. 166 f., il. Dissertação (Mestrado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 82.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In MARICATO, Ermínia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. p. 37-70.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Cria o BNH e dá outras providências.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 459**, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências, art. 2º.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. Direitos humanos e políticas públicas.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.
- CABRAL, Maria de Fatima. **Habitação e questão social – análise do caso brasileiro**. Scripta Nova, Revista electrónica de geografia y ciencias sociales. Barcelona. Universidad de Barcelona, 2005, v. 9, n. 194.
- CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In

CARDOSO, Adauto Lucio (Org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2013.

CARMO, E. C. **A política habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento – uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal.** 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CIRNE, João Rober Melo. **Direito à Moradia.** Porto Alegre, 2011, p. 26.

CORREA, Roberto Lobato. O espaço urbano. Editora Ática. São Paulo, 1989. p. 22-23.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. **Observación general nº 4:** el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponível em: <http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10>.

Confederação Nacional de Municípios. **Política Nacional de Habitação:** O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros. Brasília. 2010, p. 1. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%202013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Política Habitacional.** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito e as políticas públicas no Brasil.** 2014.(Simpósio)

DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais:** teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** 3 ed. 2010.

FACHINI, Tiago. **Direitos e garantias fundamentais:** conceito e características. 2021.

Disponível em PROJURIS. <https://www.projuris.com.br/o-que-sao-direitos-fundamentais/#:~:text=Direitos%20fundam>

[entais%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal&text=S%C3%A3o%20eles%3A%20direitos%20individuais%20e,14%20ao%2017%20da%20CF](https://www.projuris.com.br/o-que-sao-direitos-fundamentais/#:~:text=Direitos%20fundam)). Acesso em: 31 de março de 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías:** la ley del más débil. Tradução para o espanhol: Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madri: Editorial Trotta, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FILHO, Leopoldo Sellmann Souza. **O direito fundamental à moradia digna e a política pública habitacional no Brasil.** 2019, p. 20. Disponível em:

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11046/O-direito-fundamental-a-moradia-digna-e-a-politica-publica-habitacional-no-Brasil>. Acesso em: 17/06/2022.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. **Direitos sociais:** direito à moradia. Caldas Novas, 2013.

Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-sociais-direito-a-moradia/>. Acesso em: 17/06.

GUERRA, Mariana Couto. **Os direitos fundamentais e sua eficácia horizontal**: enfoque no princípio constitucional da moradia. *Pórtico Jurídico*, v. II, ano V, p. 1 – 35. 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório brasileiro para o Habitat III. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. **Os direitos fundamentais**: suas dimensões e sua incidência na Constituição. *Equipe mbito Jurídico*, 2007. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/os-direitos-fundamentais-suas-dimensoes-e-sua-incidencia-na-constituicao/>. Acesso em: 25/04/2022.

JANINI, Tiago Cappi. **Os Direitos Fundamentais como Cláusula Pétrea**. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=739117deec7f647e>. Acesso em: 05/05/2022.

JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. **Aspectos gerais das características dos direitos fundamentais**. *Equipe Âmbito Jurídico*. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-das-caracteristicas-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 26/04/2022.

JÚNIOR, José Eliaci Nogueira Diógenes. **GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS?**. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/7771/material/GERA%C3%87%C3%95ES%20OU%20DIMENS%C3%95ES%20DOS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental**: breves notas introdutórias. Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012. *Revista de Informação Legislativa*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. 1689. Catálogo UNICEUB.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília. 2018, p. 120. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8628/1/Pol%C3%ADticas%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura do possível**. In MARICATO, Ermínia (Org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada**. Online. Carta Maior, 2009. Disponível em: [\[https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160\]](https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160).

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Altas, 2008.

MATOS, Marilene Carneiro. **Direitos e Garantias Fundamentais e Aplicabilidade Imediata**. Biblioteca Digital Câmara.

- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Coimbra Editora, 2000.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, Alexandre de. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.
- NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional: volume único**. 9. ed. São Paulo: GEN, 2014.
- NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional - Volume Único**, 9ª edição. Catálogo UNICEUB.
- NUNES, Andréia R. Schneider. **Tomo Direitos Difusos e Coletivos**. Edição 1, Julho de 2020. Disponível em: Enciclopédia Jurídica da PUCSP.
- Palestra proferida em 14.11.2006, no IX Congresso Ibero-Americano de Direito Constitucional (Curitiba/PR)
- PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZARROBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e Estado Social: Os obstáculos à concretização da Constituição**. São Paulo: RT, 2008, p. 111-135.
- PENNA, Nelba Azevedo. **Dinâmicas do capital e dinâmicas públicas na produção da cidade: conflitos e consensos**. Espaço & Geografia, Vol.19, Nº 1, 2016. p. 139-168.
- RIBEIRO, Gabriel Portilho. **Locke e a propriedade como direito fundamental**. 2016. Disponível em Jus.com.br. <https://jus.com.br/artigos/51151/locke-e-a-propriedade-como-direito-fundamental>. Acesso em: 31 de março de 2022.
- ROSMANINHO, Mariane Dantas; MASTRODI, Josué; **O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A EXISTÊNCIA EFETIVA DA RESERVA DO POSSÍVEL**, 2013, P. 3. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/download/317/333/1087#:~:text=No%20ordenamento%20constitucional%20brasileiro%2C%20os,for%C3%A7a%20da%20emenda%20n%C2%BA%2026>. Acesso em: 06/06/2022.
- RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 51-70.
- SANTOS, César Simoni. Horizontes da política social na globalização da desigualdade e o Minha Casa Minha Vida. **Revista Cidades**, vol. 13, número 22. 2016. p. 167-197.
- SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1988**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Disponível em: <<https://goo.gl/3fnBxY>>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Salvador, 2010. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. **DIREITO À MORADIA ADEQUADA**, p. 13. Brasília, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 17/06/2022.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 182-183.

SILVA, Rogério Luiz Nery da; Piccolo, Thuany Klososki. **O DIREITO SOCIAL À MORADIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL**. Conpedi, 2012, p.3; Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=66705064b3875724>. Acesso em: 16/08/2022.

SOUZA, Klauss Correa de; LEAL, Fábio Gesser; SABINO, Rafael Giordani. Direitos fundamentais: uma breve visão panorâmica. **Âmbito Jurídico**, mar. 2017. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-uma-breve-visao-panoramica/#_ftn3. Acesso em: 01 abr. 2022.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano à moradia. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 8, n. 8, 2010, p. 237-256.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. Vol. 1.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. General Comment N° 07: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1, Of The Covenant); Forced Evictions. Geneva, 1997. Disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument)

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O DIREITO À MORADIA**. São Paulo. p. 1. Disponível em: Google Acadêmico. Acesso em 22/06/2022.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Global Editora. São Paulo. 1986.